



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

verbonden stichtingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Capelle aan den IJssel werkt sinds enkele jaren met verbonden stichtingen. Zo bestaat sinds 2011 de stichting CapelleWerkt, is in 2014 de stichting Centrum voor Jeugd en Gezin opgericht en zijn in 2016 de stichting Welzijn Capelle en de stichting BLICK opgericht. Daarmee is het nu een goed moment om de bestuurlijke relaties van de gemeente met verbonden stichtingen nader te onderzoeken. Daarnaast heeft de gemeenteraad het onderwerp verbonden stichtingen prioriteit gegeven in de stemkastsessie met de rekenkamer in december 2017.

1-2 context

1-2-1 verbonden partijen

De gemeente staan verschillende manieren ter beschikking om haar beleidsdoelen te realiseren en daarmee het publieke belang te behartigen. Zo kan zij besluiten bepaalde taken zelf uit te voeren, maar kan zij deze ook overlaten aan een andere organisatie die zij subsidieert. Een derde mogelijkheid is de uitoefening van een bepaalde taak aan een andere organisatie over te laten en in die organisatie vervolgens een financieel en bestuurlijk belang te nemen. Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen). Door daarnaast (door stemrecht of vertegenwoordiging in het bestuur) zeggenschap in deze organisatie te hebben, beschikt zij ook over een bestuurlijk belang.¹ Deze typen organisaties zijn zogenoemde verbonden partijen in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De afweging of het wenselijk is om een taak in eigen beheer of door een andere organisatie uit te laten voeren is onder meer afhankelijk van het publieke belang van deze taak en van welke bestuurlijke afstand de gemeente tot de uitvoering van deze taak kan en mag hebben.² Voor sommige publieke doelen is de uitvoering door een verbonden partij een goede keuze. Voordelen van een relatie met een verbonden partij kunnen onder andere een grotere efficiency (bijvoorbeeld door het samenwerken met andere gemeenten) of een kennisvoordeel (kennis en expertise die aanwezig is bij de verbonden partij en die de gemeente zelf niet in huis heeft) zijn.

In het BBV wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen verbonden partijen:

- een openbaar lichaam dat is ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk);
- een onderneming, zoals een besloten of een naamloze vennootschap (privaatrechtelijk);
- een stichting of vereniging (privaatrechtelijk).

¹ In artikel 1, lid 1c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is het financiële belang beschreven als: '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'.

In artikel 1, lid 1d, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is het bestuurlijk belang beschreven als: 'zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht'.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.



1-2-2 bestuurlijk belang en risico's

De gemeente functioneert als hoeder van het publieke belang en zal daarom moeten zorgen voor een adequate sturing en beheersing van de verbonden partijen, waarin tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de zelfstandigheid die deze partijen hebben. Als taken zijn belegd binnen de gemeentelijke organisatie, heeft de gemeente vanzelfsprekend sturings- en beheersmogelijkheden. Deze mogelijkheden worden minder vanzelfsprekend naarmate de uitvoerder meer op afstand van de gemeente staat. Het bestuurlijk belang in de verbonden partij zorgt ervoor dat de gemeente de spreekwoordelijke 'vinger aan de pols' kan houden bij verbonden partijen die een publieke taak uitvoeren.

De inrichting van de bestuurlijke relatie met een verbonden partij brengt ook risico's met zich mee. Zo is er door het op afstand zetten van de partij sprake van verminderde informatievoorziening en verminderde beïnvloedingsmogelijkheden. Daarnaast speelt het risico van belangenverstrengeling. De gemeente is immers zowel opdrachtgever als bestuurlijk deelnemer aan de verbonden partij. Het inrichten van een duidelijke scheiding van rollen is een essentiële maatregel om de risico's te beheersen die uit deze dubbelrol voortvloeien.³

Afspraken over sturing, risicobeheersing, verantwoording en toezicht op deze organisaties kunnen worden samengevat onder de noemer governance. Een goede governance van de gemeente op de bestuurlijke relatie zorgt uiteindelijk voor het optimaal borgen van de relatie met de verbonden partijen teneinde de gewenste resultaten te behalen.

1-2-3 verbonden stichtingen

Participatie van de gemeente in een stichting is op een andere manier vormgegeven dan een deelneming van een gemeente in een verbonden vennootschap. Een gemeente neemt in een verbonden vennootschap deel door middel van aandelen en verkrijgt daardoor automatisch bestuurlijke inspraak in deze onderneming. Bij een verbonden stichting is er niet een dergelijk automatisch bestuurlijk belang en zal de invloed die de gemeente wil hebben bij oprichting moeten worden vastgelegd. Een voorbeeld van een bestuurlijk belang in een stichting is dat de gemeente (in de vorm van het afvaardigen van een collegelid, raadslid of ambtenaar) zelf plaatsneemt in het bestuur van de stichting.

