



***Toolkit:  
toetsingscriteria en rol  
raad bij  
verzelfstandigingen in  
Papendrecht***

---

*Papendrecht, augustus 2015*

**Rapport Rekenkamercommissie gemeente  
Papendrecht**

## ***Inhoudsopgave***

1.	Nota van bevindingen	3
1.1.	Aanleiding onderzoek	3
1.2.	Doel- en vraagstelling	4
1.3.	Onderzoeksvragen	4
1.4.	Leeswijzer	5
2.	Toetsingscriteria bij verzelfstandiging	6
2.1.	Toetsingscriteria verzelfstandiging in Papendrecht	6
2.2.	Toetsingscriteria verzelfstandiging gehanteerd door andere gemeenten	8
2.3.	Bevindingen Papendrechtse toetsingscriteria bij verzelfstandigingen en toetsingscriteria die andere gemeenten hanteren	12
3.	Cases theater en sportcentrum	13
3.1.	Casebeschrijving theater	13
3.2.	Casebeschrijving sportcentrum	15
3.3.	Bevindingen cases theater en sportcentrum	17
4.	Rol van de raad en de gemeente bij verzelfstandiging	18
4.1.	Kaderstellende en controlerende rol van de raad	18
4.2.	Mogelijke sturing en controle van de gemeente	18
4.3.	Bevindingen sturing en controle raad en gemeente	19
5.	Conclusies en aanbevelingen	20
6.	Bestuurlijke reactie college	22
7.	Nawoord Rekenkamercommissie	25
A.	Bijlage Methodologische verantwoording	26
B.	Bijlage Geraadpleegde documentatie	27
C.	Bijlage Geïnterviewde personen	29
D.	Bijlage Normenkader	30

## **1. Nota van bevindingen**

In deze nota van bevindingen gaat de Rekenkamercommissie eerst in op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens komt de doelstelling van het onderzoek aan bod en daarna komen de onderzoeksvragen aan de orde.

### **1.1. Aanleiding onderzoek**

Bij grootschalige heroriëntatieprojecten en verzelfstandigingsprocessen komt de gemeente steeds meer in de rol van regisseur en / of opdrachtgever te staan.

Tijdens de raadsvergadering van de Begroting 2014 op 7 november 2013 is een motie (IV) aangenomen waarin het college opgeroepen is in 2014 voor de perspectiefnota 2015 te komen met een beleidsvoorstel voor de gemeenteraad over de vormgeving van het beheer en de exploitatie van gemeentelijke voorzieningen in de toekomst dat voldoet aan uitgangspunten als dat:

- bij een andere beheersvorm de (financiële) eindverantwoordelijkheid van de gemeente altijd gewaarborgd is en gewaarborgd moet worden in sturing;
- een andere vorm van beheer niet moet leiden tot vercommercialisering en tot tarieven waarbij het gebruik eerder wordt belemmerd dan aangemoedigd;
- privatisering niet gewenst is, maar een geconcentreerde verzelfstandiging wel mogelijk en interessant kan zijn;
- te allen tijde zorgvuldig met de belangen en posities van de bestaande gemeentelijke medewerkers moet worden omgegaan;
- betrokkenheid van de gebruikers via de verenigingen waar mogelijk een plek moet krijgen in de nieuwe organisatievorm, zodat bijgedragen kan worden aan én geprofiteerd kan worden van zorgvuldig beheer en exploitatie.

Het huidige college heeft in april 2014 in het coalitieakkoord 2014-2018 een toekomstperspectief geschetst voor Papendrecht (Duurzaam samen – Samen doen). Daarin is aangegeven dat de coalitie onderzoekt of de gemeente taken kan afstoten en onder welke voorwaarden dat kan. Daarbij is een scherpe blik op de besteding van de daarvoor bestemde gelden een aandachtspunt. In het coalitieakkoord is ook aangegeven dat de coalitie onder meer concreet inzet op een onderzoek naar de verzelfstandiging van het jeugd- en jongerenwerk, een onderzoek naar de verzelfstandiging van de buitendienst, verzelfstandiging van het theater en verzelfstandiging van sportvoorzieningen, het sportcentrum in het bijzonder.

In een brief van 8 juli 2014 van het college aan de gemeenteraad is de raad geïnformeerd over het algemeen kader verzelfstandiging, dat het college gaat gebruiken bij de onderzoeken naar verzelfstandiging. Dit noemen wij in het vervolg van de nota, **het Papendrechts verzelfstandigingskader**. In dit verzelfstandigingskader zijn tevens de leerpunten vanuit eerdere verzelfstandigingstrajecten, zoals recent de verzelfstandiging van de kinderboerderij, verwerkt. De brief is tevens het antwoord op motie IV bij de behandeling van de Begroting 2014 op 7 november 2013. Zoals in het coalitieakkoord is aangegeven gaat het college (laten) onderzoeken of taken kunnen worden afgestoten en onder welke voorwaarden. Op het Papendrechts verzelfstandigingskader wordt nader ingegaan in paragraaf 2.1.

Tijdens de raadscommissie Samenleving op 4 september 2014 heeft de wethouder van Middelen, Drechtsteden, Economisch beleid en Centrum een presentatie gegeven over het Papendrechts verzelfstandigingskader ("Verzelfstandigen is geen besluit, het is een proces"). Daarbij is nog eens aangegeven dat het coalitieakkoord de volgende standpunten heeft:

- verzelfstandiging van het theater;
- onderzoek naar verzelfstandiging van het jeugd- en jongerenwerk;
- efficiënter organiseren van accommodaties;
- verzelfstandiging van sportvoorzieningen;
- onderzoek naar organisatie van de buitendienst;
- anders organiseren van taken samen met anderen of alleen.

Bij het op afstand zetten / verzelfstandigen gaf de wethouder zes mogelijke vormen aan:

1. interne verzelfstandiging (een dienst of onderdeel van de gemeente los van de concernrekening);
2. externe verzelfstandiging (Wet Gemeenschappelijke Regelingen);
3. externe verzelfstandiging (Stichting);
4. externe verzelfstandiging (Vennootschap);
5. inkopen bij (commerciële) derden / uitbesteding;
6. afstoten via privatisering / beëindigen (zonder bemoeienis).

Ten aanzien van het bestuurlijk proces gaf de wethouder aan dat bestuurlijke stappen worden afgestemd met de gemeenteraad, waarbij de volgende uitgangspunten conform de kaders van het coalitieakkoord gelden:

- geen apart beleidskader, wel een uniform stappenplan en beslismomenten afspreken met de raad (conform het Papendrechts verzelfstandigingskader en de governance);
- betere uitvoering van taken door anders te organiseren; zelf of door anderen;
- minimaal gelijkblijvende kosten bij toenemende dienstverlening of dezelfde dienstverlening tegen lagere kosten.

### **1.2. Doel- en vraagstelling**

Centrale vraag bij het in gang zetten van verzelfstandigingsprocessen is of de raad voldoende sturings- en controle mogelijkheden heeft op de beoogde beleidsdoelstellingen rondom verzelfstandigingen en of de raad in het proces van de totstandkoming van een verzelfstandiging voldoende inzichten en waarborgen heeft ingebouwd voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende rol.

De Rekenkamercommissie Papendrecht acht deze aspecten relevant voor nader onderzoek: het is actueel, het is politiek-maatschappelijk relevant, het kan de rol van de gemeente nader duiden, het gaat vaak om substantiële belangen en het raakt de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven.

### **1.3. Onderzoeksvragen**

De Rekenkamercommissie Papendrecht heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke toetsingscriteria worden of zijn in Papendrecht gebruikt bij een initieel besluit tot verzelfstandiging of een verzelfstandigingsonderzoek en wat is de rol daarin van de raad geweest?
2. Welke toetsingscriteria worden door andere gemeenten gehanteerd bij een initieel besluit tot verzelfstandiging of een verzelfstandigingsonderzoek?
3. Hoe zou de kaderstellende en controlerende rol in het proces dat thans in Papendrecht in gang is gezet, ingevuld moeten worden door de gemeenteraad?
4. Wat zijn de mogelijkheden in sturing en controle van de gemeente bij de uitvoering van een eenmaal genomen besluit tot verzelfstandiging?
5. Zijn er algehele verbeteringen mogelijk ten aanzien van bovenstaande punten en zo ja, welke en hoe zijn deze te bereiken?

Bij de beantwoording van de vragen is rekening gehouden met de ontwikkelingen en ervaringen bij de lopende verzelfstandigingsprocessen van het theater en de sportvoorzieningen **tot 11 april 2015**. Ontwikkelingen in deze twee cases, die daarna hebben plaatsgevonden zijn niet meer bij het onderzoek betrokken.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een normenkader gehanteerd. Het normenkader vormt de leidraad voor het toetsen van de criteria, het verzamelen van gegevens en de analyse en rapportage. In het normenkader zijn bestuurlijke, economische en juridische aspecten opgenomen. Tevens wordt gerefereerd aan het Papendrechts verzelfstandigingskader en de drie fasen van verzelfstandiging. Het normenkader is ingevuld en opgenomen in Bijlage D. In het normenkader wordt

ook verwezen naar de hoofdstukken / paragrafen in de hoofdtekst waar de betreffende informatie is opgenomen.

#### **1.4. Leeswijzer**

In het voorliggende rapport worden, na dit inleidend hoofdstuk, eerst in hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen 1 en 2 over toetsingscriteria beantwoord. Daarna worden in hoofdstuk 3 de cases van het theater en de sportvoorzieningen (in het vervolg van het rapport sportcentrum genoemd) kort beschreven. In hoofdstuk 4 komt beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 4 over de rol van de raad en de gemeente aan bod. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie opgenomen. Op de methodologische verantwoording van het onderzoek wordt ingegaan in bijlage A. In het onderzoek heeft deskresearch plaatsgevonden aan de hand van documenten en zijn interviews gehouden. In bijlage B is de bij het onderzoek geraadpleegde documentatie opgenomen. De geïnterviewde personen bij het onderzoek zijn in bijlage C vermeld. De beoordeling aan de hand van het normenkader is opgenomen in bijlage D. De bestuurlijke reactie op het rapport is opgenomen in bijlage E en bijlage F bevat het nawoord van de Rekenkamercommissie.

## **2. Toetsingscriteria bij verzelfstandiging**

Eerst komen de toetsingscriteria bij verzelfstandiging aan bod, zoals die in de gemeente Papendrecht gehanteerd worden (Papendrechtse toetsingscriteria). Daarna komen toetsingscriteria aan de orde die door een aantal andere gemeenten gehanteerd worden.

