

Rekenkamercommissie



Delta: comfortabele én knellende verbinding



“Op welke wijze oefenen de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op de verbonden partij Delta?”

17 april 2013

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Brummen en Voorst biedt u het rapport over verbonden partij Delta aan. Onderzocht is op welke wijze de gemeenten Brummen en Voorst sturing en controle uitoefenen op de verbonden partij Delta. Aanleiding was het gevoel van raadsleden dat zij op grote afstand staan van verbonden partijen en ook het gevoel hebben onvoldoende grip te hebben. Dit onderwerp stond in beide gemeenten opgenomen in het onderzoekprogramma 2012. De Rekenkamercommissie heeft er voor gekozen om beide onderzoeken gecombineerd uit te voeren. Naast een efficiencyvoordeel dat ontstaat door twee dezelfde onderzoeken tegelijkertijd uit te voeren, bieden de uitkomsten van het onderzoek de mogelijkheid om van elkaar te leren.

Uit alle verbonden partijen van de gemeenten Brummen en Voorst, koos de Rekenkamercommissie voor nader onderzoek bij de sociale werkvoorziening Delta. Gegeven de veranderende omstandigheden en onzekere tijden bij sociale werkvoorzieningen is dit een interessant en relevant onderwerp voor de gemeenteraden. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek, verwoord in dit rapport, zijn bedoeld om uw raad inzicht te bieden en handvatten te geven bij het bepalen van de koers voor de toekomst. Ook al gaat het onderzoek specifiek over Delta, veel van de conclusies en aanbevelingen zijn eveneens relevant voor andere verbonden partijen.

Het feitelijk onderzoekswerk is dit keer uitgevoerd door Lauryan Bakker, Jasper Loots en Carolien Gerards van Necker van Naem (hoofdstuk 1 t/m 4 van het rapport). Vanuit de Rekenkamercommissie was Stef Schuijt onderzoeksverantwoordelijke in de gemeente Brummen en Frida Disselhorst in de gemeente Voorst. Marisan Froger (Brummen) en Dini Vriezekolk (Voorst) waren onderzoeksecretaris. Contactpersoon in de gemeente Brummen was Bob Terlingen en in de gemeente Voorst was Hans Oosterveld contactpersoon.

Medewerking werd verleend door de directie en twee medewerkers van Delta en collegeleden, ambtenaren en de griffiers van Brummen en Voorst. Er is een workshop voor de raadsleden van Brummen en Voorst georganiseerd, om ervaringen te delen, maar ook om van elkaar te leren.

Het vooronderzoek heeft in november 2012 plaatsgevonden, op 20 november 2012 is de onderzoeksopzet vastgesteld en de interviews waren eind december 2012.

Tot slot dankt de Rekenkamercommissie alle betrokkenen voor hun openhartige en constructieve medewerking aan het onderzoek.

Inhoudsopgave

Voorwoord	pagina 3
Inhoudsopgave	pagina 4
Samenvatting	pagina 5
Conclusies en aanbevelingen	pagina 7
Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording	pagina 12
Hoofdstuk 2 Beleid	pagina 14
Hoofdstuk 3 Governance	pagina 27
Hoofdstuk 4 Rol gemeenteraad	pagina 36
Hoofdstuk 5 Wederhoor	pagina 41

Bijlagen

1 Bronnen	pagina 45
2 Toetsingskader	pagina 47
3 Lijst van afkortingen	pagina 49
4 Onderzoeksopzet gemeente Brummen	pagina 50
5 Onderzoeksopzet gemeente Voorst	pagina 61

Colofon	pagina 73
----------------	-----------

Samenvatting

Het onderzoek naar verbonden partij Delta maakt duidelijk hoe de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uitoefenen op verbonden partij Delta.

De Rekenkamercommissie heeft onderzoeksvragen geformuleerd over (gemeentelijk) beleid, over de toezicht houdende rol van de gemeente en over de rol van de gemeenteraad. Bij de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld, waaraan de antwoorden op de onderzoeksvragen zijn getoetst. Daarmee wordt duidelijk of de beide gemeenten voldoende sturing en controle uitoefenen op Delta.

Het onderzoek is uitgevoerd door Necker van Naem en bestond uit interviews, een documentenanalyse en een raadsworkshop. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in drie hoofdstukken opgenomen: het beleid voor verbonden partijen (in algemene zin en specifiek voor Delta), de toezichthoudende rol van de gemeente ten opzichte van Delta (governance) en de rol van de gemeenteraad.

De conclusies en aanbevelingen bij dit onderzoek zijn door de Rekenkamercommissie geformuleerd en zijn in een apart hoofdstuk opgenomen.

In deze samenvatting treft u de belangrijkste onderzoeksresultaten en conclusies.

Gemeente Voorst

1. *Beleid*

Met de notitie “Verbonden Partijen” beschikt de gemeente Voorst over een algemeen beleidskader voor de aansturing van en controle op verbonden partijen. In deze notitie is een afwegingskader voor deelname opgenomen, dat kan worden beschouwd als de visie op verbonden partijen (zoals geëist in het BBV). De relatie tot gemeentelijke doelen krijgt vorm in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting, door het publieke belang van deelname te omschrijven. Beleidsvoornemens hebben hier geen plek.

Delta is in 1969 opgericht. Om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te voeren, werd het destijds noodzakelijk geacht dat regionale werkverbanden werden aangewezen en in stand gehouden.

In de afgelopen 5 jaar is er een gezamenlijk visiedocument en een herstructureringsplan opgesteld. Deze zijn ook vastgesteld door respectievelijk raad en college. De gemeentelijke visie op het Sw-bedrijf anno 2013 en de wijze waarop deze past binnen de sociale visie van de gemeente zijn (nog) niet vastgelegd in documenten.

De gemeente heeft met Delta uitvoeringsafspraken die jaarlijks worden herijkt in productprestatieovereenkomsten. De afspraken zijn algemeen (en niet lokaal toegesneden).

2. *Governance*

In Voorst zijn, net als in Brummen, geen duidelijke afspraken op papier gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van Delta. Daar waar het gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en Delta is wel het een en ander vastgelegd. Deze afspraken gaan over de uitvoering van het beleid, de financiering en de verantwoording en controle.

De rolinvulling van het college is in het algemeen goed te noemen. Het college is zich bewust van de dubbele petten, er zijn heldere afspraken gemaakt over de verantwoording en deze is conform de gestelde eisen. Ten aanzien van de risicobeheersing is informatie beschikbaar, maar het is onvoldoende inzichtelijk hoe op de risico's wordt gestuurd. Daarbij gaat het vooral over financiële risico's en er is minder of geen aandacht voor de bestuurlijke en inhoudelijke risico's.

3. *Rol van de gemeenteraad*

De raad ontvangt veel informatie van en over Delta, maar ervaart daarin te weinig samenhang om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Er zijn (algemene) afspraken over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt; deze lijken in het geval van verbonden partij Delta niet altijd helder/voldoende te zijn voor de raad. De raad is zich bewust van zijn controlerende en kaderstellende rol, maar kan zijn kaderstellende rol op dit moment onvoldoende invullen.

Gemeente Brummen

1. Beleid

De gemeente Brummen beschikt over een algemeen beleidskader dat is vastgelegd in de financiële verordening. De verordening en begrotingsvoorschriften gaan in op de wijze waarop de gemeente sturing en controle kan uitoefenen. De visie op de samenwerking komt wat mager tot uitdrukking, de paragraaf verbonden partijen gaat wel in op de beleidsvorming. Over een afwegingskader om te participeren in een verbonden partij beschikt de gemeente niet.

Meer specifiek voor Delta geldt dat deze verbonden partij al lang geleden is opgericht (1969). De motieven van destijds zijn niet meer te achterhalen, behalve dan dat "het voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening noodzakelijk is dat regionale werkverbanden worden aangewezen en in stand worden gehouden". Bij de besluitvorming in 2008 over de visie zijn er wel keuzemogelijkheden aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeente heeft met Delta uitvoeringsafspraken die jaarlijks worden herijkt in productprestatieovereenkomsten. De afspraken zijn lokaal toegesneden.

2. Governance

Er zijn geen duidelijke afspraken op papier gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden binnen Brummen ten aanzien van Delta. Daar waar het gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en Delta is wel het een en ander vastgelegd. Deze afspraken gaan over de uitvoering van het beleid, de financiering en de verantwoording en controle. De rolinvulling van het college is goed te noemen. Het college is zich bewust van de dubbele petten, er zijn heldere afspraken gemaakt over de verantwoording en deze is conform de gestelde eisen. Ten aanzien van de risicobeheersing is informatie beschikbaar, maar het is voor Brummen onvoldoende inzichtelijk hoe op de risico's wordt gestuurd. Daarbij gaat het vooral over financiële risico's en er is minder of geen aandacht voor de bestuurlijke en inhoudelijke risico's.

3. Rol van de gemeenteraad

De raad ervaart een gebrek aan samenhangende managementinformatie die input zou moeten geven aan strategische kadervorming. Kwantitatief is echter veel informatie voor handen. De wijze van informeren is niet echt vastgelegd, maar geschiedt wel steeds op dezelfde manier. De raad is zich bewust van zijn controlerende en kaderstellende rol.

Conclusie

De toetsing van de gemeentelijke praktijk aan het normenkader geeft voor beide gemeenten een overwegend positief beeld.

Uiteraard zijn enkele aanscherpingen aan te brengen; deze komen terug bij de aanbevelingen. Een veel belangrijker conclusie die getrokken wordt, is dat alle ontwikkelingen die nu spelen om een heroriëntering vragen van de eigen visie op het sociale domein, ook in relatie tot Delta. In de aanbevelingen wordt daar verder op ingegaan.

Conclusies en aanbevelingen

HET ONDERZOEK EN DE RESULTATEN

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek naar de Verbonden Partij Delta was:

‘Op welke wijze oefenen de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op verbonden partij Delta?’

De Rekenkamercommissie heeft bij deze centrale vraag drie deelvragen geformuleerd; deze gaan over (gemeentelijk) beleid, over de toezichthoudende rol van de gemeente en over de rol van de gemeenteraad. Bij de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamercommissie een normenkader opgesteld, waaraan de antwoorden op de onderzoeksvragen zijn getoetst. Daarmee wordt duidelijk of de beide gemeenten voldoende sturing en controle uitoefenen op Delta.

De toetsing van de gemeentelijke praktijk aan het normenkader geeft een overwegend positief beeld. Het is evident dat op onderdelen verbetering mogelijk is; dit komt in het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen ook naar voren.

Wanneer over het toetsingskader van het onderzoek wordt heengekeken, kan een andere, veel waardevollere conclusie worden getrokken. De ontwikkelingen binnen het sociale domein en de gevolgen die dat heeft voor de Verbonden Partij waarin vijf gemeenten participeren, vragen om daadkracht. Er moet naar onze mening iets gebeuren en dat wil de rekenkamercommissie graag als een centrale boodschap geven.

Centrale boodschap

Zoals uit de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is gebleken, doen zich bij de concrete invulling van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) in de afgelopen jaren geen grote problemen voor. In grote lijnen gezegd is het beleid, de werkwijze, de informatie en de risicobeheersing (bij Delta), op orde. Op termijn is dit echter niet voldoende om verder te kunnen.

Delta: comfortabele én knellende verbinding

Door veranderende omstandigheden en onzekere tijden (financieel, wet- en regelgeving) begint het jasje van de GR te knellen. De belangen tussen de vijf gemeenten en tussen Delta en de gemeenten gaan verschillen en daardoor ook schuren. Dit verscherpt de aandacht voor Delta en de Wsw en zet het onderwerp op de agenda van zowel college als raad, en ook regionaal ontstaat een toenemende mate van attentie.

Tegelijkertijd biedt de GR juist ook (nu nog) een comfortabele jas. De financiële situatie van Delta is nog voldoende, waardoor nog geen bijdrage van de gemeenten wordt gevraagd, de uitvoering loopt en nieuwe wet- en regelgeving nog niet concreet is ingevuld. Dit maakt dat de gemeenten Voorst en Brummen keuzes uitstellen (over de verdeelsleutel, sociale visie, GR) en een wat afwachtende houding aannemen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het vooruitschuiven van het bepalen van rekenregels voor de verdeelsleutel, maar ook uit het niet proactief willen doorzetten van de visie die in 2008/2012 is vastgesteld (netwerkorganisatie, verantwoordelijkheid gemeente als werkgever, allianties lokale bedrijfsleven). Delta wil vooruit, maar Voorst en Brummen (en wellicht de andere GR gemeenten) keren zich een beetje naar binnen en nemen niet hun eigen verantwoordelijkheid hierin.

Daadkracht gevraagd

Er moeten knopen worden doorgehakt. Dat begint met het ontwikkelen van een eigen visie op het sociale domein; ook de andere gemeenten binnen de GR zouden dat moeten doen. In de verschillende gemeenteraden moet dit debat worden gevoerd. Daarna kunnen de verschillende visies en keuzes bij elkaar worden gelegd om duidelijkheid en richting aan Delta te geven. Het is belangrijk om de rol als bestuurder van de GR en als bestuurder van de gemeente hierbij goed te scheiden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN gemeente VOORST

Naast bovenstaande hoofdconclusies voor zowel de gemeente Voorst als Brummen, geeft de Rekenkamercommissie voor de gemeente Voorst de volgende conclusies en aanbevelingen:

Deelvraag A: BELEID

Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan de realisatie van doelen van de gemeente Voorst?

Conclusies

1. De gemeente Voorst heeft beleid geformuleerd dat, hoe summier ook, gebaseerd is op een visie op deelname aan verbonden partijen. Dit beleid biedt aanknopingspunten voor een onderbouwde afweging voor deelname.
2. Deelname aan Delta is in 1969 bepaald en vindt van oorsprong plaats vanuit de noodzaak van regionale samenwerking waar het gaat om de uitvoering van de Wsw. In de afgelopen 5 jaar is er een gezamenlijk visiedocument en een herstructureringsplan (met gezamenlijke doelen) vastgesteld. De gemeentelijke visie op het Sw-bedrijf anno 2013 en de wijze waarop deze past binnen de sociale visie van de gemeente is (nog) niet tot stand gekomen en vastgelegd. De gemeente heeft daarmee nog geen duidelijke visie op de toekomst voor Delta, het Sw-bedrijf in het algemeen en de relatie met een gemeentelijke sociale visie.

Aanbevelingen

1. College, maak meer gebruik van de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting. Door hier risico's en maatregelen expliciet te noemen, kan de aansturing van en controle op verbonden partijen (beter) gemonitord worden en kan de gemeenteraad zijn controlerende taak beter uitoefenen. De in 2012 gekozen weg om de genoemde paragraaf uit te breiden met informatie over getroffen maatregelen, risico's en nieuwe ontwikkelingen, is een goede stap in deze richting.
2. Raad, vul de eigen kaderstellende rol in en vraag het college om een integrale visie op het sociale domein voor te bereiden, zodat in de raad hierover het debat kan worden gevoerd en er keuzes kunnen worden gemaakt. Hiermee wordt (ook) duidelijk of en hoe de gemeente verder wil met Delta en de andere deelnemende gemeenten.

Deelvraag B: GOVERNANCE

In hoeverre geeft het college van de gemeente Voorst, mede in relatie tot andere gemeenten, invulling aan de toezichhoudende rol bij Delta?

Conclusies

1. De gemeente Voorst kent op papier geen afspraken over de interne rolverdeling (tussen ambtelijke organisatie en college, college en raad) en de externe rolverdeling (tussen Delta en gemeente). Er zijn wel werkafspraken gemaakt over de verbonden partijen en er zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van Delta in verschillende documenten. Desondanks is er bij de raad behoefte aan meer samenhangende informatie.
2. Het college is zich bewust van de dubbele petten, er zijn heldere afspraken gemaakt over de verantwoording en deze is conform de gestelde eisen. Ten aanzien van de risicobeheersing is informatie beschikbaar, maar onvoldoende is inzichtelijk hoe op de risico's wordt gestuurd. Daarbij gaat het vooral over financiële risico's en er is minder of geen aandacht voor de bestuurlijke en inhoudelijke risico's.

3. De gemeente Voorst stelt keuzes uit (over de verdeelsleutel, sociale visie, GR) en neemt daarmee een afwachtende houding aan. De gezamenlijke visie die in 2008/2012 is vastgesteld (netwerkorganisatie, verantwoordelijkheid gemeente als werkgever, allianties lokale bedrijfsleven) wordt daardoor niet doorgezet. Delta wil vooruit met de realisatie van de visie die in 2008 is opgesteld, maar de gemeente Voorst keert zich naar binnen en neemt onvoldoende zijn eigen verantwoordelijkheid hierin.

Aanbevelingen

1. College, bied de raad (in aansluiting/aanvulling op de algemene afspraken) heldere, samenhangende informatie. De raad bepaalt de raadsagenda en het college kan de raad daarin faciliteren door op het juiste moment voldoende en samenhangende informatie aan te reiken.
2. Raad, vraag de portefeuillehouder om niet alleen financiële maar ook bestuurlijke en inhoudelijke risico's ten aanzien van Delta en de GR met de raad te delen, bijvoorbeeld middels een raadsmededeling of in de paragraaf verbonden partijen van de meerjarenbegroting.
3. College, de huidige ontwikkelingen vragen om een heroriëntering van de eigen visie op het sociale domein, ook in relatie tot Delta.
 - a. Toon daadkracht en stel een lokale visie op het sociale domein op. Dit is nodig om een strategische keuze te maken of en hoe verder gegaan moet worden met Delta.
 - b. Overleg bij het maken van een strategische keuze met de overige deelnemende gemeenten in Delta; draagvlak ook buiten de gemeente is nodig om de lokale keuze optimaal te realiseren.
 - c. Informeer en betrek de raad vroegtijdig, zodat hij zijn kaderstellende rol optimaal kan vervullen.

Deelvraag C: ROL VAN DE RAAD

In hoeverre kan de gemeenteraad van de gemeente Voorst zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

Conclusie

Sinds de ontstane financiële problematiek bij Delta besteedt de raad van Voorst meer aandacht aan het Sw-bedrijf. Hij vervult vooral de controlerende rol. Zijn kaderstellende rol vult hij (nog) niet actief in.

Aanbevelingen

1. Raad, pak de eigen (controlerende en kaderstellende) rol op en vraag het college om een visie op te stellen.
2. Raad, vraag het college om heldere, samenhangende informatie en maak aan het college kenbaar als de informatie niet voldoet aan de behoefte. (zie ook aanbeveling 1 bij deelvraag B: governance)
3. Raad, voer het debat op grond van de voorstellen van het college met betrekking tot een lokale sociale visie en geef door middel van het raadsbesluit richting aan de toekomst van het begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN gemeente BRUMMEN

Naast de hoofdconclusies voor zowel de gemeente Voorst als Brummen, geeft de Rekenkamercommissie voor de gemeente Brummen de volgende conclusies en aanbevelingen:

Deelvraag A: BELEID

Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan de realisatie van doelen van de gemeente Brummen?

Conclusies

1. De gemeente Brummen heeft geen vastgestelde visie op deelname aan verbonden partijen, behoudens het uitgangspunt dat een 'publiek belang' moet worden gediend. Er is geen nota 'Verbonden Partijen' waarin voorwaarden of afwegingskaders voor deelname zijn geformuleerd. Deelname wordt per verbonden partij bepaald aan de hand van een raadsvoorstel.
2. Deelname aan Delta is in 1969 bepaald en vindt plaats vanuit de noodzaak van regionale samenwerking waar het gaat om de uitvoering van de Wsw. In de afgelopen 5 jaar is er een gezamenlijk visiedocument en een herstructureringsplan (met gezamenlijke doelen) vastgesteld. De gemeentelijke visie op het Sw-bedrijf anno 2013 en de wijze waarop deze past binnen de sociale visie van de gemeente is niet duidelijk vastgelegd in documenten. Er is wel commitment binnen de gemeentelijke organisatie voor de ingezette modernisering.

Aanbevelingen

1. College, stel een nota "Verbonden Partijen" op waarin de visie op de samenwerking in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelen tot uitdrukking komt. Maak daarnaast meer gebruik van de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting. Daarmee kan de aansturing van en controle op verbonden partijen beter worden gemonitord en kan de gemeenteraad zijn controlerende taak beter uitoefenen. Neem ten minste die onderdelen op die volgens de financiële verordening in de paragraaf moeten terugkomen. Als aanvulling daarop kunnen nog de risico's en getroffen maatregelen worden beschreven.
2. Raad, vul de eigen kaderstellende rol verder in en vraag het college om een integrale visie op het sociale domein voor te bereiden, zodat in de raad hierover het debat kan worden gevoerd en er ook keuzes kunnen worden gemaakt. Hiermee wordt duidelijk of en hoe de gemeente verder wil met Delta en de andere deelnemende gemeenten. De conceptvisie op de drie decentralisaties en de meerjarennota Wmo kan daar overigens voor worden gebruikt.

Deelvraag B: GOVERNANCE

In hoeverre geeft het college van de gemeente Brummen, mede in relatie tot andere gemeenten, invulling aan de toezichthoudende rol bij Delta?

Conclusies

1. De gemeente Brummen kent op papier geen afspraken over de interne rolverdeling (tussen ambtelijke organisatie en college, college en raad) en de externe rolverdeling (tussen Delta en gemeente). Er zijn wel werkafspraken gemaakt over de verbonden partijen en er zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van Delta in verschillende documenten. Desondanks is er bij de raad behoefte aan meer samenhangende informatie.

2. Het college is zich bewust van de dubbele petten en om de rollen bewuster te scheiden zijn specifieke afspraken gemaakt en een werkwijze van beleidsafstemmend en beleidsvormend overleg wordt benut. Ten aanzien van de risico's beschrijft Delta welke maatregelen zijn genomen om een gezond financieel beleid te voeren. Er wordt niet in gegaan op de wijze waarop risicobeheersing plaatsvindt. Er is minder aandacht voor bestuurlijke en inhoudelijke risico's.
3. De gemeente Brummen stelt keuzes uit (over de verdeelsleutel, sociale visie, GR) en neemt daarmee een afwachtende houding aan. De gezamenlijke visie die in 2008/2012 is vastgesteld, wordt daardoor niet optimaal gerealiseerd. Delta wil vooruit, maar de gemeente Brummen keert zich naar binnen en neemt onvoldoende zijn eigen verantwoordelijkheid hierin.

Aanbevelingen

1. Raad, vraag het college om heldere, samenhangende informatie en maak het aan het college kenbaar als de informatie niet voldoet aan de behoefte. De raad bepaalt de raadsagenda en het college kan de raad daarin faciliteren door op het juiste moment voldoende en samenhangende informatie aan te reiken.
2. Raad, vraag de portefeuillehouder om niet alleen de financiële, maar ook de bestuurlijke en inhoudelijke risico's ten aanzien van Delta en de GR met de raad te delen. Dit kan via een raadsmededeling of in paragraaf Verbonden partijen.
3. College, de huidige ontwikkelingen vragen om een heroriëntering /afmaken van de eigen visie op het sociale domein, ook in relatie tot Delta.
 - a. Toon daadkracht en werk de conceptvisies die er liggen ten aanzien van de drie decentralisaties en de Wmo liggen, verder uit. Dit is nodig om een strategische keuze te maken of en hoe verder gegaan moet worden met Delta.
 - b. Overleg bij het maken van een strategische keuze met de overige deelnemende gemeenten in Delta; draagvlak ook buiten de gemeente is nodig om de lokale keuze optimaal te realiseren.
 - c. Informeer en betrek de raad vroegtijdig, zodat hij zijn kaderstellende rol optimaal kan vervullen.

Deelvraag C: ROL VAN DE RAAD

In hoeverre kan de gemeenteraad van de gemeente Brummen zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

Conclusie

Sinds de ontstane financiële problematiek bij Delta besteedt de raad van Brummen meer aandacht aan het Sw-bedrijf. Hij vervult vooral de controlerende rol, maar vervult op gezette, specifieke momenten ook wel een sturende en kaderstellende rol.

