

# ***REMOTE CONTROL***

**Onderzoek naar Verbonden Partijen**  
**Rekenkamercommissie Gemeente Zwolle**  
**April 2013**



# INHOUD

VOORWOORD		1
SAMENVATTING		3
HOOFDSTUK 1	DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK EN WERKWIJZE GEDURENDE HET ONDERZOEK	6
1.1	Het begrip ‘verbonden partij’	6
1.2	Doelstelling van het onderzoek	6
1.3	WEZO en ROVA op hoofdlijnen	6
1.4	Onderzoeksvragen en normenkader	7
1.5	Onderzoekperiode	7
1.6	Werkwijze gedurende het onderzoek	7
1.7	Leeswijzer voor de hoofdstukken over de bevindingen	8
HOOFDSTUK 2	BEVINDINGEN OVER DE KADERSTELLING	10
2.1	Wat is de norm?	10
2.2	Toelichting op de norm	10
2.3	Voldoen aan de externe kaders, met name BBV	11
2.4	De raad stelt de gemeentelijke kaders vast en controleert de uitvoering daarvan	13
2.5	Voldoen aan de gemeentelijke kaders	14
HOOFDSTUK 3	BEVINDINGEN OVER HET PROCESVERLOOP	17
3.1	Wat is de norm?	17
3.2	Beschrijving van de afweging van deelname in een verbonden partij (efficiëntie, effectiviteit en maatschappelijk belang)	17
3.3	Vastlegging van de governancestructuur op hoofdlijnen, alsmede de verankering van de sturingsmogelijkheden van de gemeente	18
3.4	Beschrijving van de risico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van verbonden partijen en de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft	19
3.5	Verankering van de verantwoording van verbonden partijen aan de gemeente	20
3.6	Verantwoording afleggen door het college aan de raad over beleid en uitvoering ten aanzien van verbonden partijen	22
3.7	Beschrijving van de overwegingen dan wel mogelijkheden die zouden leiden tot het beëindigen van de (deelname aan een) verbonden partij	23



HOOFDSTUK 4	BEVINDINGEN OVER DE ROLVERDELING	25
4.1	Wat is de norm?	25
4.2	Vastlegging van de bestuurlijke en ambtelijke rollen die de gemeente voor zichzelf onderscheidt bij het sturen en controleren van de verbonden partij	25
4.3	Beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de verschillende actoren binnen de gemeente en de verbonden partij(en) hebben	27
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
5.1	Conclusies	29
5.2	Aanbevelingen	29
LITERATUURLIJST		33
BIJLAGE 1	VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE ZWOLLE	36
BIJLAGE 2	ONDERZOEKSVRAGEN	37
BIJLAGE 3	NORMENKADER VOOR ONDERZOEK NAAR VERBONDEN PARTIJEN ZWOLLE	41
BIJLAGE 4	GEÏNTERVIEWDEN VOOR HET ONDERZOEK	43
BIJLAGE 5	INTERVIEWPROTOCOL	44
BIJLAGE 6	BENCHMARK KADERNOTA'S	45
BIJLAGE 7	VERKLARING VOOR GEBRUIKTE AFKORTINGEN	47



## **Voorwoord**

Voor u ligt het rapport van de gemeentelijke rekenkamercommissie met betrekking tot het rekenkameronderzoek naar Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle.

Het onderwerp van dit onderzoek is opnieuw in samenspraak met de fracties van de Zwolse gemeenteraad tot stand gekomen. Volgens de Gemeentewet en de verordening op de gemeentelijke rekenkamercommissie bepaalt de rekenkamercommissie zelf welk onderwerp zij behandelt. De leden van de rekenkamercommissie die na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 aangetreden zijn, vinden het niettemin van belang om ook de raadsfracties hier zelf bij te betrekken. In de gesprekken die met de fracties zijn gevoerd, is gevraagd naar geschikte onderwerpen voor onderzoek. Enkele fracties hebben hierbij het thema *Verbonden Partijen* benoemd. Bovendien blijkt uit onderzoeken naar Verbonden Partijen door andere rekenkamercommissies dat er onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheid, goede informatie, sturingsmogelijkheden, risico's, en de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitvoering.

Een Verbonden Partij blijkt echter vaak letterlijk en figuurlijk een begrip op afstand. Zo lang alles goed gaat en de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid niet voor tekorten van een Verbonden Partij hoeft op te draaien, is er geen sprake van echte focus hier op. De tijd leert echter dat een gemeenteraad vanwege het voorkomen of beperken van risico's en tekorten met betrekking tot Verbonden Partijen op de hoogte dient te zijn van de afspraken en de mogelijke risico's om daarmee haar controlerende taak goed te kunnen uitvoeren.

Na een eerste eigen vooronderzoek naar Verbonden Partijen is de rekenkamercommissie van mening dat de sturing op de Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle volgens een gefundeerde aanpak gaat. Er blijven echter diverse vragen bestaan over risico's, rolverdeling en de uitwerking van de sturing in de praktijk. Ten slotte moet er meer duidelijkheid komen over omgang met partijen die wel financieel risico meebrengen, maar waarin de gemeente geen zeggenschap heeft.

Het rapport heeft de titel meegekregen: "Remote Control". De titel weerspiegelt het vraagstuk van een groot deel van de Zwolse raadsleden die het onderzoeksonderwerp Verbonden Partijen onder de aandacht van de rekenkamercommissie hebben gebracht. De gemeenteraad staat op afstand, maar wordt wel geacht haar controlerende taak effectief uit te voeren.

Dank aan alle leden en de secretaris van de rekenkamercommissie voor hun inzet en enthousiasme. Dank ook aan allen die tijd hebben vrijgemaakt om mee te werken aan de interviews die gepaard gingen bij dit onderzoek.

Het woord is nu (opnieuw) aan de gemeenteraad.



Namens de leden van de gemeentelijke rekenkamercommissie Zwolle

Aly van der Vegte  
Voorzitter

Zwolle, april 2013

Leden van de rekenkamercommissie Zwolle:

Aly van der Vegte (voorzitter)

Jan Brink

Michiel van Harten

Dirk Karst

Martijn Sikkens

Kees Jan Groen (extern lid)



## ***Samenvatting***

### Aanleiding voor onderzoek

Een deel van de taken van gemeenten wordt uitgevoerd door verbonden partijen. Dit zijn partijen waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regionale samenwerkingsverbanden, zoals de GGD IJsselland en de Veiligheidsregio IJsselland, maar ook aan een vennootschap als Stadsherstel Zwolle BV. Het landelijke beeld is dat gemeenten geleidelijk aan meer taken beleggen bij externe partijen waarin ze bestuurlijk en financieel deelnemen. Dit hangt samen met de wens van vele gemeenten om minder zelf uit te voeren en meer 'regisserend' te gaan opereren – dus als regiegemeente. De dienstverlening van de gemeente wordt in die gevallen verspreid over andere organisaties die ieder hun eigen manier van werken hebben. Kenmerkend is dat de gemeente (mede)eigenaar is van deze verbonden partijen. De gemeente draagt dus mede de risico's. Daarmee gaat het aansturen van een verbonden partij verder dan invulling geven aan goed opdrachtgeverschap.

Mede met het oog op deze ontwikkeling heeft de Rekenkamercommissie Zwolle onderzoek gedaan naar het door de gemeente gevoerde beleid ten aanzien van verbonden partijen, alsmede de risico's die bestaan in het huidige beleid en de uitvoering daarvan. Zij heeft bij dit onderzoek de focus gelegd op twee casussen: WEZO (werkvoorziening) en ROVA (afvalinzameling en –verwerking).

### Normenkader

Om het beleid en de uitvoering van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen van de gemeente Zwolle te kunnen toetsen, is een normenkader gehanteerd. Dit bestaat uit de volgende drie elementen:

1. Kaderstelling – de landelijke (externe) en de gemeentelijke (interne) kaders worden gerespecteerd en opgevolgd.
2. Procesverloop – er is een duidelijke afweging en een daaropvolgend effectief 'bestuurlijk arrangement' opgesteld voor deelname aan een verbonden partij.
3. Rolverdeling – er is een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen alle relevante actoren (binnen de gemeente en de verbonden partij) die recht doet aan de partijen en die effectief en efficiënt is.

Om de bevindingen ten aanzien van de elementen van het normenkader stelselmatig weer te geven, zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat is de norm?
2. Wat gebeurt er in Zwolle?
  - a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?
  - b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?
3. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?

### **Conclusies**

Uit de bevindingen zijn de volgende conclusies getrokken:



1. De gemeente Zwolle beschikt over een beleidskader dat in theoretische zin sterk is. De kaders van de gemeente Zwolle worden op een duidelijke manier doorvertaald naar instrumenten, zoals de toezichtarrangementen<sup>1</sup> en controlsets<sup>2</sup>, die bedoeld zijn om voldoende zicht en grip op verbonden partijen te hebben.
2. In de praktijk blijkt echter dat deze instrumenten niet, dan wel niet eenduidig en expliciet worden gebruikt. Hierdoor is het voor de gemeente lastig om voldoende zicht te houden op de effectiviteit en efficiëntie van verbonden partijen.
3. De financiële risico's per verbonden partij worden weliswaar summier in de begroting 2013 uiteengezet, maar een beschrijving van de risico's en een koppeling daarvan aan concrete beheersmaatregelen ontbreekt.
4. De uitvoering van het toezicht op verbonden partijen is nu een impliciet proces, waarvan de kwaliteit in grote mate persoonsafhankelijk is. De kwaliteit van informatievoorziening aan portefeuillehouders en college, de afstemming tussen inhoudelijke en financiële medewerkers en de dossiervorming verschillen daarom per verbonden partij.
5. Formeel is de rolverdeling tussen portefeuillehouders bij de aansturing van verbonden partijen helder vastgelegd in de Nota 'Sturing Verbonden Partijen'. Voor de verbonden partijen WEZO en ROVA geldt daarbij een rolverdeling die afwijkt van die bij andere verbonden partijen. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid bij portefeuillehouders, college en betrokken ambtenaren.

#### *Aanbevelingen*

Vanuit de conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd, deze hebben tot doel te komen tot een versterking van de keuze voor, en de sturing en beheersing van, verbonden partijen.

#### *Algemeen*

Geef uitvoering aan hetgeen op papier staat. Het kader voor verbonden partijen van de gemeente Zwolle is in theorie goed, maar de naleving hiervan niet.

#### *Kaderstelling*

1. Koppel de informatievoorziening in de begroting aangaande verbonden partijen (nu in de paragraaf) sterker aan de inhoud (dus in de programma's).
2. Maak de toezichtarrangementen zoals verwoord in de Kadernota Verbonden Partijen (hulpmiddelen bij de keuze voor de constructie van verbonden partij en de sturing en beheersing van een eenmaal gekozen constructie) niet alleen voor nieuwe verbonden partijen, maar ook voor de huidige verbonden partijen, en pas deze toe om meer grip te krijgen.
3. Houd de controlsets zoals verwoord in de Kadernota Verbonden Partijen (hulpmiddelen voor het inzichtelijk maken van risico's en beheersmaatregelen) expliciet bij per verbonden partij (als een checklist). Op deze wijze is er voor de

---

<sup>1</sup> Participatie in een verbonden partij vindt alleen plaats nadat door burgemeester en wethouders, de raad gehoord, een toezichtarrangement is vastgesteld. In het toezichtarrangement krijgt de aansturing, het beheer en het toezicht vorm en inhoud.

<sup>2</sup> Controlsets zijn een instrument om de risico's en beheersmaatregelen aangaande een specifieke verbonden partij inzichtelijk te maken. Controlsets maken onderdeel uit van de controlling van verbonden partijen en behoren tot het Zwolse systeem van risicomanagement.



gemeente Zwolle meer zicht op de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen om risico's te voorkomen of te beperken.

#### *Procesgang*

4. Leg eenduidig vast wat per verbonden partij de afweging is geweest om deel te nemen in een verbonden partij in termen van effectiviteit (inclusief maatschappelijk belang) en efficiëntie. Operationaliseer daarbij de criteria effectiviteit (outcome, output) en efficiëntie.
5. Werk expliciet per verbonden partij de governancestructuur uit (hoe werkt de sturing, het toezicht en de verantwoording?), evenals de sturingsmogelijkheden.
6. Zet de risico's per verbonden partij af tegen het aandeel van de desbetreffende verbonden partij binnen de begroting van de gemeente Zwolle.
7. Leg afspraken tussen verbonden partijen en de gemeente Zwolle specifiek, toetsbaar, eenduidig en tijdgebonden vast.
8. Breng de mate van effectiviteit en efficiëntie rond het realiseren van doelstellingen van de gemeente Zwolle door verbonden partijen specifiek, toetsbaar en tijdgebonden in beeld en verstrek deze informatie via de reguliere beleidscyclus aan de raad.
9. Leg expliciet per verbonden partij vast, mede in relatie tot de toezichtarrangementen en de aanvullende afspraken, wat de eventuele overwegingen en mogelijkheden zijn voor het beëindigen van de deelname aan een verbonden partij.

#### *Rolverdeling*

10. Borg de collegiale besluitvorming en de mogelijkheid tot het collegiaal nemen van besluiten.
11. Stel procesbeschrijvingen en 'bemoeienisdiagrammen' vast per verbonden partij (als onderdelen van de controlsets), om zo een duidelijke doorvertaling te krijgen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar het college en de ambtelijke organisatie. Maak dit ook onderdeel van de toezichtarrangementen per verbonden partij.