### **2.1. Toetsingscriteria verzelfstandiging in Papendrecht**

Bij elk onderzoek en bij elke beslissing rondom verzelfstandiging wil het college van gemeente Papendrecht het Papendrechts verzelfstandigingskader hanteren. Dat bestaat uit twee onderdelen:

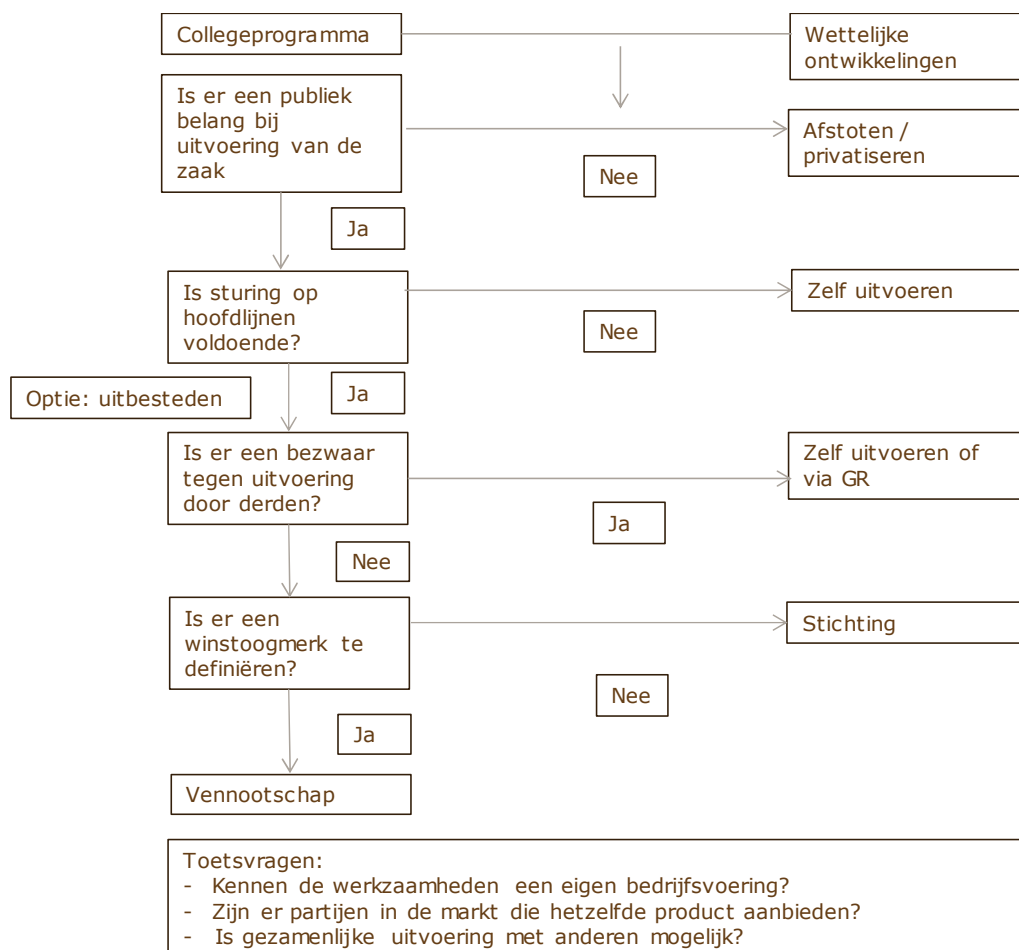
- een afwegingskader inclusief toetsingscriteria (Papendrechts afwegingskader);
- een stappenplan (Papendrechts stappenplan).

Hierdoor, stelt men, is inzichtelijk welke fases in het traject worden doorlopen en welke vragen daarbij aan de orde komen.

#### ***Papendrechts afwegingskader***

Het doel van het Papendrechts afwegingskader is om op basis van een vaste beslisboom stil te staan bij de fundamentele keuzes die aan de orde zijn bij het op afstand zetten van organisatieonderdelen. De beslisboom geeft de afwegingen weer die gedurende het traject gemaakt dienen te worden. Het nalopen van de stappen en de argumentatie die bij die stappen horen komen terug bij elke verzelfstandiging. Het Papendrechts afwegingskader is in figuur 1 opgenomen.

figuur 1 Papendrechts afwegingskader verzelfstandiging



Bron: Gemeente Papendrecht, brief college aan de gemeenteraad, 8 juli 2014

### **Papendrechts stappenplan**

Het Papendrechts stappenplan laat de fasen zien van het proces dat nodig is bij het doorlopen van het eventueel op afstand zetten van voorzieningen. Elke stap kent zijn eigen (eind)product en besluitvormingstraject. Het Papendrechts stappenplan bestaat uit de volgende drie stappen:

1. **Onderzoeksfase** op basis waarvan een principebesluit wordt genomen door de gemeenteraad. In deze fase wordt onder meer een analyse gemaakt van de:
  - maatschappelijke en financiële staat van betrokken activiteiten;
  - mogelijkheden om de exploitatie te realiseren;
  - uitgangspunten en randvoorwaarden bij de verzelfstandiging;
  - voor- en nadelen voor de gemeente;
  - voor- en nadelen voor de gebruikers.

Bij een positief besluit op deze punten volgt fase 2.

2. **Verzelfstandigingsplanfase** met concreter onder meer de:

- financiële huishouding;
- regierol;
- bestuurlijke vormgeving (governance);
- inrichting van de organisatie;
- personele consequenties;
- ontvlechting;
- frictiekosten.

Op basis van deze business case wordt een go / no-go besluit door de gemeenteraad en het college genomen. Na een 'go' worden ook de eerste conceptovereenkomsten tussen de gemeente en de nieuwe entiteit aan de raad voorgelegd (exploitatie- en huurovereenkomsten, conceptstatuten).

3. **Implementatiefase** en opstart en uitvoering. Er wordt een implementatieplan opgesteld op basis waarvan de uitvoering ter hand wordt genomen. Belangrijke activiteiten hier zijn:
- de contractvorming;
  - de juridisch / fiscale toetsing;
  - het inrichten van de financiële en administratieve organisatie;
  - de (her)plaatsing van personeel.

In de presentatie van wethouder van Middelen, Drechtsteden, Economisch beleid en Centrum op 4 september 2014 is aangegeven dat voor fase 1 de volgende tijdstippen gelden (tussen haakjes de portefeuillehouder namens het college):

- Theater, eind 2014 / begin 2015 (wethouder van Duurzaamheid, Volksgezondheid, Decentralisatie Jeugdzorg, Decentralisatie Wmo, Jeugd, Onderwijs en Cultuur).
- Sport, zomer 2015 (wethouder van Ruimte en Wonen, Groen en Milieu, Sport, Dorpsvernieuwing en Evenementen).
- Jeugd- en jongerenwerk, zomer 2015 (wethouder van Duurzaamheid, Volksgezondheid, Decentralisatie Jeugdzorg, Decentralisatie Wmo, Jeugd, Onderwijs en Cultuur).
- Buitendienst, 2015 (wethouder van Ruimte en Wonen, Groen en Milieu, Sport, Dorpsvernieuwing en Evenementen).

## **2.2. Toetsingscriteria verzelfstandiging gehanteerd door andere gemeenten**

In het kader van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie deskresearch laten uitvoeren op basis van de externe documenten, zoals opgenomen in Bijlage B bij dit rapport. Deze rapporten, gebaseerd op rekenkameronderzoek in andere gemeenten, hebben betrekking op de wijze waarop gemeenten sturing en controle uitvoeren op bestaande Verbonden Partijen en op welke wijze dat doelmatiger en doeltreffender zou kunnen ten opzichte van de oude situatie. Ook is er aandacht voor de governance, de regie en de grip die men als gemeente nog heeft op verzelfstandigde partijen. Daarnaast gaan maar een beperkt aantal rapporten in op toetsingscriteria bij voorgenomen verzelfstandigingen.

De meest bruikbare recente documenten zijn:

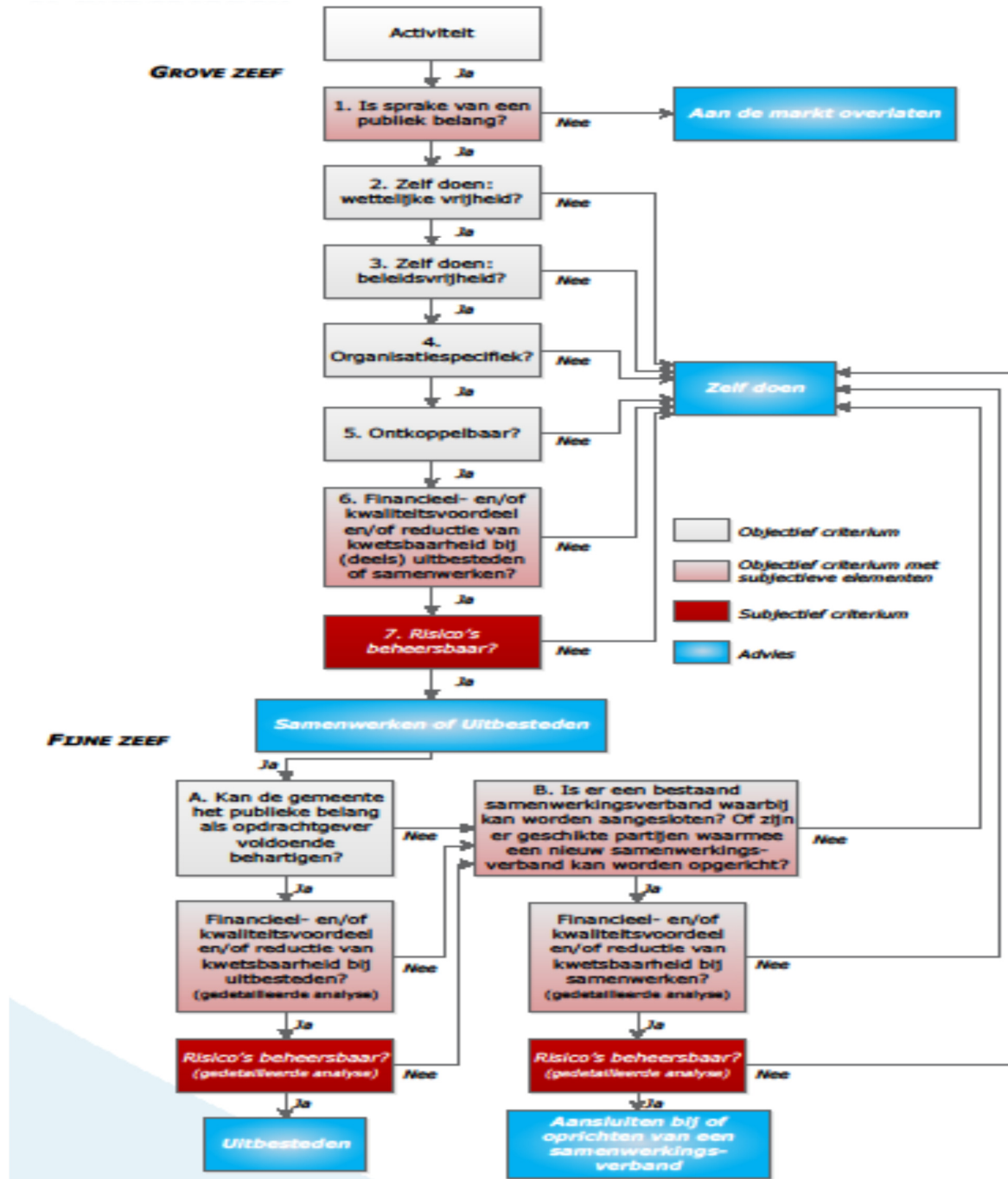
- Afwegingskader voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden, Rkc Doesburg – Rijnwaarden – Westervoort, 2014.
- Grip op samenwerking, Rkc Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, 2014.
- Verbonden Partijen, Rkc Meppel, 2014.
- Afwegingskader Verbonden Partijen, Delftse Rekenkamer, 2013.
- Afwegingskader Regie, Delftse Rekenkamer, 2013.
- Verbonden Partijen, handreiking aansturen, beheersen en toezicht, Rkc Zuidplas, 2013.
- Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, Rkc Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2013.

Een aantal van deze rapporten borduren voort op elkaars resultaten. Zo heeft de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest een gedetailleerd afwegingskader gepresenteerd voor de vraag wanneer de gemeente een activiteit zelf wil uitvoeren, wil uitbesteden of in samenwerking met andere gemeenten wil uitvoeren. Bij periodieke evaluatie van activiteiten die de gemeente zelf of in samenwerking uitvoert of heeft uitbesteed, ondersteunt het kader ook de afweging of en wanneer de gemeente uit een bestaande samenwerking wil treden of uitbesteding wil



beëindigen<sup>1</sup>. Daarbij wordt onderscheid aangebracht in subjectieve en objectieve criteria en adviespunten. In het figuur hierna is dit afwegingskader opgenomen dat uitgaat van een “grove zeef” en een “fijne zeef”.

Het afwegingskader is gesplitst in een grove en een fijne zeef bij verzelfstandiging met per onderdeel een toelichting:



<sup>1</sup> Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2013. De Rkc Doesburg-Rijnwaarden-Westervoort heeft ook gebruik gemaakt van dit kader in 2014.