Aanbevelingen

1. Raad, vraag het college (zie ook eerdere aanbevelingen) om de visie af te ronden. Voer het debat op grond van de voorstellen van het college met betrekking tot deze geformuleerde lokale sociale visie en geef door middel van het raadsbesluit richting aan de toekomst van het begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Raad, vraag het college om heldere, samenhangende informatie en maak aan het college kenbaar als de informatie niet voldoet aan de behoefte. (zie ook aanbeveling 1 bij deelvraag B: governance)

1. Onderzoeksverantwoording

Aanleiding onderzoek

Raadsleden voelen zich vaak op grote afstand staan van verbonden partijen. Het uitvoeren van de sturende en controlerende rol is dan een uitdaging en veel raadsleden hebben het gevoel onvoldoende grip te hebben. De Rekenkamercommissie Brummen en Rekenkamercommissie Voorst hebben bij de start van dit onderzoek allereerst de problematiek van verbonden partijen verhelderd in een uitgebreide onderzoeksopzet (als bijlage opgenomen in dit rapport). Daarin komt naar voren dat het college een centrale rol vervult bij de sturing en controle van verbonden partijen. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, zo blijkt, wordt mede bepaald door de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn toezichhoudende rol. Hoe dit in de praktijk werkt, hebben de beide Rekenkamercommissies onderzocht voor één specifieke verbonden partij, de Sociale Werkvoorziening Delta. De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is op afstand geplaatst in een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Bronckhorst, Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen. Door de huidige economische situatie en veranderende wetgeving zijn de uitvoering van de Wsw, het SW-bedrijf en de gemeenten voor een uitdaging komen te staan. Er dienen zich vragen aan zoals: kan Delta uit de rode cijfers blijven? Op welke manier is het toezicht vanuit gemeenten geregeld en volstaat dit nog? Hoe wordt geborgd dat gemeentelijke doelstellingen worden gehaald en hoe kunnen de colleges en raden hierop sturen en controleren? Past de organisatievorm bij de huidige ontwikkelingen en welke alternatieven zijn er? Deze uitdagingen staan centraal in het onderzoek van de rekenkamercommissie.

Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale vraag en drie deelvragen geformuleerd:

“Op welke wijze oefenen de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op de verbonden partij Delta?”

- A. Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan de realisatie van doelen van de gemeenten Voorst en Brummen?
- B. In hoeverre geven de colleges van de gemeenten Voorst en Brummen, mede in relatie tot andere gemeenten, invulling aan de toezichhoudende rol bij Delta?
- C. In hoeverre kunnen de gemeenteraden van de gemeenten Voorst en Brummen hun kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

Bij deze vragen heeft de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld (zie bijlage nummer 2).

Onderzoeksuitvoering

De definitieve onderzoeksopzet is gemaakt op basis van een vooronderzoek. Daarbij zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd, is een verkennend gesprek gevoerd met de beleidsverantwoordelijk ambtenaren en is aan de Auditcommissies een eerste concept van de onderzoeksopzet voorgelegd. De resultaten van het vooronderzoek zijn opgenomen in de bijlagen. Centraal in het vooronderzoek stonden het formuleren van de onderzoeksvragen en het opstellen van een normenkader. Omdat de rekenkamercommissie het onderzoek bij Delta

door een extern bureau heeft laten uitvoeren, zijn de definitieve onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld na overleg met dit bureau. Het onderzoek beperkt zich tot Delta. Delta is een samenwerking van de gemeenten Voorst, Brummen, Bronckhorst, Zutphen en Lochem om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te kunnen voeren.

De rekenkamercommissie richt zich met name op de huidige situatie en de actuele ontwikkelingen ten aanzien van de sociale werkvoorziening Delta. De onderzoeksperiode richt zich daarom op de jaren 2009-2012. Daarnaast is er gekeken naar de oprichting van Delta in 1969 en worden actuele ontwikkelingen, zoals de invoering van de participatiewet meegenomen.

De uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode november 2012 – januari 2013. In deze periode heeft Necker van Naem in opdracht van de rekenkamercommissie een documentenanalyse uitgevoerd, interviews gehouden bij beide gemeenten en bij Delta en een gezamenlijke raadsworkshop gehouden. Na de onderzoeksperiode is het concept-rapport opgesteld, de ambtelijke wederhoorprocedure doorlopen en de definitieve rapportage uitgebracht.

Leeswijzer

Als eerste vond u de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Vervolgens zijn de bevindingen uit het onderzoek opgenomen. Hoofdstuk 2 gaat in op het beleid voor verbonden partijen in het algemeen en het beleid voor de Sociale Werkvoorziening Delta in het bijzonder. Daarnaast is er aandacht voor de deelname aan Delta en de vertaling van het beleid naar de uitvoering. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de toezichthoudende rol van de gemeenten ten aanzien van Delta. Daarin is aandacht voor de risico's die zich (kunnen) voordoen op financieel, politiek-bestuurlijk, organisatorisch en beleidsinhoudelijk niveau. Hoofdstuk 4 gaat in op de rol van de gemeenteraden, de wijze waarop raden worden gefaciliteerd om hun rol te vervullen en in hoeverre zij deze actief oppakken.

2. Beleid

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op het beleid van de gemeenten Voorst en Brummen ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen en de sociale werkvoorziening Delta in het bijzonder. Daarbij komt het afwegingskader om aan verbonden partijen deel te nemen, voor Delta in het bijzonder, aan bod. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de vertaling van het beleid voor Delta naar de uitvoeringspraktijk behandeld.

2.1 Algemeen beleidskader verbonden Partijen

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) worden eisen gesteld aan de paragraaf Verbonden partijen in de begroting en jaarstukken. Volgens art. 15 BBV bevat de paragraaf tenminste:

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Gemeente Voorst

Deelname aan verbonden partijen

Het kader voor verbonden partijen van de gemeente Voorst bestaat uit met name een afwegingskader voor deelname, dat in een aparte notitie is opgenomen (zie hieronder). Er moet bijvoorbeeld een publiek belang zijn. In de paragraaf Verbonden partijen wordt dit publieke belang omschreven en wordt op die manier een relatie gelegd tussen visie en concrete doelstelling.¹ Beleidsvoornemens zijn summier in de paragraaf opgenomen. Een voorbeeld van een beleidsvoornemen is dat de deelnemers aan Delta in 2013 opnieuw naar de verdeelsleutel voor het opvangen van de tekorten zullen kijken.²

Algemeen beleidskader verbonden partijen

Het beleid op verbonden partijen is in Voorst vastgelegd in de *Notitie verbonden partijen*, die de gemeenteraad op 27 september 2004 heeft vastgesteld (hierna: *Notitie*). De *Notitie* bevat de belangrijkste kaders voor verbonden partijen. De definitie die de gemeente voor verbonden partijen in de *Notitie* hanteert, luidt: "een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon waarin de gemeente Voorst een bestuurlijk én een financieel belang heeft."³ Onder het bestuurlijk belang verstaat de gemeente "zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht".⁴ De gemeente doelt met het financieel belang op "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."⁵

Om te bepalen of de gemeente deelneemt aan een verbonden partij heeft zij een afwegingskader in de *Notitie* vastgesteld, waarin in enkele stappen een aantal voorwaarden wordt getoetst:

1. publiek belang aanwezig?
2. passende vorm: publiekrechtelijk of privaatrechtelijk?
3. mate van betrokkenheid?
4. risico's deelname in kaart?

De definitie van het publieke belang staat niet vast: dit wordt voor elke verbonden partij bepaald en vastgesteld in de individuele besluiten tot deelname.⁶ Volgens de gemeente is deelname aan een publiekrechtelijke

¹ Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016, gemeente Voorst, pp. 77-80.

² Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016, gemeente Voorst, p. 83.

³ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 1.

⁴ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 2.

⁵ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 1.

⁶ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 4.

rechtspersoon op zijn plaats wanneer volledige betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is, maar zij gezien de schaalaspecten niet in haar eentje het publieke belang kan behartigen. Deelname aan een privaatrechtelijke rechtspersoon komt in beeld wanneer volledige betrokkenheid niet noodzakelijk is. Daarbij is het volgens de gemeente van belang om te bepalen of zij niet eveneens het publieke belang kan behartigen als opdrachtgever, subsidie- of regelgever. In dit geval is deelname aan een rechtspersoon niet passend. Het wordt uit de notitie niet duidelijk hoe de mate van betrokkenheid wordt bepaald.⁷ Voorbeelden van risico's die de gemeente Voorst voorafgaand aan deelname in kaart probeert te brengen, zijn de verplichte afdekking van tekorten, de aanwezigheid van verstrekte geldleningen en garanties en de omvang van het aandelenkapitaal. Om zicht te houden op de risico's zet de gemeente verschillende monitoringsinstrumenten in. Zij noemt in de *Notitie* het beoordelen c.q. goedkeuren van de begroting en de jaarrekening, specifieke besluiten en een beoordeling van de nakoming van gewenste prestaties en geleverde kwaliteit. Deze aspecten dienen te worden vastgelegd en er dient over te worden gerapporteerd aan de raad.⁸ De informatie die volgens de *Notitie* is vereist, komt integraal overeen met de informatie in de paragraaf Verbonden partijen van de jaarrekening en de begroting van de gemeente.

Informatie per verbonden partij

Naast de algemene voorwaarden voor de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, brengt de gemeente Voorst in zowel de *Notitie* als de paragraaf Verbonden partijen schematisch informatie per verbonden partij in kaart. Tot 2012 rapporteerde de gemeente in de programmabegroting over het publiek belang, het financieel belang en de (mate van) zeggenschap. In de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting 2013 brengt zij daarnaast voor elke verbonden partij informatie in kaart over de aard, de bestuurlijk vertegenwoordiger, de vestigingsplaats, een omschrijving, risico's en getroffen maatregelen en ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is hieronder voor de verbonden partij Delta weergegeven.⁹

Informatie t.a.v. Werkvoorzieningsschap Delta in de paragraaf Verbonden partijen

Verbonden partij	Werkvoorzieningsschap Delta
Aard	Gemeenschappelijke Regeling
Bestuurlijk vertegenwoordiger	Wethouder Edo Horstman
Vestigingsplaats	Zutphen
Omschrijving	Delta is de partner van gemeenten, het werkplein en werkgevers bij de arbeidsparticipatie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
Zeggenschap	Bestuurslidmaatschap AB (1+1 plv) ¹⁰
Openbaar belang/doel	Het op adequate schaal kunnen uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening met het tot stand brengen en beheren van het ten behoeve van die uitvoering vereiste werkverband.
Financieel belang	Het financieel beleid van Delta is gericht op een sluitende exploitatie zonder een bijdrage van de deelnemende gemeenten. Bedrijfseconomische risico's moeten afgedekt zijn door adequate reserves en voorzieningen. Er is een zodanige algemene reserve dat tegenvallers tot op zekere hoogte kunnen worden opgevangen. De bijdrage van de deelnemende gemeenten blijft beperkt tot een bijdrage in de bestuurskosten

⁷ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 4.

⁸ Jaarstukken 2011, gemeente Voorst, p. 77.

⁹ Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016, gemeente Voorst, p. 83.

¹⁰ Zoals wij verderop in het rapport toelichten, wordt het DB uit het AB gevormd.

Risico's en getroffen maatregelen	Deelnemers gemeenschappelijke regeling zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten. Met de te verwachten wijzigingen van het rijksbeleid worden aanzienlijke tekorten verwacht. Voor Voorst is het aandeel daarin 30%. Daarnaast wordt er gesleuteld aan de verdeelsleutel voor de exploitatietekorten. De gevolgen daarvan voor Voorst nog niet bekend.
Ontwikkelingen	Duidelijk is dat Delta op korte termijn met tekorten rekening moet houden, die naar verwachting niet meer opgevangen kunnen worden binnen het eigenvermogen van Delta.

In de jaarstukken is het verslag over de verbonden partijen minder uitgebreid. Hierin is het openbaar belang, het financieel belang en de zeggenschap opgenomen. Daarnaast wordt over een periode van vier jaren, gerapporteerd over de ontwikkeling van het eigen en het vreemd vermogen.¹¹ In de P&C-documenten is geen informatie opgenomen over (geleverde) prestaties voor de verbonden partijen.

Gemeente Brummen

Deelname aan verbonden partijen

In de gemeente Brummen wordt in de paragraaf Verbonden partijen geen algemene visie op verbonden partijen weergegeven en de wijze waarop deelname zou moeten bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Ook is niet specifiek gemaakt wanneer, en op grond waarvan, de gemeente besluit tot deelname aan een partij.¹² In de praktijk is het zo dat wanneer het college een samenwerkingsverband wil aangaan, de raad door middel van een raadsvoorstel wordt gevraagd instemming te verlenen en de mogelijkheid krijgt om wensen en bedenkingen te uiten. De gemeente Brummen heeft enkele beleidsvoornemens voor verbonden partijen opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen (zie hieronder).

Algemeen beleidskader verbonden partijen

De gemeente Brummen heeft geen specifieke notitie voor verbonden partijen vastgesteld. De gemeente geeft in de programmabegroting aan dat zij overgaat tot deelname aan een verbonden partij, wanneer dit in het 'publieke belang' is.¹³ Er is geen afwegingskader voor deelname vastgesteld. De gemeente Brummen heeft wel kaders voor verbonden partijen vastgesteld in de begrotingsvoorschriften en de *Financiële verordening*, die gezamenlijk de visie op verbonden partijen vormen.

In de begrotingsvoorschriften van 2004 heeft de gemeente de definitie van een verbonden partij vastgelegd: "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft".¹⁴ Onder een bestuurlijk belang verstaat de gemeente dat zij zeggenschap heeft via vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Met het financiële belang doelt zij op het bedrag dat de gemeente aan de verbonden partij ter beschikking stelt en dat niet verhaalbaar is, of het bedrag waarvoor de gemeente aansprakelijk is in het geval dat de verbonden partij failliet zou gaan of haar verplichtingen niet langer kan nakomen.¹⁵

De bepalingen in de *Financiële verordening* over verbonden partijen hebben met name betrekking op de wijze waarop rapportage over de partijen dient plaats te vinden. Zo is in de *verordening* bepaald dat verbonden partijen het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financiële resultaat en de zeggenschap van

¹¹ Jaarstukken 2011, gemeente Voorst.

¹² Programmabegroting 2013-2016, gemeente Brummen p. 75.

¹³ Programmabegroting 2013-2016, gemeente Brummen, p. 75.

¹⁴ Programmabegroting 2013-2016, gemeente Brummen, p. 75.

¹⁵ Programmabegroting 2013-2016, gemeente Brummen, p. 75.

de gemeente moeten registreren. Daarnaast zijn in de verordening de aspecten opgenomen waarover in de begroting en het jaarverslag dient te worden gerapporteerd. Het betreft onder andere de visie en de beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen, het financieel belang in de partijen, het aangaan, wijzigen en beëindigen van deelnemingen en eventuele problemen. Tot slot is in de *verordening* het wettelijk voorschrift opgenomen dat de raad, bij het vormen van een verbonden partij, vooraf om toestemming moet worden gevraagd.¹⁶ Het aantal bepalingen in de verordening en de begrotingsvoorschriften komt niet overeen, maar zijn niet tegenstrijdig.

Informatie per verbonden partij

De aspecten die volgens de *Financiële verordening* en de begrotingsvoorschriften in de paragraaf Verbonden partijen moeten staan, komen niet allemaal terug in de begroting en jaarrekening. In de paragraaf Verbonden partijen in de jaarrekening gaat de gemeente in op het openbaar belang, het financieel belang, de beleidsvoornemens van de gemeente en ontwikkelingen.¹⁷ Problemen en risico's zijn niet in de paragraaf opgenomen. Een voorbeeld van hoe de gemeente over deze informatie rapporteert in de paragraaf Verbonden partijen is hieronder voor de verbonden partij Delta weergegeven:

Informatie t.a.v. Werkvoorzieningsschap Delta in de paragraaf Verbonden partijen¹⁸

Het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt behartigd

Het Werkvoorzieningsschap Regio Zutphen is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Bronckhorst, Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen, die uitvoering geeft aan de Wet Sociale Werkvoorziening. In dit werkgebied wordt werk geboden aan zo'n 1.000 medewerkers met een arbeidshandicap van verstandelijke, lichamelijke of psychische aard. Er wordt gezorgd voor werk, arbeidsontwikkeling van het individu en de bevordering van de geschiktheid van mensen voor de reguliere arbeidsmarkt.

Het financiële belang

Het financieel beleid van Delta is gericht op een sluitende exploitatie zonder een bijdrage van de deelnemende gemeenten. Bedrijfseconomische risico's moeten afgedekt zijn door adequate reserves en voorzieningen. De bijdrage van de deelnemende gemeenten blijft beperkt tot een bijdrage in de bestuurskosten. Het aandeel van Brummen in het totaalbedrag van ruim € 70.000 is € 10.300. Daarnaast ontvangen de gemeenten sinds 2008 de rijksbijdrage voor de werkvoorziening. Voor de eerste 5 jaar, dus tot en met 2012, is de afspraak gemaakt dat de gemeente het gehele bedrag aan rijksbijdrage doorsluisst naar Delta. Deze afspraak is verlengd voor 2013. In 2013 gaat het naar verwachting om een bedrag van circa € 2.344.000.

Beleidsvoornemens gemeente Brummen

De nadere uitwerking van de beoogde nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwv) zal bepalend zijn voor welke rol Delta bij de gemeentelijke taak van participatiebeleid en daarbinnen van werkvoorzieningsschap gaat invullen.

Ontwikkelingen

Het wetsvoorstel Wet werken naar vermogen (Wwv) is controversieel verklaard. Het demissionaire kabinet heeft de herstructureringsfaciliteit voor de omvorming van ons SW-bedrijf Delta ingetrokken. De gemeenten van de GR Delta hebben Delta de opdracht gegeven om de koers "zo regulier mogelijk, aangepast waar nodig" uit 2009 onverkort voort te zetten.

¹⁶ Financiële verordening, gemeente Brummen 2006, art. 21.

¹⁷ Jaarstukken 2011, gemeente Brummen, 28 juni 2012, p. 77.

¹⁸ Programmabegroting 2013-2016, gemeente Brummen p. 80.

2.2 Deelname aan verbonden partij Delta

De gemeente Brummen en Voorst nemen deel aan het Sociale Werkvoorzieningschap Delta. Andere deelnemende gemeenten zijn Bronckhorst, Lochem en Zutphen. Vanaf 1969 geeft Delta voor de vijf gemeenten uitvoering aan de Wet sociale werkvoorziening binnen een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Onder de invloed van nieuwe wetgeving (o.a. de Wajong en de Participatiewet) heeft Delta tegenwoordig tevens een rol bij de arbeidsparticipatie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen. Het doel is om zoveel mogelijk mensen naar de reguliere arbeidsmarkt te begeleiden.¹⁹

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen rond de oprichting van de sociale werkvoorziening, de ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan en de wijze waarop de gemeenten Voorst en Brummen hierbij betrokken zijn geweest.

Oprichting en herziening GR

De GR wordt in 1969 opgericht. De exacte motieven over oprichting en de discussie die daarbij (al dan niet) heeft gespeeld in de raad, is niet meer goed te achterhalen.²⁰ In de GR van 1969 is beschreven dat “het voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening noodzakelijk is dat regionale werkverbanden worden aangewezen en in stand worden gehouden”.²¹ Er zijn in de GR geen nadere doelen benoemd die de gemeenten met de sociale werkvoorzieningsschappen willen bereiken. Tussen 1972 en 1992 hebben er zeven wijzigingen van de GR voorgedaan. Deze hadden onder andere betrekking op de goedkeuring van de begroting en jaarrekening en een aantal keer over de verdeling in de exploitatie en de bijdrage per gemeente bij een eventueel tekort.²² Een belangrijk discussiepunt tijdens deze herzieningen is de verdeelsleutel bij tekorten.²³ Hierover bereiken de gemeenten nooit overeenstemming. Omdat er geen tekorten zijn, is er geen directe aanleiding om een verdeelsleutel vast te stellen. In 2006 is de GR voor het laatst aangepast. In de nieuwe regeling is onder andere toegevoegd dat de GR wordt getroffen om de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten, op het gebied van de sociale werkvoorziening, te behartigen. Volgens de GR heeft het werkvoorzieningsschap een tweeledige taak:

- het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening voor zover dit wordt gevorderd van de besturen der deelnemende gemeenten;
- het tot stand brengen en beheren van de ten behoeve van die uitvoering gewenste bedrijfsorganisatie.²⁴

Modernisering Delta 2008

In 2008 kregen gemeenten meer sturingsmogelijkheden ten aanzien van de Wsw doordat het rijksbudget voor de financiering van de Wsw direct aan gemeenten werd betaald. Op die manier werd de regierol van de gemeente versterkt en kreeg zij meer beleidsruimte om participatie van haar inwoners te vergroten. Deze ontwikkeling was voor het bestuur van Delta aanleiding om een werkgroep een visiedocument op te laten stellen over de positie van Delta op het gebied van arbeidsintegratie in relatie tot moderniseringsvoorstellen Wet sociale werkvoorziening. De werkgroep bestond uit ambtenaren van de vijf gemeenten en medewerkers van Delta. Het visiedocument is vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van Delta en beoogde richting te geven aan beleidsontwikkelingen rondom de Wsw per 1 januari 2008 en de waarborging van de Wsw (zie paragraaf 2.3).²⁵ In de gemeente Voorst heeft er op 10 december 2007 een ronde-tafelgesprek met de raad plaatsgevonden over het visiedocument.²⁶ De raad van Voorst heeft op 17 december 2007 het visiedocument behandeld.

¹⁹ Delta, brief toekomst Sw en Delta, voor gemeenteraad, 9 februari 2011, p. 4.

²⁰ Pas in 2004 wordt een afwegingskader vastgesteld.

²¹ Gemeenschappelijke regeling betreffende de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Sociaal werkvoorzieningschap regio Zutphen), 18 december 1969, p. 1.

²² Wijziging gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Delta te Zutphen, 22 december 1988.

²³ Wijziging gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Delta te Zutphen, 23 april 1992.

²⁴ Gemeenschappelijke regeling Delta, 30 juni 2006, artikel 4 lid 2.

²⁵ Adviesnota B&W/Raadsvergadering, gemeente Brummen, 13 november 2007.

²⁶ Verslag van de Rondetafelgesprekken van de raad van Voorst op maandag 10 december 2007, p. 3.

Daarbij zijn door enkele fracties vragen gesteld over de ontwikkelingen op rijksniveau en de financiële informatie.²⁷ De raad heeft het visiedocument unaniem en zonder wijzigingen vastgesteld.²⁸

In de gemeente Brummen is voorafgaand aan de aanbieding aan de raad een ambtelijke adviesnota aan het college gepresenteerd, waarin het belang van de modernisering onderstreept wordt. De nota schetst tevens keuzemogelijkheden voor de toekomst: volledige uitbesteding, gedeeltelijke uitbesteding of het geheel door de gemeente laten uitvoeren.²⁹ Omdat de laatste twee mogelijkheden verstreckende bestuurlijke en financiële gevolgen hebben³⁰, adviseert de accountant voor volledige uitbesteding te kiezen. In de adviesnota wordt de rol van de raad geëxpliciteerd, door de momenten te benoemen waarop besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot cliëntenparticipatie en het persoonsgebonden budget. De raad kiest uiteindelijk voor volledige uitbesteding en stelt op 24 januari 2008 het visiedocument als hamerstuk vast.³¹

2.3 Inhoudelijk beleid Delta

In de GR zijn geen inhoudelijke doelen opgenomen; zij geeft het bestuurlijk arrangement weer. De GR noemt wel de twee belangrijkste taken van het sociale werkvoorzieningschap. Dat zijn de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening en het tot stand brengen en beheren van de ten behoeve van die uitvoering gewenste bedrijfsorganisatie.³² Inhoudelijk beleid staat verwoord in het visiedocument uit 2008, de begrotingen van Delta en de gemeenten en het Herstructureringsplan uit 2012 (zie hieronder).