#### *Inzicht en overzicht als basis*

12. Geef de nodige informatie summier en overzichtelijk (1 à 2 A-4) weer in een factsheet per verbonden partij.
13. Maak in de presentatie van overzichten (zoals de paragraaf in begroting en jaarverslag) onderscheid tussen verbonden partijen in de mate waarin deze verschillen in bestuurlijk en financieel belang.
14. Maak in die overzichten de raakvlakken expliciet zichtbaar met partijen (derden) die formeel geen verbonden partij zijn, maar daar feitelijk sterke verwantschap mee vertonen (in het licht van de kansen en risico's en de sturing en beheersing door de gemeente).





# Hoofdstuk 1 Doelstelling van het onderzoek en werkwijze gedurende het onderzoek

## 1.1 Het begrip 'verbonden partij'

Het begrip 'verbonden partij' wordt gedefinieerd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het gaat volgens die definitie om 'een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft'. Datzelfde besluit definieert de begrippen bestuurlijk en financieel belang.

Bestuurlijk belang betreft: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Financieel belang betreft: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Voorbeelden van verbonden partijen in de Zwolse situatie zijn:

- GGD IJsselland
- Veiligheidsregio IJsselland
- Wezo Groep NV
- WEZO Gemeenschappelijke Regeling
- ROVA NV

Een totaaloverzicht van de verbonden partijen van de gemeente Zwolle is terug te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

## 1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is:

*Helderheid verschaffen over het gevoerde beleid ten aanzien van met de gemeente Zwolle verbonden partijen. Geef een inschatting van de risico's die bestaan in het huidige beleid en de uitvoering daarvan en focus daarbij op twee belangrijke verbonden partijen als onderzoekscasussen, namelijk WEZO en ROVA.*

Naast het "in kaart brengen" van de wijze waarop de informatievoorziening voor de raad alsmede voor het college van burgemeester en wethouders van Zwolle is georganiseerd, wordt met het onderzoek beoogd om inzicht te verkrijgen of de raad van Zwolle de beschikbare informatie daadwerkelijk gebruikt, dan wel kan gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

## 1.3 WEZO en ROVA op hoofdlijnen

De WEZO is opgericht in 2001 als een werkvoorzieningschap voor de gemeenten Zwolle, Zwartewaterland, Raalte, Hattem en Dalfsen. Sinds de herstructurering in 2010 spreken we over Wezo Groep NV (afgekort: Wezo NV) en WEZO Gemeenschappelijke regeling (afgekort: WEZO GR). De vijf gemeenten stemmen in



WEZO GR onderling datgene af wat ze van belang vinden om samen af te spreken. Wezo NV is de uitvoeringsorganisatie voor de vijf gemeenten. Daartoe behoort tot nu toe in elk geval het verlenen van opdracht aan de Wezo NV. Deze heeft de naam Sociaal Economisch Contract (SEC). De aandelen zijn in handen van de afzonderlijke gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

ROVA is de afvaladvies- en verwijderingsorganisatie van de gemeente Zwolle en 18 andere gemeenten in Midden- en Oost-Nederland. De organisatie is een naamloze vennootschap (NV) waarvan de aandelen in handen zijn van de deelnemende gemeenten. Zwolle heeft een dienstverleningsovereenkomst gesloten met ROVA.

#### 1.4 Onderzoeksvragen en normenkader

Het onderzoek naar verbonden partijen is in de periode van september 2012 tot februari 2013 uitgevoerd door de Rekenkamercommissie Zwolle in samenwerking met een extern onderzoeksbureau.

Om scherp zicht te krijgen op de Zwolse situatie rond verbonden partijen is er gebruik gemaakt van onderzoeksvragen. Deze zijn terug te vinden in bijlage 2 van het rapport.

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 3. Het normenkader is ingedeeld in de volgende drie elementen van beleid en uitvoering:

- Kaderstelling
- Procesverloop
- Rolverdeling

#### 1.5 Onderzoekperiode

De periode waarover het onderzoek zich uitstrekt is als volgt:

- Voor het beoordelen van de gemeentebrede aspecten van verbonden partijen is uitgegaan van de situatie in 2011 en 2012.
- Voor het nader beoordelen van de verbonden partijen WEZO GR/Wezo NV en ROVA is uitgegaan van de periode 2010, 2011 en 2012, met dien verstande dat voor WEZO GR/Wezo NV niet teruggedaan is tot de periode voordat de huidige governancestructuur werd vastgesteld (in 2010).

#### 1.6 Werkwijze gedurende het onderzoek

De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 1: Grafische weergave van het stappenplan van het onderzoek



### *Stap 1: Voorbereiden*

In de eerste stap van het onderzoek is de onderzoeksopzet van het onderzoek aangescherpt alsmede het normenkader. Daarnaast is informatie opgevraagd over het beleid van de gemeente Zwolle aangaande verbonden partijen. Tevens is informatie opgevraagd over de verbonden partijen WEZO GR/Wezo NV en de ROVA.

### *Stap 2: Eerste analyse*

In de tweede stap van het onderzoek is de ontvangen informatie bestudeerd en is aan de hand van de onderzoeksvragen de Zwolse situatie aangaande verbonden partijen in kaart gebracht. Hierbij zijn voorlopige bevindingen vastgelegd en op basis daarvan tevens 'witte vlekken' (welke informatie missen we nog) en 'verwonderpunten' (wat verbaast ons in deze fase).

Er is een lijst opgesteld van te interviewen personen. In bijlage 4 is een lijst opgenomen met de geïnterviewden voor dit onderzoek. In bijlage 5 is het interviewprotocol terug te vinden.

### *Stap 3: Interviews en nadere analyse*

In stap 3 zijn de interviews gehouden, alsmede een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad van de gemeente Zwolle (zie bijlage 4). Het doel van deze interviews was om de voorlopige bevindingen uit de deskresearch te verifiëren, de 'witte vlekken' in te vullen en 'verwonderpunten' te verhelderen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die vervolgens teruggekoppeld zijn naar de geïnterviewden. De resultaten uit de deskresearch (stap 2) en de interviewresultaten zijn vervolgens verder geanalyseerd en getoetst aan de hand van het normenkader.

### *Stap 4: Rapporteren*

Stap 4 was gericht op de uitkomsten uit stap 3 – de nadere analyse en de toets van de resultaten uit de deskresearch en interviews vast te leggen in een rapport van bevindingen (zie hiervoor hoofdstuk 2, 3 en 4 van deze rapportage). Uit het onderzoek is een aantal conclusies te trekken die leiden tot aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad van Zwolle (zie hoofdstuk 5).

### *Wederhoor*

Het conceptrapport is vervolgens voor technisch wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de directie van de ambtelijke organisatie. De directie heeft geen onjuistheden geconstateerd, die relevant zijn voor de oordeelsvorming van de rekenkamercommissie.

## 1.7 Leeswijzer voor de hoofdstukken over de bevindingen

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de bevindingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. De hoofdstukken zijn opgebouwd volgens de indeling van het normenkader (zie bijlage 3):

- Hoofdstuk 2 – Bevindingen over de kaderstelling.



- Hoofdstuk 3 – Bevindingen over het procesverloop.
- Hoofdstuk 4 – Bevindingen over de rolverdeling.

In de hoofdstukken over de bevindingen wordt de volgende indeling gehanteerd:

1. Wat is de norm
2. Wat gebeurt er in Zwolle
  - a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)
  - b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)
3. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm



## Hoofdstuk 2 Bevindingen over de kaderstelling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen over de kaderstelling rondom verbonden partijen binnen de gemeente Zwolle. In paragraaf 2.1 worden de hoofd- en deelnormen weergegeven. In paragraaf 2.2 wordt een toelichting op de normen rondom het onderdeel kaderstelling gegeven. Vervolgens zal in de daaropvolgende paragrafen per deelnorm ingegaan worden op de vragen:

1. Wat gebeurt er in Zwolle
  - a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)
  - b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)
2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm

### 2.1 Wat is de norm?

Kaderstelling	
Hoofdnorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De landelijke (externe) en de gemeentelijke (interne) kaders worden gerespecteerd en opgevolgd.</li> </ul>
Deelnorm en	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan de externe kaders, met name BBV (zie § 2.3).</li> <li>• De raad stelt de gemeentelijke kaders vast en controleert de uitvoering daarvan (zie § 2.4).</li> <li>• Voldoen aan de gemeentelijke kaders (zie § 2.5).</li> </ul>

Tabel 1: Hoofd- en deelnormen van het onderdeel kaderstelling aangaande verbonden partijen (zie ook bijlage 3)

### 2.2 Toelichting op de norm

De wetgever heeft in het BBV voorgeschreven dat de gemeenteraden (en besturen van gemeenschappelijke regelingen) door een verplichte paragraaf in de begroting en de jaarrekening worden geïnformeerd over de verbonden partijen.

De minimumeisen die het BBV aan de Paragraaf Verbonden Partijen stelt, zijn overigens beperkt:

#### Artikel 15 (begroting)

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat tenminste:

- a. *de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen;*
- b. *in de begroting de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen.*

#### Artikel 26 (jaarverslag)

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 BBV in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.



## 2.3 Voldoen aan de externe kaders, met name BBV

### 1. Wat gebeurt er in Zwolle?

#### 1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?

In de begroting en het jaarverslag van de gemeente Zwolle is een Paragraaf Verbonden Partijen opgenomen, waarin de eisen uit het BBV (zie paragraaf 2.2) terug dienen te komen.

#### 1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?

In de Kadernota 'Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle 2008' wordt aangegeven dat de gemeente Zwolle het begrip 'verbonden partijen' definieert zoals het BBV aangeeft. Deelnemingen<sup>3</sup> worden volgens deze gemeentelijke kadernota altijd gezien als verbonden partij. De gemeente Zwolle rekent partijen zonder rechtspersoonlijkheid niet tot de verbonden partijen.

In de programmabegroting en het jaarverslag van de gemeente is een paragraaf verbonden partijen opgenomen. In deze paragraaf in de begroting wordt ingegaan op de volgende onderwerpen per verbonden partij:

- Naam van de verbonden partij.
- Bestuurlijk belang/participatie.
- Financieel belang en risico's.
- De doelstelling van de gemeente aangaande de desbetreffende partij.
- Beleidsvoornemens.

In het jaarverslag wordt in een alinea per verbonden partij beschreven wat de ontwikkelingen in het afgelopen jaar zijn geweest en welke activiteiten de gemeente heeft ontplooid ten aanzien van de verbonden partijen betreffende het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

In het bijlagenboek van de jaarrekening wordt aanvullende informatie verstrekt. Hier wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De naam van de verbonden partij en de vestigingsplaats.
- Openbaar belang.
- Verandering in het openbaar belang.
- Ontwikkeling in het eigen vermogen van de verbonden partij.
- Ontwikkeling in het vreemd vermogen van de verbonden partij.
- Resultaat (financieel) van de verbonden partij.

### 2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?

De gemeente Zwolle voldoet op grote lijnen aan de externe kaders en volgt deze ook op.

We maken wel enkele kanttekeningen waar het gaat om de definitie die Zwolle hanteert en de inhoud van de paragraaf over verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag.

---

<sup>3</sup> Volgens het BBV is een deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.



*a. Definitie*

Wat betreft deelnemingen merken wij het volgende op. Een gemeente kan om verschillende redenen aandelen aanhouden in een BV of NV. In formele zin is daarbij altijd sprake van een bestuurlijk en een financieel belang in de vennootschap. Echter, voor de raad en het college zou de vraag moeten zijn of en in hoeverre het gemeentelijk aandeelhouderschap tot doelstelling heeft om daadwerkelijke zeggenschap uit te oefenen in de onderneming. Bij deelnemingen als die in de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) denken wij dat het uitoefenen van bestuurlijke zeggenschap feitelijk niet de doelstelling is. Om die reden zou de gemeente Zwolle beter aan de norm voldoen, door dergelijke deelnemingen niet te rekenen tot de verbonden partijen, dan wel ten minste tot uitdrukking te brengen dat er verschillende gradaties bestaan van verbonden partijen binnen de opsomming.

Wat betreft partijen zonder rechtspersoonlijkheid merken wij het volgende op. De gemeente Zwolle rekent partijen zonder rechtspersoonlijkheid niet tot de verbonden partijen. In de gemeentelijke Kadernota Verbonden Partijen staat zelfs dat het niet zou kunnen. Het BBV (art. 1 lid b) geeft hier geen expliciete duidelijkheid over: *“een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”*. Deze formulering roept de vraag op of een verbonden partij zonder rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld een samenwerkingsverband op basis van een convenant of een contract, ook voldoet aan deze omschrijving. Hoe het antwoord hierop ook moet luiden, het is voor de raad interessant om te weten in hoeverre sprake is van ‘verbonden partijen zonder rechtspersoonlijkheid’. Wij hebben overigens geen aanwijzingen gevonden van het bestaan van dergelijke verbonden partijen in de Zwolse situatie, maar wij kunnen ook niet uitsluiten dat ze wel bestaan dan wel in deze toekomst worden ingesteld.

Tot slot merken wij nog het volgende op over een andere categorie verbanden die veel lijken op verbonden partijen: de groep van gesubsidieerde instellingen die jaarlijks een exploitatiesubsidie ontvangen van de gemeente. Vast staat dat deze instellingen formeel niet behoren tot de wettelijke definitie van het begrip ‘verbonden partij’: Er is immers formeel geen sprake van bestuurlijk belang (zeggenschap in de instelling), noch van financieel belang (verlies van gemeentelijke middelen in geval van faillissement of aansprakelijkheid of gemeentelijke aansprakelijkheid voor het nakomen van verplichtingen door de instelling). De gemeente Zwolle rekent ze, in overeenstemming met de wettelijke definitie, daar ook niet toe. Toch is hier sprake van een duidelijk raakvlak, wat de vraag oproept of het voor de raad niet inzichtelijk zou zijn als deze groep zou worden behandeld als ‘bijna-verbonden partij’. Dergelijke instellingen zijn immers afhankelijk van de gemeente Zwolle qua financiën. Daarnaast loopt de gemeente Zwolle, ten minste politiek gesproken, een potentieel financieel risico bij een dreigend of een werkelijk faillissement.