1-3 leeswijzer

De volgende paragraaf (2) bevat de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In paragraaf 3 wordt de afbakening van het onderzoek beschreven. Daarna wordt in paragraaf 4 de onderzoeksaanpak beschreven en in paragraaf 5 de privacy en omgang met persoonsgegevens. Afsluitend volgt in paragraaf 6 de planning en organisatie van het onderzoek.

³ Deloitte, 'Gemeente Governance – Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok', Rotterdam: Deloitte, 2006.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te oordelen over de vormgeving en invulling van de bestuurlijke relaties van de gemeente met verbonden stichtingen.

2-2 vraagstelling

centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Heeft de gemeente haar bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen adequaat vormgegeven en ingevuld?

deelvragen

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen en wat is hierin vastgelegd over verbonden stichtingen?
- 2 Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?
- 3 Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met de verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?
- 4 Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?
- 5 Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?

3 afbakening

casusselectie

De deelvragen 2 tot en met 5 worden beantwoord aan de hand van een selectie van verbonden stichtingen. De selectie is weergegeven in tabel 3-1.

tabel 3-1: casusselectie

stichting	bestuurlijk belang	bestuurlijk verantwoordelijk
stichting CapelleWerkt	lidmaatschap algemeen bestuur	portefeuillehouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid
stichting Welzijn Capelle	goedkeuring financiële stukken	coördinerend portefeuillehouder stichting Welzijn
stichting BLICK	(mede) benoemen leden RvT	portefeuillehouder Onderwijs en Onderwijshuisvesting

De selectie omvat twee verbonden partijen in de zin van het BBV (Stichting CapelleWerkt en Stichting Welzijn Capelle) waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft en een stichting die buiten deze formele definitie valt, maar waarin de gemeente wel een indirect bestuurlijk belang heeft (Stichting BLICK). Zoals zichtbaar is in de rechterkolom, bestrijkt de selectie meerdere bestuurlijke portefeuilles binnen B en W.

bestuurlijke relatie

Het onderzoek richt zich op de *bestuurlijke relatie* van de gemeente met de stichtingen. Het onderzoek richt zich dus niet op de financiële relaties met de stichtingen evenmin op de interne organisatie van de stichtingen.

De rekenkamer heeft gedurende dit onderzoek overleg met de gemeentelijke ombudsman. Reden hiervoor is dat de gemeentelijke ombudsman op dit moment een onderzoek uitvoert naar een klacht van de Stichting BLICK over de gemeente Capelle aan den IJssel.

4 onderzoeksanpak

4-1 normenkader

In tabel 4-1 is weergegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvragen. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

tabel 4-1: Normenkader

deelvraag	norm
1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen en wat is hierin vastgelegd over verbonden stichtingen?	Deze deelvraag is beschrijvend. De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deze vraag geen normen.
2. Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?	De gemeente heeft geformuleerd wat ze met de bestuurlijke relatie wil bereiken. De gekozen vorm van de relatie is adequaat (dus passend voor wat de gemeente met de relatie wil bereiken). Aan de gekozen vorm ligt een adequate overweging ten grondslag.
3. Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?	De gemeente heeft risico's aan de bestuurlijke relatie onderkend. De gemeente heeft beheersmaatregelen genomen. De beheersmaatregelen zijn passend voor de aard en de zwaarte van de risico's. De beheersmaatregelen bevatten in ieder geval afspraken over: <ul style="list-style-type: none"> • contact met de stichtingen en de informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid); • maatregelen om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen (zoals functiescheiding); • het duidelijk beleggen van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid; • het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.
4. Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?	Maatregelen worden uitgevoerd zoals vastgelegd.
5. Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?	Er vindt een beoordeling plaats van de informatie die de gemeente van de stichtingen ontvangt.

De beoordeling is gericht op de doelen en risico's van de bestuurlijke relatie met de stichtingen.

De gemeente verbindt logische consequenties aan het oordeel.

4-2 onderzoeksmethoden

documentenonderzoek

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen
- relevante (verantwoordings)- stukken van besturen in stichtingen;
- statuten stichtingen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- mediaberichten;
- vakliteratuur en onderzoeksrapporten.

interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

5 privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en stichtingen zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

6 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Kees de Waijer (projectleider);
- Samantha Langendoen (onderzoeker).

De uitvoering van het onderzoek start in juni 2018. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen daartoe voor ambtelijk wederhoor aan. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke conceptnota zal, met



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan B en W worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in het definitieve rapport opgenomen. Dit rapport zal naar verwachting eind oktober aan de raad worden aangeboden.