Opgaven sociaal, regie en financieel

Het visiedocument (2008) onderscheidt drie opgaven voor de gemeenten en geeft aan hoe Delta hierbij in de toekomst een rol kan spelen. Het gaat om een sociale opgave, een regie opgave en een financiële opgave. Bij de *sociale opgave* spelen twee componenten een rol:

- een beweging van binnen naar buiten, die gericht is op werken in een zo regulier mogelijke omgeving door het verder ontwikkelen van detachering en begeleid werken;
- een bredere inzet van de sociale werkvoorziening als arbeidsmarktinstrument. Daarbij gaat het om de bredere inzet vanuit de Wwb, AWBZ/Wmo en het maken van de verbinding met de zorg en het onderwijs. Ook de vijf gemeenten zelf nemen een verantwoordelijkheid in het bieden van werkgelegenheid.³³

Gemeenten hebben tevens een nieuwe *regietaak*. De onttrekking van elementen van de uitvoering heeft gevolgen voor een efficiënte uitvoering, coördinatie van formatie en de inzet van SW-gelden. De vijf gemeenten maken dan ook scherpere afspraken met Delta in een managementcontract. Zij kiezen ervoor Delta voor een periode van drie jaren integraal de Wsw uit te laten voeren. In deze periode vindt een heroverweging plaats over de uitvoering van de Wsw, de wijze van samenwerken met Delta en de toekomst van de GR. Belangrijke elementen in deze heroverweging zijn:

- lokale wensen als vertrekpunt van de collectieve dienstverlening;
- structureel karakter samenspel van de gemeenteraad en het bestuur van Delta;
- integrale sturing op het brede veld van participatiebeleid en arbeidsmarktbeleid.

De *financiële opgave* bestaat uit het beheer van het volledige budget voor de Wsw (overheveling vanuit het rijk). De overheveling van het gehele lumpsumbudget van de gemeenten naar Delta is wenselijk. Het 'achterhouden' van een deel van het budget zou ten koste gaan van de schaalvoordelen, maar ook van het solidariteitsprincipe. Wederom wordt bij het vaststellen van het visiedocument de verdeelsleutel als discussiepunt opgeworpen, maar worden hierover geen besluiten genomen.³⁴

²⁷ Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op maandag 17 december 2007, p. 3.

²⁸ Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op maandag 17 december 2007, p. 19.

²⁹ Adviesnota Visiedocument modernisering Wet Sociale Werkvoorziening, 13 november 2007, p. 2.

³⁰ Zoals uittreedvergoedingen, overname van het personeel van Delta en verstoorde bestuurlijke relaties.

³¹ Notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Brummen, 24 januari 2008, p. 2.

³² Gemeenschappelijke regeling Delta, 30 juni 2006, artikel 4 lid 2.

³³ Visiedocument modernisering Wet sociale Werkvoorziening en positie Delta, november 2007, p. 11.

³⁴ Visiedocument modernisering Wet sociale Werkvoorziening en positie Delta, november 2007, pp. 13-17.

Zo regulier mogelijk

In de periode 2010-2012 is door het Kabinet Rutte I gewerkt aan het wetsvoorstel Werken naar vermogen. Het wetsvoorstel beoogde verschillende wetten – Wwb, Wsw, Wajong – te integreren en arbeid naar vermogen in een zo regulier mogelijke omgeving te stimuleren. Omvorming van de SW-sector was daarvoor nodig en er werd dan ook een herstructureringsfaciliteit vanuit het rijk beschikbaar gesteld om de transitie naar een passende bedrijfsvoering mogelijk te maken. In dit kader hebben de deelnemende gemeenten aan Delta voor de periode 2012-2018 gezamenlijk het Herstructureringsplan opgesteld. Hoewel de financiële bijdrage voor de transitie vanuit het rijk na de val van het kabinet in 2012 kwam te vervallen, zijn de inhoudelijke doelen en doelen voor de bedrijfsvoering uit het plan vastgesteld en doorgezet. Dat is ook in de paragrafen Verbonden partijen in de programmabegrotingen van Brummen en Voorst aangegeven. De doelen in het plan zijn in lijn met de koers die in het visiedocument van 2008 is vastgesteld. De missie en visie laten zich samenvatten als ‘zo regulier mogelijk, aangepast waar nodig’.³⁵ Overkoepelend doel voor de uitwerking van de herstructurering luidt: *“Delta wordt omgevormd tot een netwerkorganisatie met samenwerkingsverbanden in zowel het publieke als het private domein. Gedurende de transitiefase zullen kennis en kwaliteiten van het huidige bedrijf worden ingezet in de bredere omvorming van de sociale zekerheid en de Wet werken naar vermogen in het bijzonder.”*³⁶

In het herstructureringsplan zijn doelen voor zowel de lange als de korte termijn gedefinieerd. Deze moeten passen bij de omvorming van de sociale zekerheid en het destijds geformuleerde voornemen tot de invoering van de Wet Werken naar Vermogen (Wwv, nu de Participatiewet).

Het plan onderscheidt zes doelstellingen voor de korte termijn (voor de periode 2012-2014). Het betreft de volgende:

- vanuit het activerings- en detacheringsbedrijf Delta is een subregionale detacheringsfaciliteit gevormd. Deze behartigt onder meer het werkgeverschap voor de huidige SW-medewerkers;
- de dienstverlenende werkbedrijven van Delta zijn omgevormd tot publiek-private allianties die minimaal duurzame en loonvormende arbeidsmogelijkheden bieden voor de huidige SW-medewerkers;
- overige dienstverlenende werkzaamheden worden kern-, gebieds- en wijkgericht ingezet en maken onderdeel uit van gemeentelijke opdrachten en maatschappelijke participatie;
- loonvormende industriële werkzaamheden zijn omgevormd tot publiek-private allianties die duurzame arbeidsmogelijkheden voor de huidige SW-medewerkers borgen;
- de huidige beschutte arbeid van Delta wordt regionaal en lokaal en in samenwerking met zorg- en Wmo-organisaties vormgegeven;
- binnen de kaders van het vastgesteld sociaal plan wordt loopbaanondersteuning en outplacement geboden aan boventallig ondersteunend personeel dat niet kan worden herplaatst in de getransformeerde bedrijfsactiviteiten.³⁷

De gemeenten onderscheiden tevens vier doelen voor de langere termijn:

- het gebouw voor industriële werkzaamheden heeft een andere bestemming gekregen;
- de loopbaantrajecten voor de boventallige professionele staf zijn afgerond;
- er is een efficiënte (sub)regionale uitvoeringsorganisatie voor de oude en nieuwe wetgeving;
- de governancestructuur sluit aan bij de uitgewerkte organisatorische keuzes.³⁸

Delta heeft de doelen in het plan volgens de SMART-methode uitgewerkt en in de aanvraag van het herstructureringsfonds financieel onderbouwd.

In de programmabegrotingen van de gemeenten wordt de inzet op reguliere arbeidsplaatsing en de omvorming naar een netwerkorganisatie overgenomen. De programmabegrotingen behandelen daarnaast een aantal beoogde prestaties voor de uitvoeringspraktijk en een aantal opgaven voor de toekomst, zoals dreigende

³⁵ Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling, p. 3.

³⁶ Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling p. 4.

³⁷ Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling, p. 4.

³⁸ Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling, p. 4.

tekorten bij Delta en nieuwe wetgeving. In 2013 wordt opnieuw het vraagstuk rondom de verdeelsleutel op tafel gelegd, maar wordt geen voorstel gedaan voor de rekenregel.³⁹ Tot 2015 kunnen de tekorten worden opgevangen door de algemene reserve van Delta, maar vanaf 2015 zullen de gemeenten moeten bijdragen. De noodzaak om tot concrete afspraken te komen over verdeling van financiële verantwoordelijkheden wordt benadrukt, maar niet opgepakt. Ook is in interviews aangegeven dat er geen concrete afspraken worden gemaakt over de inhoudelijke (bestuurlijke) stappen die gezet moeten worden om tot een netwerkorganisatie te komen. Door alle ontwikkelingen op economische gebied en de aanstaande veranderingen in landelijke wet- en regelgeving, worden besluiten met betrekking tot de invulling van Delta uitgesteld. Ook Delta stelt een begroting op die naar de colleges en raden wordt verzonden. In de begroting van Delta is een beleidsplan opgenomen (zie ook hoofdstuk 3), waarin het sociale en financiële beleid is opgenomen.

Betrokkenheid gemeenteraden bij het herstructureringsplan

Gemeente Voorst

Voorafgaand aan de opstelling van het Herstructureringsplan is de raad van Voorst schriftelijk door het college op de hoogte gebracht van het voornemen hiertoe en de financiële situatie bij Delta.⁴⁰ Het plan is aan de raad voorgelegd middels een raadsmededeling. Hoewel op de raadsmededeling staat vermeld dat het herstructureringsplan alleen bij de griffier ter inzage ligt, is dit plan aan alle raadsleden verspreid en opgenomen in het raadsinformatiesysteem.⁴¹ Het college heeft de gemeenteraad via een zogenaamde voorhangprocedure in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Dit is behandeld in het ronde-tafelgesprek van 2 april 2012, het debat is gevoerd in de raadsvergadering van 16 april 2012.

Gemeente Brummen

Bij de behandeling van het plan in Brummen heeft de raad enkele kritische kanttekeningen geplaatst. De raad heeft zijn zorg uitgesproken over het effect van de herstructurering op de belangen van de doelgroepen en aangegeven dit punt 'prominent op de agenda' te willen. Eens per jaar wordt er daarom in de raad over de herstructurering gesproken. Hoewel de visie voor Delta 'zo regulier mogelijk' luidt, blijkt uit de beantwoording van schriftelijke vragen van één van de fracties door de portefeuillehouder dat er geen doelstellingen voor de uitstroom naar regulier werk zijn geformuleerd. De reden die hiervoor wordt opgegeven, is dat mensen met een Wsw-indicatie door hun beperking juist niet in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten, bij een reguliere werkgever en binnen een regulier dienstverband. Uitstroom naar reguliere arbeid vindt dus vrijwel nooit plaats.⁴²

2.4 Vertaling naar uitvoeringspraktijk

Samenwerkingsovereenkomsten 2008-2010 en 2011-2015

Het in het visiedocument beoogde managementcontract krijgt vorm in de *Samenwerkingsovereenkomst 2008-2010*. Hierin worden de uitgangspunten uit het visiedocument vertaald naar de uitvoeringspraktijk. De taken die Delta uitvoert voor een periode van drie jaar worden hierin vastgesteld: het wachtlijstbeheer, de plaatsing van Wsw-medewerkers, het beheer van de formatie en de realisatie van de taakstelling die werd opgelegd vanuit het rijk.⁴³ De ingezette modernisering van Delta leidde in 2009 tot het vaststellen van een nieuwe, langdurige *Samenwerkingsovereenkomst 2011-2015*. Deze samenwerkingsovereenkomst had als doel de basisgarantie te bieden dat de financiële middelen voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening volledig

³⁹ Delta, Begroting 2013, maart 2012, pp. 5-7.

⁴⁰ Raadsmededeling, Delta en toekomst Wwnv (Wet werken naar vermogen), gemeente Voorst, 31 januari 2012.

⁴¹ Raadsmededeling, Aanvraag herstructureringsfonds Wsw, gemeente Voorst, 20 maart 2012.

⁴² Beantwoording van schriftelijke vragen van de PvdA inzake Raadsvoorstel Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 GR Delta, gemeente Brummen, geen datum.

⁴³ Visiedocument modernisering Wet Sociale Werkvoorziening en positie Delta, november 2007.

daartoe door Delta kunnen worden aangewend.⁴⁴ De gemeenten hebben in deze overeenkomst acht specifieke afspraken gemaakt, onder andere rondom de werving voor de Wsw, de te realiseren formatie en de hiervoor te betalen vergoeding.⁴⁵

Product-prestatieovereenkomsten per gemeente

De samenwerkingsovereenkomsten vormen de basis voor de jaarlijkse product-prestatieovereenkomsten tussen de gemeenten en Delta. Deze worden ondertekend door de betrokken portefeuillehouders. Het betreft overeenkomsten die Delta met iedere deelnemende gemeente aangaat (en die voor het belangrijkste deel overeenkomen). In de overeenkomsten zijn de producten en prestaties voor een jaar vastgesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerkingsverbanden die met het onderwijs worden aangegaan, groepsdetacheringen en de invulling van het wachtlijstbeheer.⁴⁶ De gemeente Brummen heeft in 2012 de product-prestatieovereenkomst aangepast, om zo een meer lokale invulling te kunnen geven. De overeenkomst is compacter geworden en beschikt over een financiële vertaling van de prestaties.

In de overeenkomst voor alle gemeenten zijn daarnaast algemene afspraken gemaakt over het verstrekken van opdrachten vanuit de gemeenten aan Delta in het kader van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Het betreft afspraken rondom twee specifieke onderwerpen:

- de mogelijkheid die de gemeente heeft om Delta bij een groot aantal opdrachten te betrekken. Delta kan daarbij ook zelf de samenwerking zoeken met private partijen om aan noodzakelijke kwaliteitseisen te voldoen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om opdrachten in groenbouw & milieu, gemeentelijke postbezorging en bezorgdiensten, schoonmaakwerkzaamheden in gemeentelijke gebouwen, etc.
- participatie en re-integratie. Delta kan duurzame en structurele taken op zich nemen in de uitvoering van participatie- en re-integratiebeleid. Voorbeelden zijn de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden, werk-leeraanbod voor jongeren, initiatieven ten behoeve van jonggehandicapten, etc.⁴⁷

De precieze relatie tussen de product-prestatieovereenkomsten en het Herstructureringsplan (hoe bereiken we middels de overeenkomst de doelen van de herstructurering), is niet inzichtelijk gemaakt.

2.5 Toetsing normenkader

Toetsing normenkader gemeente Voorst

Normen algemeen beleid	Oordeel
1. Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen	Grotendeels voldaan. De gemeenteraad heeft een notitie Verbonden partijen vastgesteld. Deze gaat kort in op de monitoringsinstrumenten die de gemeente kan inzetten. Meer gedetailleerde informatie over de wijze waarop de aansturing en controle (in de praktijk) door de verschillende betrokkenen dienen plaats te vinden is niet opgenomen in het beleidskader, maar worden per verbonden partij opgesteld (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling).

⁴⁴ Product-prestatieovereenkomst 2013, augustus 2012, p. 2.

⁴⁵ Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, 9 december 2009, pp. 2-3.

⁴⁶ Product-prestatieovereenkomst 2012, augustus 2012, art. 3.3.1.

⁴⁷ Product-prestatieovereenkomst 2012, augustus 2012, art. 3.5.2.

2. Het beleid bevat een visie op de samenwerking in verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15).	Voldaan. In de notitie Verbonden partijen is een afwegingskader voor deelname opgenomen, dat kan worden beschouwd als de visie op verbonden partijen (zoals geëist in het BBV). Deelname wordt aan een aantal voorwaarden getoetst en de relatie tot gemeentelijke doelen krijgt vorm in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting, door het publieke belang van deelname te omschrijven. Beleidsvoornemens hebben hier geen plek.
3. Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een verbonden partij, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.	Voldaan. Het afwegingskader biedt de mogelijkheid om de keuze tot deelname op vier voorwaarden te toetsen.
Normen deelname aan Delta	Oordeel
4. De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om de sociale werkvoorziening in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in Delta	Grotendeels voldaan. Delta is opgericht in 1969. De exacte procesgang en de motieven voor de gemeenten om destijds deel te nemen, zijn niet meer te achterhalen. Aan de vooravond van twee belangrijke wetswijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd is de raad op verschillende manieren betrokken geweest. Bij de vormgeving van het visiedocument in 2008 middels een ronde tafelbijeenkomst en een raadsvergadering met debat. De raad heeft ingestemd met het visiedocument. De gemaakte keuzes worden in het visiedocument onderbouwd. In 2012 is de raad geïnformeerd over (raadsmededeling) en betrokken bij (voorhangprocedure) de omvorming van Delta. Het college heeft het herstructureringsplan vervolgens vastgesteld.
5. Er is in het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in Delta hieraan bijdraagt.	Beperkt voldaan. In het startdocument behorende bij de oprichting van Delta, is terug te vinden dat het voor de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening van belang is dat er 'regionale werkverbanden worden aangewezen'. Het is hierin niet duidelijk welke andere specifieke doelen de gemeente middels Delta wilt bereiken. Ook in latere wijzigingen wordt geen duidelijke koppeling gelegd met de gemeentelijke doelen. Wel is er in het visiedocument van 2008 en het Herstructureringsplan, waarin deelname aan Delta opnieuw is vastgesteld, een aantal inhoudelijke doelen en doelen voor de bedrijfsvoering vastgesteld door respectievelijk de raad en het college.
6. De doelstellingen van de verbonden partij dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld.	Voldaan. De gemeente heeft de uitvoering van de Wsw uitbesteed aan Delta. De wens van de vijf gemeenten om mensen zo regulier mogelijk te plaatsen en om te vormen naar een netwerkorganisatie is samen met Delta vormgegeven in het visiedocument en het Herstructureringsplan. De uitwerking hiervan moet nog grotendeels plaatsvinden, maar de lijn wordt wel uitgezet in de product-prestatieovereenkomsten.

Normen beleidskader Wsw/Delta	Oordeel
7. De gemeenteraad heeft een beleidskader t.a.v. de Sociale Werkvoorziening vastgesteld dat heldere doelen omvat o.b.v. de gemeentelijke visie op het sociale domein.	Grotendeels voldaan. Het meest recente beleidskader is het Herstructureringsplan, dat in regionaal verband is opgesteld. Dit omvat doelen die de gemeenten gezamenlijk in regionaal verband willen bereiken. Er is tevens een koppeling gelegd met de regionale visie. Er zijn geen lokale accenten aangebracht in de visie.
8. Dit beleidskader wordt periodiek en in afstemming tussen de gemeente en Delta in uitvoeringsdoelen vertaald die meetbaar en specifiek zijn.	Grotendeels voldaan. De uitvoeringsafspraken worden jaarlijks herijkt in product-prestatieovereenkomsten, die door de portefeuillehouder worden ondertekend. De afspraken die hierin zijn opgenomen vloeien logisch voort uit de vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten. Wel zijn de afspraken algemeen en niet lokaal toegesneden. De te bereiken prestaties in de begroting van Delta zijn daarentegen wel specifiek en meetbaar.

Toetsing normenkader gemeente Brummen

Normen algemeen beleid	Oordeel
1. Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen.	Grotendeels voldaan. De gemeente beschikt niet over een algemeen beleidsdocument voor de controle en aansturing van verbonden partijen. Wel gaan bepalingen in de financiële verordening en de begrotingsvoorschriften in op de wijze waarop de gemeente controle en sturing kan uitoefenen. Deze kaders kunnen samen worden beschouwd als de visie op verbonden partijen.
2. Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15).	Beperkt voldaan. Zowel het BBV als de beleidsdocumenten van de gemeente vereisen dat wordt ingegaan op de visie op samenwerking met verbonden partijen. Dit komt echter niet als zodanig terug in het beleid (bijvoorbeeld de paragraaf Verbonden partijen). De gemeente gaat in de paragraaf verbonden partijen wel in op de beleidsvoornemens met verbonden partijen.
3. Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een verbonden partij, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.	Niet voldaan. De gemeente Brummen beschikt niet over een afwegingskader om te bepalen of zij al dan niet wenst deel te nemen in een verbonden partij. In de paragraaf Verbonden partijen is slechts opgenomen dat de gemeente overgaat tot deelname om het 'publieke belang' te behartigen. Middels een specifiek raadsvoorstel besluit de raad tot deelname, voor de afweging is geen vaste procedure of wordt aan vaste voorwaarden getoetst.
Normen deelname aan Delta	Oordeel
4. De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om de sociale werkvoorziening in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in Delta.	Grotendeels voldaan. Delta is opgericht in 1969. De exacte procesgang en de motieven voor de gemeenten om destijds deel te nemen zijn niet meer te achterhalen. Wel heeft de raad bij de besluitvorming over de visie uit 2008 een aantal keuzemogelijkheden gekregen, maar heeft zonder discussie het advies van het college opgevolgd. De raad heeft ingestemd met de herstructurering, maar heeft de gelegenheid genomen om inhoudelijk kritische kanttekeningen te plaatsen en afspraken te maken met het college over de betrokkenheid van de raad.

<p>5. Er is in het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in Delta hieraan bijdraagt.</p>	<p>Beperkt voldaan. In het startdocument behorende bij de oprichting van Delta is terug te vinden dat het voor de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening van belang is dat er 'regionale werkverbanden worden aangewezen'. Het is hierin niet duidelijk welke andere specifieke doelen de gemeente middels Delta wilt bereiken. Wel is er in het visiedocument van 2008 en het Herstructureringsplan, waarin deelname aan Delta opnieuw is vastgesteld, een aantal inhoudelijke doelen en doelen voor de bedrijfsvoering vastgesteld door respectievelijk de raad en het college. De gemeente denkt op dit moment na over de wijze waarop deelname aan Delta past binnen de sociale visie van de gemeente (zie hoofdstuk 4).</p>
<p>6. De doelstellingen van de verbonden partij dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld.</p>	<p>Grotendeels voldaan. De gemeente heeft de uitvoering van de Wsw uitbesteed aan Delta. De wens van de vijf gemeenten om mensen zo regulier mogelijk te plaatsen en om te vormen naar een netwerkorganisatie is samen met Delta vormgegeven in het visiedocument en het Herstructureringsplan. De uitwerking hiervan moet nog grotendeels plaatsvinden, maar de lijn wordt wel uitgezet in de product-prestatieovereenkomsten.</p>
<p>Normen beleidskader Wsw/Delta</p>	<p>Oordeel</p>
<p>7. De gemeenteraad heeft een beleidskader t.a.v. de Sociale Werkvoorziening vastgesteld dat heldere doelen omvat o.b.v. de gemeentelijke visie op het sociale domein.</p>	<p>Grotendeels voldaan. Het meest recente beleidskader is het herstructureringsplan, dat in regionaal verband is opgesteld. Deze omvat doelen die de gemeenten gezamenlijk in regionaal verband willen bereiken. Er is tevens een koppeling gelegd met de regionale visie. Er zijn geen lokale accenten aangebracht in de visie.</p>
<p>8. Dit beleidskader wordt periodiek en in afstemming tussen de gemeente en Delta in uitvoeringsdoelen vertaald die meetbaar en specifiek zijn.</p>	<p>Grotendeels voldaan. De uitvoeringsafspraken worden jaarlijks herijkt in product-prestatieovereenkomsten, die door de portefeuillehouder worden ondertekend. De afspraken die hierin zijn opgenomen vloeien logisch voort uit de vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten. Hoewel de meeste afspraken algemeen van aard zijn en gelden voor alle vijf de gemeenten, heeft Brummen in 2012 lokaal maatwerk in de overeenkomsten verwerkt. De te bereiken prestaties in de begroting van Delta zijn daarentegen wel specifiek en meetbaar.</p>

3. Governance

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de governancestructuur; de afspraken over sturing en controle op de verbonden partij en de uitvoeringspraktijk. Hierbij wordt zowel naar de interne verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen organisatie, college en raad gekeken, als naar de externe verdeling.

Omdat er gezamenlijke afspraken zijn gemaakt omtrent de uitvoering, het toezicht en verantwoording, hebben de bevindingen in dit hoofdstuk zowel betrekking op de situatie in Voorst als die in Brummen. Waar er een onderscheid is, heeft de rekenkamercommissie dit aangegeven.

3.1 Afspraken tussen gemeenten en Delta

Bevoegdheden

De afspraken omtrent de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en de verbonden partij Delta zijn verspreid neergelegd in de GR, de samenwerkingsovereenkomst, het Herstructureringsplan, het prestatiecontract en de begroting van Delta. In de GR en de samenwerkingsovereenkomst wordt Delta gedefinieerd als de uitvoerder voor de Wet sociale werkvoorziening. Daarnaast zijn er specifieke afspraken over de bevoegdheidsverdeling van de verschillende organen binnen de GR (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter). Volgens art. 6 lid 1 van de GR bestaat het AB uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. De colleges van de deelnemende gemeenten wijzen elk een lid aan van het AB. Het DB bestaat volgens art. 8 lid 1 uit tenminste een voorzitter en drie andere leden, die door en uit het AB worden aangewezen. Gezien de specifieke sociale en bedrijfseconomische aspecten worden één of meer leden-deskundigen aan het DB toegevoegd van buiten de kring van het AB.⁴⁸ Daarmee hebben de gemeenten er dus niet voor gekozen om de 'pet bestuurder' te scheiden van de pet van 'opdrachtgever'. De portefeuillehouders van de gemeenten Voorst en Brummen hebben beiden zitting in zowel het AB als het DB.