*b. Paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarverslag*



De informatie die het college aan de raad biedt in de Paragraaf Verbonden Partijen komt in grote lijnen overeen met de bepalingen daarover in het BBV, waarbij twee aspecten opvallen:

1. De visie per verbonden partij in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen is beperkt aangegeven.
2. De informatie in de paragraaf bij het jaarverslag is niet het spiegelbeeld van die van de begroting (realisatie versus voornemen) (zie 1b hierboven).

#### 2.4 De raad stelt de gemeentelijke kaders vast en controleert de uitvoering daarvan

##### 1. *Wat gebeurt er in Zwolle?*

###### 1a. *Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

Op grond van de gemeentelijke kaderstelling (zie hieronder) blijkt dat de raad de bedoeling heeft niet alleen de verplichte kaders te stellen en op basis daarvan het college te controleren, maar daarin ook verder gaat dan de wettelijke voorschriften, door ook kaders te stellen aan het beloningsbeleid bij verbonden partijen.

De gemeenteraad van Zwolle heeft de volgende kaders in algemene zin vastgesteld voor verbonden partijen:

- Kadernota Verbonden Partijen 2008.
- Nota Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen (02-04-2009).
- Beslisnota Sturing Verbonden Partijen (30-11-2009).

###### 1b. *Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

De raad dient door middel van bovengenoemde nota's het college te controleren op de uitvoering van de daarin staande bepalingen. De raad wordt door middel van de Paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en het jaarverslag en door middel van tussenrapportages geïnformeerd over de verbonden partijen.

Om de kwaliteit van de Kadernota Verbonden Partijen (2008) van de gemeente Zwolle en de daaruit afgeleide Nota's 'Sturing Verbonden Partijen' en 'Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen' op waarde te schatten, zijn in een benchmark de kaders van de gemeente Zwolle met een vijftal vergelijkbare gemeenten vergeleken. Dit zijn de gemeenten Maastricht, Dordrecht, Emmen, Haarlemmermeer en Zaanstad<sup>4</sup>. Bijlage 6 laat de resultaten van deze benchmark zien.

In paragraaf 2.5 en in diverse paragrafen in de hoofdstukken 3 en 4 gaan we inhoudelijk in op met name de kadernota en de beslisnota.

##### 2. *Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet deels aan de norm. In theoretische zin worden de kaders van de gemeente Zwolle, mede gerelateerd aan een vijftal vergelijkbare gemeenten, op een duidelijke manier doorvertaald naar bruikbare instrumenten

---

<sup>4</sup> Deze vijf gemeenten zijn qua inwonersaantal, sociale structuur en centrumfunctie vergelijkbaar met de gemeente Zwolle.





(toezichtarrangementen<sup>5</sup> en controlsets<sup>6</sup>) voor de gemeente die bedoeld zijn om voldoende zicht en grip op verbonden partijen te hebben. Anderzijds is de feitelijke informatievoorziening over verbonden partijen richting de raad beperkt en kan de raad daardoor niet voldoende controle op de kaders uitoefenen.

Uit het groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad van Zwolle bleek dat de kaderstelling en controle inzake verbonden partijen weliswaar formeel is geregeld, maar feitelijk niet voldoende. Drie citaten illustreren dit beeld:

*“Het is iets waar we iets over te zeggen zouden moeten hebben, maar wat we feitelijk niet hebben”.*

*“Aangaande kritische vragen vanuit de raad over verbonden partijen aan het college, is regelmatig de reactie van het college: Wij staan op afstand, dus we hebben er niets over te zeggen”.*

*“Het college acteert soms eerst en licht de raad achteraf in, waardoor de sturing door de raad wordt bemoeilijkt. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij het onderbrengen van Beheer Openbare Ruimte (groenvoorziening) bij de verbonden partij ROVA, waarbij de raad achteraf is ingelicht en geen invloed heeft kunnen hebben op het besluit.”*

Deze gevoelens van de raad kunnen worden verklaard door de wijze waarop invulling is gegeven aan de kaderstelling. Allereerst is relevant dat de informatie aan de raad over verbonden partijen versnipperd en fragmentarisch is. Dit wordt veroorzaakt doordat de aanlevering vanuit de ambtelijke organisatie beperkt is (zie ook paragraaf 3.6). Het is verspreid over meerdere nota's en beleidsstukken en wordt niet altijd gepresenteerd onder het onderwerp verbonden partijen. Voor de raad is het veelal niet duidelijk waarom bepaalde beleidsterreinen door verbonden partijen, als middel, worden uitgevoerd.

Ten tweede is de informatie over verbonden partijen niet gekoppeld aan de inhoud, waar veelal de focus van de raad op ligt. Uit de beleidscyclus kan niet stelselmatig terug worden gehaald of en in hoeverre een verbonden partij (middel) heeft bijgedragen aan de doelstellingen van de gemeente Zwolle.

## 2.5 Voldoen aan de gemeentelijke kaders

### 1. Wat gebeurt er in Zwolle?

#### 1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?

In de Kadernota 'Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle uit 2008' zijn de gemeentelijke kaders uiteengezet rondom het beleid aangaande verbonden partijen. In dit document wordt ingegaan op de definitie, het wettelijke kader en de afbakening. Daarnaast is de visie verwoord ten aanzien van verbonden partijen en

<sup>5</sup> Participatie in een verbonden partij vindt alleen plaats nadat door burgemeester en wethouders, de raad gehoord, een toezichtarrangement is vastgesteld. In het toezichtarrangement krijgt de aansturing, het beheer en het toezicht vorm en inhoud.

<sup>6</sup> Controlsets zijn een instrument om de risico's en beheersmaatregelen aangaande een specifieke verbonden partij inzichtelijk te maken. Controlsets maken onderdeel uit van de controlling van verbonden partijen en behoren tot het Zwolse systeem van risicomanagement.



welk besturingsinstrumentarium daarbij wordt gebruikt. Dit zijn regelmatige rapportages (begroting, tussenrapportages en jaarrekening). Daarnaast zijn controlsets en toezichtarrangementen te onderscheiden als sturingsinstrumentarium aangaande verbonden partijen.

Op 30 november 2011 heeft het college een zestal besluiten genomen aangaande de aansturing van verbonden partijen. Dit zijn:

1. Te kiezen voor een integrale verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder voor effectiviteit én efficiëntie van de verbonden partij als instrument om beleid te realiseren.
2. Binnen de ambtelijke organisatie een functiescheiding aan te brengen tussen financieel toezicht en inhoudelijke beleidsadviesing.
3. Alleen van risicovolle partijen de begroting en jaarrekening in het college vast te stellen. Welke partijen als risicovol worden aangemerkt is in bijlage 2 van de beslisnota aangegeven.
4. De efficiëntie en effectiviteit van elke verbonden partij in het betreffende programma in de begroting en jaarrekening zichtbaar te maken binnen de kaders van het traject Doorontwikkeling beleidscyclus.
5. De wethouder financiën wordt verantwoordelijk voor het thema sturing & beheersing verbonden partijen en het beloningsbeleid daarbij.
6. De Nota Verbonden Partijen (2008) en de Nota Beloningsbeleid bij verbonden partijen (2009) worden voorjaar 2012 op enkele kleine punten geactualiseerd en aan college en raad voorgelegd<sup>7</sup>. Ook wordt de beloning van de directies weer getoetst.

*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

In de uitvoering van het beleid aangaande verbonden partijen door de gemeente Zwolle blijken de gemeentelijke kaders, zoals gesteld in de kadernota, grotendeels te worden nageleefd. Een aantal bepalingen uit de gemeentelijke kaders, zien wij in de uitvoering echter niet terug komen:

- Zo wordt de mate van effectiviteit en efficiëntie van de relatie tussen de gemeente Zwolle en haar verbonden partijen niet regelmatig getoetst (bepaling 9 in de Kadernota Verbonden Partijen).
- Daarnaast worden de toezichtarrangementen in de praktijk alleen voor nieuwe verbonden partijen gemaakt. Aangezien er sinds 2008 geen nieuwe verbonden partijen zijn aangegaan door de gemeente Zwolle, zijn er geen toezichtarrangementen beschikbaar. De toezichtarrangementen worden ook niet met terugwerkende kracht gemaakt voor de huidige verbonden partijen van de gemeente om zo meer grip te hebben.
- De controlsets, zoals beschreven in de kadernota, zijn niet uitgewerkt voor de verbonden partijen. De ambtelijke organisatie ziet het als een denkkader in plaats van een checklist. Conform de kadernota dient een controlset als een checklist te worden gezien. De genoemde informatie in de controlsets wordt impliciet per verbonden partij verzameld, echter van een eenduidige uitvoering

<sup>7</sup> Op verzoek van de rekenkamercommissie vindt deze actualisatie pas plaats wanneer het onderzoek naar Verbonden Partijen door de Rekenkamercommissie van Zwolle is afgerond. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid in februari 2013 zijn.



op dit punt is geen sprake, waardoor de monitoring van verbonden partijen door het college en de raad wordt bemoeilijkt.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet slechts in beperkte mate aan deze norm. Zoals hierboven beschreven wordt een aantal bepalingen uit de gemeentelijke kaders immers niet in uitvoering gebracht.

Daarbij merken we op dat de kaders niet expliciet de bepaling bevatten dat toezichtarrangementen en controlsets worden uitgewerkt voor bestaande verbonden partijen, maar dat evenmin expliciet is bepaald dat dit alleen gebeurt in geval van aangaan van relaties met nieuwe of gewijzigde verbonden partijen. Wij zijn van mening dat de raad bij het vaststellen van de kadernota uit had mogen gaan van de veronderstelling dat toezichtarrangementen en controlsets zouden worden opgesteld voor de bestaande verbonden partijen.



## Hoofdstuk 3 *Bevindingen over het procesverloop*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen over het procesverloop rondom verbonden partijen binnen de gemeente Zwolle. In paragraaf 3.1 worden de hoofd- en deelnormen weergegeven. Vervolgens zal in de daaropvolgende paragrafen per deelnorm ingegaan worden op de vragen:

1. Wat gebeurt er in Zwolle?
  - a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?
  - b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?
2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?

### 3.1 Wat is de norm?

Procesverloop	
Hoofdnorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een duidelijke afweging en een daaropvolgend effectief 'bestuurlijk arrangement' opgesteld voor deelname aan een verbonden partij.</li> </ul>
Deelnormen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschrijving van de afweging van deelname in een verbonden partij (efficiëntie, effectiviteit en maatschappelijk belang) (zie § 3.2).</li> <li>• Vastlegging van de governancestructuur op hoofdlijnen, alsmede de verankering van de sturingsmogelijkheden van de gemeente (zie § 3.3).</li> <li>• Beschrijving van de risico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van verbonden partijen en de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft (zie § 3.4).</li> <li>• Verankering van de verantwoording van verbonden partijen aan de gemeente (zie § 3.5).</li> <li>• Verantwoording afleggen door het college aan de raad over beleid en uitvoering ten aanzien van verbonden partijen (zie § 3.6).</li> <li>• Beschrijving van de overwegingen dan wel mogelijkheden die zouden leiden tot het beëindigen van de (deelname aan een) verbonden partij (zie § 3.7).</li> </ul>

Tabel 2: Hoofd- en deelnormen van het onderdeel procesverloop aangaande verbonden partijen (zie ook bijlage 3)

### 3.2 Beschrijving van de afweging van deelname in een verbonden partij (efficiëntie, effectiviteit en maatschappelijk belang)

#### 1. Wat gebeurt er in Zwolle?

##### 1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?

In de Kadernota Verbonden Partijen 2008 van de gemeente Zwolle is aangegeven dat de samenwerking tussen de gemeente Zwolle en een verbonden partij altijd een geëigend middel moet zijn om de beleidsdoelstellingen van de gemeente te realiseren.



Door middel van een bijlage bij de Kadernota Verbonden Partijen 2008 zijn voor alle bestaande verbonden partijen de doelstellingen beschreven. Dit is ook terug te zien in de begroting en zou ook terug moeten komen conform kadernota in de toezichtarrangementen (indien opgesteld). In de toezichtarrangementen dient expliciet ingegaan te worden op de aansturing, het beheer en het toezicht van verbonden partijen.

In de Kadernota Verbonden Partijen wordt een beslisboom beschreven voor afweging voor deelname in een verbonden partij. Hierbij staat de volgende vraag centraal: "Is dit de geëigende vorm om de doelstellingen van de gemeente te realiseren?"

*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

De beschrijving van de afweging wordt in de praktijk niet gegeven. Veelal heeft de deelname in de verbonden partij lang geleden plaatsgevonden (bijvoorbeeld bij WEZO GR/Wezo NV), waardoor voor de ambtelijke organisatie en bestuurders niet meer duidelijk is om welke reden men de deelname met een verbonden partij is aangegaan. In de Kadernota Verbonden Partijen 2008 wordt door middel van het toezichtarrangement een voorzet gegeven voor een soort 'businesscase', voordat tot deelname in een verbonden partij wordt overgegaan. Echter de reden (efficiëntie, effectiviteit en maatschappelijk belang) waarom gekozen wordt en wat de afweging daarvan was, wordt niet expliciet per verbonden partij vastgelegd.