### **Grove zeef**

1. Zeef 1 – Is sprake van een **publiek belang**? Of een activiteit wel een publiek belang dient moet doorlopend gesteld worden. Activiteiten die geen publiek belang dienen, kunnen worden overgelaten aan de markt of maatschappelijke organisaties. Het antwoord is vaak van politieke aard, en zal op verschillende momenten en op verschillende plaatsen verschillend beantwoord worden.
2. Zeef 2 – **Wettelijke vrijheid**. Wetgeving (in het bijzonder de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking uit te voeren. Als de wet bepaalt dat de gemeente bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. Het is dan vaak wel mogelijk om bepaalde onderdelen van een activiteit uit te besteden of samen te doen, bijvoorbeeld de voorbereiding of uitvoering van besluiten, maar niet de beslissingsbevoegdheid zelf.
3. Zeef 3 – **Beleidsvrijheid**. Zijn er bestuurlijke afspraken, vigerend beleid of lopende contracten die de mate van vrijheid ten aanzien van uitbesteden of samenwerken beperken? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, kan de toetsing worden gestaakt. Omgekeerd, als een contractperiode is afgelopen, biedt dat de gemeente de mogelijkheid om de uitvoering van de activiteit te heroverwegen.
4. Zeef 4 – **Organisatiespecifiek**. Zijn bepaalde activiteiten uniek voor de eigen gemeente. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Ook samenwerking met een of meer andere gemeenten voor de uitvoering van de activiteit, is dan geen optie. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan ligt zelf doen in de rede.
5. Zeef 5 – **Ontkoppelbaarheid**. Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen de gemeente? Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:
  - Is de activiteit duidelijk te definiëren?
  - Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het uitbesteden andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?

Omgekeerd kan de ontkoppelbaarheid van activiteiten ook een argument vóór uitbesteding of samenwerking opleveren.

6. Zeef 6 – **Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid**. De kosten van zelf doen worden afgezet tegen de kosten van uitbesteding van de activiteit of samenwerking. Zijn de kosten van uitbesteden of samenwerken hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan is zelf doen het antwoord.

Onder **kosten van het 'zelf doen'** wordt ten minste begrepen:

- materiaal;
- personeel (bestede directe uren);
- interne doorbelastingen (o.a. afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting);
- afdelingskosten (o.a. doorberekening indirecte uren).

Onder **kosten van 'uitbesteding' of 'samenwerking'** worden begrepen:

- integrale kostprijs externen;
- desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit 'buiten de deur te zetten', waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel);
- coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit).

Ook wordt de **kwaliteit** die de eigen organisatie kan leveren afgezet tegen de kwaliteit die kan worden verkregen bij uitbesteden of samen doen. Is de kwaliteit bij uitbesteding of

samenwerking lager dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan moet dat worden afgewogen tegen de omvang van de kostenvermindering.

Tot slot wordt getoetst of de organisatie zich minder (of juist meer) kwetsbaar maakt door de activiteit buiten de eigen organisatie te plaatsen. Wordt de organisatie **kwetsbaarder** door het niet langer zelf uitvoeren van de activiteit, dan moet dat ook worden meegewogen. Kwetsbaar in de zin van te afhankelijk, waardoor er geen tot weinig (bij)sturingsmogelijkheden meer zijn. Het toetsen van kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid dient in onderlinge samenhang plaats te vinden. Hoewel deze drie aspecten zijn aangemerkt als 'objectief criterium' kunnen ze, bij afwezigheid van voldoende objectieve informatie, wel meer onzekerheden bevatten. Weging ervan is dan ook een politiek-bestuurlijk proces.

7. Zeef 7 – **Risico's**. Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:

- politieke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- het (on-)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen;
- het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- de (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen;
- in geding komen van goed werkgeverschap;
- mogelijke nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers;
- afhankelijkheid van leveranciers.

Bij de weging van risico's dienen nadrukkelijk eerdere ervaringen binnen de eigen of bij andere gemeenten betrokken te worden.

Tot slot is het goed om in het kader van risico-afweging te kijken naar de voorgenomen uitvoering en planning. Uitbesteden van een activiteit of in samenwerking uitvoeren van een activiteit kan weliswaar de kosten verminderen terwijl de kwaliteit en ook de kwetsbaarheid minimaal op gelijk niveau blijven, maar de transitie (ineens) kan een te zware belasting voor de organisatie betekenen. Het is goed om af te wegen of het beter is te starten met een pilot, een gefaseerde invoering te verkiezen of bij de transitie gebruik te maken van externe ondersteuning.

Wanneer uit toepassing van de grove zeef blijkt dat samenwerken of uitbesteden een mogelijkheid is, dan kan de fijne zeef worden toegepast, zoals hierna aan de orde komt.

#### **Fijne zeef**

- Zeef A - Kan de gemeente het **publieke belang** als opdrachtgever voldoende behartigen?

Als het publieke belang van een activiteit kan worden behartigd doordat de gemeente optreedt als opdrachtgever (sturing via contractvoorwaarden), dan is uitbesteden een mogelijkheid. Sturing via een contract is vooral mogelijk als de te leveren dienst of prestatie tevoren eenduidig kan worden omschreven. Het is van het grootste belang dat de te leveren diensten of prestaties goed worden omschreven (in een prestatiecontract). Of uitbesteding ook zorgt dat een activiteit wordt uitgevoerd tegen lage(re) kosten, van hoge(re) kwaliteit is, en of uitbesteden ook zorgt dat de kwetsbaarheid van een gemeente gelijk blijft of – nog beter – wordt verkleind, moet vervolgens op gedetailleerde wijze worden onderzocht. Daarbij kunnen instrumenten als marktconsultaties, benchmarks en het opstellen van een business case / kosten-baten analyses worden ingezet. Wanneer deze toets gunstig uitvalt voor uitbesteden, zal nog moeten worden geschat wat de risico's zijn. Daarbij dient niet louter naar financiële risico's te worden gekeken, maar ook naar andere risico's als reputatierisico's.

Het uitbesteden van activiteiten kan op twee manieren: aan een private partij of aan een andere gemeente. Voor uitbesteding aan een private partij is het wel noodzakelijk dat er een

markt van concurrerende aanbieders bestaat. Uitbesteding aan een andere gemeente is een mogelijkheid als er geen markt van private aanbieders is of als de uit te besteden activiteit tot het exclusieve overheidsdomein behoort.

- Zeef B - Is er een bestaand **samenwerkingsverband** waarbij zou kunnen worden aangesloten of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht?

Indien uitbesteden niet haalbaar is kunnen de mogelijkheden voor een samenwerkingsverband worden onderzocht: een bestaand of een nieuw op te richten samenwerkingsverband. Aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband heeft een aantal voordelen. De samenwerking kan snel worden gerealiseerd, omdat geen nieuwe samenwerkingsorganisatie in het leven moet worden geroepen. Het voordeel van samenwerking met vaste partners is dat het spel van geven en nemen (de kern van succesvolle samenwerking) kan worden gespeeld. Er kunnen echter redenen zijn voor de gemeente om voor een bepaalde activiteit met andere gemeenten dan de vaste partners te gaan samenwerken, bijvoorbeeld financiële redenen. Deze overwegingen zijn deels subjectief van aard. Toch kan het ook bij deze meer vanuit politieke motieven opgestelde voorstellen goed zijn om een analyse te maken van verschillen in kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico's als gevolg van aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband. Als geen geschikt bestaand samenwerkingsverband bestaat, kan een nieuw samenwerkingsverband worden opgericht. De schaal en de vorm van nieuwe samenwerking kan precies worden toegesneden op de aard van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd.

### **2.3. *Bevindingen Papendrechtse toetsingscriteria bij verzelfstandigingen en toetsingscriteria die andere gemeenten hanteren***

De bevindingen ten aanzien van de Papendrechtse toetsingscriteria bij verzelfstandigingen in vergelijking met de toetsingscriteria die andere gemeenten hanteren komen voort uit de documentenstudie en de interviews en kunnen als volgt samengevat worden:

Het Papendrechts afwegingskader is beknopt. Ter illustratie:

- het Papendrechts afwegingskader gaat niet in op de beperkte mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking uit te voeren conform de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht;
- in het afwegingskader is geen expliciete aandacht voor mogelijke bestuurlijke afspraken, vigerend beleid of lopende contracten die uitbesteding of samenwerking zouden kunnen beperken;
- het afwegingskader schenkt geen aandacht aan de vraag of er marktpartijen zijn die de mogelijke uitbesteding van gemeentelijke taken op zich zouden kunnen nemen;
- het afwegingskader schenkt geen aandacht aan de vraag of een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen is van andere activiteiten binnen de gemeente, waarbij loskoppeling tot verstoring van deze andere activiteiten zou kunnen leiden;
- in het afwegingskader wordt geen aandacht besteed aan eventuele consequenties voor wat betreft kwetsbaarheid van de gemeente. Wordt de gemeente kwetsbaarder, in de zin van te afhankelijk, waardoor er geen (bij)sturingmogelijkheden meer zijn en de gemeente er bij calamiteiten toch in de publieke opinie op kan worden aangesproken;
- de mogelijke risico's van uitbesteding zijn in het algemeen kader niet expliciet benoemd;
- het kader besteedt weinig aandacht aan mogelijke samenwerkingsvormen;
- in het afwegingskader is een beslismoment opgenomen, dat als er geen publiek belang is de taak moet worden afgestoten of geprivatiseerd. Dat betekent dat als er primair geen publiek belang voor de gemeente is, dat men dan overgaat tot privatiseren. Dat kan voorbij gaan aan het punt dat de gemeente wel een secundaire taak kan hebben met publiek belang, waarbij nog steeds "achtervang" namens de gemeente nodig is.
- in het afwegingskader ontbreken elementen over de vormgeving en het beheer en de exploitatie van gemeentelijke voorzieningen in de toekomst, zoals bijvoorbeeld in paragraaf 1.1 genoemd.

### **3. Cases theater en sportcentrum**

In het coalitieakkoord van april 2014 is de verzelfstandiging van het theater en het sportcentrum expliciet opgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamercommissie Papendrecht is uitgevoerd in de periode van 15 december 2014 tot 11 april 2015<sup>2</sup>. Gedurende deze periode is rekenschap genomen van de vorderingen in het verzelfstandigingsproces van het theater en het sportcentrum. Een casebeschrijving van beide is hierna opgenomen.

#### **3.1. Casebeschrijving theater**

Het theater De Willem is gehuisvest in het schoolgebouw van het Willem de Zwijgercollege in Papendrecht. In het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat het theater verzelfstandigd dient te worden in deze collegeperiode. Het Papendrechts verzelfstandigingskader fungeert als leidraad. Verzelfstandiging van het theater zou, volgens de kaders uit het coalitieakkoord, een efficiëntere uitvoering van deze voorziening opleveren. Het Papendrechts verzelfstandigingskader kent drie fasen (zie paragraaf 2.2). Fase 1, de onderzoeksfase, leidt tot een principebesluit van de gemeenteraad over de verzelfstandiging van het theater. Bij een positief resultaat zal in fase 2, de verzelfstandigingsfase, een definitief besluit van college en raad tot verzelfstandiging genomen worden. In fase 3 volgt dan de implementatie met uiteindelijk inwerkingtreding van de nieuwe organisatie.

Op 19 september 2014 heeft de ambtelijke organisatie een voorstel aan het college gedaan. Op 30 september 2014 heeft het college ingestemd met dit voorstel waarin onder meer de drie fasen van het Papendrechts stappenplan van het Papendrechts verzelfstandigingskader zijn genoemd:

- fase 1 geeft door middel van een onderzoek aan onder welke omstandigheden en volgens welke scenario's het theater op afstand van de gemeente kan worden gezet bij een duurzame economische exploitatie. Het college kan een voorkeursvariant kiezen, die aan de gemeenteraad wordt voorgelegd;
- fase 2 geeft de uitwerking van de gekozen variant met een bedrijfsplan met de financiële huishouding, de regierol, de bestuurlijke vormgeving, de inrichting van de organisatie, de personele consequenties, de ontvlechting van de gemeente en de bijbehorende frictiekosten. Dit verzelfstandigingsplan wordt voorgelegd aan de gemeenteraad;
- fase 3 betreft het opstellen van een implementatieplan met een planning en concrete acties ten aanzien van contractvorming, inrichten van een financiële en administratieve organisatie en het afronden van de plaatsing van het personeel.