Informatievoorziening

Delta en de gemeenten hebben de volgende afspraken over de wijze van verantwoording gemaakt:

- In de GR is bepaald dat het dagelijks bestuur jaarlijks voor 15 april de ontwerpbegroting voor het komende kalenderjaar, alsmede een meerjarenbegroting toezendt aan alle colleges. Deze wordt voor een ieder ter inzage gelegd. Volgens art. 22 lid 1 van de GR dient het algemeen bestuur van Delta jaarlijks een zogenaamd beleidsplan op te stellen binnen de begroting. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welk beleid het bestuur met betrekking tot het werkvoorzieningsschap van plan is uit te voeren. Het plan maakt een onderscheid tussen het sociale beleid en het financiële beleid. Dit plan wordt jaarlijks aan de deelnemende gemeenten toegestuurd en voor de colleges ter inzage gelegd. De colleges kunnen binnen acht weken na toezending hun gevoelens doen blijken (art. 22 lid 4).
- In de samenwerkingsovereenkomst 2011-2015 is opgenomen dat Delta elk jaar in oktober een voorstel voor de product-prestatieovereenkomst levert voor het komende jaar. Dit document wordt met de portefeuillehouder besproken en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd.⁴⁹ Tevens zijn bepalingen opgenomen over de wijze waarop Delta haar administratie moet inrichten; en de oplevering van voortgangsrapportages over de prestaties van de afgelopen vier maanden (en een vooruitblik).⁵⁰ Deze rapportages zijn het onderwerp van bestuurlijk overleg dat voor 1 mei van elk jaar plaatsvindt (art. 7 lid 1). Vervolgens rapporteren de colleges binnen de eigen P&C-cyclus richting de gemeenteraden.
- Volgens de GR wordt in april de inhoudelijke en financiële verslaglegging over het afgelopen jaar afgelegd aan de gemeenten.⁵¹ De rapportages zijn onderwerp van bestuurlijk overleg dat elk jaar voor 1 mei dient

⁴⁸ Gemeenschappelijke regeling Delta, 30 juni 2006.

⁴⁹ Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten, Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, p. 4.

⁵⁰ Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten, Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, art. 5 lid 5.

⁵¹ Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten, Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, p. 4.

plaats te vinden. Er zijn tussen de colleges van de betreffende gemeenten en Delta geen nadere specifieke afspraken gemaakt over de wijze waarop de verantwoording dient plaats te vinden.⁵²

- In het Herstructureringsplan is aangegeven dat overleggen over de transitie in het AB en DB vooraf worden gedaan door een ambtelijk overleg hierover.⁵³

Financiële aansprakelijkheid

Het uitgangspunt van het financiële beleid van Delta is een sluitende exploitatie zonder een bijdrage van de gemeenten in de exploitatiekosten. Of dit uitgangspunt in de komende jaren kan worden gehandhaafd is volgens Delta afhankelijk van de financiële contouren van de Participatiewet. Delta geeft aan dat de voorgenomen afbouw van de rijkssubsidie een gat slaat in de exploitatie. In 2012 kan het verlies nog worden opgevangen uit de algemene reserve, maar daarna zal het volgens Delta 'ongetwijfeld' leiden tot bijstelling van het financiële beleid.⁵⁴ Wanneer een negatief exploitatiesaldo wordt gerealiseerd, dan dient dit in de jaarrekening te worden geactiveerd en ten laste te worden gebracht van het eerstvolgende begrotingsjaar (art. 24 lid 7). Met andere woorden: de deelnemers zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten. Volgens art. 26 lid 1 staan de gemeenten bovendien garant voor de tijdige betaling van rente en gesloten en te sluiten geldleningen. Er is geen vastgestelde verdeelsleutel voor de tekorten. Hierover is in het bestuur momenteel verschil van inzicht. Door Delta is in de begroting een verdeelsleutel ter indicatie opgesteld. De discussie hierover is voorlopig opgeschort, omdat de algemene reserve van Delta nog kan worden aangewend. Een onderzoek zal in de toekomst moeten vaststellen hoe de verdeelsleutel wordt bepaald, bijvoorbeeld aan de hand van het aantal en type opdrachten dat de gemeenten individueel aan Delta verstrekken. Het moment van onderzoek is nog niet vastgelegd.

3.2 Afspraken binnen de gemeente

Gemeente Voorst

Tussen ambtelijke organisatie en college

De taak- en rolverdeling tussen ambtelijke organisatie en college met betrekking tot verbonden partijen (waaronder Delta) is niet op papier vastgelegd. In de praktijk is voor de verschillende verbonden partijen een werkwijze ontstaan die volgens geïnterviewden in principe goed verloopt. Deze werkwijzen verschillen wel van elkaar. Ook met betrekking tot Delta zijn er geen afspraken omschreven. Voor elke verbonden partij is er wel een accountmanager (beleidsadviseur), die verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoeringspraktijk van Delta. De accountmanager is ook het eerste aanspreekpunt voor de verantwoordelijk portefeuillehouder. Een financieel consultant ondersteunt waar nodig de accountmanager. Daarnaast is er een ondersteunende rol voor de controller rondom de opstelling van P&C-stukken en andere besluitvormingsstukken. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft de mogelijkheid om elke week in de collegevergadering de ontwikkelingen rondom Delta door te nemen. Daarnaast is er afzonderlijk van deze momenten overleg wanneer dit noodzakelijk is.

Tussen raad en college

Op papier zijn geen algemene afspraken vastgelegd over de rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen. Voor Delta geldt dat het college gemandateerd is om als opdrachtgever op te treden. De portefeuillehouders Sociale Zaken van de gemeenten Voorst en Brummen zijn de verantwoordelijke wethouders binnen het college en tevens bestuurslid in het AB en DB van Delta.

Het college streeft naar een duidelijke rolscheiding, waarbij de raad op hoofdlijnen is betrokken bij de sturing en controle van een verbonden partij en niet bij de uitvoering. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft in de auditcommissie dan ook aangegeven graag de verantwoordingsstukken aan de raad te verschaffen, maar

⁵² Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten, Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, p. 7.

⁵³ Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling, p. 15.

⁵⁴ Delta, begroting 2012, april 2011, pp. 11-12.

dat daarbij de duale rolverdeling in acht moet worden genomen.⁵⁵ Vanuit het college is het dan ook de wens dat de raad nadenkt over welke informatie relevant is om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Voor de raad is tijdigheid van de informatievoorziening ook van belang. Raadsleden hebben aangegeven nu niet altijd voldoende voorbereidingstijd te hebben voor besluitvorming aangaande een verbonden partij.

Gemeente Brummen

Tussen ambtelijke organisatie en college

Net als in de gemeente Voorst is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen ambtelijke organisatie en college niet op papier vastgelegd. Er zijn in de praktijk wel werkafspraken over verbonden partijen. De eerste ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de betrokken beleidsmedewerker. Voor Delta heeft de beleidsmedewerker een dubbele adviesfunctie. Enerzijds voor de wethouder in zijn hoedanigheid als collegelid. Anderzijds als adviseur van de wethouder als lid van het AB en DB. In de laatste hoedanigheid participeert hij, in een adviserende rol, in de ambtelijke werkgroep van Delta die 6-wekelijks vergadert, voorafgaand aan het DB. De beleidsadviseur overlegt verder zo nodig met de financieel beleidsadviseur, bijvoorbeeld in het kader van de begroting van Delta. De controller wordt betrokken wanneer de beleidsadviseur dat nodig en wenselijk acht. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de aanpassing van het treasury-statuut en naar aanleiding van vragen over de bevoegdheden m.b.t. de rol die Delta als bestuurder heeft in het Volkshuis. Elke maandag vindt er portefeuillehoudersoverleg plaats. De actualiteit rondom Delta staat altijd op de agenda. Ten tweede komt de financiële situatie van Delta geregeld aan bod. Tot slot wordt in de overleggen ingegaan op inhoudelijke onderwerpen omtrent de uitvoering van de Wsw.

Tussen raad en college

De rolverdeling tussen raad en college waar het gaat om de verbonden partijen in het algemeen, en Delta in het bijzonder, is niet op papier vastgelegd. Ook hier is de portefeuillehouder Sociale Zaken verantwoordelijk binnen het college en tevens lid van het AB en DB van Delta. De raad stond lange tijd op afstand. Ook voor de raad van Brummen geldt dat er (nu er exploitatietekorten ontstaan) meer aandacht is voor Delta. Het onderwerp wordt geagendeerd in de auditcommissie, fora, via schriftelijke vragen, moties, raadsvergaderingen en in de behandeling van de P&C-documenten. De raad is op deze manier betrokken bij bestuurlijke, sociale vraagstukken die momenteel spelen. Zo denkt hij mee waar het bijvoorbeeld gaat om de lokale invulling van de participatiewet, de gemeentelijke Wmo-nota en de toekomst van Delta. Een ander voorbeeld is de invulling van de Sociale Dienst. Een evaluatie daarvan is door het college voorgelegd aan de raad. Daarbij stuurde het college aanvankelijk aan op een samenvoeging met Het Plein Zutphen, maar werd de raad ook andere scenario's voorgelegd. De raad wilde het scenario van Het Plein expliciet afzetten tegen een scenario waarin Apeldoorn deze rol vervult (zoals tot dan toe het geval). Uiteindelijk is voor het 'scenario Apeldoorn' gekozen. De raad heeft zich ook in de ontwikkelingen rondom de transitie van Delta actief opgesteld, door het besluit rondom de herstructurering te amenderen. De verscherpte aandacht maakt dat het college opnieuw een balans moet vinden in de rolverdeling tussen raad en college. Enerzijds is het de rol van de raad om op afstand te sturen, anderzijds is er de wens vanuit het college om openheid van zaken te geven aan de raad als hij daar om vraagt, ook als het gaat om uitvoering.

Het college als opdrachtgever en participant

In de praktijk zijn er periodiek zowel ambtelijke als bestuurlijke overleggen tussen Delta en de vijf gemeenten. Bij het AB en het DB is de algemeen directeur van Delta aanwezig. Elke twee weken voor de vergadering van het DB is er een ambtelijk overleg. Dit overleg loopt parallel aan de cycli van de gemeenten zelf (collegevergaderingen). In totaal vindt het ambtelijk overleg circa tien keer per jaar plaats. Aan het einde van het jaar wordt

⁵⁵ Raadsmededeling, vraag vanuit de auditcommissie over verbonden partijen, gemeente Voorst, 13 november 2012.

het overleg geïntensiveerd in het kader van de product-prestatieovereenkomst voor het komende jaar. Zaken die in het ambtelijk overleg in ieder geval ter sprake komen zijn:

- de voortgang (rapportages) voortkomend uit de afspraken in de product-prestatieovereenkomsten;
- de voortgang met betrekking tot de wijzigingen in wet- en regelgeving en de rollen van de gemeenten en Delta hierin (omvorming Delta zoals afgesproken in de periode 2011-2015).

Het laatste punt is niet altijd een specifiek agendapunt, maar komt bij het bespreken van de ontwikkelingen eigenlijk altijd aan de orde. Voor beide gemeenten geldt dat zij zich sterker bewust zijn van de financiële en inhoudelijke uitdagingen voor Delta en het bredere sociale domein. Gemeenten zijn zich volgens geïnterviewden ook meer als regievoerder gaan gedragen. Daarbij zijn de wethouders zich meer bewust van de noodzaak tot rolscheiding (bestuurslid en portefeuillehouder; eigenaar en opdrachtgever) dan in het verleden. De noodzaak wordt nu ook meer erkend. Een voorbeeld van hoe dit in de praktijk leidt tot andere keuzes, is het sociaal investeren. De veranderde houding is onder andere ingegeven door de landelijke transitie op het sociale domein (AWBZ, jeugdzorg en Participatiewet), de verandering van geldstromen (rijksbijdrage SW loopt nu via de gemeentekas en is zichtbaarder) en de negatieve berichten over SW-bedrijven in het land. De aandacht voor Delta neemt daardoor toe. Vooral nog richt deze aandacht zich vooral op het financiële aspect. De participerende gemeenten zijn zich de afgelopen periode daarnaast steeds bewuster geworden van het belang om zelf als werkgever het goede voorbeeld te geven.

Gemeente Voorst

De veranderingen op het sociale domein hebben in de gemeente Voorst niet zozeer aanleiding gegeven voor een andere werkwijze. Door de veranderende verhoudingen en onduidelijkheid over de invulling van de nieuwe wettelijke kaders heeft de portefeuillehouder wel vaker te maken met belangen die met elkaar kunnen botsen in het college, bijvoorbeeld waar het gaat om het bewaken van een sluitende begroting van de gemeente enerzijds (portefeuillehouder Financiën) en het plaatsen van personen met een SW-indicatie (portefeuillehouder Sociale Zaken) anderzijds. Daarnaast heeft de portefeuillehouder te maken met een spanningsveld tussen het AB en DB. Die concentreert zich met name op het takenpakket van Delta en de verschillende arbeidsmarktregio's. Vanuit de gemeenten Zutphen en Lochem bestaat er een wens om Delta uit te breiden met re-integratietaken (feitelijk een samenvoeging van SD Het Plein en Delta). De gemeenten Bronckhorst, Brummen en Voorst geven hier niet de voorkeur aan. De gemeente Voorst wil re-integratie bijvoorbeeld juist lokaal houden. Tegelijkertijd hebben ook deze drie gemeenten de verantwoordelijkheid om Delta financieel gezond te maken. Dit soort spanningen steken de kop op wanneer het financieel zwaar weer wordt. Toch geven de geïnterviewden aan dat de discussies binnen het AB hierover op goede wijze verlopen. Er is ingestemd met een verkenning van de gemeenten Lochem en Zutphen naar de mogelijkheden tot samenvoeging van de SD en Delta.

Gemeente Brummen

Om de verschillende rollen van de portefeuillehouder Sociale Zaken bewuster te scheiden, wordt in Brummen het beleidsafstemmend en besluitvormend overleg benut. Het beleidsafstemmend overleg wordt ambtelijk voorbereid en vindt plaats in het college. Zaken met betrekking tot Delta – en die ook binnen Delta op de agenda staan – komen hier aan de orde. Het college heeft op deze manier nog inspraak op de voorstellen die binnen het bestuur van Delta zullen worden besproken. De portefeuillehouder gaat zo altijd met ruggenspraak van het college richting Delta. Aanvullend hieraan vindt de dag voor de vergadering in het bestuur en de dag erna afstemming plaats tussen de beleidsadviseur en de wethouder. Daarnaast is er sprake van tussentijds informeel overleg. Wanneer de voorstellen binnen het bestuur van Delta zijn besproken en hierover is besloten, wordt het besluit samen met een ambtelijke adviesnota weer in het college ingebracht. De portefeuillehouder zorgt zo ook voor ruggenspraak van het bestuur. Het college besluit vervolgens binnen een apart besluitvormend overleg.

3.3 Informatievoorziening in de praktijk

Inzet van middelen en resultaten

Middels de begroting (en het beleidsplan dat daarin is opgenomen) en de jaarstukken, wordt de gemeente geïnformeerd over de voorgenomen en daadwerkelijke inzet van financiële middelen van en beleidsinzet door Delta. Zo wordt er gerapporteerd over samenwerkingsverbanden die met het onderwijs worden aangegaan. Daarnaast wordt ingegaan op beoogde prestaties en verwachte ontwikkelingen, zoals voor de indicatiestelling, de formatie en de ontwikkeling van de wachtlijst. Deze informatie wordt met cijfers onderbouwd.⁵⁶ In de viermaandelijke managementrapportages wordt ook gerapporteerd over de inhoudelijke prestaties van Delta. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de gerealiseerde prestaties van de verschillende deelnemende gemeenten. Tevens gaat de rapportage in op de gerealiseerde taakstelling.

De begroting gaat in op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In de begroting 2013 is te lezen dat de negatieve exploitatieresultaten in de komende jaren ten laste van de algemene reserve worden gebracht. Er is tevens een toelichting op de ontwikkeling van de meerjarenbegroting 2013-2016 opgenomen. Voor de komende vier jaren worden de volgende begrotingsresultaten en stand van de algemene reserves verwacht:

Resultaten meerjarenbegroting⁵⁷ (bedragen * 1.000)

	Begrotingswijziging 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015	Begroting 2016
Resultaat	-782	-1.811	-1.771	-2.295	-1.978

Verwachte ontwikkeling algemene reserves⁵⁸ (bedragen * 1.000)

Begrotingswijziging 2012	Verwacht 2011	Begrotingswijziging 2012	Begroot 2013	Begroot 2014	Begroot 2015	Begroot 2016
Stand einde jaar	4.141	3.591	2.809	998	-773	-3.068

Uit de eerste tabel blijkt dat de verwachte resultaten in de komende jaren negatief zullen zijn en verder oplopen. Dit heeft tot gevolg dat de stand van de algemene reserves in de komende jaren naar verwachting eveneens verder zullen teruglopen, van € 4.141.000,- in 2011 naar € -3.068.000,- in 2016.

Ook in de managementrapportage is een financieel overzicht opgenomen. In dit overzicht zijn de exploitatieresultaten weergegeven waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het begrote en het daadwerkelijke exploitatieresultaat in de afgelopen periode. Dit wordt bovendien afgezet tegen de exploitatieresultaten van het jaar (tot en met april) daarvoor. Er wordt - anders dan in de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen - niet gerapporteerd over de financiële verwachtingen voor de rest van het jaar.⁵⁹ De jaarrekening van Delta bevat een resultatenanalyse en een overzicht van de investeringen/desinvesteringen van het afgelopen jaar. Tevens bevat de jaarrekening de balans per 31 december en de programmarekening. Tot slot is het jaarverslag van de Deltaraad, de ondernemingsraad van Delta, opgenomen.⁶⁰

Voor zowel Brummen als Voorst geldt dat betrokkenen (met name de raden) ervaren dat het moment van de begrotingsbespreking van Delta en de begrotingsbespreking van de gemeenten niet goed op elkaar aansluiten. In de praktijk is er voor de raad te weinig tijd om te kunnen voorbereiden. De raden hebben onvoldoende tijd om zich een goed beeld en een mening te kunnen vormen over de begroting.

⁵⁶ Delta begroting 2013, maart 2012, p. 5.

⁵⁷ Delta begroting 2013, maart 2012, p. 20.

⁵⁸ Delta begroting 2013, maart 2012, p. 21.

⁵⁹ Delta, Rapportage over de eerste vier maanden 2012, 13 juni 2012.

⁶⁰ Delta, Jaarverslag 2011, 5 april 2012.

Daarnaast wordt de begroting van Delta door landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving meerdere malen per jaar aangepast. Bij de behandeling in de raad is de informatie van Delta dan al achterhaald.

3.4 Risicobeheersing

Risicobeheersing Delta

In de begrotingen van Delta is een risicoparagraaf opgenomen. In deze paragraaf gaat Delta met name in op de maatregelen die zij in de afgelopen periode heeft genomen om een gezond (financieel) beleid te voeren en haar verwachtingen omtrent de realisatie van de financiële resultaten die deze moeten opleveren. Zo schrijft Delta in haar begroting van 2012 bijvoorbeeld dat er fors is ingezet op interne doorstroom van SW-personeel vanuit het industriële bedrijf van Delta naar dienstverlenende activiteiten extern etc. Door de verwachte krimp in het industriële bedrijf heeft Delta ingezet op een afbouw van de kosten. Of deze ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd is echter afhankelijk van de vraag of de interne doorstroom wordt gerealiseerd. Een ander voorbeeld is dat bezuinigen op Delta gedeeltelijk moeten worden opgevangen doordat de deelnemende gemeenten zelf meer in passende werkopdrachten voor de doelgroepen voorzien en daarnaast leer/werk- en re-integratietrajecten voor de niet-SW doelgroep opdragen aan Delta. Dit is echter mede afhankelijk van de mate waarin gemeenten en werkpleinen Delta daadwerkelijk zullen gaan inzetten.⁶¹

Delta gaat verder niet in op de wijze waarop het interne toezicht en de risicobeheersing precies plaatsvindt. Delta geeft geen inzicht in de kans van optreden en impact van de risico's. Wel schrijft Delta dat wanneer "bovenstaande risico's" zich voordoen, het verwachte exploitatietekort voor 2012 van € 864.000,- nog verder zal oplopen. In de begroting is de opbouw van dit bedrag verder niet inzichtelijk gemaakt. In de begroting van 2013, is eenzelfde risicoparagraaf opgenomen als in het herstructureringsplan. In deze paragraaf gaat Delta met name in op de ontwikkelingen die spelen rondom de herstructurering en de ontwikkelingen in het kader van de Wet Werken naar Vermogen [thans: Participatiewet]. Uit de begroting 2013 blijkt dat het gerealiseerde exploitatietekort over 2012, lager lag dan verwacht, namelijk € 782.000,-. Tegelijkertijd verwacht Delta over 2013 een tekort van € 1.811.000,-.⁶² De Delta-gemeenten hebben nog nooit een bijdrage hoeven leveren in de exploitatietekorten. Mede hierdoor komt het volgens Delta dat er geen vaste rekenregels ten grondslag liggen aan de bijdrage van elke gemeente aan eventuele tekorten. In de begroting van 2013 heeft Delta dan ook voor de deelnemende gemeenten percentages opgenomen, gebaseerd op inwoneraantallen, die dienen 'ter indicatie'. Daarbij is het percentage voor de gemeente Voorst vastgesteld op 15% en de gemeente Brummen op 13%.⁶³

Risicobeheersing gemeenten

Zowel voor de gemeente Voorst als de gemeente Brummen geldt vanaf 2013 dat het gemeentelijk aandeel in het tekort in de weerstandsparagraaf is opgenomen.

Gemeente Voorst

De paragraaf weerstandsvermogen stelt de gemeente Voorst op met behulp van het softwareprogramma NARIS (Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement Informatie Systeem) waarmee risico's systematisch in kaart worden gebracht en beoordeeld. In de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting zijn de risico's met de hoogste bijdrage aan de berekening van de weerstandscapaciteit weergegeven, waarbij het maximum ligt op '15'. De risico's, gevolgen, de kans van optreden, het financieel gevolg en de 'invloed' zijn in kaart gebracht. Er is geen verdere toelichting op deze getallen in de programmabegroting opgenomen. Voor Delta wordt het volgende aangegeven:

⁶¹ Delta, Begroting 2012, april 2011, p.5.

⁶² Delta, Begroting 2013, maart 2012, p. 7.

⁶³ Delta, Begroting 2013, maart 2012, p. 7.

Tabel paragraaf Weerstandsvermogen programmabegroting gemeente Voorst 2013

Risico	Gevolg	Kans	Financieel gevolg	Invloed ⁶⁴
Aandeel exploitatie-tekort Gemeenschappelijke Regeling Delta Zutphen	Geld – aandeel van 30% in het totale tekort van Delta	90%	Max. € 300.000,-	4.92%

Gemeente Brummen

De gemeente Brummen heeft Delta in de programmabegroting 2013 niet als een specifiek risico benoemd. In de nota weerstandsvermogen⁶⁵, die gelijktijdig met de programmabegroting wordt behandeld, wordt Delta wel als risico opgenomen.