Zoals aangegeven wordt in de Kadernota Verbonden Partijen 2008 wel een beslisboom ('Attitude: wel of niet deelnemen') gegeven. Deze is niet uitgewerkt voor de verbonden partijen van de gemeente Zwolle. Tevens wordt in deze beslisboom alleen uitgegaan van het criterium maatschappelijk belang en worden de criteria effectiviteit en efficiëntie niet belicht.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet grotendeels niet aan deze norm, omdat een beschrijving van de afweging niet expliciet wordt en/of is vastgelegd.

**3.3 Vastlegging van de governancestructuur op hoofdlijnen, alsmede de verankering van de sturingsmogelijkheden van de gemeente**

*1. Wat gebeurt er in Zwolle?*

*1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

In de beschrijving van controlsets wordt ingegaan op 'good governance' als kritische succesfactor op de controlling van verbonden partijen. Daarbij komen de volgende acties aan de orde:

- De momenten van invloed (Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), bestuursvergaderingen, Raad van Commissarissen (RvC) overleg, et cetera) worden systematisch vastgelegd.
- Per verbonden partij worden de begroting, jaarrekening, tussentijdse rapportages en bestuursstukken systematisch verzameld en, bij risicovolle partijen, aan het college voorgelegd.
- Er wordt een beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) opgesteld; in het Interne Controle (IC) programma wordt hierop gecontroleerd.



*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

Zoals eerder vermeld worden controlsets niet expliciet gebruikt door de ambtelijke organisatie. De beschrijving van de governancestructuur (constructie/organisatievorm) is veelal afkomstig van de verbonden partijen zelf. Zo heeft de WEZO GR/Wezo NV dit beschreven in de gemeenschappelijke regeling WEZO, de notitie "Wezo in Perspectief" en in de "Planning & Control Kalender 2012/2013".

Daarnaast staat de governancestructuur van WEZO GR/Wezo NV ter discussie. Op 20 november 2012 is er een voorstel naar de raad van Zwolle gegaan om een nieuwe passende infrastructuur te onderzoeken waarbij een optie bestaat de Wezo NV voor 100% eigendom te maken van de gemeente Zwolle. De andere deelnemende gemeenten gaan dan een inkopende rol vervullen bij Wezo NV, waarbij de WEZO GR wordt opgeheven.

ROVA heeft haar governancestructuur beschreven in de Dienstverlenings-overeenkomst (DVO) 2012.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet slechts gedeeltelijk aan deze norm. Doordat de gemeente Zwolle geen duidelijke beschrijving heeft van de governancestructuur van de individuele verbonden partijen, zijn de aansturingsmogelijkheden van de gemeente ten aanzien van individuele verbonden partijen niet inzichtelijk. De informatie over de governancestructuur per verbonden partij is wel aanwezig in de stukken van de verbonden partijen (bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling WEZO en de dienstverleningsovereenkomst ROVA). Deze informatie is bekend bij de ambtelijke organisatie, maar is verspreid weergegeven in meerdere informatiebronnen. De gemeente Zwolle houdt de informatie over de governancestructuur en de verankering van sturingsmogelijkheden niet op een eenduidige manier bij, terwijl de gemeentelijke kaders daarvoor in opzet wel aanwezig zijn, zoals het toezichtarrangement en de controlsets.

3.4 Beschrijving van de risico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van verbonden partijen en de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft

*1. Wat gebeurt er in Zwolle?*

*1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

In de Kadernota Verbonden Partijen wordt aangegeven dat door middel van de controlsets (inzichtelijk maken van risico's en beheersmaatregelen) aangesloten wordt bij het Zwolse systeem van risicobeheersing.

*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

In de begroting 2013 van de gemeente Zwolle is het financiële risico dat de gemeente loopt per verbonden partij weergegeven. Dit gebeurde niet in eerdere begrotingen. Er is geen beschrijving van de risico's en sturingsmaatregelen om de risico's te voorkomen of te beperken per verbonden partij. De tekst over de controlsets in de kadernota verbonden partijen geeft wel richtlijnen en handvatten



voor de ambtelijke organisatie om de risico's in kaart te brengen, alsmede de sturingsmaatregelen. Maar uit het onderzoek blijkt dat de controlsets niet expliciet, zoals bedoeld in de Kadernota Verbonden Partijen, worden uitgewerkt per verbonden partij door de ambtelijke organisatie.

## *2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet slechts gedeeltelijk aan de norm. Alleen in de begroting 2013 wordt een beschrijving gegeven van de omvang van de financiële risico's. De sturingsmogelijkheden, in de zin van beheersmaatregelen, worden niet beschreven. Daarnaast worden de controlsets niet opgepakt om aan te sluiten bij het Zwolse systeem van risicobeheersing.

### 3.5 Verankering van de verantwoording van verbonden partijen aan de gemeente

#### *1. Wat gebeurt er in Zwolle?*

##### *1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

In de Kadernota Verbonden Partijen wordt een beschrijving gegeven van het besturingsinstrumentarium van de gemeente. Hier wordt gesteld dat beheersen start met het inzichtelijk maken van de te leveren prestaties. Hiervoor gelden in principe dezelfde criteria voor een verbonden partij als voor de eigen organisatie: naar mate de prestaties SMART-er geformuleerd zijn, zijn er goede aangrijpingspunten voor sturing.

De volgende stap is het verschaffen van informatie, zowel in regelmatige rapportages (begroting, tussenrapportages en jaarrekening) als in incidentele rapportages over eventuele afwijkingen. De inhoud en de beoordeling van het een en ander worden zoveel mogelijk in de documenten van de reguliere beleidscyclus opgenomen.

Deze rapportages geven inhoud aan de stappen, de verantwoording en het toezicht. Zijn de prestaties geleverd zoals afgesproken (zowel inhoudelijk als financieel)? Is de beheersing van de interne organisatie bij de verbonden partij op orde (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring)? Met deze informatie kan de gemeente toezicht houden en als dat nodig is bijsturen, naar mogelijkheden zoals zijn vastgelegd (bijvoorbeeld in statuten over aanwijzingen en sancties).

##### *1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

Bij bestudering van de casus WEZO GR/Wezo NV blijkt dat de prestatieafspraken worden gemaakt op basis van het (betrekkelijk weinig omvattende) Sociaal Economische Contract (SEC), dat als gezamenlijke opdracht vanuit de deelnemende gemeenten, verenigd in de WEZO GR, wordt verstrekt aan de Wezo NV. Deze prestatieafspraken zijn verwoord in de te leveren Standaard Eenheden per gemeente (SE's, eenheid voor het aantal personen dat een plaats krijgt in de werkvoorziening), waarbij prestatie-indicatoren worden gehanteerd als percentage in-, uit- en doorstroom naar Begeleid Werken, Detachering, Beschut Binnen en Uitstroom.



Wezo NV rapporteert haar resultaten op basis van haar eigen Planning & Control-cyclus aan de verschillende gremia (gemeenschappelijke regeling, Algemene Vergadering van Aandeelhouders en Raad van Commissarissen). Dat gebeurt door middel van de volgende documenten:

- Strategie (meerjaren), Planning & Begroting.
- Sociaal Economisch Contract gemeenten.
- Ondernemingsplan en jaarbegroting.
- Voortgangsrapportages (maand- en kwartaalrapportages) en verantwoordingscyclus.
- Begroting Gemeenschappelijke Regeling (GR).
- Jaarverslag en jaarrekening.
- Rapportages voor sturing op niveau lijnmanagement.

Uit de casus ROVA blijkt dat afspraken tussen de gemeente en ROVA zijn vastgelegd in de (betrekkelijk veelomvattende) Dienstverleningsovereenkomst (DVO). In dit document geeft de ROVA ook aan hoe, wanneer en waarop men rapporteert ten aanzien van de gemeente Zwolle.

Bij de WEZO GR/Wezo NV en ROVA is te zien dat in de tekst die ten grondslag ligt aan de gemeenschappelijk regeling (WEZO GR) en in de dienstverleningsovereenkomst (ROVA) duidelijke afspraken zijn gemaakt over hoe de sturing plaats vindt en wat een ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn.

## *2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet slechts gedeeltelijk aan deze norm.

Bij de verbonden partij ROVA zijn in de DVO specifieke, toetsbare en tijdsgebonden afspraken gemaakt over de diensten die de gemeente Zwolle afneemt van ROVA. Deze zijn uitgebreid beschreven in het dienstenboek (bijlage bij de DVO). Deze zijn afgestemd op de doelstellingen van de gemeente Zwolle. Daarnaast is ROVA nauw betrokken bij het opstellen van het grondstoffenplan van de gemeente Zwolle.

Bij de verbonden partij WEZO GR/Wezo NV zijn de afspraken tussen de gemeenten vastgelegd in de vorm van de tekst van de gemeenschappelijke regeling WEZO en de afspraken tussen de gemeenten (verenigd in de WEZO GR) en de Wezo NV zijn vastgelegd in de vorm van SEC's. Echter deze laatste afspraken zijn niet specifiek, toetsbaar en tijdsgebonden en zeggen niets over de bijdrage aan de doelstellingen van de gemeente Zwolle. Doordat deze afspraken niet helder zijn, is het voor de gemeente Zwolle lastig sturen en voor de Wezo NV is niet duidelijk wat men moet realiseren ten aanzien van de gemeente Zwolle. Mede omdat er een gemeenschappelijk beleid vanuit de vijf deelnemende gemeenten door middel van de WEZO GR wordt geformuleerd ten aanzien van de Wezo NV.

Zowel de Wezo NV als ROVA rapporteren conform de afspraken die zij hebben gemaakt in de GR en respectievelijk DVO aan de gemeente. Bij zowel de Wezo NV als ROVA is terug te zien dat zij ook rapporteren indien er afwijkingen optreden ten





aanzien van de gemaakte afspraken omtrent resultaat. Dit is ook conform de gemeentelijke kaders in de Kadernota Verbonden Partijen. Echter is door de gemeente Zwolle niet duidelijk geformuleerd wat wordt verstaan onder een 'belangrijke afwijking'.

In de kadernota wordt wel aangegeven dat de mate van effectiviteit en efficiëntie tussen de gemeente Zwolle en haar verbonden partijen kan worden doorgelicht (art. 213 GW). Uit de interviews werd duidelijk dat de mate waarin een verbonden partij een bijdrage levert aan de doelstellingen van de gemeente (mate van effectiviteit) en of dat op de meest efficiënte manier gebeurt, niet inzichtelijk is voor de gemeenteraad.

In het voorjaar van 2011 heeft de gemeente Zwolle een eigen onderzoek gedaan naar de sturing en beheersing van verbonden partijen (zie Beslisnota Sturing Verbonden Partijen 30 november 2011). Uit dit onderzoek blijkt, dat niet altijd duidelijk is welke doelstellingen de gemeente Zwolle heeft met het deelnemen in een verbonden partij. De gemeente Zwolle concludeert zelf, dat sturing daarop of verantwoording daarover dan ook niet mogelijk is. Indien er een doelstelling is, was er goed zicht of die doelstelling gerealiseerd wordt (de effectiviteit van de verbonden partij als beleidsinstrument). Er is zelden zicht op de efficiëntie van de verbonden partij als beleidsinstrument.

Uit de beslisnota van het college aangaande de sturing van verbonden partijen (30 november 2011) blijkt wel dat het college voornemens is om de doelstellingen met een verbonden partij ten aanzien van effectiviteit en efficiëntie in het betreffende programma in de begroting en jaarrekening zichtbaar te maken. Dit is ook terug te zien in de jaarrekening 2011, waarbij is weergegeven wat is afgesproken en wat is bereikt. Echter zijn deze aspecten niet specifiek (wel toetsbaar en tijdgebonden) geformuleerd. Ter illustratie: de afspraak is: "al het huishoudelijk afval wordt ingezameld door ROVA". Het resultaat is: "al het huishoudelijk afval is ingezameld door ROVA" (blz. 119 van de jaarrekening 2011 gemeente Zwolle). Een duidelijke vertaling vanuit het grondstoffenplan van de gemeente Zwolle naar de jaarrekening van de gemeente Zwolle ontbreekt.

### 3.6 Verantwoording afleggen door het college aan de raad over beleid en uitvoering ten aanzien van verbonden partijen

#### 1. Wat gebeurt er in Zwolle?

##### 1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, dient de verantwoording van de resultaten van verbonden partijen bij de gemeente Zwolle verankerd te zijn in de reguliere beleidscyclus.

##### 1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?

Uit het onderzoek blijkt dat verbonden partijen met de gemeente afspraken maken over de resultaten of prestaties die zij moeten leveren. Bij de Wezo NV is dit vastgelegd in de SEC's en bij de ROVA in een DVO. In deze documenten (in de SEC's summier) zijn ook afspraken gemaakt over wat de taken, bevoegdheden en



verantwoordelijkheden zijn van de gemeente en de verbonden partij aangaande verantwoording en de mogelijkheden voor bijsturing van beide partijen. Hierin is ook vastgelegd hoe en wanneer de verbonden partij rapporteert over haar resultaten. De resultaten worden vervolgens door de ambtelijke organisatie van de gemeente Zwolle verwerkt in de rapportages in de reguliere beleidscyclus.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet slechts gedeeltelijk aan de norm. Zoals aangegeven vindt de verantwoording van de resultaten van verbonden partijen door het college aan de raad plaats via de reguliere beleidscyclus (begroting, tussenrapportages, jaarrekening), zie paragraaf 3.5. Uit het groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad werd echter duidelijk dat het onderwerp verbonden partij vaak onderbelicht is. De koppeling met de inhoud ontbreekt (verbonden partijen zijn een middel om inhoudelijke doelstellingen te realiseren). Daarbij is het voor de raad ook niet duidelijk in welke mate een verbonden partij een bijdrage levert aan de doelstellingen van de gemeente. Deze informatie wordt niet verstrekt, maar zoals blijkt uit dit onderzoek is deze informatie veelal ook niet aanwezig voor de ambtelijke organisatie. Mede omdat de doelstellingen en afspraken niet altijd specifiek, toetsbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd en dus niet, of niet voldoende, kunnen worden getoetst in hoeverre wordt bijgedragen aan de doelstellingen van de gemeente Zwolle.