Ter begeleiding van de drie fasen heeft de gemeente vanaf september 2014 een projectorganisatie geformeerd met een stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep.

De stuurgroep bestaat uit:

- wethouder van Duurzaamheid, Volksgezondheid, Decentralisatie Jeugdzorg, Decentralisatie Wmo, Jeugd, Onderwijs en Cultuur;
- ambtelijk opdrachtgever (hoofd beheer & uitvoering);
- teamleider theater;
- projectleider verzelfstandiging (adjunct hoofd beheer & uitvoering);
- hoofd financiën;
- projectsecretaris.

De projectgroep bestaat uit:

- teamleider theater;
- projectleider verzelfstandiging (adjunct hoofd beheer & uitvoering);
- extern adviseur theater;
- twee medewerkers financiën;
- een juridisch medewerker;
- een beleidsmedewerker;
- een medewerker van Bestuur en Organisatie;

<sup>2</sup> Onderzoeksbureau Panteia heeft de Rekenkamercommissie Papendrecht ondersteund.

- twee medewerkers van personeel;
- projectsecretaris;
- eventueel aangevuld met een communicatiemedewerker / woordvoerder.

De klankbordgroep bestaat uit:

- teamleider theater;
- projectleider verzelfstandiging (adjunct hoofd beheer & uitvoering);
- een aantal medewerkers theater;
- een aantal OR-vertegenwoordigers.

De stuurgroep fungeert als voorportaal voor het college en de OR. De projectgroep is de uitvoeringsorganisatie van de verzelfstandigingsopdracht, die weer in werkgroepen kan worden onderverdeeld. Een klankbordgroep is er naar gelang de opstelling van de OR en de behoefte bij het personeel.

In de opdracht wordt gebruik gemaakt van externe expertise, zoals:

- ondersteuning theater door bureau Raijmakers en Hofmeester (opstellen van een bedrijfseconomische verkenning);
- ondersteuning op personeelsgebied vanuit het Shared Centre Drechtsteden (ondersteuning berekening arbeidsvoorwaarden);
- ondersteuning op het gebied van fiscaliteit vanuit het Shared Centre Drechtsteden (mogelijke Btw- en Vpb-gevolgen).

In de fasering was als realisatiedatum voor de verzelfstandiging van het theater 1 januari 2016 opgenomen.

In concept is de eerste onderzoeksfase met externe ondersteuning van bureau Raijmakers & Hofmeester in januari 2015 afgerond en de bedoeling was bij akkoord om de verzelfstandigingsfase voor de zomer van 2015 af te sluiten. In het voorstel aan het college lagen drie scenario's voor:

1. bij scenario 1 wordt verzelfstandigd binnen de huidige juridische en fysieke parameters. Met andere woorden aan de huisvestingssituatie verandert niets;
2. in scenario 2 wordt uitgegaan van een situatie waarbij het (juridisch) eigendom van het pand van het theater wordt teruggelegd bij de gemeente en deze optreedt als verhuurder;
3. bij scenario 3 wordt naast de situatie van scenario 2 ook een eigen foyer voor het theater gerealiseerd. In zowel scenario 2 als 3 huurt het verzelfstandigde theater deze ruimtes van de gemeente.

Om tot een goede vergelijking te komen heeft de projectgroep ook een scenario 0 toegevoegd (geen verzelfstandiging).

Het voorstel aan het college bevat de voorkeur van de projectgroep en de stuurgroep om scenario 3 in de nabije toekomst te realiseren. Dit is het scenario, waarbij de (financiële) duurzaamheid van het theater het best zou worden gegarandeerd. Het voorstel is teruggenomen door het college in relatie tot de volgende twee punten:

1. *huisvesting*: gaande het traject is interferentie ontstaan tussen de verzelfstandiging van het theater en de huisvestingssituatie van de scholen;
2. *financiën*: er is sprake van initiële meerkosten voor verzelfstandiging, waarvoor nog geen adequate dekking is gevonden.

Het wordt waarschijnlijk geacht dat de keuze over de huisvesting langer zal duren dan de keuzes rondom de verzelfstandiging. Vandaar dat begin april 2015 een voorstel door de projectgroep en de stuurgroep aan het college is gedaan om de uitwerking van fase 1 van het project verzelfstandiging theater aan te houden tot er duidelijkheid is over de toekomstige huisvesting van het Willem de Zwijger College. Met betrekking tot de voorbereidingstermijnen zijn er twee scenario's mogelijk:

- als er wordt uitgegaan van een volledige implementatie van de verzelfstandiging per januari 2018 dan moet een besluit over de eerste fase van het theater uiterlijk in het derde kwartaal 2016 zijn genomen;

- als de besluitvorming deze collegeperiode moet zijn afgerond (fase 2) en de implementatie ook kan plaatsvinden in de zomer van 2018 of later dan moet een besluit over de eerste fase van het theater uiterlijk in het eerste kwartaal 2017 zijn genomen.

Deze termijnen impliceren een besluitvorming over het dossier huisvesting VO-scholen rond dezelfde periode.

### **3.2. Casebeschrijving sportcentrum**

De fasering van de voorgenomen verzelfstandiging van het sportcentrum verloopt ook met een onderzoeksfase, verzelfstandigingsfase en implementatiefase conform het Papendrechts verzelfstandigingskader. Net als bij het theater, maar wel conform een heel andere planning. Ook de projectorganisatie is soort gelijk aan die bij het theater (stuurgroep, projectgroep, klankbordgroep).

De stuurgroep bestaat uit de volgende personen:

- wethouder van Ruimte en Wonen, Groen en Milieu, Sport, Dorpsvernieuwing en Evenementen;
- wethouder van Middelen, Drechtsteden, Economisch beleid en Centrum;
- ambtelijk opdrachtgever;
- teamleider sportcentrum;
- projectleider verzelfstandiging;
- financiën;
- projectsecretaris.

De projectgroep bestaat uit:

- teamleider sportcentrum;
- projectleider verzelfstandiging;
- externe adviseur;
- financiën medewerker;
- juridisch medewerker;
- beleidsmedewerker;
- medewerker bestuur en organisatie;
- medewerker Buitenaccommodaties;
- twee personeelsleden;
- projectsecretaris;
- communicatiemedewerker;
- planning- en kwaliteitsmedewerker.

De klankbordgroep bestaat uit:

- teamleider sportcentrum;
- projectleider verzelfstandiging;
- medewerker(s) Sport;
- OR-vertegenwoordiger(s).

Qua rolverdeling en ondersteuning geldt hetzelfde als in de voorgaande paragraaf bij het “theater” is geschetst.

Het plan van aanpak ‘Project verzelfstandiging Sportvoorzieningen’, dateert van eind maart 2015 en is begin april 2015 voorgesteld aan het college. In het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat de coalitie c.q. het college inzet op: “verzelfstandigen van sportvoorzieningen, het sportcentrum in het bijzonder, tijdens deze collegeperiode”. In het voorstel wordt een praktische vertaling gegeven van het Papendrechts verzelfstandigingskader voor het sportcentrum. Onder meer het kader, de planning, de financiën en de organisatie komen hierin aan bod. Het beoogd effect van dit collegevoorstel is een eerste richtinggevend besluit op de opdracht ‘verzelfstandiging sportvoorzieningen, het sportcentrum in het bijzonder’. Het beoogde inhoudelijke effect is: “Onderzoek, of en onder welke omstandigheden het sportcentrum op afstand gezet kan worden. Waarbij de verzelfstandiging zal leiden tot een gezonde economische exploitatie die minimaal gelijkwaardig is aan de hoogte van de huidige

exploitatie. Sluit deze fase af met een document op basis waarvan het college een voorkeursvariant kan aangeven." Dit betreft de onderzoeksfase (fase 1) bij het Papendrecht verzelfstandigingskader.

Uit de onderzoeksfase van het theater, zijn de volgende ervaringen naar voren gekomen die nu als randvoorwaarden worden meegenomen bij het sportcentrum:

- bij de business case moet sprake zijn van een exploitatie die, over een langere periode van tijd, minimaal gelijk of lager is dan de meerjarenbegroting (zie ook de kaders van het coalitieakkoord in paragraaf 1.1). Er kunnen in de eerste periode frictiekosten ontstaan;
- om tot een complete en integrale business case te komen is het nodig om een discussie te voeren over de overheadkosten. Een keus over hoe om gegaan wordt met deze "ontvlechtingskosten" speelt bij elke verzelfstanding een bepalende rol;
- afstemming over besluitvorming van fase 1 en eventueel ook van fase 2 wordt in principe geagendeerd in de gezamenlijke College-MT-vergadering tenzij hier anders over wordt geadviseerd door College of MT.

De uitvoering van het hele project is onderverdeeld in de drie fasen van het Papendrechts stappenplan van het Papendrechts verzelfstandigingskader. In fase 1 geldt de volgende indeling in processtappen:

- opstellen uitgangspunten en plan van aanpak;
- besluit door de ambtelijk opdrachtgever en het college om te starten met het project;
- uitwerken definitief plan van aanpak in een PSU;
- vaststellen plan van aanpak in de Stuurgroep (eventueel via de e-mail);
- uitvoeren business case door externen met meekijken van gemeentelijke experts;
- uitvoeren arbeidsvoorwaarden onderzoek door het SCD;
- afronding business case en samen met andere elementen toevoegen in een collegevoorstel;
- business case bespreken in de Stuurgroep;
- collegevoorstel en business case bespreken in MT;
- collegevoorstel bespreken in College-MT;
- besluitvorming college;
- bespreking commissie;
- besluitvorming gemeenteraad.

De belangrijke beslismomenten zijn:

- |                         |                 |
|-------------------------|-----------------|
| • start verzelfstanding | april 2015;     |
| • stuurgroep            | augustus 2015;  |
| • college               | september 2015; |
| • commissie             | november 2015;  |
| • gemeenteraad          | december 2015.  |

Doorkijk naar fase 2 en verder (onder voorbehoud besluitvorming)

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| • start fase 2                 | oktober 2015;                             |
| • start onderhandelingen GO    | januari 2016;                             |
| • oprichtingen entiteit        | januari 2016;                             |
| • besluit provincie            | februari 2016;                            |
| • principe besluit college     | mei 2016;                                 |
| • advies OR                    | juni 2016;                                |
| • definitief besluit college   | juli / september 2016;                    |
| • commissie en raad            | september / oktober of november december; |
| • indien mogelijk start fase 3 | augustus 2016;                            |
| • implementatie (afgerond)     | per 1 januari 2017 of later.              |



### **3.3. Bevindingen cases theater en sportcentrum**

De start van onderzoeksfase 1 bij de verzelfstandiging van het sportcentrum is gepland in april 2015. Onderzoeksfase 1 voor de verzelfstandiging van het theater is in september 2014 van gestart gegaan.