Mogelijkheid van beëindiging deelname

In de GR is aangegeven welk proces een gemeente dient te doorlopen wanneer zij ervoor kiest om uit de regeling te treden. Het bestuur van de gemeente die wenst uit te treden (of toe te treden) richt het verzoek daartoe aan het algemeen bestuur van Delta. Vervolgens stuurt het algemeen bestuur dit verzoek, met haar advies door aan de deelnemende gemeenten van de GR. Uittreding kan slechts plaatsvinden indien de meerderheid van de gemeenten daarmee instemt. Het algemeen bestuur kan vervolgens volgens art. 28 lid 6 eisen dat er een schadevergoeding wordt betaald aan Delta.⁶⁶

Er zijn in de beleidskaders van de gemeente Brummen en Voorst geen nadere bepalingen opgenomen over de gronden/redenen waarom een gemeente kan besluiten tot uittreden. De gemeente Voorst heeft wel in haar notitie Verbonden partijen benoemd dat participatie in een deelneming niet (meer) aan de orde is, als er geen sprake (meer) is van een publiek belang. Er is echter niet verder toegelicht wat dit in de praktijk betekent of hoe een eventuele uittreding in zijn werk gaat.⁶⁷

Gemeente Voorst

De gemeente Voorst heeft vanuit het perspectief van de werkgevers/arbeidsmarktregio een sterke focus op de regio Apeldoorn en Deventer. De keuze voor deelname aan Delta, gelegen in een andere regio, is een historische. Ten tijde van de beslissing voor de deelname aan Delta, had de organisatie hoofdzakelijk de uitvoering van de sociale werkvoorziening als taak. In de toekomst zal dit wellicht anders worden. Enerzijds worden er meer (participatie)taken bij het SW-bedrijf belegd, anderzijds loop het SW-bedrijf leeg omdat mensen lokaal en zo regulier mogelijk geplaatst worden en er vanaf 2014 geen nieuwe instroom meer zal zijn. Dit vraagt mogelijk om andere afwegingen in de toekomst. Uittreding is in 2010 als één van de scenario's overwogen (zowel ambtelijk als bestuurlijk), maar het betreft een dure optie. Uittreding is voor de gemeente nog steeds niet per definitie uitgesloten, maar het betekent dat 100 mensen die nu bij Delta werkzaam zijn, een andere plek zullen moeten krijgen. Dit zorgt voor onrust bij de mensen zelf, die juist een stabiele omgeving nodig hebben. Dit belang wordt in de gemeente sterk benadrukt bij afwegingen over de toekomstige invulling. Voorst is gevraagd om aan te sluiten bij het werkplein in Zutphen. Dit wilde de gemeente niet; met Apeldoorn zijn zaken goed geregeld. In organisatorisch opzicht zou er wellicht iets voor te zeggen zijn om aan te sluiten bij Zutphen, echter de gemeente wil niet de gehele arbeidsbemiddeling in Zutphen. Daarnaast bestaat er een behoefte bij de raad om autonoom te blijven en dus zelf zaken lokaal te organiseren (en ook niet alles in Apeldoorn te beleggen).

Gemeente Brummen

⁶⁴ Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016, gemeente Voorst, p. 62.

⁶⁵ Nota weerstandsvermogen, Gemeente Brummen 2010 – 2011 - 2012

⁶⁶ Gemeenschappelijke regeling Delta, 30 juni 2006

⁶⁷ Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004, p. 4.

In de gemeente Brummen hangt de toekomst van Delta samen met de ontwikkeling van de visie op het sociale domein. Er ligt een conceptvisie op de drie decentralisaties en een conceptvisie meerjarennota Wmo. Deze gaat uit van netwerkorganisaties, waarbij subsidiëring vanuit de gemeente op een andere wijze kunnen gaan plaatsvinden en meer wordt uitgegaan van de kracht van mensen. De gemeente wil samen met partners in het veld en burgers een breed gedragen visie tot stand brengen. De raad is eveneens uitgenodigd om zijn ideeën te geven en deel te nemen. De aanpassing in de deelname in Delta zal mogelijk eveneens aan de orde komen. Uittreding is daarbij niet uitgesloten. Dit hangt eveneens samen met de keuzes die de gemeente Zutphen en Lochem maken.

3.5 Toetsing normenkader Voorst en Brummen

Normen vastlegging rollen en verantwoordelijkheden	Oordeel
9. Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente t.a.v. de verbonden partij zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeente en Delta) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd.	Beperkt voldaan. Er zijn op papier geen afspraken gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden t.a.v. de verbonden partij intern in de gemeente. In de verschillende documenten wordt wel ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeenten en Delta, met name waar het gaat om verantwoording. Er zijn echter onvoldoende afspraken gemaakt tussen de vijf participerende gemeenten over de verantwoordelijkheidsverdeling. Met name waar het gaat over risicobeheersing en het opvangen van exploitatiekortingen (verdeelsleutel onderling).
10. Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partij ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid.	Grotendeels voldaan. De afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling zijn terug te vinden in verschillende documenten. Deze gaan in op de uitvoering van het beleid, de financiering en de verantwoording en controle. Er is geen informatie voorhanden over de verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling van het beleid.
11. Vastgelegd is wanneer en op grond waarvan deelname kan worden beëindigd. In het beleidskader zijn in ieder geval de volgende redenen opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> • Als de uitvoeringsdoelen gedurende langere periode niet/onvoldoende worden gehaald. • Als er wijzigingen zijn in het beleidskader waaraan de gemeenteraad niet zijn instemming geeft. 	Beperkt voldaan. In de GR is de procedure voor beëindiging van deelname opgenomen. Beide gemeenten hebben echter geen (Brummen) of onvoldoende (Voorst) inhoudelijke gronden/motieven in hun beleidskaders opgenomen voor de beëindiging van deelname. Voor de toekomst wordt uittreding in beide gemeenten niet uitgesloten.

Normen rolinvulling college	Oordeel
12. Het college is zich bewust van zijn dubbele petten	Grotendeels voldaan. In beide gemeenten is de por-

(als opdrachtgever en participant in de GR) en heeft zijn handelen daarop afgestemd.	tefeuillehouder Sociale zaken lid van AB en DB van Delta. Beide portefeuillehouders zijn zich wel bewust van de spanningen die een dergelijke 'dubbelrol' met zich meebrengen. In Brummen benut men een werkwijze (beleidsafstemmend en beleidsvormend overleg) waarbij de verschillende rollen van de portefeuillehouder worden gescheiden.
13. Het college heeft met Delta afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.	Grotendeels voldaan. De colleges van beide gemeenten ontvangen conform de GR de managementrapportages, de begroting en de jaarrekening. De inhoud van de managementrapportage en het jaarverslag correspondeert met de elementen waarover Delta rapporteert in de begroting. Door de colleges zijn geen nadere afspraken gemaakt over de inhoud van de verantwoordingsinformatie.
14. De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door Delta is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente.	Grotendeels voldaan. De verantwoording vindt plaats conform de gestelde eisen. Tegelijkertijd ervaren beide raden dat de verantwoordingsinformatie niet goed aansluit op de P&C-cycli van de gemeenten.
15. De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de <i>inzet</i> van financiële als inhoudelijke middelen als op de <i>resultaten</i> .	Voldaan. De informatie gaat zowel in op inhoudelijke resultaten (de stand van wachtlijsten, aantal plaatsingen), als de exploitatieresultaten, waarbij tevens inzichtelijk is hoe deze exploitatieresultaten zijn opgebouwd.
Normen risicobeheersing	Oordeel
16. De gemeente ontvangt informatie over (de werking van) het interne toezicht en de risicobeheersing binnen Delta.	Beperkt voldaan. De gemeente ontvangt informatie over de risico's die zich kunnen voordoen. De wijze waarop het interne toezicht en de beheersing binnen Delta plaatsvindt is onvoldoende inzichtelijk voor de gemeenten.
17. De verantwoordingsinformatie gaat in op (mogelijke) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's.	Beperkt voldaan. De verantwoordingsinformatie gaat met name in op financiële risico's die zich kunnen voordoen. Waarbij in Voorst het aandeel in het tekort wordt omschreven en in Brummen volstaan wordt met het noemen van het risico. Er is geen aandacht voor mogelijke bestuurlijke en meer inhoudelijke risico's. Dat valt deels te verklaren doordat de ontwikkelingen (wet- en regelgeving, economie) zich snel opvolgen. Anderzijds zijn de gemeenten, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, zich bewust van de bestuurlijke en inhoudelijke risico's die zich voor (kunnen) doen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de dubbele rollen als opdrachtgever en eigenaar en de verschillende inzichten m.b.t. de toekomst van Delta tussen de vijf participerende gemeenten.

4. Rol gemeenteraad

De rekenkamercommissie gaat in hoofdstuk 4 in op de kaderstelling en controle door de gemeenteraden ten aanzien van Delta. De informatievoorziening aan de raad en de rolinvulling door de raad staan hierbij centraal. Daarbij komen tevens de wensen en behoeften van de raad waar het gaat om de informatievoorziening aan bod.

4.1 Informatievoorziening raad

Gemeente Voorst

De raad van Voorst wordt op drie wijzen geïnformeerd. Ten eerste krijgt de raad informatie in het kader van de gemeentelijke P&C-cyclus. Ten tweede ontvangt de raad informatie in het kader van de P&C-cyclus van Delta. Tot slot wordt de raad geïnformeerd in het geval van bijzondere omstandigheden als daar aanleiding toe is.

Binnen de P&C-cyclus

De informatie in de begroting is uitvoeriger dan in de jaarrekening. Sinds 2013 heeft de gemeente Voorst de informatie in de programmabegroting uitgebreid. Dit gebeurde op initiatief van het 'Kleine Slimme Groepje'⁶⁸, die de programmabegroting toegankelijker wilde maken. Een voorbeeld van de informatie die in de programmabegroting is opgenomen, is te vinden op bladzijde 5 van dit rapport. De informatie is sinds het jaar 2013 tamelijk uitvoerig, met name waar het gaat om risico's en getroffen maatregelen met betrekking tot de verbonden partijen. Zowel in de programmabegroting als de jaarrekening wordt daarnaast inzicht gegeven in de exploitatieresultaten van de afgelopen vier jaren en de stand van het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partijen. Uit de programmabegroting 2013 wordt duidelijk dat er in de nabije toekomst rekening moet worden gehouden met tekorten die niet meer kunnen worden opgevangen in het eigen vermogen van Delta. Het aandeel van de gemeente Voorst hierin bedraagt 30%.⁶⁹ In de begroting van 2012-2015 werd dit nog niet vermeld. Ook in het jaarverslag van 2011 was hierover geen informatie opgenomen. In de meerjarenbegroting 2012-2015 wordt niet ingegaan op de doelrealisatie of de doelmatigheid. Ook in het jaarverslag gaat de gemeente hier niet op in.

Binnen de P&C-cyclus van Delta

De raad wordt daarnaast binnen de P&C-cyclus geïnformeerd over ontwikkelingen. Daarbij gaat het om de begroting, de managementrapportage en de jaarrekening. De begrotingen van Delta liggen conform de GR voor eenieder ter inzage. Daarbij heeft de raad de gelegenheid zijn zienswijze in te dienen. Daarnaast ontvangt de raad sinds 2012 ter kennisname de managementrapportages van het algemeen bestuur van Delta.⁷⁰ De raad werd lange tijd niet op de hoogte gebracht van de jaarrekeningen van Delta. Dit vloeide volgens het college voort uit het idee van de duale rolverdeling: het is aan de raad om kaders voor het beleid te stellen; het college is verantwoordelijk voor de realisatie ervan. Naar aanleiding van de rekenkamerbrief over Verbonden partijen in 2012, kwam er vanuit de auditcommissie de vraag 'Hoe het college gaat bewerkstelligen dat verbonden partijen meetbare doelen stellen en vervolgens zichtbaar verantwoorden aan de raad'. Hierop gaf het college aan tevreden zijn over de mate waarin de doelen meetbaar zijn gemaakt. Tevens gaf zij aan een duale rolverdeling belangrijk te vinden, maar dat wanneer de raad hier prijs op stelt, zij de verantwoordingsdocumenten van verbonden partijen vergezeld met een raadsmededeling aan de raad kan aanbieden.⁷¹ Deze suggestie ligt in een raadsmededeling in afwachting van het voorliggende rekenkamerrapport voor advies voor bij de Auditcommissie.

Buiten de P&C-cyclus

⁶⁸ Het betreft een aantal raadsleden met een 'trekkersrol'.

⁶⁹ Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016, gemeente Voorst, p.84.

⁷⁰ Raadsmededeling, gemeente Voorst, 'managementrapportage eerste vier maanden 2012 van Delta', augustus 2012.

⁷¹ Raadsmededeling, gemeente Voorst, 'vraag vanuit de Auditcommissie over verbonden partijen, 13 november 2012.

Buiten de P&C-cyclus kan er eveneens aanleiding zijn om de raad te informeren. Dit gebeurde in de afgelopen jaren bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigde begrotingen van Delta. In 2012 werd deze vergezeld van een raadsmededeling aan de raad aangeboden.⁷² De wijziging van de begroting was eveneens aanleiding voor een ronde-tafelgesprek, waarbij een vertegenwoordiger van Delta aanwezig was, gevolgd door een debat in de raadsvergadering. De raad van Voorst ontvangt niet de product-prestatieovereenkomsten die de gemeenten met Delta sluiten. In 2012 is de raad van Voorst via een raadsmededeling op de hoogte gebracht van het herstructureringsplan. Dit plan hebben alle raadsleden als bijlage bij de raadsmededeling ontvangen (hoewel op de raadsmededeling staat aangegeven dat het plan alleen ter inzage ligt)..⁷³ Daarnaast heeft Delta in 2011 een informatienota opgesteld ten behoeve van de gemeenteraad. In de notitie gaat Delta in op de voorgenomen omvorming van de sociale werkvoorziening en de implicaties van bezuinigingen voor het functioneren van Delta. Een van de doelen van de notitie was ook om er bij de gemeente op aan te dringen gebruik te maken van de diensten van Delta.⁷⁴

Gemeente Brummen

De raad van Brummen wordt op drie wijzen geïnformeerd. Ten eerste krijgt de raad informatie in het kader van de gemeentelijke P&C-cyclus. Ten tweede ontvangt de raad informatie in het kader van de P&C-cyclus van Delta. Tot slot wordt de raad geïnformeerd in het geval van bijzondere omstandigheden als daar aanleiding toe is.

Binnen de P&C-cyclus van de gemeente

In de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarrekening is informatie opgenomen over het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt behartigd, het financiële belang dat met de verbonden partij gemoeid is, de beleidsvoornemens van de gemeente en eventuele andere relevante ontwikkelingen. De gemeente geeft in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting 2012 aan dat de bijdrage van de gemeente 'beperkt blijft' tot de bestuurskosten. Het aandeel van de gemeente Brummen hieraan is € 9.700,-. De gemeente Brummen benoemt in de meerjarenprogrammabegroting dat Delta op korte termijn rekening moet houden met tekorten. Het college geeft in de meerjarenbegroting 2012-2015 aan dat de tekorten die op de korte termijn zullen ontstaan, naar verwachting door het eigen vermogen van Delta kunnen worden opgevangen.⁷⁵ Eenzelfde zinsnede is terug te vinden in de jaarrekening 2011. In de programmabegroting 2013 is opgenomen dat de bijdrage van de gemeente Brummen € 10.300,- is.⁷⁶ Er is geen informatie opgenomen over eventuele tekorten. Ook ontbreekt informatie over de doelrealisatie en de doelmatigheid. In de nota weerstandsvermogen is het financiële risico van Delta wel opgevoerd.

Binnen de P&C-cyclus van Delta

De begrotingen van Delta liggen conform de GR voor eenieder ter inzage. Daarnaast ontvangt de raad sinds de aanvraag van de herstructureringsfaciliteit, de managementrapportages van het algemeen bestuur. De tweede managementrapportage is op 4 december met een begeleidende memo van de portefeuillehouder aan de raad aangeboden.⁷⁷ Daarnaast ontvangt de raad sinds dit jaar ook de product-prestatieovereenkomst. De raad ontvangt niet de jaarrekening van Delta. Hier is overigens geen verplichting toe.

Buiten de P&C-cyclus

⁷² Raadsmededeling, gewijzigde begroting 2012 en begroting 2013 van Delta, 24 april 2012.

⁷³ Raadsmededeling, gemeente Voorst, 'Aanvraag herstructureringsfonds Wsw, 20 maart 2012.

⁷⁴ Delta, notitie Sociale werkvoorziening 2011 en verder, 9 februari 2011.

⁷⁵ Meerjarenprogrammabegroting 2012-2015, gemeente Brummen, p. 101.

⁷⁶ Programmabegroting 2013, gemeente Brummen, p. 80.

⁷⁷ Memo, Tweede 4 maandelijks rapportage 2012 GR Delta, 4 december 2012.

De raad wordt tevens buiten de reguliere PC-cycli geïnformeerd, wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden. Net als in Voorst, was hiertoe o.a. aanleiding bij de wijziging van de begroting van Delta. Het SW-bedrijf komt ook zo nu en dan ter sprake in fora, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bericht dat medewerkers van Delta niet werkzaam zijn en thuis zitten. De verantwoordelijk wethouder heeft aangegeven de raad hier nader over te informeren, wat is gebeurd in een memo van 12 augustus 2012.

4.2 Rolinvulling raad

Gemeente Voorst

De raad heeft geen duidelijke visie over de toekomst van het SW-bedrijf, in relatie met bijvoorbeeld de uitvoering van de Wwb en de kanteling van de Wmo. Rondom de omvorming van Delta is dan ook duidelijk dat het college de leidende rol heeft. De raad stelt wel kritische vragen naar aanleiding van deze ontwikkelingen. De raad is door het college betrokken bij de modernisering en herstructurering van Delta middels ronde tafelgesprekken, gevolgd door een debat in de raadsvergadering. De raad heeft zich tijdens deze gesprekken kritisch opgesteld, zo blijkt uit interviews. Hij heeft de behoefte om actief betrokken te worden bij strategische vraagstukken met betrekking tot de toekomst van Delta. Dat is vooral ingegeven door de dreigende exploitatietekorten. De raad heeft in de afgelopen periode pogingen ondernomen om ook andere verbonden partijen dichterbij te halen door de rol van de raad in de praktijk te vergroten. Dat heeft zich vooral geuit in een grotere toestroom van informatie over de verbonden partijen. Een voorbeeld is de vraag van de raad om de jaarrekening van Delta te ontvangen. Een ander voorbeeld is de motie over de termijnen binnen welke de raad de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen ontvangt.⁷⁸ Daarnaast heeft de raad in 2011 een motie aangenomen, waarin hij het college opdracht geeft te onderzoeken hoe samenwerking met de sociale werkvoorzieningen in de omgeving kan bijdragen aan een gezonde financiële toekomst voor de sociale werkvoorziening en het op niveau houden van het aantal arbeidsgehandicapten dat participeert in de sociale werkvoorzieningsschap. Inperking van de overheadkosten ten bate van werkplekken stond hierin centraal.⁷⁹ Naar aanleiding van deze motie heeft het college toegezegd het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te passen. Er wordt op dit moment nog geen concrete invulling aan de motie gegeven. De reden die hiervoor wordt opgegeven is de onduidelijkheid rondom de (landelijke en regionale) ontwikkelingen.

Een aantal raadsleden heeft in 2012 een bezoek aan Delta gebracht. Dit heeft geleid tot schriftelijke vragen over de richting die het college met Delta op wil. De raadsleden hebben van Delta informatie ontvangen dat re-integratietaken succesvoller bij Delta belegd kunnen worden, dan in Apeldoorn. In de beantwoording van het college wordt dit ontkend.⁸⁰

Naar aanleiding van de gewijzigde begroting 2012 en de conceptbegroting 2013, is er een rondetafelgesprek geweest met de portefeuillehouder Sociale Zaken, vertegenwoordigers van de raadsfracties en een vertegenwoordiger van Delta. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de noodzaak tot herstructurering. Tevens lichtte de vertegenwoordiger van Delta toe hoe zij de omvorming van de organisatie voor zich ziet. Het een en ander is vevat in het uiteindelijke herstructureringsplan.⁸¹ Hierna volgde een debat in de raadsvergadering. Uit de procesgang blijkt duidelijk dat het college *een trekkende rol* heeft gehad in de herstructurering van Delta en de raad *een kritisch volgende*. Dit is ook duidelijk zo ingegeven door het college, die de gewenste duale rolverdeling onderstreepte. De raad is echter wel kritisch, houdt het proces in de gaten en stelt vragen over de ontwikkelingen.

Gemeente Brummen

⁷⁸ Motie, Begrotingsstukken gemeenschappelijke regelingen, gemeente Voorst, 22 juni 2011.

⁷⁹ Motie, Uitvoering Sociale Werkvoorziening, 7 november 2011.

⁸⁰ Raadsmededeling, Delta en toekomst Wwnv (Werk werken naar vermogen), gemeente Voorst, 31 januari 2012.

⁸¹ Verslag van de Rondetafelgesprekken van de raad van Voorst, maandag 4 juni 2012.

In Brummen is het college leidend bij de vormgeving van de plannen voor de toekomst van Delta. Bij besluitvormingprocessen vervult de raad wel zijn sturende rol door de besluiten te amenderen waar hij dat nodig acht. Een voorbeeld hiervan is het besluit rondom de herstructurering. Hierin wordt zorg uitgesproken over de mogelijkheid inhoudelijke doelen te blijven realiseren en de financiële onderbouwing van het plan. Het college heeft hierop aangegeven nog niet in staat te zijn deze onderbouwing per doelstelling te leveren, vanwege de onderlinge verbondenheid van de doelstellingen en de complexiteit.⁸² Een ander voorbeeld van kaderstelling is de raadsbetrokkenheid bij de omvorming van de sociale dienst. Daardoor is de gemeente in staat geweest om er ‘een beter contract uit te slepen’, in die zin dat er sprake is van een samenwerking op onderdelen met Delta. Daarbij is ervoor gekozen om Delta die taken te laten uitvoeren waar haar expertise en kunde ligt, met name de begeleiding. Tot slot heeft de raad gevraagd om een meer lokale en specifieke invulling van de productprestatieovereenkomsten.⁸³ Overwegend focust de raad zich echter op zijn controlerende rol. Hij volgt de ontwikkelingen kritisch, stelt schriftelijke vragen en agendeert Delta tijdens fora en raadsvergaderingen. De extra informatie die hij sinds dit jaar ontvangt (bijvoorbeeld de managementrapportages), leidt echter nog niet tot een actievere kaderstellende rol van de raad.

Wensen van de raden

De beelden over de mate waarin de raad sturing kan en wenst te geven aan Delta, is eenduidig voor zowel Voorst als Brummen. Zij ervaren op dit moment te weinig grip op de verbonden partij Delta. Er bestaat het idee dat de raad achter feiten aanloopt, te weinig tijd heeft voor voorbereiding en het vormen van een beeld over de verbonden partij. De raden vertrouwen er weliswaar op dat het college zicht heeft op de (financiële) resultaten, maar ervaren zelf niet ‘in control’ te zijn.⁸⁴

Dit gevoel van gebrek aan grip heeft betrekking op twee aspecten. Ten eerste hebben de raden behoefte om strategische keuzes te maken, maar ervaren een gebrek aan relevante informatie. Ten tweede ervaren de raden dat zij onvoldoende zicht hebben op de risico’s en dat zij teveel moeten vertrouwen op het AB en DB. Deze twee aspecten brengen een ongemakkelijk gevoel bij de raadsleden teweeg, te meer omdat de vijf deelnemende gemeenten verschillende visies hebben op de toekomst van Delta.

Bij beide raden bestaat er daarom behoefte aan andere en meer samenhangende informatie, niet per se meer, dan zij nu ontvangen of een andere wijze van presentatie. Een voorbeeld van andere informatie is een aantal scenario’s voor wanneer de algemene reserve van Delta niet langer kan worden aangewend en de gemeenten moeten bijdragen. Een voorbeeld van een andere vorm is de begeleiding van documenten van Delta door een raadsmededeling, waarin de (vaak technische) informatie geduid wordt.

4.3 Toetsing normenkader

⁸² Beantwoording van schriftelijke vragen van de PvdA inzake Raadsvoorstel Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 GR Delta, gemeente Brummen, geen datum.

⁸³ De overige gemeenten hebben aangegeven samen met Brummen te willen werken aan een gezamenlijke SMART product prestatie overeenkomst voor 2014: Adviesnota product prestatieovereenkomst gemeente Brummen – Delta 2013, 29 november 2012.

⁸⁴ Waar wij spreken over ‘de raden’, baseren wij ons op informatie uit een workshop die wij met de raden hadden georganiseerd op 16 januari 2013.

Gemeente Voorst

Rolinvulling gemeenteraad	Oordeel
18 De gemeenteraad beschikt over de benodigde informatie om zijn rol te kunnen vervullen.	Beperkt voldaan. De raad ontvangt veel informatie van en over Delta, maar de raadsleden ervaren een gebrek aan relevante, en vooral samenhangende informatie op basis waarvan hij invulling kan geven aan de behoefte om debat te voeren, gericht op strategische kadervorming.
19 Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.	Beperkt voldaan. Raad en college hebben op papier nauwelijks afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt. In de praktijk zijn de werkwijze, frequentie en inhoud wel eenduidig in de zin dat de raad op dezelfde wijze wordt geïnformeerd. De raad is zich niet (altijd) bewust van de werkwijze. Ook wenst de raad over andere, meer strategische, onderwerpen geïnformeerd te worden. Hij weet deze wens echter onvoldoende te verwoorden naar het college.
20 De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.	Beperkt voldaan. De raad geeft op dit moment nog onvoldoende invulling aan zijn kaderstellende rol, om zo richting te kunnen geven aan de toekomst van Delta. Belangrijke momenten zoals de behandeling van het visiedocument of de herstructurering worden niet aangegrepen om actief te sturen op de inhoud (bijvoorbeeld door te amenderen). Tegelijkertijd volgt de raad wel kritisch de ontwikkelingen rondom Delta.