3.7 Beschrijving van de overwegingen dan wel mogelijkheden die zouden leiden tot het beëindigen van de (deelname aan een) verbonden partij

*1. Wat gebeurt er in Zwolle?*

*1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

In de Kadernota Verbonden Partijen worden geen bepalingen genoemd die betrekking hebben op het beschrijven van de overwegingen en mogelijkheden tot het beëindigen van de deelname aan een verbonden partij.

*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

Een beschrijving van de mogelijkheden tot het beëindigen van een verbonden partij, zijn bijvoorbeeld terug te vinden in de tekst van de gemeenschappelijke regeling WEZO en de DVO van ROVA. Bij de WEZO GR/Wezo NV wordt, zoals eerder aangegeven, nu een discussie gevoerd over een andere governancestructuur van de WEZO GR/Wezo NV, waarbij wellicht de gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten (WEZO GR) ophoudt te bestaan. De overwegingen voor deze keuze hebben hun beslag gekregen in een discussienota van het college van 30 oktober 2012 en een raadsvoorstel van 20 november 2012 om te onderzoeken wat de best passende nieuwe structuur van WEZO GR/Wezo NV moet zijn, gezien de ontwikkelingen binnen de Wet sociale werkvoorziening (Wsw): de Participatiewet.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet grotendeels niet aan deze norm. Zoals aangegeven worden er in de Kadernota Verbonden Partijen geen bepalingen genoemd die betrekking hebben op het beschrijven van de overwegingen en mogelijkheden tot het beëindigen van de deelname aan een verbonden partij. In de afspraken met een



## rekenschap

verbonden partij, bijvoorbeeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling of in de DVO, is wel beschreven wat de procedure is om tot een uittreding of beëindiging van een verbonden partij te komen.

Bij WEZO GR/Wezo NV is op dit moment een discussie gaande over de toekomst van de Wezo NV en de WEZO GR en de juiste governancestructuur, gezien de ontwikkelingen op het gebied van de Wsw. Hierbij is terug te zien dat de overweging om tot wijzigingen te komen uitgebreid wordt beschreven en dat de raad wordt geïnformeerd.



## Hoofdstuk 4 Bevindingen over de rolverdeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen over de rolverdeling rondom verbonden partijen binnen de gemeente Zwolle. In paragraaf 4.1 worden de hoofd- en deelnormen weergegeven. Vervolgens zal in de daaropvolgende paragrafen per deelnorm ingegaan worden op de vragen:

1. Wat gebeurt er in Zwolle?
  - a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?
  - b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?
2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?

### 4.1 Wat is de norm?

Rolverdeling	
Hoofdnorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen alle relevante actoren (binnen de gemeente en de verbonden partijen) die recht doet aan de partijen en die effectief en efficiënt is.</li> </ul>
Deelnormen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastlegging van de bestuurlijke en ambtelijke rollen die de gemeente voor zichzelf onderscheidt bij het sturen en controleren van de verbonden partij (§ 4.2).</li> <li>• Beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de verschillende actoren binnen de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) en de verbonden partij(en) hebben vanuit kaders, afspraken en rollen (§ 4.3).</li> </ul>

Tabel 3: Hoofd- en deelnormen van het onderdeel rolverdeling aangaande verbonden partijen (zie ook bijlage 3)

### 4.2 Vastlegging van de bestuurlijke en ambtelijke rollen die de gemeente voor zichzelf onderscheidt bij het sturen en controleren van de verbonden partij

#### 1. Wat gebeurt er in Zwolle?

##### 1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?

De beslisnota voor het college over de sturing van verbonden partijen (30 november 2011) geeft het volgende weer over de bestuurlijke en ambtelijke rollen, die de gemeente inneemt ten aanzien van verbonden partijen:

1. Te kiezen voor een integrale verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder voor de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partij als instrument om inhoudelijk beleid te realiseren.
2. Binnen de ambtelijke organisatie een functiescheiding aan te brengen tussen financieel toezicht en inhoudelijke beleidsadviesing. Inpassing in de ambtelijke organisatie is beschreven in de beslisnota.
3. Alleen van risicovolle partijen de begroting en jaarrekening in het college vast te stellen. Hierbij is in de bijlage bij de desbetreffende nota weergegeven welke verbonden partij als risicovol wordt bestempeld.



Met deze beslissingen komt de functiescheiding tussen wethouders die voorkwam in de relatie met enkele verbonden partijen te vervallen. Deze functiescheiding wordt wel op ambtelijk niveau gehandhaafd. Dit betekent dat de portefeuillehouder soms twee rollen combineert (zoals bij de Veiligheidsregio IJsselland, Enexis, Attero en Vitens): die van eigenaar/aandeelhouder (financiën) van een uitvoerend bedrijf en van opdrachtgever aan dat bedrijf (beleidsinhoudelijk), daar waar vroeger deze rollen bij twee portefeuillehouders lagen<sup>8</sup>. De gemeente Zwolle streeft naar de genoemde bestuurlijke dubbelrol van (mede)eigenaar en opdrachtgever, omdat op die manier haar belang het beste gediend kan worden.

Een aantal verbonden partijen blijft echter, op grond van specifieke besluitvorming door het college, juist een functiescheiding houden tussen de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke portefeuillehouder (voor het opdrachtgeverschap) en de portefeuillehouder financiën (voor het eigenaarschap/aandeelhouderschap). Dit is het geval bij WEZO GR/Wezo NV. Hier zou eigenlijk de portefeuillehouder Sociale Zaken de aandeelhoudersrol op zich moeten nemen, maar gezien de complexe financiële situatie en de verwachte dynamiek wordt deze vooralsnog bij de portefeuillehouder financiën gehouden. Bij ROVA is dezelfde situatie van toepassing als bij WEZO GR/Wezo NV, omdat er volgens het college een bepaalde mate van complexiteit ontstaat doordat ROVA door zijn strategie van verbreding van werkterrein met Beheer Openbare Ruimte (BOR) en duurzame energie een aantal vraagstukken ten aanzien van winst- en risicodeling moet oplossen.

### *1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

In de praktijk is juist terug te zien dat deze gescheiden functiescheiding c.q. rolverdeling in de portefeuilles van collegeleden, zoals die specifiek is geregeld voor de relatie met WEZO GR/Wezo NV en ROVA, tot onduidelijkheid leidt bij zowel de verbonden partij, als bij de ambtelijke organisatie en bij de raad.

In de ambtelijke organisatie is deze scheiding ook aangebracht. Hier is echter terug te zien dat de inhoudelijke specialisten en financieel specialisten elkaar opzoeken en samenwerken aangaande de informatievoorziening van de wethouder van verbonden partijen. De integratie van inhoud/opdrachtgeverschap en financiën/aandeelhouderschap vindt dus in de praktijk plaats op ambtelijk niveau.

### WEZO GR/Wezo NV:

Formeel is de portefeuillehouder Sociale Zaken niet verantwoordelijk voor de financiën van de Wezo NV en het aandeelhouderschap daarin van de gemeente en wordt ook niet formeel door de Wezo NV geïnformeerd over zaken van bedrijfsvoering, de Algemene vergadering van Aandeelhouders en de vergadering van de Raad van Commissarissen. Splitsing tussen opdrachtgeverschap (beleidsinhoudelijk) en eigenaarschap/aandeelhouderschap (financiën) tussen twee wethouders is in de huidige context correct (zie 1a hierboven), maar leidt tot onduidelijkheid. De portefeuillehouder Sociale Zaken beschikt niet over deze

---

<sup>8</sup> Naast de rollen van eigenaar/aandeelhouder en opdrachtgever, is er nog een derde rol te onderscheiden: de rol van toezichthouder (vanuit het belang van het bedrijf zelf). Deze ligt bij een door de aandeelhouders ingestelde Raad van Commissarissen.



informatie bij de uitvoering van zijn rol als verantwoordelijke voor de opdrachtverstrekking (beleidsinhoudelijke aspecten) en de onderlinge afstemming met de andere opdrachtgevende gemeenten.

ROVA:

Bij de relatie tussen gemeente en ROVA geldt hetzelfde, met dien verstande dat hier:

- de portefeuillehouder Beheer Openbare Ruimte (BOR) verantwoordelijk is voor de inhoud en opdrachtverstrekking en de portefeuillehouder financiën voor bedrijfseconomische zaken (eigenaar).
- geen sprake is van een samenwerkingsverband tussen de opdrachtgevende gemeenten onderling.
- (blijkens de interviews) de ambtelijke samenwerking niet tot resultaat had dat de portefeuillehouder BOR kennis had kunnen nemen van de agenda en stukken van de Algemene Aandeelhoudersvergadering en de Raad van Commissarissen.

## *2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet in formele zin aan deze norm. In de Kadernota verbonden partijen en vooral in de Beslisnota Sturing Verbonden Partijen (30 november 2011) is op hoofdlijnen vastgelegd wat de bestuurlijke en ambtelijke rollen zijn voor de gemeente ten aanzien van verbonden partijen. Het college heeft dat voor WEZO GR/Wezo NV en ROVA weliswaar anders ingevuld dan voor de andere verbonden partijen, maar kan dat doen. Feitelijk schept de gemeente daarmee wel onhelderheid door de bestuurlijke rollen voor WEZO GR/Wezo NV en ROVA anders in te vullen. Die onhelderheid wordt mede veroorzaakt doordat de bestuurlijke en ambtelijke rollen niet zijn uitgewerkt tot een zodanig niveau dat helder is hoe de integratie wordt geborgd tussen inhoud/opdrachtgeverschap en financiën/aandeelhouderschap/zicht op de werking van de Raad van Commissarissen.

De gemeente is overigens reeds voornemens om deze functiescheiding af te schaffen en een integrale benadering te kiezen voor de rol van portefeuillehouders, waarbij de rol van eigenaar/aandeelhouder en de rol van opdrachtgever voor alle verbonden partijen bij één portefeuillehouder belegd zijn.

### 4.3 Beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de verschillende actoren binnen de gemeente en de verbonden partij(en) hebben

#### *1. Wat gebeurt er in Zwolle?*

##### *1a. Wat is het gemeentelijk beleid (in relatie tot de norm)?*

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad, college en ambtelijke organisatie en van de belangrijkste geledingen binnen de verbonden partij zijn duidelijk beschreven. Dit is te zien in de tekst van de gemeenschappelijke regeling die de raad heeft vastgesteld voor WEZO GR en in de dienstverleningsovereenkomst die is vastgesteld tussen de gemeente Zwolle en ROVA. Echter de overeenkomst tussen de gemeente Zwolle en Wezo NV (het



zogenaamde Sociaal Economisch Contract) gaat niet in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van beide partijen.

Een doorvertaling van deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar de het college en de ambtelijke organisatie zou conform de Kadernota Verbonden Partijen gestalte moeten krijgen in een AO en in een bemoeienisdiagram<sup>9</sup> per verbonden partij (onderdeel van de controlesets) en in de toezichtarrangementen per verbonden partij - beschrijving van de sturingsvisie<sup>10</sup>.

In de beslisnota voor het college over de aansturing van verbonden partijen (30 november 2011) wordt in bijlage I een overzicht gegeven van de betrokken inhoudelijk adviseur en financieel adviseur per verbonden partij. In bijlage II van diezelfde nota is een overzicht weergegeven van de portefeuillehouders per verbonden partij. Daarbij is tevens in kaart gebracht wie in het bestuur zit c.q. Algemene Vergadering van Aandeelhouders, wat de rechtsvorm is van de verbonden partij en of de verbonden partij als risicovol bestempeld is.

*1b. Hoe ziet de gemeentelijke uitvoering eruit (in relatie tot de norm)?*

Uit de beleidsstukken van de gemeente Zwolle blijkt geen duidelijke doorvertaling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vanuit de afspraken die gemaakt zijn in gemeenschappelijke regelingen en dienstverleningsovereenkomsten tussen de gemeente Zwolle en verbonden partijen.

Volgens de Kadernota Verbonden Partijen zou deze vertaalslag zijn beslag moeten krijgen in een AO en een bemoeienisdiagram (onderdelen van de controlsets). Ook de toezichtarrangementen zouden daar aandacht aan moeten schenken. Echter deze tools worden door de ambtelijke organisatie niet, dan wel niet expliciet gebruikt, waardoor een eenduidige beschrijving ontbreekt van verantwoordelijkheden, rollen en bevoegdheden per actor tot op operationeel niveau.

*2. Voldoet wat er in Zwolle gebeurt aan de norm?*

De gemeente Zwolle voldoet grotendeels niet aan deze norm. De doorvertaling van de beschreven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vanuit de afspraken tussen verbonden partijen naar het college en de ambtelijke organisatie conform de bepalingen in de Kadernota Verbonden Partijen heeft niet plaatsgevonden.

---

<sup>9</sup> Een bemoeienisdiagram is een specificatie van betrokken ambtelijke functionarissen per verbonden partij met typering aard van bemoeienis.

<sup>10</sup> Het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders en functiescheiding.



## Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen, die volgen uit de bevindingen en de toetsing aan het normenkader, zoals beschreven in de hoofdstukken 2, 3 en 4.