De bevindingen uit de cases theater en sportcentrum, gebaseerd op de documentenstudie en de interviews, kunnen als volgt samengevat worden:

- het Papendrechts verzelfstandigingskader en dan in het bijzonder de fasering in drie fasen van het Papendrechts stappenplan wordt niet duidelijk herkend door een deel van de betrokken wethouders en ook niet door het deel van de raad, waarmee in het kader van het onderzoek een groepsgesprek is gevoerd. Met name de eerste twee onderzoeksfasen worden vermengd. Ook het exacte tijdpad van de drie fasen heeft men niet goed in beeld;
- er is een spanningsveld tussen de opinie van de wethouders, dat het principebesluit voor verzelfstandiging van het theater en de sportvoorzieningen in casu het sportcentrum aan de ene kant al is genomen en dat er aan de andere kant inspraakmogelijkheden gelden voor een go / no-go beslissing van de raad bij het Papendrechts verzelfstandigingskader bij elk van de afzonderlijke drie onderzoeksfasen. Het zou, volgens de opinie van de wethouders, alleen nog gaan om de organisatievorm en volgens welk scenario verzelfstandiging zal plaatsvinden. Dit is in tegenstelling tot de titel van de presentatie van de wethouder van Middelen "Vezelfstandigen is geen besluit, het is een proces".
- er is bij de verzelfstandiging van het theater (te) weinig rekening gehouden met de ontkoppelbaarheid van het theater en de school. Zo heeft de school inmiddels wensen voor mogelijke verplaatsing en / of vestiging van de schoolgebouwen elders, waardoor verzelfstandiging van het theater nu op de langere baan lijkt te worden geschoven;
- eerder in het rapport is al gesteld dat de doorlooptijd in het proces van verzelfstandiging lang is en dat die tijd gepaard gaat met onzekerheid voor de gemeente en haar medewerkers. Het onderzoek moet zorgvuldig en niet overhaast gebeuren. In juni 2014 heeft de raad al aan het college gevraagd hoe zij zijn kaderstellende rol in relatie tot de verzelfstandiging van het theater en het sportcentrum zou kunnen vervullen. Daarop heeft de wethouder van Middelen geantwoord dat er op dit moment nog geen rol voor de raad is weggelegd, omdat er tijd nodig is om een en ander te onderzoeken. Het feit dat is afgesproken dat de raad pas aan het eind van elke fase wordt geïnformeerd door het college, betekent bij een lange doorlooptijd van een fase (zoals nu bij het theater vanwege de toekomstige huisvesting van de school) dat de raad een lange periode niets hoort en daardoor zijn kaderstellende en controlerende rol beperkt kan vervullen;
- uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is achteraf gebleken dat niet altijd de feitelijke situatie direct is geschetst.

## **4. Rol van de raad en de gemeente bij verzelfstandiging**

### **4.1. Kaderstellende en controlerende rol van de raad**

Het Papendrechts verzelfstandigingskader, en in het bijzonder de toelichting op de drie onderzoeksfases, gaat zeer beperkt in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De gemeenteraad is op 8 juli 2014 door middel van een raadsbrief geïnformeerd over het Papendrechts verzelfstandigingskader. In de raadscommissie Samenleving van 4 september 2014 heeft de wethouder van Middelen, Drechtsteden, Economisch beleid en Centrum het Papendrechts afwegingskader en het Papendrechts stappenplan met de drie onderzoeksfases bij verzelfstandiging gepresenteerd. De raad is in principe akkoord gegaan met het Papendrechts afwegingskader en de drie fasen van verzelfstandiging. Er is door de raad niet een apart overleg aangevraagd naar aanleiding van de presentatie. Als dat niet gebeurt dan is, volgens de ambtelijke organisatie, het gebruikelijk om aan te nemen dat de raad het eens is met in dit geval het Papendrechts afwegingskader en het Papendrechts stappenplan.

Specifiek is richting de raad het volgende opgenomen ten aanzien van de drie onderzoeksfases:

- fase 1: onderzoeksfase. Het college stelt op basis van de informatie uit deze fase een voorkeursvariant op. De gemeenteraad neemt op basis van de uitkomsten van de fase een principebesluit;
- fase 2: verzelfstandigingsfase. Op basis van dit plan nemen het college en de gemeenteraad een definitief besluit voor het daadwerkelijk oprichten van een nieuwe entiteit. In deze fase worden ook de eerste concrete overeenkomsten tussen de gemeente en de nieuwe entiteit aan de raad voorgelegd;
- fase 3 implementatie- en opstartfase. Met dit voorstel geeft het college een kader dat inhoudelijk houvast biedt voor de te voeren discussie. Daarnaast biedt het Papendrechts stappenplan een procesvoorstel op basis waarvan de raad kan opmaken op welke momenten de raad aan zet is in de besluitvorming.

Uitgangspunt is dat de besluitvorming over externe verzelfstandiging in een aantal fases verloopt en dat de raad als kadersteller en college als uitvoerder van het beleid hierin verschillende rollen hebben. Er komt een raadsvoorstel inclusief alle bijbehorende informatie wanneer een fase is doorlopen.

Centrale vraag bij het in gang zetten van verzelfstandigingsprocessen is of de gemeente (raad en college) voldoende sturings- en controle mogelijkheden heeft op de beoogde beleidsdoelstellingen. Daarnaast is het de vraag of er voor de raad in het proces van de totstandkoming van een verzelfstandiging voldoende inzichten en waarborgen zijn ingebouwd voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende rol.

### **4.2. Mogelijke sturing en controle van de gemeente**

De mogelijke sturing en controle van de gemeente na verzelfstandiging is bij het theater en het sportcentrum nog niet duidelijk. Dit is afhankelijk van de gekozen vorm van verzelfstandiging (vennootschap, gemeenschappelijke regeling, stichting, subsidierelatie etc.). Deze vorm is nog niet bekend.

De verschillende mogelijke vormen zijn:

- 1. Informele samenwerking:
  - bestuurlijke samenwerking / bestuurlijk overleg;
  - ambtelijke samenwerking / ambtelijk overleg.
- 2. Formele (officieel vastgelegde) samenwerking:
  - a. publiekrechtelijk samenwerkingsverband (volgens de Wet gemeenschappelijke regeling):
    - openbaar lichaam;
    - gemeenschappelijk orgaan;
    - centrumgemeenteconstructie;
    - regeling zonder meer.
  - b. privaatrechtelijk samenwerkingsverband
    - contract;

- bestuursakkoord / convenant / intentieverklaring;
- stichting;
- besloten vennootschap;
- naamloze vennootschap;
- vereniging.

De volgende elementen kunnen een rol spelen bij de governance:

- bestuursopdrachten vanuit de raad richting college;
- de programmabegroting als bestuursopdracht;
- het mondeling afspreken van een mandaat vanuit de raad richting college;
- het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten;
- het deelnemen in het algemeen en / of dagelijks bestuur van een orgaan;
- het formuleren van eisen ten aanzien van inhoud en timing van jaarverslagen van organen;
- het voorwaardelijk toekennen van financiële middelen – afhankelijk van de bereikte resultaten door samenwerkingsverbanden (prestatieovereenkomsten).

#### **4.3. Bevindingen sturing en controle raad en gemeente**

De bevindingen omtrent sturing en controlemogelijkheden van de raad en de gemeente, gebaseerd op de documentenstudie en de interviews, kunnen als volgt samengevat worden:

- De raad krijgt na afloop van elk van de drie fasen van het Papendrechts stappenplan inzage in de uitgevoerde activiteiten en voortgang. Er zijn geen actieve tussentijdse informatieronden binnen de drie fasen van verzelfstandiging. De sturings- en controlemogelijkheden van de raad bij het in gang zetten van verzelfstandigingsprocessen blijven dan veelal beperkt tot een oordeel achteraf per fase. Doordat de doorlooptermijn van elke fase relatief lang kan zijn, kan er veel gebeuren waarover de raad tussentijds niet geïnformeerd wordt. Consequentie is dat de raad daardoor in onvoldoende mate zijn controlerende en kaderstellende rol kan vervullen gedurende de fasen van het verzelfstandigingsproces.
- Uit het groepsgesprek met raadsleden zijn de volgende toetsingscriteria naar voren gekomen inzake verzelfstandiging:
  - de doelgroepen moeten bediend blijven;
  - de tarieven mogen niet veel stijgen;
  - er mogen geen financiële tegenvallers zijn en / of over een aantal jaren mag niet blijken dat een failliete boedel resteert;
  - het voorzieningenniveau mag niet omlaag;
  - de operatie om tot verzelfstandiging te komen mag zelf niet veel geld kosten;
  - de overgangs- en frictiekosten mogen niet hoger zijn dan de opbrengst in de eerste vijf jaar van exploitatie;
  - het theater moet zijn eigen programma kunnen samenstellen;
  - er moet een goede risicoanalyse uitgevoerd worden etc.
 Deze toetsingscriteria komen voor een groot deel niet voor in het Papendrechts verzelfstandigingskader.
- De ambtelijke vertegenwoordiging is van mening dat bij verzelfstandigingsprocessen gestreefd moet worden naar consistentie en eenduidigheid bij het doen van uitspraken. In de zoektocht naar een juiste startpositie bij dit soort processen is daar in overleggen met raadsleden niet altijd sprake van. Een beargumenteerde eenduidige visie en samenhangend beeld vanuit de raad ontbreekt.
- De sturing en controlemogelijkheden na het proces van verzelfstandiging (na alle 3 fasen) voor de raad en gemeente zijn sterk afhankelijk van de gekozen verzelfstandigingsvorm waarin dat gebeurt. Er ontbreekt een duidelijke onderbouwing van de sturings- en controlemogelijkheden van de raad en de gemeente bij de verschillende mogelijke verzelfstandigingsvormen. In een uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente en de verzelfstandigde partij kan opgenomen worden aan welke gemeentelijke eisen men moet voldoen.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie heeft, eerder in deze rapportage, haar bevindingen weergegeven ten aanzien van:

1. de Papendrechtse toetsingscriteria bij verzelfstandiging in relatie tot toetsingscriteria, die andere gemeenten hanteren (paragraaf 2.3);
2. het Papendrechts stappenplan bij de voorgenomen verzelfstandigingen van het theater en sportcentrum (paragraaf 3.3);
3. de sturings- en controlemogelijkheden van de raad en de gemeente in het Papendrechts stappenplan (paragraaf 4.3).

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn ook ingedeeld naar deze drie aspecten.

De aanbevelingen 4 tot en met 7 gelden met name voor de op dit moment lopende verzelfstandigingen. Alle aanbevelingen (1 tot en met 7) gelden voor nieuwe verzelfstandigingen.

### **Ad.1 Het Papendrechts afwegingskader biedt onvoldoende mogelijkheden om tot een fundamentele weloverwogen keuze te komen voor verzelfstandiging van gemeentelijke taken**

De gemeente Papendrecht maakt bij het eventueel op afstand zetten van organisatieonderdelen gebruik van het Papendrechts algemeen kader, bestaande uit het Papendrechts afwegingskader en stappenplan. Het Papendrechts afwegingskader bestaat echter uit een beslisboom met een beperkt aantal toetsingscriteria. Het Papendrechts afwegingskader is daarmee beknopt. Dat is een voordeel voor een snelle analyse, maar er ontbreken belangrijke toetsingscriteria, zoals in paragraaf 2.3 is weergegeven.

De Rekenkamercommissie beveelt de raad en het college aan om:

1. het Papendrechts afwegingskader uit te breiden met of opnieuw in te richten conform het zeefmodel, zoals dat in een aantal andere gemeenten wordt gehanteerd (best practices). Het zeefmodel is gedetailleerd beschreven in paragraaf 2.2. De beslisstappen worden dan nader omschreven en onderbouwd conform dit zeefmodel.

2. de overwegingen over de vormgeving van het beheer en exploitatie van gemeentelijke voorzieningen mee te nemen in het aangepaste of nieuw te ontwikkelen Papendrechts afwegingskader.

3. rekening te houden met toetsingscriteria van de raad en te bezien welke van deze criteria alsnog een plek kunnen krijgen in het afwegingskader (naast de punten uit aanbevelingen 1 en 2). Om hier een beter gevoel bij te krijgen is het verstandig om na het aanpassen van het afwegingskader (aanbevelingen 1 en 2) dit te bespreken met de raad en te bezien of er (mede op basis van bovenstaande punten) nog aanvullingen nodig zijn.

### **Ad.2 Over het Papendrechts stappenplan bestaat geen eenduidig beeld**

Over het Papendrechts stappenplan bestaat geen eenduidig beeld, zoals ook in paragraaf 3.3 is aangegeven. Zowel de betrokken wethouders als het deel van de raad dat betrokken was in het groepsgebesprek met de Rekenkamercommissie vermengen de drie fasen in het stappenplan of kennen de fasering onvoldoende. Ook het exacte tijdpad van de drie fasen is niet goed bij hen in beeld. Dit heeft als risico dat fasen in elkaar gaan overlopen en onderwerpen in een andere fase worden opgenomen dan in het Papendrechts stappenplan is aangegeven. Dit bemoeilijkt een consistente afweging met een eigen go / no-go besluit per afzonderlijke fase.