Gemeente Brummen

Rolinvulling gemeenteraad	Oordeel
18 De gemeenteraad beschikt over de benodigde informatie om zijn rol te kunnen vervullen.	Beperkt voldaan. De raad ontvangt veel informatie van en over Delta, maar de raden ervaren een gebrek aan relevante, en vooral samenhangende informatie op basis waarvan hij invulling kan geven aan de behoefte om debat te voeren, gericht op strategische kadervorming.
19 Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.	Beperkt voldaan. Raad en college hebben op papier nauwelijks afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt. In de praktijk zijn de werkwijze, frequentie en inhoud wel eenduidig in de zin dat de raad op dezelfde wijze wordt geïnformeerd. De raad is zich niet (altijd) bewust van de werkwijze. Ook wenst de raad over andere, meer strategische, onderwerpen geïnformeerd te worden. Hij weet deze wens echter onvoldoende te verwoorden naar het college.
20 De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.	Grotendeels voldaan. Het college is weliswaar in de lead bij ontwikkelingen rondom Delta, maar de raad is op specifieke momenten wel in staat om richting te geven aan de ontwikkelingen (b.v. rondom de Sociale Dienst en Delta). De raad is zich tevens bewust van zijn controlerende rol en volgt kritisch de ontwikkelingen.

5. Wederhoor

De concept onderzoeksresultaten (de hoofdstukken 1 t/m 4) zijn voor technische reactie voorgelegd aan alle geïnterviewden. Alle geïnterviewden hebben gereageerd.

De reacties zijn beoordeeld op de aard van de reactie (feit of mening) en op de bijdrage aan de doelstelling van het onderzoek (wel/geen toegevoegde waarde). Bijna alle feitelijke reacties hebben geleid tot een aanpassing van de tekst. In een enkel geval waren 2 reacties tegenstrijdig; de onderzoekers hebben deze reacties beoordeeld en verwerkt op basis van feitelijkheid van de reactie en de geraadpleegde bronnen. Eén reactie tenslotte (gemeente Brummen) heeft bovendien geleid tot het toevoegen van een (schriftelijke) bron.

De minder feitelijke reacties betroffen een mening, oordeel of suggestie. Deze zijn niet verwerkt in de onderzoeksresultaten (en ook niet in de conclusies en aanbevelingen).

BIJLAGEN

Bijlage 1 Bronnen

A Geïnterviewde personen

Gemeente Voorst

Naam	Functie	Datum
Mw. B.J.M. Jansen	Griffier	11 december 2012
Dhr. F. War	Controller	11 december 2012
Dhr. W.F. Demmers, dhr. H. Oosterveld	Manager, beleidsadviseur	11 december 2012
Dhr. E.K. Horstman	Portefeuillehouder en lid AB/DB	11 december 2012

Gemeente Brummen

Naam	Functie	Datum
Mw. A. Leenstra	Griffier	18 december 2012
Dhr. R. Emmens	Controller	18 december 2012
Dhr. M. Klos, dhr. B. Terlingen	Manager, beleidsadviseur	18 december 2012
Dhr. F. Bruning	Portefeuillehouder en lid AB/DB	18 december 2012

Delta

Naam	Functie	Datum
Dhr. Verlaan	Contactfunctionaris voor Voorst en Brummen	20 december 2012
Dhr. Cantrijn en mw. Havekes	Algemeen directeur Delta en controller	20 december 2012

B Deelnemers raadsworkshop

Mw. A. van Amerongen	Raadslid Liberaal 2000	Voorst	16 januari 2013
Dhr. M. Brand	Raadslid VVD	Voorst	16 januari 2013
Dhr. M. Douma	Raadslid VVD	Brummen	16 januari 2013
Dhr. R. Hazelaar	Raadslid Gemeente Belangen	Voorst	16 januari 2013
Dhr. G. van Klinken	Raadslid PvdA	Brummen	16 januari 2013
Mevr. A. Leenstra	Raadsgriffier	Brummen	16 januari 2013
Dhr. L. Tuiten	Raadslid VVD	Brummen	16 januari 2013
Dhr. B. Visser	Raadslid PvdA - GroenLinks	Voorst	16 januari 2013

C Bestudeerde documenten

Gemeente Voorst

Beleidsdocumenten

Notitie verbonden partijen, gemeente Voorst, 27 september 2004

Voortgangsbericht 2011, mei 2011

Jaarstukken 2011

Bestuursrapportage 2012

Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016

Raadsstukken

Notulen van de vergadering van de raad der gemeente Voorst, 2 december 1969
Verslag van de Rondetafelgesprekken van de raad van Voorst op maandag 10 december 2007
Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op maandag 17 december 2007
Motie, Begrotingsstukken gemeenschappelijke regelingen, gemeente Voorst, 22 juni 2011
Motie, Uitvoering Sociale Werkvoorziening, 7 november 2011
Raadsmededeling, Delta en toekomst Wwnv (Wet werken naar vermogen), gemeente Voorst, 31 januari 2012
Raadsmededeling, Aanvraag herstructureringsfonds Wsw, gemeente Voorst, 20 maart 2012
Raadsmededeling, gewijzigde begroting 2012 en begroting 2013 van Delta, 24 april 2012
Verslag van de Rondetafelgesprekken van de raad van Voorst, maandag 4 juni 2012
Raadsmededeling, gemeente Voorst, 'managementrapportage eerste vier maanden 2012 van Delta', aug. 2012
Raadsmededeling, vraag vanuit de auditcommissie over verbonden partijen, gemeente Voorst, 13 nov. 2012

Gemeente Brummen

Beleidsdocumenten

Brief Gemeenschappelijke regeling betreffende uitvoering W.S.W., 14 november 1969
Financiële verordening gemeente Brummen 2006
Adviesnota B&W/Raadsvergadering, gemeente Brummen, 13 november 2007
Programmabegroting 2013-2016
Jaarstukken 2011, 28 juni 2012
1^e bestuursrapportage, gemeente Brummen, 28 juni 2012
2^e bestuursrapportage, gemeente Brummen, 12 september 2012
Adviesnota product prestatieovereenkomst gemeente Brummen – Delta 2013, 29 november 2012
Nota weerstandsvermogen 2010 – 2011 - 2012

Raadsstukken

Beantwoording van schriftelijke vragen van de PvdA inzake Raadsvoorstel Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 GR Delta, gemeente Brummen, geen datum
Notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Brummen, 24 januari 2008
Raadsbesluit, gemeente Brummen, Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling Delta, 19 april 2012
Memo, Tweede 4 maandelijkse rapportage 2012 GR Delta, 4 december 2012

Delta

Gemeenschappelijke regeling betreffende de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Sociaal werkvoorzieningschap regio Zutphen), 18 december 1969
Wijziging gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Delta te Zutphen, 22 december 1988
Wijziging gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Delta te Zutphen, 23 april 1992
Delta, brief toekomst SW en Delta, voor gemeenteraad, 9 februari 2011
Delta, notitie Sociale werkvoorziening 2011 en verder, 9 februari 2011
Gemeenschappelijke regeling Delta, 30 juni 2006
Visiedocument modernisering Wet sociale Werkvoorziening en positie Delta, november 2007
Samenwerkingsovereenkomst Delta en gemeenten Wet sociale werkvoorziening 2011-2015, 9 december 2009
Delta, Begroting 2012, april 2011
Product-prestatieovereenkomst 2013, augustus 2012
Herstructureringsfaciliteit 2012-2018 Gemeenschappelijke Regeling Delta, Begroting 2013, maart 2012
Delta, Rapportage over de eerste vier maanden 2012, 13 juni 2012
Delta, Jaarverslag 2011

Bijlage 2 Toetsingskader

De rekenkamercommissie hanteert het volgende toetsingskader:

Centrale vraag: op welke wijze oefenen de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op de verbonden partij Delta?	
Onderzoeksvraag	Normen
<p>A. Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan de realisatie van doelen van de gemeenten Voorst en Brummen?</p> <p><i>Wat zijn de doelstellingen en worden die gerealiseerd?</i></p>	<p>Algemeen beleid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen. 2 Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15). 3 Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een verbonden partij, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.
	<p>Deelname aan Delta</p> <ol style="list-style-type: none"> 4 De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om de sociale werkvoorziening in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in Delta. 5 Er is in het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in Delta hieraan bijdraagt. 6 De doelstellingen van de verbonden partij dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld.
	<p>Beleidskader Wsw/Delta</p> <ol style="list-style-type: none"> 7 De gemeenteraad heeft een beleidskader t.a.v. de Sociale Werkvoorziening vastgesteld dat heldere doelen omvat o.b.v. de gemeentelijke visie op het sociale domein. 8 Dit beleidskader wordt periodiek en in afstemming tussen de gemeente en Delta in uitvoeringsdoelen vertaald die meetbaar en specifiek zijn.
<p>B. Geven de colleges van de gemeenten Voorst en Brummen in invulling aan de toezicht-houdende rol bij Delta?</p> <p><i>Wat zijn de checks + balances wat betreft prestaties en risico's van Delta?</i></p>	<p>Vastlegging rollen en verantwoordelijkheden</p> <ol style="list-style-type: none"> 9 Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente t.a.v. de verbonden partij zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeente en Delta) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd. 10 Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partij ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid.

	<p>11 Vastgelegd is wanneer en op grond waarvan deelname kan worden beëindigd. In het beleidskader zijn in ieder geval de volgende redenen opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Als de uitvoeringsdoelen gedurende langere periode niet/onvoldoende worden gehaald. • Als er wijzigingen zijn in het beleidskader waaraan de gemeenteraad niet zijn instemming geeft. <p>Rolinvulling college</p> <p>12 Het college is zich bewust van zijn dubbele petten (als opdrachtgever en participant in de GR) en heeft zijn handelen daarop afgestemd.</p> <p>13 Het college heeft met Delta afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.</p> <p>14 De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door Delta is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente.</p> <p>15 De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de <i>inzet</i> van financiële als inhoudelijke middelen als op de <i>resultaten</i>.</p> <p>Risicobeheersing</p> <p>16 De gemeente ontvangt informatie over (de werking van) het interne toezicht en de risicobeheersing binnen Delta.</p> <p>17 De verantwoordingsinformatie gaat in op (mogelijke) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's.</p>
<p>C. In hoeverre kunnen de gemeenteraden van de gemeenten Voorst en Brummen hun kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?</p> <p><i>Kaderstelling is aan de orde in de startfase (besluit tot deelname) en daarna bij substantiële veranderingen, bijvoorbeeld in beleid, aansturing door college of financiën.</i></p>	<p>Rolinvulling gemeenteraad</p> <p>18 De gemeenteraad beschikt over de benodigde informatie om zijn rol te kunnen vervullen.</p> <p>19 Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.</p> <p>20 De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.</p>

Bijlage 3 Lijst van afkortingen

- AB: Algemeen bestuur
- BBV: Besluit Begroting en Verantwoording
- DB: Dagelijks bestuur
- GR: Gemeenschappelijke Regeling
- SW: Sociale werkvoorziening
- Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning
- WsW: Wet sociale werkvoorziening
- Wwnv: Wet werken naar vermogen

Bijlage 4 Onderzoeksopzet gemeente Brummen



Gemeente Brummen

Rekenkamercommissie Brummen

Onderzoeksopzet gemeente Brummen “Sturing en controle van de gemeente Brummen op verbonden partij DELTA”

1. Inleiding en achtergrond

In het onderzoeksprogramma 2012 van de RKC Brummen zijn twee onderwerpen opgenomen die in aanmerking komen voor onderzoek. Verbonden partijen is één van deze onderwerpen. Onderzoek naar de Sociale Werkvoorziening Delta staat in het onderzoeksprogramma van de gemeente Brummen én van de gemeente Voorst.

De Rekenkamercommissie kiest in deze situatie ervoor om beide onderzoeken gecombineerd uit te voeren. Naast een efficiencyvoordeel dat ontstaat door twee dezelfde onderzoeken tegelijkertijd uit te voeren, bieden de uitkomsten van het onderzoek de mogelijkheid om van elkaar te leren.

Veel raadsleden hebben het gevoel dat zij minder betrokken zijn bij en invloed hebben op verbonden partijen. Loopt de gemeente grote risico's? Worden de taken wel naar behoren uitgevoerd en worden de gemeentelijke doelstellingen daarbij voldoende gehaald?

Voordat ingegaan wordt op opzet en doel van het voorgenomen onderzoek bij Werkvoorziening Delta, wordt allereerst een beeld gegeven van verbonden partijen. Wat zijn verbonden partijen? Hoe is de gemeente (college en gemeenteraad) daarbij betrokken? Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol? Wat zijn dan de centrale onderzoeksvragen?

1.1. Verbonden partijen

Definitie en motief

De gemeente voert zelf een groot aantal taken uit, maar heeft daarnaast de mogelijkheid om verbanden aan te gaan met derde partijen (de zogenaamde verbonden partijen) om samen met hen een bepaalde publieke taak uit te voeren. Soms moet de gemeente taken met anderen uitvoeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland; landelijke wetgeving schrijft een gemeenschappelijke regeling voor om een adequaat veiligheidsniveau voor de bevolking te (kunnen) bereiken. In andere gevallen is het een keuze van het gemeentebestuur. De verbonden partijen voeren dan beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen.

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft (artikel 1 BBV, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door of een vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij of via stemrecht. Een financieel belang houdt in dat de gemeente een bedrag ter beschikking stelt aan de verbonden partij. De gemeente verliest deze financiële bijdrage bij faillissement van de verbonden partij of wordt aansprakelijk gesteld als de organisatie haar verplichtingen niet nakomt.

Voordelen van verbonden partijen

- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- efficiencyvoordeel: samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten;
- kennisvoordeel: het gebruik maken van kennis die de gemeente niet in huis heeft;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker;
- zeggenschap: de gemeente heeft zeggenschap in de verbonden partij. Dit geldt niet als een bepaalde activiteit is uitbesteed aan een derde partij.

Risico's bij verbonden partijen

Deelname aan een verbonden partij is niet zonder risico. Dit kan financieel van aard zijn, maar ook bestuurlijk of beleidsinhoudelijk.⁸⁵

- *Financiële risico's*: een verbonden partij geeft financiële risico's voor de gemeente. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij.
- *Bestuurlijk-organisatorische risico's*: een bestuurlijk-organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen⁸⁶ die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij, en dan staat het belang van de gemeente voorop. Als de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.
- *Beleidsinhoudelijk risico*: de afstand tussen een verbonden partij en de gemeente betekent ten slotte een beleidsinhoudelijk risico. Als de verbonden partij de (gemeentelijke) taken niet volgens afspraak uitvoert, kan dit gevolgen hebben voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. En dit terwijl de gemeente wel verantwoordelijk blijft voor het behalen van deze doelen. Daarnaast moeten er in een verbonden partij waaraan meerdere gemeenten deelnemen soms concessies gedaan worden – niet iedere verbonden partij is als organisatie in staat beleidsinhoudelijke speerpunten van één gemeente afzonderlijk uit te voeren.

Rollen

College als eigenaar én opdrachtgever

Het college van burgemeester en wethouders krijgt in relatie tot de verbonden partij dezelfde rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dat wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand op de uitvoering. Er moet dan meer aandacht gaan naar toezicht en verantwoording. De afstand tot sturing en beheersing wordt groter. Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel te maken met een rol als eigenaar als mede de rol van opdrachtgever. In de rol van eigenaar beslist het college van burgemeester en wethouders over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs. Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van uitvoeringsorganisaties als geheel.

Als gevolg van het in één hand leggen van de rollen eigenaar en opdrachtgever kan belangenverstrengeling ontstaan en dit kan tot problemen leiden. Het is belangrijk dat de (gemeentelijke) rollen organisatorisch gescheiden zijn⁸⁷.

Bij de uitvoering van gemeentelijk beleid door een verbonden partij kan het college geen gebruik maken van de reguliere planning en controle cyclus. Het college is verantwoordelijk voor het beleid dat door de verbonden partij wordt uitgevoerd en voor het toezicht op de uitvoeringsorganisatie, maar niet meer voor de bedrijfsvoering. Toch is sturing nodig. Het college zal het beleid zo goed mogelijk uitgevoerd willen hebben en zich aan de raad moeten verantwoorden over het door het college gevoerde beleid.

College als toezichthouder

Het college houdt er toezicht op dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning en control cyclus en overleggen tussen wethouders en vakdiensten,

⁸⁵ Rekenkamercommissie gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland, is de verbinding sterk genoeg, 2010 (pagina 24).

⁸⁶ Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”, 2006 (pagina 12 en 13).

⁸⁷ Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”, 2006 (pagina 16).

zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze verkregen moeten worden.

Het is de taak van het college om het zicht te houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten en de risicobeheersing. Er zijn verschillende niveaus in dit toezicht te onderscheiden. Op het hoogste niveau is het de gemeente Brummen samen met de deelnemende gemeenten die het toezicht vormgeven door daar afspraken over te maken. Op het niveau daaronder vervullen het algemene bestuur en dagelijkse bestuur een toezichthoudende rol, maar in de context van hun besturende bevoegdheden. Uiteraard heeft het management van Delta ook een toezichthoudende rol, maar dan meer gericht op het sturen en beheersen van de bedrijfsactiviteiten.

Delta als opdrachtnemer

Delta vervult de rol van opdrachtnemer. De directie is verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen van Delta en zal met beheersingsmaatregelen (AO/IC) de werkprocessen willen beheersen. De opdrachtnemer heeft als taak om de opdrachtgever juist en volledig te informeren over de stand van zaken.

Verantwoordelijkheid gemeenteraad

De gemeenteraad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

Rolverdeling

Wanneer een gemeente werkt met verbonden partijen is het goed om onderscheid te maken tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De aanloopfase is de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. In de uitvoeringsfase is die deelname een feit. Vervolgens voert de verbonden partij bepaalde taken uit. Deelname kan uiteraard worden gewijzigd of beëindigd.

Aanloopfase

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel te bereiken. Dit betekent in een dual stelsel dat de beslissing tot deelname, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak is van het college. De wetgever schrijft dat het college beslist, maar dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders stelt. Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Vandaar dat het college beslist over deelname '... nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt' en '...na verkregen toestemming van de gemeenteraad'. Daarnaast stelt de raad kaders, zowel algemene als specifieke, bij een concreet besluit tot deelname. De raad kan aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken of geïnformeerd wil worden. Denk bij specifieke kaders aan het meerjarig vaststellen van gemeentelijke doelen die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's.

Uitvoeringsfase

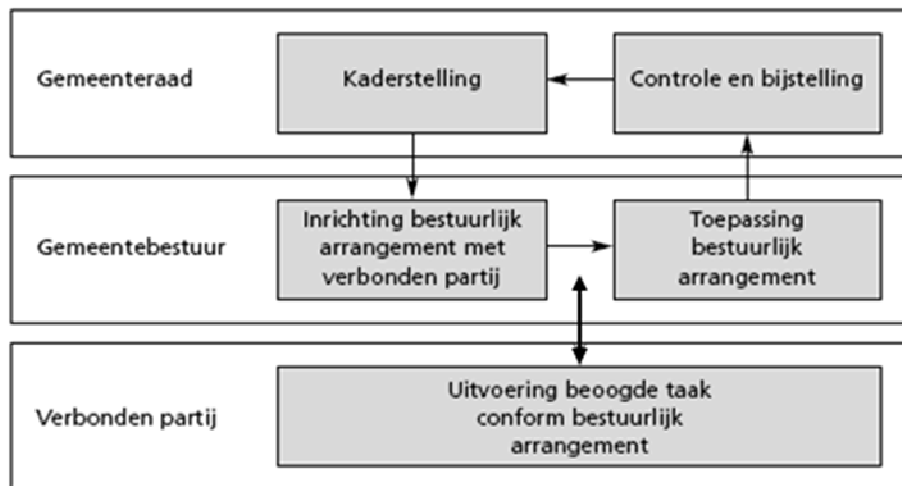
Nadat de verbonden partij aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. Het college moet zich bovendien, in het kader van goed opdrachtgeverschap, verplaatsen in de positie van de verbonden partij. Op basis van die inzichten krijgt de samenwerking met de verbonden partij zo effectief en efficiënt mogelijk vorm. De gemeenteraad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. De raad moet per verbonden partij een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn die mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd.

Processtappen in de aansturing

Grofweg zijn er vier processtappen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen. In figuur 1 staan de processtappen schematisch weergegeven.

- Kaderstelling: de raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
- Inrichting bestuurlijk arrangement ("sturen"): het college richt een bestuurlijk arrangement in per verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.
- Toepassing bestuurlijk arrangement ("verantwoorden"): het college past het bestuurlijk arrangement toe in het verkeer met de verbonden partij.
- Controle en bijstelling: De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.

Figuur 1: vier processtappen in aansturing van verbonden partijen



1.2. Verbonden partijen gemeente Brummen

Overzicht

In de programmabegroting 2012-2015 van de gemeente Brummen is, conform het BBV een paragraaf Verbonden Partijen opgenomen. Uitgaande van de definitie heeft de gemeente Brummen de volgende verbonden partijen:

I – Deelname in vennootschappen

- 1 Bank Nederlandse Gemeenten
- 2 Vereniging Nederlandse Gemeenten
- 3 Berkel Milieu
- 4 Waterbedrijf Vitens
- 5 NUON/Vattenfalls
- 6 VAM/ESSENT/RWE

II – Deelname in gemeenschappelijke regelingen

- 7a Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG);
- 7b Brandweer cluster IJsselstreek
- 8 Regio Stedendriehoek
- 9 Sociaal Werkvoorzieningschap Regio Zutphen
- 10 Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Gelre IJssel

III – Overige samenwerkingsvormen

- 11 Regionaal Archief Zutphen
- 12 Regiotaxi Gelderse Vallei
- 13 Stichting Archipel
- 14 Bestuursacademie Stichting BANN
- 15 PPS constructie Lombok II Eerbeek
- 16 Recreatiegemeenschap Veluwe
- 17 Samenwerkingsovereenkomst (SOK) in kader centrumplan Eerbeek

Verbonden partijen komen in verschillende (samenwerkings-)vormen voor. Het kunnen zijn: deelnemingen (vennootschappen), gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen en de publiek private samenwerking (PPS). Verbonden partijen komen (landelijk gezien) het meest voor in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. In de gemeente Brummen gaat het om vier gemeenschappelijke regelingen, waaronder Delta (Sociaal Werkvoorzieningschap Regio Zutphen).

Beleidskader

De paragraaf Verbonden partijen geeft geen beleidskader weer. In deze paragraaf wordt wel per verbonden partij aangegeven:

- Het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt behartigd
- Het financieel belang van de gemeente in de verbonden partij
- Beleidsvoornemens
- Ontwikkelingen cq bijzonderheden

Rekenkameronderzoek toegespitst op Werkvoorziening Delta?

Verbonden partijen krijgen meer aandacht en gewicht door de slechte financiële vooruitzichten en de toenevende risico's. Dit geldt zeker voor de sociale werkvoorziening, waar zich nieuwe ontwikkelingen cq veranderingen gaan voordoen. De Wet werken naar vermogen is van de baan, maar de thema's van deze wet blijven actueel. De vraag is dan ook niet of deze in de nieuwe Participatiewet opgenomen worden, maar hoe. De (verwachte) wijzigingen rond de sociale werkvoorziening vergroten de financiële risico's van gemeenten, dit wordt bevestigd door de eerste onderzoeken die op dit terrein zijn uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie vindt het dan ook zinvol om een verdiepend onderzoek uit te voeren naar Werkvoorziening Delta (een verbonden partij in een transitieproces met voor de afzonderlijke gemeenten toenevende financiële risico's). Werkvoorziening Delta is een samenwerking van de gemeenten Brummen, Voorst, Bronckhorst, Zutphen en Lochem om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te kunnen voeren.