### 5.1 Conclusies

Uit de bevindingen worden de volgende conclusies getrokken:

1. De gemeente Zwolle beschikt over een beleidskader dat in theoretische zin sterk is. Dit blijkt ook uit de benchmark met een vijftal vergelijkbare gemeenten (zie bijlage 6). De kaders van de gemeente Zwolle worden op een duidelijke manier doorvertaald naar bruikbare instrumenten, zoals de toezichtarrangementen en controlsets, voor de gemeente die bedoeld zijn om voldoende zicht en grip op verbonden partijen te hebben.
2. In de praktijk is echter terug te zien dat deze instrumenten niet, dan wel niet eenduidig en expliciet worden gebruikt. Hierdoor is het voor de gemeente complex om voldoende zicht te houden op de mate van effectiviteit en efficiëntie van verbonden partijen. En is het voor de ambtelijke organisatie een hele opgave om informatie over specifieke verbonden partijen volledig, to-the-point en eenduidig aan te leveren aan bijvoorbeeld de raad.
3. De financiële risico's per verbonden partij worden weliswaar summier in de begroting 2013 uiteengezet, maar een beschrijving van de risico's en een koppeling daaraan van concrete beheersmaatregelen ontbreekt. De controlsets, die de aansluiting met het Zwolse systeem van risicomanagement moeten maken en de risico's en beheersmaatregelen inzichtelijk moeten maken, worden in de praktijk niet uitgewerkt.
4. De uitvoering van het toezicht op verbonden partijen is nu een impliciet proces, waarvan de kwaliteit in grote mate persoonsafhankelijk is. De kwaliteit van informatievoorziening aan portefeuillehouders en college, de afstemming tussen inhoudelijke en financiële medewerkers en dossiervorming verschillen daarom per verbonden partij.
5. Formeel is de rolverdeling tussen portefeuillehouders bij de aansturing van verbonden partijen helder vastgelegd (in de Nota 'Sturing Verbonden Partijen'), Voor de verbonden partijen WEZO GR/Wezo NV en ROVA geldt daarbij een rolverdeling die afwijkt van die bij andere verbonden partijen. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de rolverdeling van de betrokken portefeuillehouders van WEZO GR/Wezo NV en ROVA bij het college, de portefeuillehouders en de betrokken ambtenaren.

### 5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren wij de aanbevelingen. Het gaat daarbij om verbeterpunten voor de gemeente Zwolle aangaande het beleid voor en de uitvoering van de relatie tussen de gemeente en haar verbonden partijen.





De aanbevelingen moeten worden gelezen als opdrachten van de raad aan het college om te komen tot versterking van de inzet, sturing en beheersing van verbonden partijen.

### *Algemeen*

Geef uitvoering aan hetgeen op papier staat. Het kader omtrent verbonden partijen van de gemeente Zwolle is in theorie goed, maar de naleving hiervan niet.

### *Kaderstelling*

1. Koppel de informatievoorziening in de begroting aangaande verbonden partijen (nu in de paragraaf) sterker aan de inhoud (dus in de programma's). Dit betekent dat binnen de programma's van de begroting en de jaarrekening weergegeven dient te worden welke verbonden partijen (als middel) bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente en in welke mate (effectiviteit) en tegen welke kosten (efficiëntie).
2. Maak de toezichtarrangementen (hulpmiddelen bij de keuze voor de constructie van verbonden partij en de sturing en beheersing van een eenmaal gekozen constructie), zoals verwoord in de Kadernota Verbonden Partijen, niet alleen voor nieuwe verbonden partijen, maar ook voor de huidige verbonden partijen, om zo meer grip te krijgen. De onderwerpen zoals beschreven in de Kadernota Verbonden Partijen, dienen dan in kaart te worden gebracht voor de huidige situatie van de verbonden partijen. Zo wordt een beeld verkregen van de vraag of de huidige verbonden partijen nog het geëigende middel zijn om de doelstellingen van de gemeente Zwolle te verwezenlijken.
3. Houd de controlsets (hulpmiddelen voor het inzichtelijk maken van risico's en beheersmaatregelen) zoals verwoord in de Kadernota Verbonden Partijen, expliciet per verbonden partij bij (als een checklist). Op deze wijze is voor de gemeente Zwolle meer zicht op de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen om risico's te voorkomen of te beperken. Door deze informatie kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter vervullen.

### *Procesgang*

4. Leg eenduidig vast wat per verbonden partij de afweging is geweest om deel te nemen in een verbonden partij in termen van effectiviteit (inclusief maatschappelijk belang) en efficiëntie. Operationaliseer daarbij de criteria effectiviteit (outcome, output) en efficiëntie. In combinatie met de toezichtarrangementen kan zo tevens bezien worden of specifieke verbonden partijen nog wel een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de gemeente en of de relatie niet herzien moet worden.
5. Werk expliciet per verbonden partij de governancestructuur uit (hoe werkt de sturing, het toezicht en de verantwoording?) alsmede de sturingsmogelijkheden. Dit is al opgenomen in de beschrijving van onderdelen van de controlsets, maar dient nog expliciet door de gemeente te worden opgepakt.
6. Zet de risico's per verbonden partij af tegen het aandeel van de desbetreffende verbonden partij binnen de begroting van de gemeente Zwolle. Op deze wijze ontstaat er een *sense of urgency*, doordat duidelijk is wat de omvang in euro's is



van bepaalde verbonden partijen in de begroting van de gemeente Zwolle en welke risico's de gemeente Zwolle hierbij loopt.

7. Leg afspraken tussen verbonden partijen en de gemeente Zwolle specifiek, toetsbaar, eenduidig en tijdgebonden vast. Deze afspraken dienen ook gekoppeld te worden aan de inhoud (koppeling met de doelstellingen in programma's van de begroting en jaarrekening), waardoor de raad inzicht heeft in de gemaakte afspraken en de behaalde resultaten.
8. Breng de mate van effectiviteit en efficiëntie rond het realiseren van doelstellingen van de gemeente Zwolle door verbonden partijen specifiek, toetsbaar en tijdgebonden in beeld en verstrek deze informatie via de reguliere beleidscyclus aan de raad.
9. Leg expliciet per verbonden partij vast, mede in relatie tot de toezichtarrangementen en de aanvullende afspraken, wat de eventuele overwegingen en mogelijkheden zijn tot het beëindigen van de deelname aan een verbonden partij.

#### *Rolverdeling*

10. Borg de collegiale besluitvorming en de mogelijkheid tot het collegiaal nemen van besluiten, in elk geval door de afstemming te borgen tussen de betrokken portefeuillehouders.
11. Stel (bondige, maar wel eenduidige) procesbeschrijvingen en 'bemoeienisdiagrammen' vast per verbonden partij als onderdelen van de controlsets (reeds beschreven in de kadernota verbonden partijen), om zo een duidelijke doorvertaling te krijgen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar het college en de ambtelijke organisatie. Maak dit ook onderdeel van de toezichtarrangementen per verbonden partij.

#### *Inzicht en overzicht als basis*

12. Geef de nodige informatie summier en overzichtelijk (1 à 2 A-4) weer in een factsheet per verbonden partij. Deze fungeert als oplegger op het dossier van de desbetreffende verbonden partij. De onderwerpen zoals genoemd in de toezichtarrangementen en de controlsets (zie kadernota verbonden partijen), aangevuld met de hierboven genoemde aanbevelingen, geven een kapstok om dit op te zetten. Belangrijk is dat elke factsheet wel wordt geactualiseerd zodra daar aanleiding toe ontstaat. Op deze wijze kan de raad (en tevens het college en elk besluitvormend of adviserend ambtelijk niveau) eenvoudig, to-the-point en eenduidig geïnformeerd worden en is overdracht van informatie eenvoudiger.
13. Maak in de presentatie van overzichten (zoals de paragraaf in begroting en jaarverslag) onderscheid tussen verbonden partijen in de mate waarin deze verschillen in bestuurlijk en financieel belang. Breng daartoe een groepering aan van onderling vergelijkbare partijen (in het licht van de beoogde mate van actieve sturing en beheersing door de gemeente). Zorg ervoor dat de paragraaf in het jaarverslag het bondige spiegelbeeld is van die in de begroting.
14. Maak in die overzichten de raakvlakken expliciet zichtbaar met partijen (derden) die formeel geen verbonden partij zijn, maar daar feitelijk sterke verwantschap mee vertonen, bijvoorbeeld door de gemeente gesubsidieerde partijen (in het licht van de kansen en risico's en de sturing en beheersing door de gemeente).



rekenschap

Kies dus de ingang van het bieden van inzicht aan de raad en niet de formeel-juridische ingang.



## ***Literatuurlijst***

Commissie BBV, 2012, Verbonden partijen en aanbestedingen, februari, pp. 1-9.

Gemeente Dordrecht, 2009, Nota Verbonden Partijen gemeente Dordrecht, februari 2009, pp. 1-30.

Gemeente Emmen, Nota Verbonden Partijen gemeente Emmen, 20 februari 2008, pp. 1-19.

Gemeente Maastricht, 2011, Beleidsnota Governance Gemeente Maastricht, november 2011, pp. 1-29.

Gemeente Haarlemmermeer, 2010, Afwegingskader Verbonden Partijen, januari 2010, pp. 1-38.

Gemeente Zaanstad, 2006, Nota Verbonden Partijen – Het beleid van de gemeente Zaanstad ten aanzien van verbonden partijen, januari 2006, pp. 1-58.

Gemeente Zwolle / NV ROVA Gemeenten, 2005, Dienstverleningsovereenkomst Zwolle, pp. 1-42.

Gemeente Zwolle, 2008, Beslisnota voor de raad 'Kadernota Verbonden Partijen, 6 oktober 2008, pp. 1-2.

Gemeente Zwolle, 2008, Kadernota Verbonden Partijen - Een kader voor het college van burgemeester en wethouders voor deelname, aansturing, beheer en toezicht verbonden partijen, 7 oktober 2008, pp. 1-17.

Gemeente Zwolle, 2009, Beslisnota voor het college 'Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen, 2 april 2009, pp. 1-4.

Gemeente Zwolle, 2009, Memo Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen, 2 april 2009, pp. 1-3.

Gemeente Zwolle, 2011, Controlset Verbonden Partijen (nieuw), 24 november 2011, pp. 1-2.

Gemeente Zwolle, 2011, Beslisnota voor het college 'Sturing Verbonden Partijen', 30 november 2011, pp. 1-6.

Gemeente Zwolle, 2011, Jaarrekening 2011, pp. 1-316.

Gemeente Zwolle, 2011, Bijlagenboek bij Jaarrekening 2011, pp. 1-229.

Gemeente Zwolle, 2012, Programmabegroting 2012, pp. 1-256.



Gemeente Zwolle, 2012, Bijlagenboek bij Programmabegroting 2012, pp. 1-217.

Gemeente Zwolle, 2012, In gesprek over de Wezo – opiniërend nota, 26 juni 2012, pp. 1-14.

Gemeente Zwolle / NV ROVA Gemeenten, 2012, Dienstverleningsovereenkomst Zwolle, 27 juni 2012, pp. 1-115.

Gemeente Zwolle, 2012, Agenda van het Raadsplein – Opiniërend gesprek over de toekomst van de Wezo, 9 juli 2012, pp. 1-5.

Gemeente Zwolle, 2012, Visie WSW 2012 als onderdeel van de onderkant van de arbeidsmarkt, 24 oktober 2012, pp. 1-12.

Gemeente Zwolle, 2013, Programmabegroting 2013, pp. 1-236.

Gemeente Zwolle, 2013 Bijlagenboek bij Programmabegroting 2013, pp. 1-214.

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, 2008, Visie Wsw, december, pp. 1-18.

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, 2010, Gemeenschappelijke Regeling WEZO, pp. 1-11.

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, 2011, Jaarstukken 2011

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, pp 1-26.

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, 2012, Begroting 2012, pp. 1-13.

Gemeenschappelijke Regeling WEZO, 2013, Begroting 2013, pp. 1-12.

Feil, W., F. Bannink, N.M. Oud & D.J. Schoneveld, 2009, WEZO: Samen werken aan samenwerking in geschikte bestuurlijke structuur, Berenschot, 7 september 2009, pp. 1-40.

Notulen van de Ambtelijk ROVA overleggen Financiën (AROF) periode 2010, 2011 en 2012.

Notulen van de Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders ROVA periode 2010, 2011 en 2012.

Notulen van de vergaderingen van het algemeen bestuur WEZO GR periode 2010, 2011 en 2012.

Notulen van de vergaderingen van Algemene Vergadering van Aandeelhouders WEZO GR/Wezo NV periode 2010, 2011, 2012.



Notulen van de vergaderingen van Raad van Commissarissen WEZO GR/Wezo NV periode 2010, 2011, 2012.

Public Careers, 2012, Advies Governance Wezo Groep Holding NV, 21 augustus 2012, pp. 1-6.

NV ROVA Holding, 2001, Statuten NV ROVA Holding, 1-26.

NV ROVA Holding, 2010, Jaarverslag 2010, pp 1-49.

NV ROVA Holding, 2011, Jaarrapport 2011, pp. 1-27.

NV ROVA Holding, 2011, Jaarverslag 2011, pp. 1-34.

Wezo NV, 2000, Beslisdocument Verzelfstandiging incl. bijlagen, 20 september 2000, pp. 1-18 + bijlagen.

Wezo NV, 2011, WEZO in Perspectief!, 21 juni 2011, pp. 1-40.

Wezo NV, 2011, Jaarrapport 2011 Wezo Groep Holding NV, pp 1-48.