Daarnaast is er nog een aandachtspunt: de geïnterviewde wethouders hebben aangegeven dat het besluit tot verzelfstandiging van het theater en het sportcentrum een principebesluit is dat min of meer onherroepelijk is, omdat dit is afgesproken in het coalitieakkoord. Dit staat op gespannen voet met het Papendrechts stappenplan waarin de mogelijkheid bestaat om een go / no-go beslissing voor de verzelfstandiging te nemen na elk van de fasen.

De Rekenkamercommissie beveelt de raad en het college aan om:

4. goed nota te nemen van het Papendrechts stappenplan en om afspraken te maken tussen college en raad over hoe om te gaan met go / no-go beslissingen na elk van de drie fasen (Wie? Wat? Wanneer? Hoe?) in het Papendrechts stappenplan en duidelijk onderscheid te maken tussen de drie fasen.

**Ad. 3 De sturings- en controlemogelijkheden van de raad in het Papendrechts stappenplan zijn ontoereikend**

De raad kan na afloop van de onderzoeksfase, de verzelfstandigingsfase en de implementatiefase inzicht krijgen in de voortgang van het verzelfstandigingsproces. Als de fasen elkaar snel opvolgen is dat werkbaar, maar als de eerste fase al bijna een jaar of langer duurt (zoals bij het theater) dan kan er veel gebeuren waarover de raad tussentijds niet geïnformeerd wordt. Dit terwijl de raad, blijkens het groepsgesprek, wel sterke betrokkenheid toont bij de verzelfstandigingen en daar zijn eigen wensen bij heeft. Dit geldt ook ten aanzien van de te kiezen verzelfstandigingsvorm. Een nadere toelichting op deze bevindingen is opgenomen in paragraaf 4.3.

De Rekenkamercommissie beveelt de raad en het college aan om:

5. voor de doorlooptijd van elk van de drie fasen in het Papendrechts stappenplan een uiterlijke termijn vast te stellen, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Dit maakt dat het voor de raad duidelijk is wanneer een fase afloopt. De raad kan op die wijze zijn kaderstellende en controlerende rol op tijd vervullen.
6. in aanvulling daarop elkaar frequent op de hoogte te houden van de vorderingen in het Papendrechts stappenplan, waarbij het college de raad minimaal eens per kwartaal (en bij relevante aanleiding vaker) door middel van een raadsinformatiebrief of anderszins informeert over de voortgang, waardoor de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal kan vervullen. De raad heeft dan de mogelijkheid om op basis daarvan op de hoogte te blijven en eventueel onderwerpen te agenderen in de raadscommissie.
7. in een vroeg stadium aandacht te schenken aan de te kiezen verzelfstandigingsvorm, zodat de raad vroegtijdig op dit punt zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen en daarin een proactieve rol kan spelen.

## **6. Bestuurlijke reactie college**

”

Aan de Rekenkamercommissie  
Papendrecht  
Door tussenkomst van de secretaris,  
de heer Bergmans

Datum: 30 juni 2015  
Behandeld door: M. van Dijk en M. Smit  
Doorkiesnummer: 078-7706231  
Onderwerp: Verzelfstandigingen

Geachte Rekenkamercommissie,

Onderstaand geven wij onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht 'Toolkit: toetsingscriteria en rol raad bij verzelfstandigingen in Papendrecht' dat aan ons is voorgelegd.

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het conceptrapport en graag maken wij gebruik van de gelegenheid te reageren.

Allereerst blijven wij van mening dat de timing van het rekenkameronderzoek niet geheel gelukkig is gezien het stadium waarin onze verzelfstandigingen zich bevinden. Er is immers nog geen uitgewerkte verzelfstandiging die volgens het algemeen verzelfstandigingskader en de daarbij behorende onderzoeksfasen is verlopen. Dat maakt dat uw bevindingen vaker de indruk geven gebaseerd te zijn op aannames dan op toetsing van feiten. Daarmee bestaat het beeld dat de gemeenteraad niet optimaal de kaderstellende en controlerende rol in dit soort processen kan vervullen. Dat vinden wij simpelweg jammer, omdat het college als geen ander de rollen die in het kader van dualisme afgesproken zijn respecteert, ook bij verzelfstandigingen. Hierover later meer.

Met de bevindingen Papendrechtse toetsingscriteria bij verzelfstandigingen en toetsingscriteria die andere gemeenten hanteren zoals u die heeft opgenomen in paragraaf 2.3 hebben wij wel moeite. Uw bevindingen zijn gebaseerd op slechts een vergelijking met ons afwegingskader, daar waar onze aanpak van verzelfstandigingen bestaat uit een afwegingskader en onderzoeksfasen. Deze laatste heeft u buiten beschouwing gelaten bij deze bevindingen. Het kader is dan logischerwijs beknopt, zoals u aangeeft en illustreert. Als u bij de vergelijking ook de onderzoeksfasen had betrokken inclusief de benoemde onderdelen daarbij, dan zou naar onze mening de aanpak van verzelfstandigingen niet meer beknopt zijn, maar juist uitvoerig.

De wijze waarop u de vergelijking maakt, bepaalt de uitkomst van de vergelijking. Ons punt is dat die uitkomst op basis van alle informatie anders gekleurd zou zijn.

Wij complimenteren u graag met de feitelijke beschrijving van de twee onderwerpen waarvan u een casebeschrijving heeft opgenomen. Wij hebben geen opmerkingen ten aanzien van deze feitelijke beschrijving van toch wel lastige casuïstiek. Ten aanzien van uw bevindingen over de cases theater en sportcentrum zoals verwoord in paragraaf 3.3 hebben wij wel opmerkingen. U schrijft dat er een spanningsveld is tussen de opinie van de wethouders, dat het principebesluit voor verzelfstandiging van het theater en de sportvoorzieningen in casu het sportcentrum aan de ene kant al is genomen en dat er aan de andere kant inspraakmogelijkheden gelden voor een go/ no-go beslissing van de raad bij het Papendrechtse verzelfstandigingskader bij elk van de

afzonderlijke drie onderzoeksfasen. Wij zien dat niet als spanningsveld. Enerzijds is de opdracht zoals verwoord in het collegeprogramma helder ten aanzien van de verzelfstandigingen. Juist door de kaderstellende en controlerende rol van de raad in de onderzoeksfasen helder te beschrijven kan een andere afweging tijdens het proces worden gemaakt. Verzelfstandigen is immers een proces, waarbij gaande het traject op basis van niet eerder bekende informatie nieuwe afwegingen kunnen worden gemaakt.

Ten aanzien van het theater schrijft u dat te weinig rekening is gehouden met de ontkoppelbaarheid van het theater en de school, waardoor verzelfstandiging van het theater nu op de lange baan lijkt te worden geschoven. Wij zien dat anders. Die ontkoppelbaarheid is een logische uitkomst van onderzoeksfase I, waarbij ook nog eens de discussie over de huisvesting van de scholen als interfererende variabele werd toegevoegd. Naar het inzicht van het college wordt juist uitermate goed rekening gehouden met de door u genoemde ontkoppelbaarheid, omdat dit een nieuwe afweging ten aanzien van de verzelfstandiging behoeft. Wij spreken dan ook liever niet over het op de lange baan schuiven van het proces, maar doorstarten van het proces op het moment dat de gewenste duidelijkheid voor goede afwegingen voor verzelfstandiging beschikbaar is.

Als een proces een langere doorlooptijd kent dan eerder gedacht speelt altijd de vraag op welke wijze en wanneer de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Het college had daarvoor de keuze gemaakt via een workshop te houden op 23 juni 2015 de gemeenteraad te informeren over zowel het theater als het sportcentrum. Door de interferentie van het door u gestuurde conceptrapport zonder bestuurlijk hoor en wederhoor zou mogelijkwerwijs de informatieoverdracht tijdens de workshop zijn beïnvloed. Wij respecteren dan ook de keuze van het Presidium om onder deze condities de workshop tot nader order te cancellen. Het college beraadt zich op welke wijze de informatievoorziening naar de gemeenteraad nu het best vorm kan worden gegeven.

Van uw laatste bevinding, dat uit gesprekken met de ambtelijke organisatie achteraf is gebleken dat niet altijd de feitelijke situatie direct is geschetst, nemen wij kennis. Wij vinden overigens deze bevinding cryptisch en onduidelijk en ook niet relevant. Zo is onduidelijk dat als dit de mening van de ambtelijke organisatie is door wie de feitelijke situatie niet altijd direct is geschetst. Wij achten het van belang deze bevinding feitelijker te maken of liever nog te verwijderen.

Uw conclusie bij paragraaf 4.1 dat het Papendrechts verzelfstandigingskader en in het bijzonder de toelichting op de drie onderzoeksfasen, zeer beperkt ingaat op de kaderstellende en controlerende rol van de raad, delen wij niet, zoals ook eerder reeds verwoord. In paragraaf 4.3 gaat u daar verder op in. Dat een doorlooptijd van een fase lang kan zijn, betekent naar onze wijze van zien niet dat daarmee de controlerende of kaderstellende rol van de raad niet kan worden vervuld. Zoals in het geval van het theater dient eerst meer duidelijkheid over de huisvesting van de scholen te worden verkregen. Het proces verloopt dus enige tijd minder snel, hetgeen nogmaals los staat van de controlerende of kaderstellende rol van de raad.

Vervolgens somt u toetsingscriteria op die uit het groeps gesprek met de raadsleden naar voren zijn gekomen. U stelt dat deze toetsingscriteria voor een groot deel niet voorkomen in het Papendrechts verzelfstandigingskader. Die conclusie delen wij niet. Dit soort toetsingscriteria, die wij graag nader met de raad hadden willen verkennen in de workshop over verzelfstandigingen, maken wel degelijk onderdeel uit van het verzelfstandigingskader.

Uw opmerking dat de ambtelijke vertegenwoordiging in gesprekken met raadsleden stelt dat een beargumenteerde eenduidige visie en samenhangend beeld vanuit de raad ontbreekt, bevreedt ons. Enerzijds omdat ambtenaren normaliter geen gesprekken met raadsleden over deze materie voeren en anderzijds deze mogelijke mening van ambtenaren volstrekt irrelevant is in relatie tot uw onderzoeksopdracht.

Over uw conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5) kunnen we kort zijn. Wij ondersteunen al uw aanbevelingen zoals in de kaders weergegeven, waarbij de belangrijke elementen uit het

zeefmodel worden overgenomen. De gemeente Papendrecht zet de eerste stappen op weg naar verzelfstandiging van onderdelen van de organisatie. Wij interpreteren de aanbevelingen in de kaders als welkome aanvulling op de werkwijze die wij al hanteren. Wij betreuren het wel dat door deze aanbevelingen tenminste de suggestie wordt gewekt dat de genoemde elementen nu nog niet aan de orde zijn. Daar verschillen wij wel van mening over. Een en ander heeft naar ons inzicht ook te maken met het feit dat nog geen enkele verzelfstandiging in Papendrecht van begin tot eind is doorlopen en dat het vooral de onbekendheid met het Papendrechts verzelfstandigingsmodel is die de aanbevelingen heeft gevoed.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,  
de plv. secretaris,                      de burgemeester,

M. Boogmans

C.J.M. de Bruin

'''



## **7. Nawoord Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht voor de bestuurlijke reactie. Wij zijn verheugd dat u de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport overneemt en dat u deze ziet als een welkome aanvulling op de gehanteerde werkwijze. Tevens danken wij u voor de complimenten over de feitelijke beschrijving van de cases Theater en Sportcentrum.

De reactie geeft ons verder aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De Rekenkamercommissie onderstreept het belang van een uitgebreider afwegingskader, waarin alle elementen uit het zeefmodel al bij de initiële principebeslissing tot eventuele verzelfstandiging, zijn betrokken. Daarmee is het Papendrechts afwegingskader uitgebreid met nieuwe elementen en is een aantal elementen uit het Papendrechts stappenplan (onderzoeksfase, verzelfstandigingsfase en implementatiefase) naar voren gehaald. Daarbij is eerder duidelijk of een verzelfstandiging kansrijk is en komt bijvoorbeeld de ontkoppelbaarheid vroegtijdig in zicht. Het kan zelfs betekenen dat het uitgebreider stappenplan niet volledig hoeft te worden doorlopen.

In relatie tot de timing van het onderzoek is de Rekenkamercommissie van mening dat de conclusies en aanbevelingen het onderzoek in de afgelopen periode rechtvaardigt. Het onderzoek heeft als toolkit een meerwaarde bij mogelijk nieuwe verzelfstandigingen en ook bij de lopende onderzoeken naar mogelijke verzelfstandiging van het theater en het sportcentrum.

Het college beraadt zich op welke wijze de informatievoorziening naar de gemeenteraad nu het beste kan worden vormgegeven. Ook de Rekenkamercommissie acht het van groot belang dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op tijd kan vervullen. In dat licht is de Rekenkamercommissie er ook voorstander van dat met de raad in een informatieve setting dieper wordt ingegaan op een relatief complex onderwerp als verzelfstandiging en dit sluit ook prima aan op onze missie een Rekenkamercommissie te zijn, die een bijdrage levert aan het verbeteren van het functioneren van het lokaal bestuur.

**A. Bijlage Methodologische verantwoording**

Onderzoeksfase	Onderzoeksactiviteit
<b>Fase 1:</b> <b>Vorbereiding</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Startgesprek met opdrachtgever</li> <li>▪ Opvragen documenten</li> <li>▪ Verder uitwerken normenkader</li> <li>▪ Afspraken voor interviews</li> </ul>
<b>Fase 2:</b> <b>Deskresearch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestuderen en beoordelen toetsingscriteria andere onderzoeken rekenkamers over verzelfstandiging / verbonden partijen</li> <li>▪ Bestuderen en beoordelen toetsingscriteria Papendrecht bij wel of niet verzelfstandiging</li> <li>▪ Ontwerpen checklists voor interviews</li> </ul>
<b>Fase 3:</b> <b>Interviews beleid / uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Face-to-face interviews (5) met wethouders, beleidsmanagers van de gemeente kaderstellende en controlerende rol raad</li> <li>▪ Groepsgesprek met raadsleden</li> <li>▪ Face-to-face interviews (2) met teamleiders van twee beoogde externe partijen (Sportcentrum en Theater) kaderstellende en controlerende rol raad</li> </ul>
<b>Fase 4:</b> <b>Analyse en (tussen) rapportage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse onderzoeksresultaten</li> <li>▪ Opstellen conceptrapport</li> <li>▪ Verwerken ambtelijk commentaar en opleveren definitief rapport</li> </ul>

## **B. Bijlage Geraadpleegde documentatie**

### **Externe brondocumenten:**

Afwegingskader voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden, Rekenkamercommissie Doesburg – Rijnwaarden – Westervoort, 2014.

Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen, Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten, 2014.

Governance en Verbonden Partijen, Rekenkamer Amersfoort, 2014.

Grip op samenwerking, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, 2014.

Verbonden Partijen. Samen sterker?, Rekenkamer Eindhoven, 2014.

Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Meppel, 2014.

Quick Scan Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Steenwijkerland, 2014.

Grip op Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Kempense gemeenten, 2014.

Afwegingskader Verbonden Partijen, Delftse Rekenkamer, 2013.

Afwegingskader Regie, Delftse Rekenkamer, 2013.

Onderzoek naar effectieve governance bij Verbonden Partijen, Delftse Rekenkamer, 2013.

Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2013.

Opvolgsonderzoek verzelfstandiging openbaar primair onderwijs, Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, 2013.

Verbonden Partijen, Handreiking aansturen, beheersen en toezicht, Rekenkamercommissie Zuidplas, 2013.

Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn en Boskoop, 2013.

Onderzoek naar Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Zwolle, 2013.

Hoe oefenen gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op de verbonden partij Delta?, Rekenkamercommissie Delta 2013.

Verbonden Partijen, beheersing en toezicht, Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 2013.

Presentatie Verzelfstandiging en privatisering, Algemene Rekenkamer, 2012.

Onderzoek Verbonden Partijen, Rekenkamer Roermond, 2012.

Proloog van een verzelfstandiging, Rekenkamer Leeuwarden, 2011.

Onderzoek verzelfstandiging openbaar primair onderwijs Gemeente Slochteren, Ommelander Rekenkamercommissie, 2011.

Samen werkt? Onderzoek Verbonden Partijen gemeente Rijssen-Holtten, Rekenkamer West Twente, 2011.

Van verzelfstandigen tot bekwaam regisseren en gunnen, de verzelfstandiging van gemeentelijke organisatieonderdelen, Rekenkamer Arnhem, 2010.

Verbonden Partijen Verbonden, Rekenkamer Leeuwarden, 2010.

Onderzoek Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Oldenzaal, 2009.

Regie op uitvoering op afstand. Onderzoek naar de invloed van de (beoogde) verzelfstandiging van 16 organisatieonderdelen op het sturend vermogen en de beheersbaarheid van de gemeentelijke organisatie van Arnhem, Rekenkamer Arnhem 2008.

Regie op Verzelfstandiging, onderzoek naar de regierol van de gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties, Rekenkamer Gouda, 2008.

Leidraad externe verzelfstandiging, gemeente Den Haag, 2008.

Verbonden partijen, analyse sturing en risicobeheersing, Rekenkamer Maastricht, 2008.

Verantwoordelijkheden van en in het gemeentebestuur bij verzelfstandiging, Rekenkamer Enschede, 2007.

Verloren ambities, onderzoek verzelfstandiging organisatieonderdelen voor Rekenkamer Dordrecht, 2007.

Verbonden partijen verkend, provincie Zuid-Holland, Randstedelijke Rekenkamer, 2007.

Sturingsrelaties met Verbonden Partijen, Rekenkamer Gorinchem, 2007.

Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Papendrecht, 2006.

### **Interne brondocumenten:**

#### Collegebesluiten:

27 mei 2014: omzetting coalitieakkoord naar collegeprogramma.  
3 juni 2014: perspectiefnota 2015-2019.  
1 juli 2014: voorgenomen gunning horeca Sportcentrum.  
8 juli 2014: algemeen kader verzelfstandiging.  
23 september 2014: programmabegroting en meerjarenbegroting.  
30 september 2014: programmabegroting 2015 en verzelfstandiging Theater.  
21 oktober 2014: art. 40 RvO vragen VVD inzake Sportcentrum.  
4 november 2014: 2e concernrapportage.  
25 november 2014: voortgang beheer en exploitatie Sportcentrum.

#### Raadscommissie Samenleving

26 juni 2014: Voorstel tot het vaststellen van de 1ste Concernrapportage 2014.  
26 juni 2014: Voorstel tot het vaststellen van de Perspectiefnota 2015-2019.  
4 september 2014: Presentatie algemeen kader verzelfstandiging gemeentelijke voorzieningen.

#### Gemeenteraad

10 juli 2014: Toelichting wethouder Korteland over onderzoek verzelfstandiging.  
6 november 2014: Discussie over verzelfstandiging onder agendapunt "Uitverkoop Papendrecht", moties en amendementen.

#### Overige stukken

7 november 2013: aangenomen motie CDA in relatie tot verzelfstandigingen.  
7 november 2013: programmabegroting 2014.  
23 april 2014: coalitieakkoord 2014-2018, Duurzaam samen – Samen doen.  
8 juli 2014: voorstel aan het college (datum stuk: 27-06-2014) ontwerpbesluit vaststellen algemeen kader verzelfstandiging, vaststellen opdracht optimale wijze van positionering verzelfstandigde onderdelen en vaststellen in de bijlage opgenomen brief aan de gemeenteraad.  
8 juli 2014: brief van het college aan de gemeenteraad over het algemeen kader.  
10 juli 2014: perspectiefnota 2015-2019.  
10 juli 2014: eerste concernrapportage 2014.  
4 september 2014: presentatie wethouder Korteland over algemeen kader verzelfstandiging.  
19 september 2014: voorstel aan het college opdracht verzelfstandiging Theater.  
3 oktober 2014: programmabegroting 2015.  
16 oktober 2014: verslag interne stuurgroep verzelfstandiging Theater.  
18 december 2014: conceptverslag interne stuurgroep verzelfstandiging Theater.  
6 januari 2015: voorstel aan het college eerste fase verzelfstandiging Theater De Willem.  
februari 2015: artikel over Theater in Infopeller.  
27 maart 2015: plan van aanpak, project verzelfstandiging Sportvoorzieningen.  
7 april 2015: tussentijds bericht eerste fase verzelfstandiging Theater De Willem.  
7 april 2015: opdracht verzelfstandiging Sportvoorzieningen.

### **C. Bijlage Geïnterviewde personen**

#### **Wethouders:**

- De heer C. Koppenol - wethouder van Ruimte en Wonen, Groen en Milieu, Sport, Dorpsvernieuwing en Evenementen.
- De heer R.T.A. Korteland - wethouder van Middelen, Drechtsteden, Economisch beleid en Centrum.
- Mevrouw J.R. Reuwer-Verheij – wethouder van Duurzaamheid, Volksgezondheid, Decentralisatie Jeugdzorg, Decentralisatie WMO, Jeugd, Onderwijs en Cultuur.

**Leden van de gemeenteraad**, commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken: de heer A. Vogel, (voorzitter), mevrouw T.C. van Es (D66), de heer J. van der Linden (D66), de heer E.J. Schotting (PvdA), mevrouw D. Yildiz-Karso (PvdA), de heer A. Stremler (PAB), de heer A.M.J.M. Janssen (PAB), de heer L.S. Essoussi (CDA), de heer C. de Ruijter (ChristenUnie) en de heer R.V. van Engelen (GroenLinks).

#### **Ambtelijke organisatie:**

- De heer M.G.J.C. van Dijk - adjunct Beheer & Uitvoering, teamleider / projectleider van onder meer Theater, Sport en Jeugd- en jongerenwerk.
- De heer J.A.P.M. Koppen - hoofd Beheer & Uitvoering, waaronder Theater, Sport en Jeugd- en jongerenwerk.
- De heer M.G.J. Smit - senior strategisch beleidsadviseur Bestuur & Organisatie.
- De heer E. Groeneweg – teamleider Theater De Willem.
- De heer A. van der Hout – teamleider Sportcentrum.

#### **D. Bijlage Normenkader**

De onderzoeksvragen vormen de uitgangspunten voor het normenkader. Het normenkader is de leidraad voor het toetsen van de criteria, het verzamelen van gegevens en de analyse en rapportage. In het normenkader zijn bestuurlijke, economische en juridische aspecten opgenomen.

Bestuurlijke of strategische aspecten liggen ten grondslag aan de vraag wanneer de taak van de gemeente uitgeoefend wordt door de gemeente zelf of in samenwerking met anderen en meer specifiek in de vorm van externe verzelfstandiging. Randvoorwaarde daarbij is dat het publieke belang goed geborgd is en beter gediend wordt, dan wanneer de gemeente de taak geheel zelfstandig zou uitvoeren of volledig zou uitbesteden aan een commerciële partij waarmee alleen een contractuele relatie bestaat. Daarbij is wel een belangrijk aandachtspunt dat de gemeente in de publiciteit toch wordt aangesproken en de vraag is hoe de gemeente daarmee kan omgaan. Ook het al dan niet SMART formuleren van de doelstellingen ten aanzien van de externe partij, is een bestuurlijke kwestie. Dit geldt ook voor het meten van de prestaties en de effecten en het rapporteren over deze gegevens aan de gemeenteraad.