1.3 Verbonden partijen en eerder rekenkameronderzoek

Rekenkameronderzoek gemeente Apeldoorn, Deventer en Zutphen

In 2007 is rekenkameronderzoek gedaan naar verbonden partijen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Het rapport draagt de titel "Beter Verbinden". Conclusie is dat de gemeenteraden niet voldoende op de hoogte zijn van de taken die verbonden partijen voor de gemeente uitvoeren. Niet meer, maar wel betere informatie, daaraan is behoefte. Zo leeft de wens dat het bestuur van de verbonden partijen en de collegeleden die aan het bestuur deelnemen de gemeenteraden eerder bij belangrijke ontwikkelingen betrekken. Ook zouden collegeleden en het bestuur van de verbonden partijen de gemeenteraden beter over risico's moeten informeren. Omgekeerd kunnen de gemeenteraden soms meer interesse tonen voor het belangrijke werk dat de verbonden partijen doen. Er heerst nu nog te veel een houding van "geen bericht – goed bericht".

Het rapport constateert verder dat er veel verschillende vormen van samenwerking bestaan. Elke taak stelt andere eisen.

Tenslotte gaat het rapport in op het monistische bestuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Het dagelijks bestuur wordt samengesteld uit leden van het algemeen bestuur. Het rapport constateert dat daardoor de controle op het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen niet sterk is. Dat zou moeten verbeteren onder meer door betere functiescheiding binnen het bestuur van de regelingen zelf en door een actievere controlerende opstelling van de gemeenteraden.

Rekenkamerbrief aan gemeenteraad Brummen

De RKC Brummen heeft over het rekenkameronderzoek naar de verbonden partijen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen in juni 2012 een Rekenkamerbrief verstuurd aan de gemeenteraad. De gemeente Brummen heeft met veel van de onderzochte organisaties (gemeenteschappelijke regelingen, NV's e.d.) ook een relatie. In de rekenkamerbrief wijst de RKC in het bijzonder op drie aanbevelingen uit het rapport verbonden partijen.

- (A.3) *Wijs raadsleden bij voorkeur niet aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichthoudende rol te voorkomen.*
- (A.5) *Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.*
- (C.1) *Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.*

Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.

De Rekenkamercommissie meent dat de aanbevelingen uit het rapport "Beter Verbinden" ook voor Brummen van waarde zijn. Van een breed eigen onderzoek verwacht de Rekenkamercommissie geen fundamenteel andere uitkomsten dan die uit het rapport "Beter Verbinden". De Rekenkamercommissie denkt dat de aanbevelingen nog voldoende actueel zijn.

Rekenkameronderzoek gemeente Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland

In 2009 heeft de rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland onderzoek gedaan naar verbonden partijen. Werkvoorziening Delta was één van de verbonden partijen die onderzocht is voor de gemeenten Bronckhorst en Lochem.

De centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek was: In hoeverre draagt deelname aan een verbonden partij bij aan de realisatie van doelstellingen van de gemeente? Welke rol speelt de sturingsrelatie tussen gemeente en verbonden partij hierin?

De rekenkamercommissie concludeert dat de uitvoering door verbonden partijen in algemene zin naar wens van de gemeente verloopt. Er zit wel enige variatie tussen verbonden partijen; vooral bij de grote, beleidsgerichte verbonden partijen (zoals VNOG) is de invloed van de gemeente op het collectief beperkt.

Naar voren komt dat controle op doelrealisatie in veel gevallen niet mogelijk is, aangezien doelen niet of te algemeen geformuleerd zijn.

De sturingsrelatie tussen gemeente (college) en verbonden partijen tenslotte is in de meeste gevallen redelijk 'standaard' ingericht. Met een 'standaard' ingerichte sturingsrelatie bedoelt de rekenkamercommissie het volgende: de verbonden partij stelt een begroting en jaarverslag op, deze worden goedgekeurd door het Algemeen Bestuur. Tussentijds vindt op verschillende niveaus informeel overleg plaats. Formele instrumenten die

meer controle bewerkstellingen worden (vaak) niet ingezet, zoals het vastleggen van uitvoeringsdoelstellingen, of frequent rapporteren (bijvoorbeeld ieder kwartaal).

2. Onderzoeksvragen

2.1. Centrale onderzoeksvraag

In het vorige hoofdstuk is de problematiek van verbonden partijen uitgelegd. Daarin komt naar voren dat het college een centrale rol vervult bij de sturing en controle van verbonden partijen. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt mede bepaald door de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn toezichthoudende rol.

Als centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd:

Oefent de gemeente Brummen voldoende sturing en controle uit op verbonden partij Delta?

2.2. Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord in drie deelvragen:

- A. Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta, duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan het realiseren van doelen van de gemeente Brummen?
- B. In hoeverre geeft het college van de gemeente Brummen, mede in relatie tot andere deelnemende gemeenten, invulling aan zijn toezichthoudende rol bij Delta?
- C. In hoeverre kan de gemeenteraad van de gemeente Brummen zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

3. Normenkader

3.1. Normenkader voor deelvraag A

Algemeen beleid

1. Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen.
2. Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15).
3. Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een verbonden partij, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.

Deelname aan Delta

4. De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om de sociale werkvoorziening in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in Delta.
5. Er is in het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in Delta hieraan bijdraagt.
6. De doelstellingen van de verbonden partij dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld.

Beleidskader Wsw/Delta

7. De gemeenteraad heeft een beleidskader t.a.v. de Sociale Werkvoorziening vastgesteld dat heldere doelen omvat o.b.v. de gemeentelijke visie op het sociale domein.
8. Dit beleidskader wordt periodiek en in afstemming tussen de gemeente en Delta in uitvoeringsdoelen vertaald die meetbaar en specifiek zijn

3.2 Normenkader voor deelvraag B

Vastlegging rollen en verantwoordelijkheden

9. Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente t.a.v. de verbonden partij zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeente en Delta) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd.
10. Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partij ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid.
11. Vastgelegd is wanneer en op grond waarvan deelname kan worden beëindigd. In het beleidskader zijn in ieder geval de volgende redenen opgenomen:
 - o Als de uitvoeringsdoelen gedurende langere periode niet/onvoldoende worden gehaald.
 - o Als er wijzigingen zijn in het beleidskader waaraan de gemeenteraad niet zijn instemming geeft.

Rolinvulling college

12. Het college is zich bewust van zijn dubbele petten (als opdrachtgever en participant in de GR) en heeft zijn handelen daarop afgestemd.
13. Het college heeft met Delta afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.
14. De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door Delta is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente.
15. De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de *inzet* van financiële als inhoudelijke middelen als op de *resultaten*.

Risicobeheersing

16. De gemeente ontvangt informatie over (de werking van) het interne toezicht en de risicobeheersing binnen Delta.
17. De verantwoordingsinformatie gaat in op (mogelijke) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's.

3.3 Normenkader voor deelvraag C

Rolinvulling gemeenteraad

18. De gemeenteraad beschikt over de benodigde informatie om zijn rol te kunnen vervullen.
19. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.
20. De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.

4. Afbakening van het onderzoek

De definitieve onderzoeksopzet is gemaakt op basis van vooronderzoek. Daarbij zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd, is een verkennend gesprek gevoerd met de beleidsverantwoordelijk ambtenaar en is aan de Auditcommissie een eerste concept van de onderzoeksopzet voorgelegd.

Centraal in het vooronderzoek stonden het formuleren van de onderzoeksvragen en het opstellen van een normenkader. Omdat de Rekenkamercommissie het onderzoek bij Delta door een extern bureau laat uitvoeren, zijn de definitieve onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld na overleg met het bureau die het onderzoek gaat uitvoeren.

Het onderzoek beperkt zich tot Delta. Delta is een samenwerking van de gemeenten Brummen, Voorst, Bronckhorst, Zutphen en Lochem om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te kunnen voeren.

5. Globale onderzoeks aanpak

Voor de uitvoering van dit onderzoek worden de volgende stappen doorlopen:

- *Schrijven van een onderzoeksopzet*
Hierin staat beschreven wat we waarom en hoe onderzoeken.
- *Verzamelen gegevens*
De beschikbare (achtergrond)informatie wordt verzameld en geanalyseerd
- *Verrichten onderzoek*
De verzamelde documenten worden geanalyseerd en er worden voor dit onderzoek interviews met betrokkenen gehouden.
- *Raadsworkshop*
In het onderzoek naar verbonden partij Delta wordt een raadsworkshop als extra onderdeel toegevoegd. Er vindt een groepsgebesprek plaats met een afvaardiging van raadsleden.
- *Schrijven van het (concept) rapport van bevindingen*
De onderzoeksresultaten worden in een (concept) rapport van bevindingen opgenomen dat voor een technische reactie (controle op feiten en interpretatie daarvan) wordt voorgelegd aan de gemeentesecretaris.
- *Definitief maken van het eindrapport*
Het eindrapport bevat de bevindingen en conclusies en aanbevelingen. Dit rapport wordt aan de gemeenteraad en aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden.
- *Bestuurlijke reactie op het eindrapport*
Het college wordt bij de aanbieding van het rapport gevraagd om een bestuurlijke reactie, die direct gericht is aan de gemeenteraad. De bestuurlijke reactie maakt geen deel (meer) uit van het onderzoeksrapport. Desgewenst reageert de Rekenkamercommissie schriftelijk hierop, voorafgaand aan de behandeling van het rapport door de gemeenteraad.
- *Bespreking van het rapport door de gemeenteraad*
Hoe en wanneer dit gebeurt, is aan de gemeenteraad.

6. Uitvoering en begeleiding van het onderzoek

6.1. Uitvoering

Uitvoering door extern bureau

Het onderzoek naar verbonden partij Delta wordt door een extern bureau uitgevoerd. Voor de keuze van het bureau is offerte aangevraagd bij drie onderzoeksbureaus. De opdracht voor het uitvoeren van dit rekenkameronderzoek is verleend aan bureau Necker van Naem. Met dit bureau zijn afspraken gemaakt over de inhoud en de uitvoering van het onderzoek. Wat de inhoud betreft, heeft de rekenkamercommissie ingestemd met een abstract normenkader als vertrekpunt en met het toevoegen van een raadsworkshop aan het onderzoek. Het onderzoeksbureau bepaalt ook de definitieve lijst van bronnen.

Abstract normenkader met concrete resultaten

Het onderzoeksbureau heeft de oorspronkelijke (meer concrete) normen van de Rekenkamercommissie geclusterd en op een hoger abstractieniveau beschreven. Hiermee wil het bureau recht doen aan het beleid, de afspraken en de uitvoeringspraktijk rondom Delta. Het onderzoeksbureau zal de normen concreet toetsen. Verdere concretisering vindt plaats in de nota van bevindingen en in de aanbevelingen. Met name in de aanbevelingen zullen concrete handvatten geboden worden waarmee de gemeenteraad, het college en de organisatie aan de slag kunnen gaan. De rekenkamercommissie heeft het onderzoeksbureau gevraagd om de concrete vragen die in het vooronderzoek door de Auditcommissie zijn gesteld, terug te laten komen in het normenkader.

Tijdpad en benodigde capaciteit

De planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

Fase	Doorlooptijd
Fase 1 Startbijeenkomst en normenkader	November 2012
Fase 2 Documentenanalyse	November-december 2012
Fase 3 Interviews	
Interviews gemeente Brummen (4)	December 2012
Interviews gemeente Voorst (4)	December 2012
Interviews Delta (2)	December 2012
Fase 4 Opstellen en bespreken rapportage	
Gezamenlijke raadsworkshop	16 januari 2013
Opstellen rapportage (inclusief voorzet conclusies en aanbevelingen)	Januari 2013
Bespreken conceptrapportage met RKC	Januari 2013
Presentatie(s) rapportages aan de raad / raden	PM

Voor het uitvoeren van het gezamenlijke rekenkameronderzoek in Brummen en Voorst heeft het onderzoeksteam van Necker van Naem in totaal 17 dagen (136 uur) nodig.

6.2. Begeleiding

Vanuit de Rekenkamercommissie wordt het onderzoek begeleid door Stef Schuijt en Frida Disselhorst. Stef Schuijt is eerstverantwoordelijke voor het onderzoek in Brummen. Frida Disselhorst is dat voor het onderzoek in Voorst. Zij treden op als contactpersonen voor het onderzoeksteam en zullen bij enkele interviews aanwezig zijn.

6.3. Bronnen: schriftelijk en mondeling

Interviews

De volgende personen worden vanwege hun functie binnen de gemeente Brummen voor een interview uitgenodigd.

Betrokken wethouder	de heer F. Bruning
Manager afdeling Samenleving	de heer M. Klos
Beleidsmedewerker	de heer B. Terlingen
Controller	de heer R. Emmens
Griffier	mevrouw A. Leenstra

Bij Delta worden twee interviews gehouden. Er vindt in ieder geval een gesprek plaats met de algemeen directeur, de heer W.J. Cantrijn.

De te interviewen personen ontvangen voorafgaand aan het gesprek een overzicht met gespreksonderwerpen. De vragen bij de gespreksonderwerpen zijn op hun functie afgestemd.

Schriftelijke bronnen

De documentenanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende bronnen.

01 Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

- Financiële verordening

02 Vastgelegde uitgangspunten / afspraken rond de oprichting van Delta (startdocument of intentieverklaring)

- Dossier GR WSW Delta en wijzigingsbesluiten van 1972 tot en met 1992 (PST001936 en PST001937)

03 Adviesnota's en raadsvoorstellen en -besluiten betreffende Delta

- A. Adviesnota Plan van aanpak herstructureringsfaciliteit 2012 - 2018 gemeenschappelijke regeling Delta (BW12.0083)
- B. Adviesnota Samenwerkingsovereenkomst 2011 - 2015 en PPO 2010 (BW09.0428)
- C. Concept Samenwerkingsovereenkomst 2011-2016 (09.002265)
- D. Raadsvoorstel Visiedocument modernisering Wsw en positie Delta (RV07.0059)
- E. Adviesnota Visiedocument modernisering Wet Sociale Werkvoorziening en Delta inclusief visiedocument

zelf (BW07.004547)

04 Informatie betreffende begroting Delta

- A. Aanbieding begrotingswijziging 2012 en begroting 2013 aan College (12.002649)
- B. Bijlagen 1 tot en met 6 bij adviesnota begrotingswijziging 2011 en conceptbegroting 2012 (INT11.0426)
- C. Adviesnota 1e viermaandsrapportage 2012 GR Delta (BW12.0225)
- D. 1e viermaandsrapportage 2012 GR Delta
- E. Adviesnota Begrotingswijziging 2011 begroting 2012 en meerjarenbegroting 2012 -2015 Delta (BW11.0148)
- F. Aanbieding begrotingswijziging 2011 en begroting 2012 aan College (11.002858)
- G. Adviesnota concept begroting Delta 2011 (BW10.0166)
- H. Brief college aan DB bestuur Delta concept begroting 2011 (U10.01395)
- I. Aanbieding Conceptbegroting 2011 Delta aan College (10.001980)
- J. Aanbieding concept begroting 2010 aan College (09.001323)
- K. Adviesnota concept begroting Delta 2010 (BW09.0121)
- L. Brief college aan DB bestuur Delta concept begroting 2010 (U09.01230)

05 Product-prestatieovereenkomst

- A. Product – prestatieovereenkomst 2012 (INT12.002649)
- B. Adviesnota product prestatieovereenkomst 2012 Delta (BW11.0351)
- C. Adviesnota product prestatieovereenkomst 2011 Delta (BW10.0436)
- D. Adviesnota Samenwerkingsovereenkomst en product/prestatieovereenkomst Delta 2008 – 2010 (BW08.0249)

06 P&C documenten waarin Delta aan de orde komt (voor de jaren 2010, 2011 en 2012)

- A. Begrotingen 2010, 2011, 2012 |
- B. Bestuursrapportage 2012
- C. Bestuursrapportage 2011
- D. Bestuursrapportage 2010

07 Herstructureringsplannen Delta

- A. Aanvraag herstructureringsfonds en plan van aanpak (INT12.0490)
Bijbehorend raadsvoorstel (RV12.0016 +RV12.0013) en raadsbesluit (RB12.0020)
- B. GR Delta Notitie directeur Delta aan College Sociale Werkvoorziening 2011 en verder (11.001007)

08 Overige Bronnen

- A. Beantwoording van schriftelijke van vragen van de PvdA inzake Raadsvoorstel Delta (INT12.0984)
- B. Afdelingsplan Samenleving 2012
- C. Rekenkamercommissie Apeldoorn, Deventer, Zutphen, Beter Verbinden (2007)
- D. Rekenkamercommissie gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland, is de verbinding sterk genoeg (2010)
- E. Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok' (2006)
- F. Handreiking Verbonden Partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 5 Onderzoeksopzet gemeente Voorst

gemeente voorst
Rekenkamercommissie Voorst

Onderzoeksopzet (2012-43351)

Sturing en controle van de gemeente Voorst op verbonden partij DELTA

1. Inleiding en achtergrond

In het onderzoeksprogramma 2012 van de RKC Voorst zijn twee onderwerpen opgenomen die in aanmerking komen voor onderzoek. Verbonden partijen is één van deze onderwerpen. Onderzoek naar de Sociale Werkvoorziening Delta staat in het onderzoeksprogramma van de gemeente Voorst én van de gemeente Brummen. De Rekenkamercommissie kiest in deze situatie ervoor om beide onderzoeken gecombineerd uit te voeren. Naast een efficiencyvoordeel dat ontstaat door twee dezelfde onderzoeken tegelijkertijd uit te voeren, bieden de uitkomsten van het onderzoek de mogelijkheid om van elkaar te leren.

Veel raadsleden hebben het gevoel dat zij minder betrokken zijn bij en invloed hebben op verbonden partijen. Loopt de gemeente grote risico's? Worden de taken wel naar behoren uitgevoerd en worden de gemeentelijke doelstellingen daarbij voldoende gehaald?

Voordat ingegaan wordt op opzet en doel van het voorgenomen onderzoek bij Werkvoorziening Delta, wordt allereerst een beeld gegeven van verbonden partijen. Wat zijn verbonden partijen? Hoe is de gemeente (college en gemeenteraad) daarbij betrokken? Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol? Wat zijn dan de centrale onderzoeksvragen?

1.1 Verbonden partijen

Definitie en motief

De gemeente voert zelf een groot aantal taken uit, maar heeft daarnaast de mogelijkheid om verbanden aan te gaan met derde partijen (de zogenaamde verbonden partijen) om samen met hen een bepaalde publieke taak uit te voeren. Soms moet de gemeente taken met anderen uitvoeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland; landelijke wetgeving schrijft een gemeenschappelijke regeling voor om een adequaat veiligheidsniveau voor de bevolking te (kunnen) bereiken. In andere gevallen is het een keuze van het gemeentebestuur. De verbonden partijen voeren dan beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen.

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft (artikel 1 BBV, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door of een vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij of via stemrecht. Een financieel belang houdt in dat de gemeente een bedrag ter beschikking stelt aan de verbonden partij. De gemeente verliest deze financiële bijdrage bij faillissement van de verbonden partij of wordt aansprakelijk gesteld als de organisatie haar verplichtingen niet nakomt.

Voordelen van verbonden partijen

- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- efficiencyvoordeel: samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten;
- kennisvoordeel: het gebruik maken van kennis die de gemeente niet in huis heeft;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker;
- zeggenschap: de gemeente heeft zeggenschap in de verbonden partij. Dit geldt niet als een bepaalde activiteit is uitbesteed aan een derde partij.

Risico's bij verbonden partijen

Deelname aan een verbonden partij is niet zonder risico. Dit kan financieel van aard zijn, maar ook bestuurlijk of beleidsinhoudelijk.⁸⁸

- *Financiële risico's*: een verbonden partij geeft financiële risico's voor de gemeente. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij.
- *Bestuurlijk-organisatorische risico's*: een bestuurlijk-organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen⁸⁹ die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij, en dan staat het belang van de gemeente voorop. Als de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.
- *Beleidsinhoudelijk risico*: de afstand tussen een verbonden partij en de gemeente betekent ten slotte een beleidsinhoudelijk risico. Als de verbonden partij de (gemeentelijke) taken niet volgens afspraak uitvoert, kan dit gevolgen hebben voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. En dit terwijl de gemeente wel verantwoordelijk blijft voor het behalen van deze doelen. Daarnaast moeten er in een verbonden partij waaraan meerdere gemeenten deelnemen soms concessies gedaan worden – niet iedere verbonden partij is als organisatie in staat beleidsinhoudelijke speerpunten van één gemeente afzonderlijk uit te voeren.

Rollen

College als eigenaar én opdrachtgever

Het college van burgemeester en wethouders krijgt in relatie tot de verbonden partij dezelfde rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dat wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand op de uitvoering. Er moet dan meer aandacht gaan naar toezicht en verantwoording. De afstand tot sturing en beheersing wordt groter. Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel te maken met een rol als eigenaar als mede de rol van opdrachtgever. In de rol van eigenaar beslist het college van burgemeester en wethouders over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs. Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van uitvoeringsorganisaties als geheel.

Als gevolg van het in één hand leggen van de rollen eigenaar en opdrachtgever kan belangenverstrengeling ontstaan en dit kan tot problemen leiden. Het is belangrijk dat de (gemeentelijke) rollen organisatorisch gescheiden zijn⁹⁰.

Bij de uitvoering van gemeentelijk beleid door een verbonden partij kan het college geen gebruik maken van de reguliere planning en controle cyclus. Het college is verantwoordelijk voor het beleid dat door de verbonden partij wordt uitgevoerd en voor het toezicht op de uitvoeringsorganisatie, maar niet meer voor de bedrijfsvoering. Toch is sturing nodig. Het college zal het beleid zo goed mogelijk uitgevoerd willen hebben en zich aan de raad moeten verantwoorden over het door het college gevoerde beleid.

College als toezichthouder

Het college houdt er toezicht op dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning en control cyclus en overleggen tussen wethouders en vakdiensten, zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze verkregen moeten worden.

Het is de taak van het college om het zicht te houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten en de risicobeheersing. Er zijn verschillende niveaus in dit toezicht te onderscheiden. Op het hoogste niveau is het de gemeente Voorst samen met de deelnemende gemeenten die het toezicht vormgeven door daar afspraken over te maken. Op het niveau daaronder vervullen het algemene bestuur en dagelijkse bestuur een toezichthoudende rol, maar in de context van hun besturende bevoegdheden. Uiteraard heeft het management van Delta ook een toezichthoudende rol, maar dan meer gericht op het sturen en beheersen van de bedrijfsactiviteiten.

⁸⁸ Rekenkamercommissie gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland, is de verbinding sterk genoeg, 2010 (pagina 24).

⁸⁹ Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”, 2006 (pagina 12 en 13).

⁹⁰ Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”, 2006 (pagina 16).

Delta als opdrachtnemer

Delta vervult de rol van opdrachtnemer. De directie is verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen van Delta en zal met beheersingsmaatregelen (AO/IC) de werkprocessen willen beheersen. De opdrachtnemer heeft als taak om de opdrachtgever juist en volledig te informeren over de stand van zaken.

Verantwoordelijkheid gemeenteraad

De gemeenteraad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

Rolverdeling

Wanneer een gemeente werkt met verbonden partijen is het goed om onderscheid te maken tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De aanloopfase is de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. In de uitvoeringsfase is die deelname een feit. Vervolgens voert de verbonden partij bepaalde taken uit. Deelname kan uiteraard worden gewijzigd of beëindigd.

Aanloopfase

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel te bereiken. Dit betekent in een duaal stelsel dat de beslissing tot deelname, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak is van het college. De wetgever schrijft dat het college beslist, maar dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders stelt. Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Vandaar dat het college beslist over deelname '... nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt' en '...na verkregen toestemming van de gemeenteraad'. Daarnaast stelt de raad kaders, zowel algemene als specifieke, bij een concreet besluit tot deelname. De raad kan aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken of geïnformeerd wil worden. Denk bij specifieke kaders aan het meerjarig vaststellen van gemeentelijke doelen die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's.