Wezo NV, 2012, Ondernemingsplan en Begroting Wezo 2012, 15 december 2011, pp. 1-21.

Wezo NV, 2012, Sociaal Economisch Contract 2012 Wezo, 15 maart 2012, pp. 1-5.

Wezo NV, 2012, Planning & Control Kalender 2012 – juli 2013, 19 maart 2012, 1-19.

Wezo NV, 2012, Advies Governance GR WEZO en Wezo NV, 14 juni 2012.

Wezo NV, 2012, Memo Advies Governance Wezo groep, pp. 1.



## Bijlage 1 Verbonden Partijen Gemeente Zwolle

In deze bijlage is een lijst opgenomen van de verbonden partijen van de gemeente Zwolle alsmede het financiële aandeel van de gemeente Zwolle in de individuele verbonden partijen, zoals deze letterlijk zijn weergegeven in de begroting 2013 van de gemeente Zwolle.

Verbonden Partij	Financieel aandeel
GGD IJsselland	Het aandeel van de gemeente Zwolle in de gemeentelijke bijdrage is 29% - € 1.950.000
Veiligheidsregio IJsselland	Het aandeel van de gemeente Zwolle bedraagt € 1.000.000
Regionale Sociale Recherche	n.v.t.
WEZO GR	GR (5 gemeenten) heeft een lening verstrekt van € 8.200.000 aan de Wezo NV
NV Wezo	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 1.719 aandelen à € 1,00 nominaal. In 2011 is de nominaal waarde van de aandelen afgewaardeerd naar € 1,00.
Historisch Centrum Overijssel (HCO)	Jaarlijkse bijdrage van de gemeente Zwolle bedraagt € 1.400.000
NV Bank Nederlandse Gemeenten	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 149.097 aandelen à € 2,50 nominaal
NV Essent – opvolgers	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 355.645 aandelen à € 1,00 nominaal
Enexis	n.b.
Attero	n.b.
NV Vitens	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 46.329 gewone aandelen à € 1,00 nominaal
NV Wadinko	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 100 aandelen à € 100,00 nominaal
NV ROVA	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 1.490 aandelen à 113,45 nominaal Achtergestelde lening van de gemeente Zwolle (schuldeiser) van € 2.300.000 tegen 8%.
Zuiderzeehaven Ontwikkelingsmaatschappij CV en Zuiderzeehaven Beheer BV	Het aandeel van de gemeente Zwolle is € 237.500 (inbreng) als commanditair vennoot en achtergestelde lening van € 670.000. Deelname is aandelen is 30 aandelen à € 100 nominaal
NV Wonen boven winkels	Verstreekte aandelenkapitaal is volledig afgeboekt.
Stadsherstel Zwolle BV	Financieel belang was tot 2012 € 11.300. Na doorstart in 2012 is dit volledig verloren gegaan
Stichting Administratiekantoor Dataland	Het aandeel van de gemeente Zwolle is 59.422 certificaten à € 0,10
Coöperatieve Vereniging Dimpact UA	Lidmaatschapbijdrage van € 1.000 per jaar + € 4,20 per inwoner
Stichting Creatieve industrie Zwolle	Nihil



## Bijlage 2 Onderzoeksvragen

### 1. De relatie tussen de gemeente Zwolle en verbonden partijen als verzamelbegrip:

de kwaliteit van het generieke gemeentelijke beleid voor het aangaan en onderhouden van relaties met verbonden partijen en de informatie daarover aan de raad.

#### 1a Begripsbepaling en afbakening

- Hanteert het college het begrip in overeenstemming met de wettelijke bepalingen (opgenomen in het BBV<sup>11</sup>)?
- Hoe gaat het college en de ambtelijke organisatie hierbij om met verbonden partijen zonder eigen rechtspersoonlijkheid, zoals samenwerkingsverbanden/shared service centers die zijn ingesteld op basis van een convenant? Bestaan dergelijke verbanden, waarbij de gemeente bestuurlijk en financieel gebonden is? Worden deze op gelijke wijze behandeld en tevens opgenomen in de Paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting en het jaarverslag? Zo nee, waarom niet?
- Is sprake van een strikt formele benadering van het begrip (BBV uitvoeren) of is die breder (bieden van inzicht, op basis van de intentie van de wetgever en met het oog op de mogelijkheden voor de raad om kaders te stellen en te controleren)?

#### 1b Gemeentelijke visie, strategie, beleid en onderscheiden gemeentelijke rollen

- Bestaat er algemene visie, strategie en/of beleidsnotie van de raad en/of college op het aangaan, onderhouden en beëindigen van relaties met verbonden partijen?
- In hoeverre biedt die een bruikbare overall-kapstok voor het kijken naar en inkaderen van afzonderlijke verbonden partijen en het inrichten van de gemeentelijke organisatie om relevante rollen te kunnen spelen, zoals onder meer eigenaarschap, beleidsbepaler, toezichthouder?
- In hoeverre biedt die ook begrenzingen aan beloningen en gedragingen van bestuurders en medewerkers van verbonden partijen?
- Welke zijn de meest relevante algemene aspecten van sturing en beheersing die missen (zie ook de normen voor afzonderlijke verbonden partijen)?

#### 1c Inzicht bieden aan de raad

- Biedt het college inzicht aan de raad over het geheel van verbonden partijen dat past bij de algemene visie, strategie en/of beleidsnotie?
- In hoeverre is dit inzicht breder/dieper of juist smaller/oppervlakkiger?

---

<sup>11</sup> Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.





- Is het geboden inzicht toegankelijk voor raadsleden? Zijn wijzigingen ten opzichte van het vorige jaar in één oogopslag duidelijk? Is het aantrekkelijk om te lezen en de cruciale aspecten te vinden?

#### *1d Inrichten organisatie*

- Is duidelijk hoe de gemeentelijke rollen volgens de algemene visie, strategie en beleidsnotie zijn vertaald naar verantwoordelijkheden en bevoegdheden van organisatieonderdelen en besluitvormende organen van de gemeentelijke organisatie?
- Is duidelijk hoe de cruciale gemeentelijke rollen, ook al worden ze niet als zodanig benoemd in de gemeentelijke visie, strategie en beleidsnotie, zijn belegd?

#### *1e Leren van ervaringen*

- Zijn er aanwijzingen dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie bij het kijken naar verbonden partijen als instrument van beleid en beheer leren van ervaringen met afzonderlijke verbonden partijen of vergelijkbare relaties als subsidierelaties en garantieverleningen?

## **2. De relatie tussen de gemeente Zwolle en afzonderlijke verbonden partijen:**

de kwaliteit van het specifieke gemeentelijk beleid voor het aangaan en onderhouden van een relatie met elke afzonderlijke verbonden partij en de informatie daarover aan de raad.

#### *2a Inzicht bieden aan de raad in de kern van de relatie*

- Biedt het college de raad inzicht in cruciale aspecten van de relatie met elke verbonden partij, zoals gemeentelijk belang, zeggenschap, governancestructuur en mogelijkheden voor beëindigen van de relatie c.q. mogelijkheden voor potentiële andere partijen om toe te treden? Raakt dit inzicht de kern van de zaak? Doet het college dit zowel voorafgaand aan de definitieve beslissing tot het aangaan van de relatie, als periodiek gedurende de looptijd van de relatie?
- Biedt het college de raad inzicht waarom wordt/is gekozen voor het aangaan van deze relatie met de verbonden partij, waarom deze constructie (juridisch, bestuurlijk en organisatorisch) moet worden beschouwd als bijzonder geëigend en welke de baten en kansen en de lasten/risico's ervan zijn?
- Biedt het college de raad inzicht in de mate waarin sprake is van samenwerking met andere partijen dan wel deelneming in een derde partij waarbij geen sprake is van directe samenwerking met andere deelnemende partijen?
- Is in geval van samenwerking duidelijk welk orgaan samenwerkt (raad, college en/of ambtelijke organisatie) en wat de afbakening is van de samenwerking (ontwikkelen gemeentelijk beleid, vaststellen gemeentelijk beleid, uitvoeren van gemeentelijk beleid)? In hoeverre is binnen het beleidsterrein sprake van (ruimte voor) eigen gemeentelijk beleid dat is vastgesteld door de eigen raad, dan wel bestaat die ruimte niet (meer)?

#### *2b Kaders stellen voor de inrichting en werking van de relatie*



- In hoeverre heeft de raad kaders gesteld aan de relatie tussen de gemeente en de verbonden partij, over beschermen van haar eigendom, de drie W-vragen over de relatie (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat gaat dat kosten) en kwaliteitsborging van die aspecten (intern binnen de gemeente toezicht houden, leren en rapporteren aan de raad)?
- Zijn deze kaders specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd en naar verwachting haalbaar?
- In hoeverre zijn die kaders nader uitgewerkt door het college, dan wel heeft het college zelfstandig kaders gesteld?
- Is helder in hoeverre ontwikkelen en vaststellen van het beleid wordt geacht te gebeuren door (het bestuur van) de verbonden partij en in hoeverre door (de raad van) de gemeente? Idem wat betreft het bepalen en vaststellen van het uitvoeringsbeleid en het realiseren van de uitvoering?

### *2c Gemeentelijke rollen benoemen*

- Is de relatie met elke afzonderlijke verbonden partij uitgewerkt naar duidelijke politieke, bestuurlijke en ambtelijke rollen bij de gemeente, zoals eigenaarschap, opdrachtgeverschap en eventuele andere rollen zoals leverancier en klant/afnemer?
- Zijn alle relevante gemeentelijke rollen belegd? Sluiten deze aan op de vastgelegde kaders?
- Zijn de gemeentelijke rollen uitgewerkt naar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeentelijke organen en functionarissen? Komen daarin de aspecten 'beleid ontwikkelen', 'uitvoeren', 'toezicht houden' en 'databeheer' tot uitdrukking?
- Hoe verloopt het uitvoeren van de rollen in de praktijk? Zijn er factsheets die actueel bijgehouden worden en overdraagbaar zijn aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt? Wie beoordeelt welk 'type' toezicht wordt toegepast op een bepaalde partij en waarom?
- Voor zover het gaat om een relatie met een verbonden partij in de vorm van een samenwerkingsverband: Wordt de controleaanpak van Zwolle gedeeld met andere gemeenten die in dezelfde partij een belang hebben en wordt er anderszins informatie uitgewisseld?

### *2d Opzet en werking passen binnen de algemene visie, strategie en beleidsnotie*

- In hoeverre past hetgeen is geregeld en gebeurd in de relatie met afzonderlijke verbonden partijen binnen de algemene visie, strategie en/of beleidsnotie?
- Voor zover hetgeen is geregeld niet past binnen de algemene visie, strategie, beleidsnotie: heeft de raad vastgelegd waarom toch is gekozen voor deze constructie?

### *2e Leren van ervaringen en rapporteren aan de raad*

- Zijn er aanwijzingen dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie bij het kijken naar de relatie tussen de gemeente en elke verbonden partij afzonderlijk, als instrument van beleid en/of beheer op een specifiek domein, leren van ervaringen en bijsturen waar en zodra dat nodig blijkt (bijvoorbeeld bij uitstappen andere partijen)?



- Is de interne organisatie en administratie op orde voor een goed beheer van de relatie met de verbonden partij? Monitoren het college en de ambtelijke organisatie in- en externe afspraken en acties stelselmatig op voortgang en realisatie?
- Rapporteert het college aan de raad volgens de vastgelegde kaders daarvoor?
- Zijn de rapportages inzichtelijk en to-the-point voor raadsleden?

### **3. De afzonderlijke verbonden partijen:**

de kwaliteit van het inzicht in het intern functioneren van elke afzonderlijke verbonden partij en van de informatie daarover aan de raad.

#### *3a Inzicht bieden aan de raad over de aard van de verbonden partij*

- Biedt het college de raad inzicht in de aard van de verbonden partij en de mate waarin inzicht in de resultaten, de interne organisatie en het intern functioneren van die partij van belang zijn voor de gemeente en voor de raad? Geeft het college aan welke de relevante factoren zijn die de raad moet kennen en volgen?
- Biedt het college de raad inzicht in de resultaten van de verbonden partij en de vooruitzichten daarop op korte en langere termijn?
- Indien en voor zover de interne organisatie en het intern functioneren van de verbonden partij van belang is voor de gemeente en voor de raad: biedt het college inzicht in de feitelijke ontwikkelingen binnen de verbonden partij van die relevante factoren? Zijn deze rapportages inzichtelijk en to-the-point voor raadsleden?

#### *3b Kaders stellen voor de resultaten, de inrichting en de werking*

- Zijn de kaders voor de relatie tussen de gemeente en de verbonden partij logisch en volledig doorvertaald naar kaders die worden gesteld aan de resultaten van de verbonden partij?
- Indien en voor zover van belang voor de gemeente en voor de raad: Zijn de kaders voor de relatie tussen de gemeente en de verbonden partij logisch en volledig doorvertaald naar kaders die worden gesteld aan de inrichting en werking van de verbonden partij?
- Zijn deze kaders specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd en naar verwachting haalbaar?

#### *3c De opzet en werking passen binnen de kaders voor de relatie*

- In hoeverre passen de kaders die zijn gesteld voor de inrichting en het intern functioneren van de verbonden partij binnen de kaders die zijn gesteld aan de relatie tussen de gemeente en de verbonden partij?

#### *3d Leren van ervaringen en rapporteren aan de raad*

- Zijn er aanwijzingen dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie bij het kijken naar de inrichting en het functioneren van de verbonden partij leren van ervaringen en bijsturen waar en zodra dat nodig blijkt?
- Rapporteert het college aan de raad volgens de vastgelegde kaders daarvoor?
- Zijn die rapportages inzichtelijk en to-the-point voor raadsleden?