Naast een bestuurlijke visie spelen ook economische overwegingen een rol. Daarbij wordt onder meer bedoeld op vraagstukken van doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of met de inzet van minder middelen dezelfde prestaties gerealiseerd kunnen worden, of dat met de inzet van dezelfde middelen meer prestaties geleverd kunnen worden. In beide gevallen neemt de efficiency oftewel de doelmatigheid toe. Bij doeltreffendheid gaat het niet alleen om de prestaties, maar ook om de effecten. In het geval van externe partijen gaat het bijvoorbeeld om de vraag of deze doelmatig en doeltreffend functioneren. Worden er op deze manier bijvoorbeeld schaalvoordelen gerealiseerd of levert dat bedrijfseconomische en maatschappelijke voordelen op? Ten slotte spelen ook andere economische aspecten rol, zoals het financiële risico dat de gemeente loopt. Hoe groot zijn de potentiële verliezen die geleden kunnen worden door een externe partij en in welke mate komen deze voor rekening van de gemeente?

Naast bestuurlijke en economische aspecten, zijn juridische aspecten van belang bij het aangaan van en werken met andere partijen. Bij het onderzoek is het belangrijk rekening te houden met de juridische verschijningsvorm en de daaruit voortvloeiende juridische consequenties voor de gemeente, zoals blijkt uit navolgend kader.

##### *Gemeenschappelijke regelingen*

Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Zij vormen een verlengd lokaal bestuur waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. De meest voorkomende vorm is de gemeenschappelijke regeling waarbij een rechtspersoon wordt opgericht in de vorm van een openbaar lichaam met een algemeen en een dagelijks bestuur en een voorzitter. Gemeenten kunnen aan dit openbaar lichaam in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen. Gemeenten zijn vaak in het bestuur vertegenwoordigd en kunnen op die manier veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed aanwenden met de mogelijkheid van sturing aan de voorkant. Daarnaast is het een goede vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang. Het risicoprofiel is hoog vanwege de financiële aansprakelijkheid. De participerende gemeenten zijn volledig financieel aansprakelijk voor eventueel geleden verliezen. Bovendien is de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave.

##### *Vennootschappen (NV en BV)*

Een NV en BV zijn kapitaalvennootschappen en nemen onder eigen naam deel aan het rechtsverkeer. Voor deelname aan een NV of BV is een raadsbesluit nodig en goedkeuring van GS. De bestuurlijke betrokkenheid is beperkt tot het aandeelhouderschap en tot het doen van een voordracht voor of tot

de benoeming van een commissaris. De belangrijkste redenen om samen te werken met dit type verbonden partij zijn de financiële voordelen die verkregen kunnen worden door winstdeling en de uitkering van dividend.

### *Stichtingen en verenigingen*

Een stichting en een vereniging zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Een gemeente als medeoprichter heeft goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (GS). Een vereniging heeft een algemene ledenvergadering en een bestuur. Een stichting kent alleen een bestuur en heeft geen leden.

Stichtingen en verenigingen opereren veelal op terreinen als sport, vrijwilligerswerk, sociaal-cultureel en maatschappelijk werk. Stichtingen en verenigingen hebben geen winstoogmerk en als er wel winst gemaakt wordt, mag deze niet uitgedeeld worden aan de participerende gemeenten. De gemeente zit vaak in het bestuur en het financiële belang bestaat uit een subsidierelatie of garantstelling. De gemeente is alleen financieel aansprakelijk voor ingebracht vermogen in de stichting of de vereniging. Alhoewel de stichting of vereniging formeel zelf verantwoordelijk is voor het exploitatierisico, wordt wel vaak bij de gemeente aangeklopt als een groot verlies zich gaat aftekenen of als er sprake is van onvoorziene uitgaven. Bestuurders vanuit de gemeente zijn slechts aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid.

Voor het normenkader hanteren wij het onderscheid tussen bestuurlijke, economische en juridische aspecten, omdat deze thematische indeling van normen, boven normen per onderzoeksvraag, een overstijging van de vragen mogelijk maakt. Hierna volgt de beoordeling in het normenkader.

**Tabel 1 Normenkader verzelfstandiging Theater \*)**

Onderwerp	Beoordelingscriteria**)	Papendrechts afwegingskader	Papendrechts stappenplan		
			Onderzoeksfase	Verzelfstandigingsfase	Implementatiefase / uitvoering
<b>Bestuurlijk / strategisch</b>					
Beleidskader	Er bestaat een kader voor verzelfstandiging waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden en in welke situaties voor verzelfstandiging gekozen wordt (paragraaf 2.1)	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	In dat kader staat ook welke vorm van verzelfstandiging bij welke activiteiten de voorkeur geniet (paragraaf 2.1)	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	De toetsingscriteria in het kader van verzelfstandiging zijn omvattend, uitgewerkt en compleet in vergelijking tot andere gemeenten (paragraaf 2.3)	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Het kader verzelfstandiging bevat bepalingen over de aard en inhoud van de informatievoorziening van verzelfstandigde partijen aan de gemeente (paragraaf 2.3)	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Het kader verzelfstandiging bevat bepalingen over de aard en inhoud van de informatievoorziening door de gemeente aan burgers (paragraaf 2.3)	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Daadwerkelijke informatievoorziening aan burgers is in lijn met dit kader	Niets over opgenomen	Niets over opgenomen	Niets over opgenomen	Niets over opgenomen
	Het kader is vastgesteld door de gemeenteraad	Niet expliciet	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	De manier van deelname door de gemeente in de verzelfstandigde partijen is in lijn met dit kader	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	Objectieve toetsingscriteria worden of zijn gebruikt bij een initieel besluit tot verzelfstandiging of een verzelfstandigingsonderzoek (paragraaf 2.3 *)	Nee	Ja	Ja	Ja
	De portefeuillehoudende wethouders zijn paraat op de hoogte van het Papendrechts afwegingskader en het Papendrechts stappenplan in drie fasen (paragraaf 3.3)	Ja	Nee	Nee	Nee
	De raad heeft met het Papendrechts verzelfstandigingskader voldoende mogelijkheden gehad om zijn kaderstellende rol te kunnen invullen, d.w.z.:				
	De raad heeft vooraf toetsingscriteria mee kunnen geven als uitvoeringskader (paragraaf 2.1)	Niet expliciet	Niet expliciet	Niet expliciet	Niet expliciet
	De rol van de raad en de wijze waarop het college in de toekomst gecontroleerd kan worden c.q. verantwoording aflegt is duidelijk vastgelegd (paragraaf 2.1)	Nee	Ja	Ja	Ja
	De raad is paraat op de hoogte van het Papendrechts afwegingskader en het Papendrechts stappenplan in drie fasen (paragraaf 3.3)	Ja	Nee	Nee	Nee
	Er zijn afspraken vastgelegd over welke informatie (bijv. plannen, begrotingen / jaarrekeningen) aan de raad ter beschikking wordt gesteld (paragraaf 2.1)	N.v.t.	Ja	Ja	Ja
	Er zijn afspraken vastgelegd over de momenten waarop de raad informatie ter beschikking wordt gesteld (paragraaf 3.2)	Ja	Ja	Ja	Ja
	Er zijn afspraken vastgelegd over de tijdigheid van levering van informatie, zodat de raad voldoende tijd heeft gehad om zich een gefundeerd oordeel te kunnen vormen en bij te sturen waar nodig (paragraaf 3.2)	Nee	Ja	Ja	Ja
	De raad heeft financiële kaders gesteld	Nee	Nee	Nee	Nee



Tabel 1 (vervolg) Normenkader verzelfstandiging Theater en Sportcentrum

Onderwerp	Beoordelingscriteria	Papendrechts afwegingskader	Papendrechts stappenplan		
			Onderzoeksfase	Vezelfstandigingsfase	Implementatiefase / uitvoering
	De raad heeft met het Papendrechts verzelfstandigingskader voldoende mogelijkheden gehad om zijn controlerende rol te kunnen invullen, d.w.z.:				
	De raad heeft kunnen toetsen aan de criteria van het uitvoeringskader (paragraaf 2.1)	Ja	Ja	Ja	Ja
	De raad heeft het college kunnen controleren en er is verantwoording afgelegd zoals afgesproken (paragraaf 4.3)	Ja	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	De informatie (bijv. plannen, begrotingen / jaarrekeningen) is aan de raad ter beschikking gesteld	Ja	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	De tijdigheid van levering van informatie aan de raad is nageleefd (paragraaf 4.3)	Ja	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	De raad heeft de mogelijkheid gehad om te toetsen aan de hand van de financiële kaders	N.v.t.	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
<b>Doelen</b>	Duidelijk is welk publiek belang met de verzelfstandiging wordt nagestreefd (paragraaf 2.1)	Ja	Ja	Ja	Ja
	Doelen zijn SMART geformuleerd (paragraaf 2.1)	Nee	Ja	Ja	Ja
	Doelen sluiten aan bij het publiek belang (paragraaf 2.1)	Ja	Ja	Ja	Ja
	Doelen zijn consistent met wettelijke kaders (paragraaf 2.3)	Ja	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
<b>Monitoring</b>	Resultaten en effecten taakuitvoering door verzelfstandigde partij worden door gemeente gemonitord	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
<b>Economisch</b>					
<b>Doelmatigheid</b>	Er is sprake van een doelmatige inzet van middelen, als de uitgaven door externe partijen zijn lager dan in vergelijking met uitvoering door gemeente bij dezelfde dienstverlening				
	Bij de uitvoering door de gemeente zelf was het doelbereik minder geweest met dezelfde middelen (of er was minder bereikt met dezelfde middelen)	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	De transitiekosten zijn begroot en ingeschat en zijn meegenomen bij de afweging tot verzelfstandiging	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend	n.v.t.
	De begroting en rekening zijn in evenwicht (dit is indicatief voor een doelmatige inzet van middelen).	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	De gemeente is op de hoogte van de financiële risico's die gepaard gaan met verzelfstandiging in een (externe) partij (paragrafen 2.1 / 4.3)	Nee	In onderzoek	In onderzoek	In onderzoek
	De gemeente wordt door middel van een verantwoordingsrapportage regelmatig geïnformeerd door de verzelfstandigde partij over de financiële risico's	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	Deze financiële risico's zijn vastgelegd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	De gemeente heeft deze risico's gedekt	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
<b>Doeltreffendheid</b>	De overeengekomen prestaties zijn door de externe partijen vastgelegd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	De overeengekomen prestaties worden door de externe partijen geleverd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	De gestelde doelen zijn bereikt	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
	Het doelbereik heeft bijgedragen aan het nagestreefde publiek belang	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
<b>Juridisch</b>					
<b>Wet- en regelgeving</b>	Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels worden door de externe partijen nageleefd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend
<b>Functioniescheiding</b>	De eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol worden door de gemeente goed gescheiden conform algemene governance-regels	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend	Nog onbekend
<b>Aansprakelijkheid</b>	De gemeente is op de hoogte van de juridische aansprakelijkheid (paragraaf 2.1)	Ja	Nog onbekend	Nog onbekend	Nog onbekend
	Risico's, voortvloeiend uit deze aansprakelijkheid, zijn inzichtelijk en gedekt	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Nog onbekend

\*) Voor Sportcentrum geldt in grote lijnen dezelfde beoordeling als voor theater. De beoordeling aan de hand van het normenkader is begin april 2015 gedaan. De onderzoeksfase voor theater is in september 2014 gestart en voor sportcentrum medio april 2015. Voor beide voorgenomen verzelfstandigingen is ten tijde van de beoordeling de onderzoeksfase in het Papendrechts stappenplan nog niet afgerond. Eigenlijk is het Papendrechts afwegingskader van het Papendrecht verzelfstandigingskader voor het theater en het Sportcentrum niet gehanteerd, omdat het Papendrechts afwegingskader pas op 8 juli 2014 kenbaar is gemaakt, terwijl het principebesluit voor de twee verzelfstandigingen al in het coalitieakkoord is opgenomen dat op 23 april 2014 is gepresenteerd.

\*\*) tussen haakjes indien van toepassing verwijzing naar de paragraaf in het rapport waar het onderwerp aan bod komt.