Uitvoeringsfase

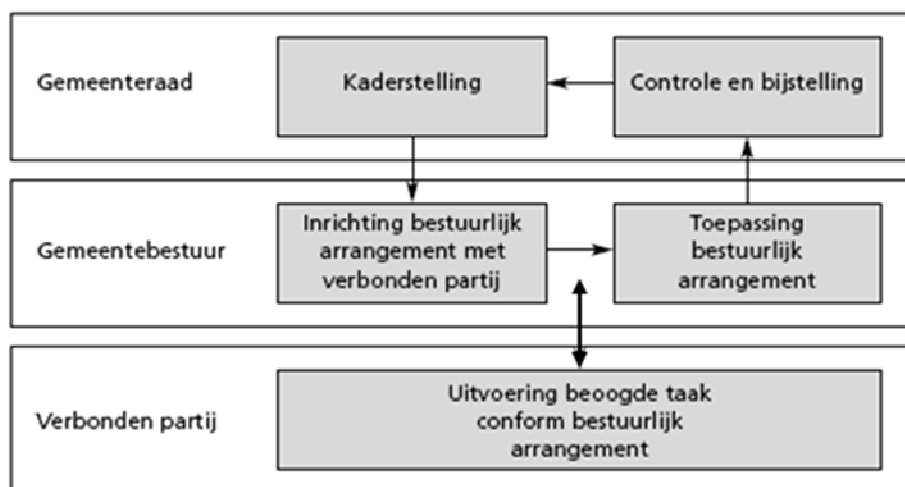
Nadat de verbonden partij aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. Het college moet zich bovendien, in het kader van goed opdrachtgeverschap, verplaatsen in de positie van de verbonden partij. Op basis van die inzichten krijgt de samenwerking met de verbonden partij zo effectief en efficiënt mogelijk vorm. De gemeenteraad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. De raad moet per verbonden partij een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn die mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd.

Processtappen in de aansturing

Grofweg zijn er vier processtappen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen. In figuur 1 staan de processtappen schematisch weergegeven.

- a. Kaderstelling: de raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
- b. Inrichting bestuurlijk arrangement ("sturen"): het college richt een bestuurlijk arrangement in per verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.
- c. Toepassing bestuurlijk arrangement ("verantwoorden"): het college past het bestuurlijk arrangement toe in het verkeer met de verbonden partij.
- d. Controle en bijstelling: De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.

Figuur 1: vier processtappen in aansturing van verbonden partijen



1.2 Verbonden partijen gemeente Voorst

Overzicht

In de meerjarenprogrammabegroting 2012-2015 van de gemeente Voorst is, conform het BBV een paragraaf Verbonden Partijen opgenomen.

Onderstaand overzicht laat zien dat het in Voorst om elf verbonden partijen gaat.

Samenwerkingsverband op grond van de WGR (Wet Gemeenschappelijke Regeling)	4	Regio Stedendriehoek GGD Gelre-IJssel Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland Werkvoorzieningschap Delta
NV, BV of CV	4	Recreatiegemeenschap Veluwe/RGV Holding BV NV Luchthaven Teuge Waterschap Vitens NV NV Bank Nederlandse gemeenten
Stichting of vereniging	3	Stichting Archipel SVN (St. Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Ned. Gemeenten) Stichting Koepel sport, welzijn en cultuur
PPS (publiek private samenwerking)	0	
Verbonden partijen	11	

Verbonden partijen komen in verschillende (samenwerkings-)vormen voor. Het kunnen zijn: deelnemingen (vennootschappen), gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen en de publiek private samenwerking (PPS). Verbonden partijen komen het meest voor in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. In de gemeente Voorst gaat het om vier gemeenschappelijke regelingen, waaronder Werkvoorziening Delta.

Beleidskader

De paragraaf Verbonden Partijen geeft ook aan wat de huidige beleidskaders voor de gemeente Voorst zijn.

Het beleidskader omvat:

- afwegingskader om wel/geen relatie aan te gaan met een verbonden partij;
- afwegingskader voor de mate van betrokkenheid (volledige of gedeeltelijke betrokkenheid);
- noodzakelijke risico analyse als gemeente een relatie aangaat.

Rekenkameronderzoek toegespitst op Werkvoorziening Delta?

Verbonden partijen krijgen meer aandacht en gewicht door de slechte financiële vooruitzichten en de toenemende risico's. Dit geldt zeker voor de sociale werkvoorziening, waar zich nieuwe ontwikkelingen cq veranderingen gaan voordoen. De Wet werken naar vermogen is van de baan, maar de thema's van deze wet blijven actueel. De vraag is dan ook niet of deze in de nieuwe Participatiewet opgenomen worden, maar hoe. De (verwachte) wijzigingen rond de sociale werkvoorziening vergroten de financiële risico's van gemeenten, dit wordt bevestigd door de eerste onderzoeken die op dit terrein zijn uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie vindt het dan ook zinvol om een verdiepend onderzoek uit te voeren naar Werkvoorziening Delta (een verbonden partij in een transitieproces met voor de afzonderlijke gemeenten toenemende financiële risico's). Werkvoorziening Delta is een samenwerking van de gemeenten Voorst, Brummen, Bronckhorst, Zutphen en Lochem om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te kunnen voeren.

1.3 Verbonden partijen en eerder rekenkameronderzoek

Rekenkameronderzoek gemeente Apeldoorn, Deventer en Zutphen

In 2007 is rekenkameronderzoek gedaan naar verbonden partijen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Het rapport draagt de titel "Beter Verbinden". Conclusie is dat de gemeenteraden niet voldoende op de hoogte zijn van de taken die verbonden partijen voor de gemeente uitvoeren. Niet meer, maar wel betere informatie, daaraan is behoefte. Zo leeft de wens dat het bestuur van de verbonden partijen en de collegeleden die aan het bestuur deelnemen de gemeenteraden eerder bij belangrijke ontwikkelingen betrekken. Ook zouden collegeleden en het bestuur van de verbonden partijen de gemeenteraden beter over risico's moeten informeren. Omgekeerd kunnen de gemeenteraden soms meer interesse tonen voor het belangrijke werk dat de verbonden partijen doen. Er heerst nu nog te veel een houding van "geen bericht – goed bericht".

Het rapport constateert verder dat er veel verschillende vormen van samenwerking bestaan. Elke taak stelt andere eisen.

Tenslotte gaat het rapport in op het monistische bestuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Het dagelijks bestuur wordt samengesteld uit leden van het algemeen bestuur. Het rapport constateert dat daardoor de controle op het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen niet sterk is. Dat zou moeten verbeteren onder meer door betere functiescheiding binnen het bestuur van de regelingen zelf en door een actievere controlerende opstelling van de gemeenteraden.

Rekenkamerbrief aan gemeenteraad Voorst

De RKC Voorst heeft over het rekenkameronderzoek naar de verbonden partijen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen in juni 2012 een Rekenkamerbrief verstuurd aan de gemeenteraad. De gemeente Voorst heeft met veel van de onderzochte organisaties (gemeenschappelijke regelingen, NV's e.d.) ook een relatie.

In de rekenkamerbrief wijst de RKC in het bijzonder op drie aanbevelingen uit het rapport verbonden partijen.

- (A.3) *Wijs raadsleden bij voorkeur niet aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichthoudende rol te voorkomen.*
- (A.5) *Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.*
- (C.1) *Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.*

Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.

De Rekenkamercommissie meent dat de aanbevelingen uit het rapport "Beter Verbinden" ook voor Voorst van waarde zijn. Van een breed eigen onderzoek verwacht de Rekenkamercommissie geen fundamenteel andere

uitkomsten dan die uit het rapport "Beter Verbinden". De Rekenkamercommissie denkt dat de aanbevelingen nog voldoende actueel zijn.

Raadsmededeling college Voorst

De gemeenteraad heeft de rekenkamerbrief van de Rekenkamercommissie aan het college voorgelegd, en het college gevraagd om een reactie. In de vorm van een raadsmededeling (nummer 2012-30058 van 4 september 2012) gaat het college in op de drie aanbevelingen die de Rekenkamercommissie in haar brief onder de aandacht van de gemeenteraad heeft gebracht. Het college geeft daarin ondermeer aan niet ontevreden te zijn over de kwaliteit van de begrotingen en jaarrekeningen van de WGR-organen.

(citaat)

"Een rol zal spelen dat de besturen van de WGR-organen zich de afgelopen jaren al hebben laten inspireren door de aanbevelingen van de gezamenlijke Rekenkamers uit 2007"

Rekenkameronderzoek gemeente Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland

In 2009 heeft de rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland onderzoek gedaan naar verbonden partijen. Werkvoorziening Delta was één van de verbonden partijen die onderzocht is voor de gemeenten Bronckhorst en Lochem.

De centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek was: In hoeverre draagt deelname aan een verbonden partij bij aan de realisatie van doelstellingen van de gemeente? Welke rol speelt de sturingsrelatie tussen gemeente en verbonden partij hierin?

De rekenkamercommissie concludeert dat de uitvoering door verbonden partijen in algemene zin naar wens van de gemeente verloopt. Er zit wel enige variatie tussen verbonden partijen; vooral bij de grote, beleidsgerichte verbonden partijen (zoals VNOG) is de invloed van de gemeente op het collectief beperkt.

Naar voren komt dat controle op doelrealisatie in veel gevallen niet mogelijk is, aangezien doelen niet of te algemeen geformuleerd zijn.

De sturingsrelatie tussen gemeente (college) en verbonden partijen tenslotte is in de meeste gevallen redelijk 'standaard' ingericht. Met een 'standaard' ingerichte sturingsrelatie bedoelt de rekenkamercommissie het volgende: de verbonden partij stelt een begroting en jaarverslag op, deze worden goedgekeurd door het Algemeen Bestuur. Tussentijds vindt op verschillende niveaus informeel overleg plaats. Formele instrumenten die meer controle bewerkstellingen worden (vaak) niet ingezet, zoals het vastleggen van uitvoeringsdoelstellingen, of frequent rapporteren (bijvoorbeeld ieder kwartaal).

2 Onderzoeksvragen

2.1 Centrale onderzoeksvraag

In het vorige hoofdstuk is de problematiek van verbonden partijen uitgelegd. Daarin komt naar voren dat het college een centrale rol vervult bij de sturing en controle van verbonden partijen. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt mede bepaald door de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn toezichthoudende rol.

Als centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd:

Oefent de gemeente Voorst voldoende sturing en controle uit op verbonden partij Delta?

2.2 Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord in drie deelvragen:

- Zijn de motieven en doelen om deel te nemen aan Delta, duidelijk en consistent verwoord, zodat beoordeeld kan worden of deelname aan Delta bijdraagt aan het realiseren van doelen van de gemeente Voorst?
- In hoeverre geeft het college van de gemeente Voorst, mede in relatie tot andere deelnemende gemeenten, invulling aan zijn toezichthoudende rol bij Delta?
- In hoeverre kan de gemeenteraad van de gemeente Voorst zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

3 Normenkader

3.1 Normenkader voor deelvraag A

Algemeen beleid

1. Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen.
2. Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15).
3. Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een verbonden partij, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.

Deelname aan Delta

4. De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om de sociale werkvoorziening in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in Delta.
5. Er is in het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in Delta hieraan bijdraagt.
6. De doelstellingen van de verbonden partij dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld.

Beleidskader Wsw/Delta

7. De gemeenteraad heeft een beleidskader t.a.v. de Sociale Werkvoorziening vastgesteld dat heldere doelen omvat o.b.v. de gemeentelijke visie op het sociale domein.
8. Dit beleidskader wordt periodiek en in afstemming tussen de gemeente en Delta in uitvoeringsdoelen vertaald die meetbaar en specifiek zijn

3.2 Normenkader voor deelvraag B

Vastlegging rollen en verantwoordelijkheden

9. Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente t.a.v. de verbonden partij zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeente en Delta) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd.
10. Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partij ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid.
11. Vastgelegd is wanneer en op grond waarvan deelname kan worden beëindigd. In het beleidskader zijn in ieder geval de volgende redenen opgenomen:
 - o Als de uitvoeringsdoelen gedurende langere periode niet/onvoldoende worden gehaald.
 - o Als er wijzigingen zijn in het beleidskader waaraan de gemeenteraad niet zijn instemming geeft.

Rolinvulling college

12. Het college is zich bewust van zijn dubbele petten (als opdrachtgever en participant in de GR) en heeft zijn handelen daarop afgestemd.
13. Het college heeft met Delta afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.
14. De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door Delta is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente.
15. De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de *inzet* van financiële als inhoudelijke middelen als op de *resultaten*.

Risicobeheersing

16. De gemeente ontvangt informatie over (de werking van) het interne toezicht en de risicobeheersing binnen Delta.
17. De verantwoordingsinformatie gaat in op (mogelijke) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's

3.2 Normenkader voor deelvraag C

Rolinvulling gemeenteraad

18. De gemeenteraad beschikt over de benodigde informatie om zijn rol te kunnen vervullen.
19. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.
20. De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.

4 Afbakening van het onderzoek

De definitieve onderzoeksopzet is gemaakt op basis van vooronderzoek. Daarbij zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd, is een verkennend gesprek gevoerd met de beleidsverantwoordelijk ambtenaar en is aan de Auditcommissie een eerste concept van de onderzoeksopzet voorgelegd.

Centraal in het vooronderzoek stonden het formuleren van de onderzoeksvragen en het opstellen van een normenkader. Omdat de Rekenkamercommissie het onderzoek bij Delta door een extern bureau laat uitvoeren, zijn de definitieve onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld na overleg met het bureau die het onderzoek gaat uitvoeren.

Het onderzoek beperkt zich tot Delta. Delta is een samenwerking van de gemeenten Voorst, Brummen, Bronckhorst, Zutphen en Lochem om de Wet Sociale Werkvoorziening uit te kunnen voeren

5 Globale onderzoeksopzet

Voor de uitvoering van dit onderzoek worden de volgende stappen doorlopen:

- *Schrijven van een onderzoeksopzet*
Hierin staat beschreven wat we waarom en hoe onderzoeken.
- *Verzamelen gegevens*
De beschikbare (achtergrond)informatie wordt verzameld en geanalyseerd
- *Verrichten onderzoek*
De verzamelde documenten worden geanalyseerd en er worden voor dit onderzoek interviews met betrokkenen gehouden.
- *Raadsworkshop*
In het onderzoek naar verbonden partij Delta wordt een raadsworkshop als extra onderdeel toegevoegd. Er vindt een groepsgebesprek plaats met een afvaardiging van raadsleden.
- *Schrijven van het (concept) rapport van bevindingen*
De onderzoeksresultaten worden in een (concept) rapport van bevindingen opgenomen dat voor een technische reactie (controle op feiten en interpretatie daarvan) wordt voorgelegd aan de gemeentesecretaris.
- *Definitief maken van het eindrapport*
Het eindrapport bevat de bevindingen en conclusies en aanbevelingen. Dit rapport wordt aan de gemeenteraad en aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden.
- *Bestuurlijke reactie op het eindrapport*
Het college wordt bij de aanbieding van het rapport gevraagd om een bestuurlijke reactie, die direct gericht is aan de gemeenteraad. De bestuurlijke reactie maakt geen deel (meer) uit van het onderzoeksrapport. Desgewenst reageert de Rekenkamercommissie schriftelijk hierop, voorafgaand aan de behandeling van het rapport door de gemeenteraad.
- *Bespreking van het rapport door de gemeenteraad*
Hoe en wanneer dit gebeurt, is aan de gemeenteraad.

6 Uitvoering en begeleiding van het onderzoek

6.1 Uitvoering

Uitvoering door extern bureau

Het onderzoek naar verbonden partij Delta wordt door een extern bureau uitgevoerd. Voor de keuze van het bureau is offerte aangevraagd bij drie onderzoeksbureaus. De opdracht voor het uitvoeren van dit rekenka-

meronderzoek is verleend aan bureau Necker van Naem. Met dit bureau zijn afspraken gemaakt over de inhoud en de uitvoering van het onderzoek. Wat de inhoud betreft, heeft de rekenkamercommissie ingestemd met een abstract normenkader als vertrekpunt en met het toevoegen van een raadsworkshop aan het onderzoek. Het onderzoeksbureau bepaalt ook de definitieve lijst van bronnen.

Abstract normenkader met concrete resultaten

Het onderzoeksbureau heeft de oorspronkelijke (meer concrete) normen van de Rekenkamercommissie geclusterd en op een hoger abstractieniveau beschreven. Hiermee wil het bureau recht doen aan het beleid, de afspraken en de uitvoeringspraktijk rondom Delta. Het onderzoeksbureau zal de normen concreet toetsen. Verdere concretisering vindt plaats in de nota van bevindingen en in de aanbevelingen. Met name in de aanbevelingen zullen concrete handvatten geboden worden waarmee de gemeenteraad, het college en de organisatie aan de slag kunnen gaan. De rekenkamercommissie heeft het onderzoeksbureau gevraagd om de concrete vragen die in het vooronderzoek door de Auditcommissie zijn gesteld, terug te laten komen in het normenkader.

Tijdpad en benodigde capaciteit

De planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

Fase	Doorlooptijd
Fase 1 Startbijeenkomst en normenkader	November 2012
Fase 2 Documentenanalyse	November-december 2012
Fase 3 Interviews	
Interviews gemeente Voorst (4)	December 2012
Interviews gemeente Brummen (4)	December 2012
Interviews Delta (2)	December 2012
Fase 4 Opstellen en bespreken rapportage	
Gezamenlijke raadsworkshop	16 januari 2013
Opstellen rapportage (inclusief voorzet conclusies en aanbevelingen)	Januari 2013
Bespreken conceptrapportage met RKC	Januari 2013
Presentatie(s) rapportages aan de raad / raden	PM

Voor het uitvoeren van het gezamenlijke rekenkameronderzoek in Voorst en Brummen heeft het onderzoeksteam van Necker van Naem in totaal 17 dagen (136 uur) nodig.

6.2 Begeleiding

Vanuit de Rekenkamercommissie wordt het onderzoek begeleid door Stef Schuijt en Frida Disselhorst. Frida Disselhorst is eerstverantwoordelijke voor het onderzoek in Voorst. Stef Schuijt is dat voor het onderzoek in Brummen. Zij treden op als contactpersonen voor het onderzoeksteam en zullen bij enkele interviews aanwezig zijn.

6.3 Bronnen: schriftelijk en mondeling

Interviews

De volgende personen worden vanwege hun functie binnen de gemeente Voorst voor een interview uitgenodigd.

Betrokken wethouder	de heer E.K. Horstman
Manager vakgroep	de heer W.F. Demmers
Beleidsmedewerker	de heer H. Oosterveld
Controller	de heer F. War
Griffier	mevrouw drs. B.J.M. Jansen

Bij Delta worden 2 interviews gehouden. Er vindt in ieder geval een gesprek plaats met de algemeen directeur, de heer W.J. Cantrijn.

De te interviewen personen ontvangen voorafgaand aan het gesprek een overzicht met gespreksonderwerpen. De vragen bij de gespreksonderwerpen zijn op hun functie afgestemd.

Schriftelijke bronnen

De documentenanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende bronnen

- 01 Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet**
A Financiële verordening
- 02 Beleidskaders verbonden partijen / samenwerkingsverbanden**
A Beleidskaders verbonden partijen (collegevoorstel 2004-32611 van 3 augustus 2004)
- 03 Vastgelegde uitgangspunten / afspraken rond de oprichting van Delta (startdocument of intentieverklaring)**
A Startdocument (nr. 2054, afdeling 4)
- 04 P&C documenten waarin Delta aan de orde komt (voor de jaren 2010, 2011 en 2012)**
A Begrotingen 2010, 2011, 2012 |
B Bestuursrapportage 2011
C Bestuursrapportage 2012
D Voortgangsbericht 2011
- plannen van betrokken vakgroepen m.b.t. Delta uitvoerings-/afdelingsplannen van Delta**
Deze zitten in contract en productprestatieovereenkomst
- 05 Herstructureringsplannen en andere gemaakte afspraken met Delta**
A Gemeenschappelijke Regeling Delta, Herstructureringsfaciliteit 2012 – 2018 (2012-09856)
- 06 Verslagen van besprekingen van de herstructureringsplannen met de gemeenteraad**
A Gemeente Voorst, jaarstukken 2010 en 2011
B Raadsmededeling over aanvraag herstructureringsfonds Wsw (2012-0958 d.d. 20 maart 2012)
- 07 Verantwoordingsrapportages van Delta aan de gemeenten over prestaties, kosten en risico's Relevante sturings- en verantwoordingsinformatie aan raad en college (raadsvoorstellen en informatiebrieven) voor de periode 2010 – 2012**
A Product prestatie overeenkomst Delta, 2013 (in voorbereiding, ambtelijk concept)

B Delta, Begrotingswijziging 2012 (maart 2012)
C Delta, Begroting 2013 (maart 2012)
D Raadsmededeling gewijzigde begroting 2012 en begroting 2013 (2012-14076 van 24 april 2012)

E Raadsmededeling over managementsrapportage eerste vier maanden 2012 van Delta (2012-28391 d.d. 14 augustus 2012)
F Rapportage Delta over eerste vier maanden 2012 (2012-28388 d.d. 13 juni 2012)

G Verslag ronde tafel gesprekken van de Raad van Voorst, 4 juni 2012 (waaronder Delta)

H Raadsmededeling inzake Delta (2011-17893 van 31 mei 2011)
I Delta, Begrotingswijziging 2011 en begroting 2012
J Delta, brief aan college voor de gemeenteraad over begrotingswijziging 2011 en begroting 2012 (2011-13123 dd 14 april 2011)
- 08 Eventuele andere documenten die u relevant acht in het kader van dit onderzoek**
A Contract met Delta 2011 t/m 2015 (2010-00123, overeengekomen op 9 december 2009)
B Delta, brief aan college voor de gemeenteraad over toekomst SW en Delta (2011-05296 van 9 februari 2011)
C Raadsmededeling Delta en toekomst Wwnv (Wet werken naar vermogen), naar aanleiding van schriftelijke vragen gemeenteraad (2012-03028 d.d. 31 januari 2012)

09 Documenten toegevoegd door RKC:

A Aangenomen motie van CDA inzake aanleverdatum van begrotingsstukken gemeenschappelijke regelingen (aangenomen 22 juni 2011)

B Aangenomen motie van PvdA-GL en CDA over uitvoering Sociale Werkvoorziening (aangenomen 7 november 2011)

C RKC gemeente Voorst: Rekenkamerbericht 4 (6 juli 2012)

D Raadsmededeling over Brief Rekenkamercommissie over verbonden partijen (2012-30058 d.d. 4 september 2012)

E Raadsmededeling nav vraag Auditcommissie over verbonden partijen (2012-39916 d.d. 13 nov.2012)

Colofon

De Rekenkamercommissie gemeente Brummen en Voorst

De Rekenkamercommissie voor de gemeente Brummen en Voorst (verder de Rekenkamercommissie) bestaat uit twee externe leden en een externe voorzitter ondersteund door een ambtelijk secretaris vanuit beide gemeenten. Het feitelijke onderzoekswerk wordt in principe verricht door ambtenaren van de gemeente Voorst respectievelijk Brummen, waartussen een samenwerkingsovereenkomst is gesloten. Bij dit gezamenlijke onderzoek is gekozen voor een extern onderzoeksbureau. De samenwerkingsovereenkomst biedt die ruimte. De Rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

De functie van de Rekenkamercommissie is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamercommissie doet onderzoek naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeente. Het kan gaan om vragen als: “Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?”, “Zijn de voorbereiding en uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?”, “Heeft het niet meer gekost dan vooraf was bepaald?”.

Doel van het onderzoek is dat de gemeente lessen trekt uit het verleden. Daarom formuleert de Rekenkamercommissie altijd aanbevelingen aan raad en college. De Rekenkamercommissie kiest zelf haar onderzoeksonderwerpen.

Rekenkamercommissie Brummen en Rekenkamercommissie Voorst

Mr. drs. F.W.A.J. (Eric) Giesbers – voorzitter
S.J. (Stef) Schuit MPM
Drs. F.A.M. (Frida) Disselhorst

Met ondersteuning van Necker van Naem

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker - projectleider
Dr. J. (Jasper) Loots
C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contact

Rekenkamercommissie Brummen	m.froger@brummen.nl	(0575) 568 233	www.brummen.nl
Rekenkamercommissie Voorst	d.vriezolk@voorst.nl	(0571) 279 387	www.voorst.nl