## **Bijlage 3 Normenkader voor onderzoek naar verbonden partijen Zwolle**

Het normenkader gaat in op drie elementen die het kiezen voor, deelnemen aan en evalueren van verbonden partijen karakteriseren.

### **Kaderstelling**

De landelijke (externe) en de gemeentelijke (interne) kaders worden gerespecteerd en opgevolgd.

- Voldoen aan de externe kaders, met name Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- De raad stelt de gemeentelijke kaders vast en controleert de uitvoering daarvan.
- Voldoen aan de gemeentelijke kaders.

### **Procesverloop**

Er is een duidelijke afweging en een daaropvolgend effectief 'bestuurlijk arrangement' opgesteld voor deelname aan een verbonden partij.

- Beschrijving van de afweging van deelname in de verbonden partij op gronden van efficiëntie, effectiviteit en maatschappelijk belang.
- Vastlegging van de governancestructuur (constructie/organisatievorm) op hoofdlijnen van de verbonden partijen, alsmede de verankering van sturingsmogelijkheden van de gemeente.
- Beschrijving van de risico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van individuele verbonden partijen en de sturingsmaatregelen die de gemeente heeft of kan treffen om risico's te voorkomen of te beperken.
- Verankering van de verantwoording van verbonden partijen aan de gemeente:
  - De gemeente heeft vastgelegd hoe het toezicht op verbonden partijen is geregeld, welke sturingsmogelijkheden er zijn en handelt daarna indien de resultaten van een verbonden partij afwijken van de gemaakte afspraken.
  - Afspraken tussen verbonden partijen en de gemeente zijn specifiek, toetsbaar en tijdsgebonden geformuleerd en dragen bij aan de doelstellingen van de gemeente.
  - Periodiek verstrekt de verbonden partij informatie over de resultaten aan de gemeente en in welke mate zij een bijdrage hebben geleverd aan de doelstellingen van de gemeente.
- Verantwoording afleggen door het college aan de raad over beleid en uitvoering ten aanzien van verbonden partijen:
  - De gemeente heeft vastgelegd waarover, wanneer en hoe de raad wordt geïnformeerd ten aanzien van verbonden partijen en de resultaten die zij hebben behaald in relatie tot de gestelde kaders, de wijze waarop de verbonden partij die heeft behaald en wat de meest relevante kansen en risico's zijn voor de gemeente (onderscheiden naar rol binnen de gemeente).



## rekenschap

- Beschrijving van de overwegingen dan wel mogelijkheden die zouden leiden tot het beëindigen van de (deelname aan een) verbonden partij.

### **Rolverdeling**

Er is een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen alle relevante actoren (binnen de gemeente en de verbonden partij) die recht doet aan de partijen en die effectief en efficiënt is.

- Vastlegging van de bestuurlijke en ambtelijke rollen die de gemeente voor zichzelf onderscheidt bij het sturen en controleren van de verbonden partij.
- Beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de verschillende actoren binnen de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) en de verbonden partij(en) hebben vanuit kaders, afspraken en rollen.



## Bijlage 4 Geïnterviewden voor het onderzoek

Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
05-11-2012	De heer Huub Tuin	Wezo NV	Manager Financiën & Beheer
	De heer Leon van der Windt	Wezo NV	Controller
05-11-2012	De heer Geert de Gaaij	Gemeente Zwolle	Coördinator Verbonden Partijen gemeente Zwolle tot september 2011
	De heer Bert de Weerd	Gemeente Zwolle	Huidige coördinator Verbonden Partijen gemeente Zwolle
05-11-2012	De heer Fred Borchers	Gemeente Zwolle	Beleidsadviseur GR WEZO en WSW gemeente Zwolle – sociale zaken – beleid, advies en control
12-11-2012	De heer Hans Groenhuis	ROVA	Algemeen Directeur
	De heer Marco van Lente	ROVA	Directeur Financiën & Middelen
12-11-2012	De heer Tom Horstman	Gemeente Zwolle	Stedelijk beheerder Afval en Reiniging – contactpersoon ROVA vanuit de gemeente Zwolle en contractbeheerder
	De heer Michele Lunetta	Gemeente Zwolle	Financieel adviseur afval (AFF-financiën centraal)
12-11-2012	De heer Gerrit Piek	Gemeente Zwolle	Portefeuillehouder Financiën
12-11-2012	De heer Erik Dannenberg	Gemeente Zwolle	Portefeuillehouder Bedrijfsvoering en Beheer Openbare Ruimte
12-11-2012	De heer Filip van As	Gemeente Zwolle	Portefeuillehouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid
26-11-2012	Vertegenwoordiging van de gemeenteraad van Zwolle, bestaande uit: Mevrouw Miranda Wesselink De heer Jan Slijkhuis De heer Patrick Rijke De heer Bert Smit	Gemeente Zwolle	

Tabel 4: Overzicht van de geïnterviewden voor het onderzoek



## Bijlage 5 Interviewprotocol

Geachte mevrouw, mijnheer,

U bent uitgenodigd om te worden geïnterviewd in het kader van het onderzoek naar Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle dat plaatsvindt in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle. Hieronder geven wij u nader inzicht in het doel van en de werkwijze bij de interviews.

### **Doel en werkwijze onderzoek**

Via de heer Schraven van de gemeente Zwolle, secretaris van de Rekenkamercommissie, bent u eerder op de hoogte gesteld van het doel van het onderzoek naar Verbonden Partijen van de gemeente Zwolle en de werkwijze via interviews.

Het doel nog even samengevat:

de gemeente Zwolle heeft een Rekenkamercommissie (rkc), bestaande uit raadsleden en een extern lid. De rkc onderzoekt of de raad, het college van B&W en de ambtenaren van de gemeente op een goede manier hun werk doen.

De rkc heeft besloten een onderzoek te doen naar zgn Verbonden Partijen.

Als doelstelling is geformuleerd: verschaft helderheid over het gevoerde beleid ten aanzien van de met de gemeente Zwolle verbonden partijen. Geef een inschatting van de risico's die bestaan in het huidige beleid en de uitvoering daarvan en focus daarbij op 2 verbonden partijen als onderzoeks casussen.

Aanleiding voor dit onderzoek: enkele fracties in de gemeenteraad hebben dit onderzoek als voorstel benoemd. Daarnaast blijkt uit onderzoeken van andere rekenkamers dat er vaak onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden, over goede informatie, over sturingsmogelijkheden, over risico's en over doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

De rkc heeft 2 casussen gekozen: Rova en WEZO.

### **Inhoud interviews**

Aangezien u betrokken bent (geweest) bij één of meer van de 'casussen' die wij onderzoeken (beleid Verbonden Partijen in het algemeen van de gemeente Zwolle, beleid van de gemeente Zwolle ten aanzien van WEZO en het beleid van de gemeente Zwolle ten aanzien van ROVA), zullen wij u daarover nader bevragen.

U krijgt voldoende ruimte in het interview om ook zelf onderwerpen en thema's aan te snijden die naar uw mening van belang zijn voor het onderzoek.

### **Vorbereiden op interviews is maar beperkt nodig**

In de interviews zijn wij vooral op zoek naar meningen, gevoelens en inkleuringen van feiten en gebeurtenissen. Wij verwachten dat u voorafgaand aan het interview hebt nagedacht over de punten die naar uw mening van belang zijn voor onderzoek. Wij verwachten geen specifieke dossierkennis, wat betreft cijfers en data.

### **Interviewverslagen en vertrouwelijkheid**

Van elk interview maken wij een verslag, in de vorm van een impressie op hoofdlijnen. Wij stellen u per mail in de gelegenheid uw reactie op dat verslag aan ons te verstrekken. De gesprekken, verslagen en de reacties daarop behandelen wij als vertrouwelijk. Wij vragen ook aan u om het besprokene vertrouwelijk te houden, in elk geval gedurende het onderzoek. Verslagen en reacties blijven onder onze hoede en worden niet openbaar. Wij zullen geen uitspraken opnemen in onze rapportage zonder expliciete instemming van degene die deze heeft gedaan tijdens het interview.

01 november 2012



## Bijlage 6 Benchmark kadernota's

Om de kwaliteit van de Kadernota Verbonden Partijen (2008) van de gemeente Zwolle en de daaruit afgeleide nota's 'Sturing Verbonden Partijen' en 'Beloningsbeleid bij Verbonden Partijen' op waarde te schatten, zijn in een benchmark de kaders van de gemeente Zwolle met een vijftal vergelijkbare gemeenten vergeleken. Dit zijn de gemeenten Maastricht, Dordrecht, Emmen, Haarlemmermeer en Zaanstad. Onderstaand schema geeft deze benchmark weer.

Er is sprake van een beperkte vergelijking. De kaders rondom verbonden partijen van de gemeente Zwolle zijn als uitgangspunt genomen. Bezien is in hoeverre die kaders ook worden gehanteerd door de andere gemeenten in de vergelijking.

Uit de vergelijking blijkt dat de kaders rondom verbonden partijen tussen gemeenten in grote mate met elkaar overeenkomen. Sommige onderwerpen worden door een gemeente verder uitgediept, dan door andere gemeenten. De kaders van de gemeente Zwolle onderscheiden zich ten opzichte van de andere vijf door de operationalisering van deze kaders in bruikbare instrumenten, als de controlsets en de toezichtarrangementen.

	Zwolle	Zaanstad	Haarlemmermeer	Maastricht	Dordrecht	Emmen
Aantal inwoners per 1-1-2012	120.355	146.940	143.374	119.664	118.810	109.250
<b>Criteria</b>						
1. Definitie en afbakening van het begrip verbonden partijen	√	√	√	√	√	√
2. Beschrijving wettelijk kader	√	√	√	√	√	√
3. Visie op verbonden partijen – wel of niet deelnemen	√	√ Er wordt een besliskader gegeven (wel of niet deelnemen). Elk onderdeel wordt afzonderlijk beschreven	√ Afwegingskader: zelf blijven doen of door derden laten uitvoeren. Uitgebreid beschreven. Huidige verbonden partijen zijn aan dit kader getoetst	√ Model 4 processen: 1. Sturen 2. Beheersen 3. Verantwoorden 4. Toezicht Vraag wel of niet deelname wordt niet belicht	√ Er wordt een afwegingskader gegeven (wel of niet deelnemen). Elk onderdeel wordt afzonderlijk beschreven	√ Er wordt een afwegingskader gegeven (wel of niet deelnemen). Elk onderdeel wordt afzonderlijk beschreven
4. Beschrijving control en beheersing	√	√ Beschrijving in instrumenten: 1. Risicoanalyse	- Niet of summier beschreven	√ Checklist van de 4 processen beschreven	√ Beschrijving in instrumenten:	√ Er wordt een beschrijving gegeven van beheer,





## rekenschap

	Zwolle	Zaanstad	Haarlemmermeer	Maastricht	Dordrecht	Emmen
		2. Toezichtarrangement 3. Checklist gemeentelijke vertegenwoordiging / paragraaf verbonden partijen 4. Lijst verbonden partijen			1. Risicoanalyse 2. Toezichtarrangement 3. Paragraaf verbonden partijen	toezicht en verantwoording en de rolverdeling daarbij
5. Vertegenwoordiging in verbonden partijen	√	√ Beschrijving van het vraagstuk rondom vertegenwoordiging en de consequenties voor het beleid	- Niet beschreven	√ Inrichting van de sturingsrelatie	√ Beschrijving van het vraagstuk rondom vertegenwoordiging en de consequenties voor het beleid	√ Gemeentelijke Vertegenwoordiging in een verbonden partij
6. Informatieverstrekking	√	√ Beschreven via het instrument toezichtarrangement	- Niet of summier beschreven	√ Beschrijving per proces	- Op hoog detailniveau beschreven, geen verder detaillering	- Niet expliciet beschreven
7. Beleidskader	√	√ Beschreven in de vorm van 15 besluitpunten	√ Beleidskader opdrachtgever-opdrachtnemerschap	√ Beleidskader gemeentelijke vertegenwoordiging	√ Per onderdeel van de kadernota is een beleidskader opgesteld	√ Randvoorwaarden ten aanzien van deelname in verbonden partijen worden beschreven als kader.
8. Aansturing van verbonden partijen	√	- Niet of summier beschreven	√ Wijze van sturing verbonden partijen	√ Inrichting van de sturingsrelatie + beschrijving TVB's per gremia	√ Er wordt een beschrijving gegeven van de verschillende rollen van de gemeenten en hoe hiermee om dient te worden gegaan	√ Er wordt een beschrijving gegeven van de rollen en relaties tussen: 1. Raad en college 2. College en verbonden partij
9. Beloningsbeleid verbonden partijen	√	- Niet beschreven	- Niet beschreven	- Niet beschreven	- Niet beschreven	- Niet beschreven

Tabel 5: Benchmark van de kaders rondom verbonden partijen van de gemeente Zwolle en de gemeenten Zaanstad, Haarlemmermeer, Maastricht, Dordrecht en Emmen (“√” = overeenkomstig de kaders van Zwolle; “-” = niet overeenkomstig de kaders van Zwolle).



## ***Bijlage 7 Verklaring voor gebruikte afkortingen***

AO	Administratieve Organisatie
AvA	Algemene vergadering van Aandeelhouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
BNG	NV Bank Nederlandse Gemeenten
BOR	Beheer Openbare Ruimte
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IC	Interne Controle
NV	Naamloze Vennootschap
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RvC	Raad van Commissarissen
SE	Standaard Eenheid
SEC	Sociaal Economisch Contract
SMART	Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden
TVB	Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening