

- Taken Op Afstand Dichtbij -

*Een rekenkameronderzoek naar de rol van de raad in Zutphen
bij het op afstand plaatsen van taakuitvoering*

Rekenkamercommissie Zutphen, 1 maart 2018

Leden: K. van den Berg, voorzitter
F.J.M. Heitling, raadsvertegenwoordiger
H. Brouwer, raadsvertegenwoordiger
A.B.M. Gloerich, extern lid
J. Pierik, extern lid

Griffier & onderzoeker: J.E. Hagens

Contactgegevens

Rekenkamercommissie Zutphen
T.a.v. J. Hagens – griffier rekenkamercommissie
's-Gravenhof 2/Postbus 41
7200 AA Zutphen
Telnr. 14.0575
griffie@zutphen.nl t.a.v. rekenkamercommissie

<https://raad.zutphen.nl/gemeenteraad/overlegorgaan/rekenkamer>

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting.....	i
Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling.....	1
1.3 Onderzoeksvragen.....	2
1.4 Methode.....	2
1.5 Definities.....	3
Hoofdstuk 2. Referentiekader	5
2.1 Introductie referentiekader.....	5
2.2 Ontwerpfase.....	5
2.3 Uitvoeringsfase.....	7
2.4 Bijsturingsfase	8
Hoofdstuk 3. Bevindingen: kaders en praktijk in Zutphen	9
3.1 Zutphense kaders	9
3.1.1 Kaders rond samenwerking.....	9
3.1.2 Kaders rond ‘verbonden partijen’	11
3.2 Zutphense praktijk.....	13
3.2.1 Ontwerpfase.....	13
3.2.3 Uitvoeringsfase.....	19
3.2.3 Bijsturingsfase	22
Hoofdstuk 4. Korte analyse	24
4.1 Discrepanties	24
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen.....	25
5.1 Introductie	25
5.2 Referentiekader: de speelvelden	25
5.3 Praktijk: vasthouden-loslaten.....	26
Bestuurlijke reactie.....	31
Nawoord rekenkamercommissie	33
Bijlage A. Bronnen	34
Bijlage B. Handreiking met aandachtspunten	37

Bestuurlijke samenvatting

I. Inleiding

Doelstelling

Gemeenten plaatsen verschillende taakuitvoeringen in toenemende mate op afstand, bijvoorbeeld bij samenwerkingsverbanden of stichtingen. Verantwoordelijkheden en relaties veranderen hierdoor, en de informatievoorziening over de op afstand uitgevoerde taken wordt complexer. Dit onderzoek van de rekenkamercommissie gaat in op de behoefte van de gemeenteraad van Zutphen aan inzicht en handvatten, wanneer gemeentelijke taken op afstand komen. Wat is de rol van de raad bij het op afstand zetten van taken, in ontwerp-, uitvoerings- en bijsturingsfasen?

Aanpak

De methode van dit onderzoek is een combinatie van documentstudie, interviews, een Forum over dit onderzoek (23/10/17) en analyse van raadsstukken (Bijlage A. Bronnen). We stellen een algemeen referentiekader op, met behulp van een documentstudie (bestaande regelgeving, landelijke adviezen en ervaringen via eerder (rekenkamer)onderzoek). Dit referentiekader geeft normen en verwachtingen in de genoemde fasen van het op afstand zetten van taakuitvoering. Vervolgens onderzoeken we de praktijk van Zutphen: de kaders rond taakuitvoering op afstand en illustratieve cases van taakuitvoering op afstand. De rekenkamercommissie heeft drie cases doelgericht geselecteerd: gemeenschappelijke regeling Tribuut (lokale belastingheffing), verzelfstandiging Musea (uitvoering museale kunst en cultuurbeleid) en de exploitatie van terrein Kaardebol (Kas). Alle cases hebben het kenmerk 'verlengd lokaal bestuur' (zie hoofdstuk 1, figuur 1, p.4). Voor een breed leereffect variëren de geselecteerde taken op afstand in type (waaronder organisatievorm) en ze bevinden zich in verschillende fasen (zie hoofdstuk 1, tabel I, p.3).

Referentiekader

In de ontwerpfase van het op afstand plaatsen van taakuitvoering heeft de gemeenteraad een bepalende, kaderstellende rol. In deze fase worden besluiten genomen, met consequenties voor de invulling van de controlerende rol van de raad in uitvoerings- en bijsturingsfasen. Het gaat onder andere over:

- onderbouwde keuze voor een organisatievorm, inclusief zeggenschap en verantwoording;
- opzet van informatievoorziening;
- bepalen van gewenste maatschappelijke effecten.

Afhankelijk van de taak en de situatie, kunnen keuzes verplicht zijn vanuit landelijke wetgeving. Denk hierbij aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Verder hebben gemeentes idealiter eigen kaders met, bijvoorbeeld, principes voor organisatievormen en prioriteiten rond samenwerking. Voor de rol van de raad in de uitvoeringsfase zijn belangrijk:

- mogelijkheid om zicht te houden op een goede implementatie;
- controle van eerder vastgestelde maatschappelijke effecten;
- adequate informatie over relevante ontwikkelingen.

In de bijstufingsfase draait het om evaluatie(s) aan de hand van concrete, vooraf bepaalde afwegingskaders en/of mogelijkheden om adequate heroverwegingen te maken (bij ontwikkelingen).

Voor het complete referentiekader: zie hoofdstuk 2, tabel II, p.6.

II. Bevindingen

Praktijk van Zutphen

Gemeentelijke kaders

Bij het op afstand zetten van taakuitvoering kunnen twee gemeentelijke kaders van Zutphen van belang zijn. Het eerste kader gaat over samenwerking: ‘inzet op Cleantech, meer samen doen in de Stedendriehoek’. De focus van dit ‘speerpunt’ ligt op een strategische economische agenda. Bij keuzes rond taakuitvoering, op diverse onderwerpen, is dit kader daardoor beperkt bruikbaar. Ook lijkt de focus op Stedendriehoek-gemeenten, wat betreft taakuitvoering op afstand, in praktijk geen duurzame voorkeur te hebben. In het verleden zijn samenwerkingsverbanden aangegaan met diverse gemeenten, ook buiten de Stedendriehoek. Ook ‘samenwerking’ op zich lijkt geen principiële voorkeur te hebben: recent besloot Zutphen uit de gemeenschappelijke regeling Delta te treden en Zutphen is voornemens om het samenwerkingsverband Het Plein op te heffen. Ook de uitvoering van een motie over de gemeente als ‘netwerkorganisatie’ heeft niet geleid tot heldere voorkeuren wat betreft samenwerking en relaties met andere partijen; een onduidelijke motie is hier mede oorzaak van. Een tweede gemeentelijk kader is de Nota Verbonden Partijen uit 2015. Deze heeft als doel om bepalend te zijn bij afwegingen over start en beëindigingen, als ook goede invulling te geven aan de relatie met een verbonden partij. Een latere uitwerking van de Nota, in de vorm van beloofde werkplannen, is er nog niet. Wel heeft de gemeentelijke organisatie, in samenwerking met de griffie, het voornemen om de raad periodiek te informeren over ontwikkelingen bij verbonden partijen. Dit zou actuele informatie opleveren, naast informatie via formele bestuursrapportages (met mogelijkheid voor zienswijze). Zutphen rapporteert, volgens BBV-richtlijnen, jaarlijks in begroting en jaarstukken over haar verbonden partijen, met beknopte kenmerken en financiële cijfers per partij.

Rol van raad rond taakuitvoering op afstand – ontwerpfase

De aanleiding in Zutphen voor het op afstand zetten van diverse taakuitvoering was de Kerntakendiscussie (2010/2011) met een grote bezuinigingsopgave van 12 miljoen euro. Een door de raad genoemd risico van deze oorspronkelijk financiële focus is dat je ‘te laat’ bent bij niet-financiële incidenten. Bij de cases speelden overigens ook andere niet-financiële argumenten voor het op afstand zetten, waaronder:

- een andere inhoudelijke invulling (Kaardebol);
- efficiency en innovatie door schaalvergroting (Tribuut);
- meer speelruimte en een heldere sturingsrelatie (Musea).

In lijn met deze argumenten geven de gemeentelijke besluiten rond deze cases informatie over de beoogde maatschappelijke effecten. Deze effecten zijn echter breed geformuleerd. Ze zijn ook lastig te beoordelen, mede omdat mogelijke effecten van alternatieven in besluitvorming ontbreken. Het

gebrek aan specificatie van effecten maakt controle door de raad in latere fase moeilijk. De keuze voor een organisatievorm wordt in de cases vaak gedegen onderbouwd, inclusief alternatieve organisatievormen. Deze onderbouwing staat in de besluitvorming rond Tribuut en in de haalbaarheidsstudie voor de Musea. De Nota Verbonden Partijen wordt bij deze onderbouwing niet altijd gebruikt. In de casus Musea ontbreekt de referentie naar en de toepassing van de Nota. Ondanks beschikbare informatie over een organisatievorm en de daaruit volgende zeggenschap, toont de raad regelmatig zorgen en stelt kritische vragen over verantwoordelijkheden en relaties. Een typerende vraag van de raad aan het college, in casus Kaardebol, is: “wie is nu uiteindelijk de baas?”. In een dergelijke situaties speelt dus meer dan het wel of niet geven van adequate informatie. Ook over de wijze van informatievoorziening stelt de raad doorgaans kritische ‘hoe’-vragen in de ontwerpfase. In debat en/of besluit antwoordt het college vooral dát geïnformeerd gaat worden, bijvoorbeeld in verwijzing naar formele bestuursrapportages bij gemeenschappelijke regelingen. Meestal worden geen afspraken gemaakt over *welke* informatie zal worden verstrekt, wanneer, in welke situaties en op welke wijze. Bij het ontwerpproces is de raad dus betrokken, maar dit resulteert niet automatisch in heldere besluiten qua effecten en informatievoorziening. Dit kan mede veroorzaakt worden doordat het college de raad wel eens laat heeft betrokken, mede door een situatie van ‘haast’ of ‘druk’ (casus Tribuut en Kaardebol).

Rol van raad rond taakuitvoering op afstand – uitvoeringsfase

Van de cases bevindt alleen Tribuut zich in onze onderzoeksperiode in de uitvoeringsfase. In dat geval vond controle van effecten door de raad plaats, met behulp van jaarstukken en een beeld van het eerste jaar van Tribuut in een Forum. Naast controle van vooraf bepaalde gewenste effecten is het volgen van vooraf bepaalde randvoorwaarden belangrijk. Een voorbeeld van een randvoorwaarde in de casus Tribuut is het belang van een loketfunctie in Zutphen. In Zutphen waren mensen beschikbaar voor vragen, maar er is geen (tijdelijk) loket gekomen. De randvoorwaarde staat impliciet in een toelichting bij het besluit. Bij navraag blijkt de randvoorwaarde niet meer bekend bij de raad en wordt (daarom) niet meer ter sprake gebracht. Overigens geven sommige fracties aan dat het bij taakuitvoering op afstand vooral om vertrouwen draait. Controle is dan niet -of niet direct-nodig: “pas ingrijpen als het niet goed gaat is een kenmerk voor het op afstand zetten van taken”. Vooraf afspraken maken over informatievoorziening bij incidenten en onverwachte ontwikkelingen is onze cases niet gebeurd, los van de geldende actieve informatieplicht van het college. Het ontbreken van actuele informatie maakt inspelen op problemen voor de raad moeilijk. Wanneer de raad tevens op afstand stond bij de besluitvorming, zoals bij Driekant voor de Kaardebol, is tijdig ingrijpen bij problemen extra lastig. Voor alle vormen van taakuitvoering, maar zeker bij ‘lichtere’ vormen met beperkte regelgeving rond informatievoorziening, is netwerkinformatie voor de raad belangrijk om een actueel beeld te krijgen. Zo heeft de raad veel informatie gekregen over de problemen rond de Kaardebol en Driekant via haar netwerk. Een risico of consequentie van ‘lichtere’ vormen van taakuitvoering op afstand is dat de informatievoorziening beperkt is georganiseerd én verantwoordelijkheden van college en raad onduidelijk zijn. Dit kan problemen opleveren in onverwachte situaties en/of in situaties als het college formeel geen rol heeft maar de raad optreden van het college wél nodig vindt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan conflicten bij de Kaardebol of de commotie in 2017 rond het zwembad.

Rol van raad rond taakuitvoering op afstand – bijsturingsfase

De raad van Zutphen geeft aan dat het belangrijk is om ‘aan de voorkant’ duidelijke afspraken te maken. Wat betreft afspraken over evaluatie: “als je meegeeft hoe je geïnformeerd wilt worden, is dat je instrument om te kunnen controleren”. In de besluiten van onze cases staat echter niet dát evaluatie moet plaatsvinden (Tribuut, Musea), of is niet duidelijk hoe deze ingevuld gaat worden (Kaardebol).

In de looptijd van dit onderzoek hebben grote heroverwegingen plaatsgevonden bij twee verbonden partijen van Zutphen: besluit uittreding gemeenschappelijke regelingen Delta en voornemen tot opheffing van gemeenschappelijke regeling van Het Plein. Bij dergelijke complexe afwegingen blijkt het afwegingskader van de Nota Verbonden Partijen *niet* bruikbaar (en dus ook niet gebruikt). Ook de kaders van Zutphen rond samenwerking (Stedendriehoek) geven geen principe of ‘duiding’ voor het uittreden of opheffen van genoemde gemeenschappelijke regelingen.

III. Analyse, conclusies en aanbevelingen

Discrepanties

Als we onze bevindingen van de praktijk van taakuitvoering op afstand in Zutphen vergelijken met het opgestelde referentiekader met normen en verwachtingen dan stellen wij enkele discrepanties vast. Zutphen heeft kaders voor taakuitvoering op afstand, waaronder de Nota Verbonden Partijen, maar deze kaders zijn onvolledig en blijken beperkt bruikbaar. Zo ontbreken, bijvoorbeeld, principiële voorkeuren wat betreft samenwerking of invulling van Zutphen als netwerkorganisatie. Bij uittreding of beëindiging van taakuitvoering op afstand lijkt de Nota Verbonden Partijen geen duiding te kunnen geven. In de ontwerpfase stelt de raad regelmatig vragen over toekomstige informatievoorziening en ze stelt randvoorwaarden aan taakuitvoering. Deze vragen en randvoorwaarden zijn echter niet altijd gespecificeerd (door de raad) en niet helder vertaald (door college). Hierdoor ontbreken vaak concrete afspraken over informatievoorziening of een duidelijk besluitpunten over een randvoorwaarde. Informatie over gewenste effecten van taakuitvoering op afstand in besluiten is vaak globaal, zonder onderscheid in strategisch-tactische en operationele effecten. De raad kan gewenste effecten daarnaast lastiger beoordelen, omdat alternatieven met mogelijke effecten in besluitvorming veelal ontbreken. Taken en verantwoordelijkheden staan doorgaans duidelijk op papier, in lijn met de organisatievorm van de betreffende taakuitvoering. Deze duidelijkheid blijkt echter niet altijd in praktijk te bestaan, onder andere in probleemsituaties. Ook zijn ‘informele’ situaties complex, wanneer optreden door het college formeel geen bevoegdheid is maar de raad dit wel verwacht. Juist bij incidenten blijkt beschikbare reguliere informatie, bijvoorbeeld uit verplichte bestuursrapportages, de raad niet voldoende inzicht te bieden in de actuele situatie en mogelijke ontwikkelingen.

Advies

Op basis van bovenstaande analyse heeft de rekenkamercommissie een aantal conclusies getrokken, resulterend in onderstaande lijst met aanbevelingen voor de raad van Zutphen. Daarnaast staat in Bijlage B een handreiking met kernvragen die de raad kan stellen bij op afstand plaatsvinden van taakuitvoering.

Aanbeveling raad 1. Checklijst

Het referentiekader van dit onderzoek (tabel II, hoofdstuk 2) geeft normen en aandachtspunten, bij besluitvorming over taakuitvoering op afstand. Gebruik dit referentiekader als 'checklijst' in de ontwerpfase: let op aandachtspunten en zorg dat besluiten voldoen aan de normen uit het referentiekader. Wanneer niet wordt voldaan aan een norm: leg uit waarom deze -in de betreffende casus- niet nodig is.

Aanbeveling raad 2. Bruikbare kaders

- Vraag het college en de griffie om verdere invulling te geven aan de organisatie van informatievoorziening rond verbonden partijen. Geef daarbij aan welke informatie gewenst is: Over welke taken op afstand wil de raad geïnformeerd worden en over welke dus niet? Waarover dient geïnformeerd te worden (implementatie, financieel, governance, maatschappelijke effecten, kansen en risico's, samenwerkingspartners, etc.)? Welke informatie dient periodiek gegeven te worden en welke 'incidenteel'? Hoe dient de raad geïnformeerd te worden: schriftelijk, Forum, etc.?
- Vraag het college om de Nota Verbonden Partijen, en eventueel andere kaders, te actualiseren, op basis van de gewenste informatievoorziening.

Aanbeveling raad 3. Verschillende effecten

Vraag het college om de gewenste maatschappelijke effecten helder te formuleren bij besluitvorming, met onderscheid in effecten op strategisch-tactisch niveau (bijdrage aan algemene principes van Zutphen, zoals kaders rond samenwerking) en effecten op operationeel niveau (uitkomsten taakuitvoering). Vraag om een passend informatiearrangement, die het mogelijk maakt om deze effecten te volgen.

Aanbeveling raad 4. Volgbare randvoorwaarden

Zorg dat het college randvoorwaarden in besluitpunten meeneemt, inclusief de wijze waarop en wanneer over uitvoering van deze randvoorwaarde wordt geïnformeerd (indien het volgen van deze randvoorwaarde gewenst is).

Aanbeveling raad 5. Specificatie informatievoorziening

- Concretiseer waarover en wanneer informatievoorziening gewenst is en vraag het college om de organisatie van informatievoorziening op te nemen in besluiten. Maak onderscheid in informatie over het strategische doel van op afstand plaatsen (bijvoorbeeld qua financiën of samenwerking) en het operationeel doel van op afstand plaatsen (bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering van taakuitvoering)
- Betrek niet alleen formele informatie (uit bestuursrapportages), maar ook informatie uit het eigen 'netwerk'.

Aanbeveling raad 6. Verwachtingen en verbeteringen

- Spreek verwachtingen uit over het optreden van het college bij informele of acute situaties.

- Voor het verkrijgen van een indruk van plannen en vertrouwen in de taakuitvoerder: vraag om informatie over de taakuitvoerder (expertise, financiën, etc.) en/of vraag naar een kennismaking met de taakuitvoerder.
- Zorg voor evaluatie na incidenten rond taakuitvoering op afstand: wat kan structureel worden verbeterd om toekomstige incidenten te vermijden of om beter in te kunnen spelen op incidenten?

Aanbeveling raad 7. Inzicht door alternatieven

- Vraag het college om bij besluitvorming over taakuitvoering op afstand alternatieven te geven met betrekking tot de vorm van taakvoering en de consequenties van alternatieven op effecten en informatievoorziening.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In toenemende mate plaatsen gemeenten de uitvoering van sommige gemeentelijke taken op afstand. De hoeveelheid en complexiteit van deze taken maakt samenwerking met andere gemeenten en gespecialiseerde publieke of private instanties noodzakelijk. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering op afstand van het college en de raad geplaatst. Dit vraagt om goed 'opdrachtgeverschap' met een specifieke rol en informatiebehoefte van de raad. Verhoudingen tussen partijen veranderen en rollen zijn meer divers dan voorheen.

Eind 2016 heeft de nieuwe rekenkamercommissie Zutphen een rondgang langs de gemeentefracties gemaakt. Het doel was om suggesties te verzamelen voor het onderzoeksprogramma 2017-2018¹. Deze rondgang maakte duidelijk dat fracties zich onthand voelen bij en door het op afstand zetten van gemeentelijke taken. Er is behoefte aan handvatten die de kaderstellende en controlerende taak van de raad ondersteunen. Ook tijdens het Forumspecial 'Verzelfstandiging van publieke organisaties/taken' (16/3/17) bleek dat raadsleden behoefte hebben aan informatie om zo beter te kunnen sturen, bijvoorbeeld informatie over consequenties voor burgers of over oorzaken van (mogelijke) negatieve effecten. Dit onderzoek gaat in op behoefte aan inzicht wanneer gemeentelijke taken op afstand komen.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in de rol van de raad bij gemeentelijke taken die *formeel*² op afstand worden gezet. Om er voor te zorgen dat de 'juiste acties' op het 'juiste moment' gebeuren, focussen we op de verschillende fasen bij het op afstand zetten van taken: ontwerp-, uitvoerings- en bijsturingsfasen. Wij bieden dus overzicht per fase van de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de raad. Ook geven we aan wat de raad nodig heeft van anderen om deze rol naar behoren te kunnen vervullen.

Het hoofdresultaat van dit onderzoek is een gebruikelijk rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Naast dit onderzoeksrapport zijn onze conclusies en adviezen gebundeld in een korte Zutphense 'handreiking' over de rol van de raad bij taken op afstand. Deze heeft de vorm van een lijst met aandachtspunten. Per fase staan relevante kernvragen die de raad aan college en anderen kan stellen, voor inzicht bij kaderstelling en controle (zie bijlage B).

¹ [Onderzoeksprogramma 2017-2018 Rkc Zutphen](#), ingekomen stuk raad 8/5/17

² Met de actuele (aandacht voor) 'doe-democratie' of 'zelf-organisatie' vindt ook *informele* uitvoering van (onderdelen van) publieke taken plaats. Denk aan buurt-, energie- en zorginitiatieven, als ook de geplande invoering van de Omgevingswet waarin meer ruimte zal komen voor lokale initiatieven. Met betrekking tot deze informele vorm van taken 'op afstand' kan een vergelijkbare doelstelling worden geformuleerd: inzicht in de rol van de raad - of in hoeverre moet zij loslaten. Dit vormt geen onderdeel van dit onderzoek, maar indien gewenst en mogelijk wel van een toekomstig onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

Om inzicht te krijgen in de rol van de raad bij het op afstand zetten van taken, beantwoorden wij onderstaande onderzoeksvragen (zie 1.4 voor methode). Deze vragen gaan over bestaande normen en verwachtingen (zie algemeen referentiekader hoofdstuk 2) en de huidige praktijk (aan de hand van enkele illustratieve cases, zie 1.4 methode). Hierop baseren we conclusies en aanbevelingen.

1. Referentie: normen en verwachtingen per fase

- A. Wat is de kaderstellende rol van de raad bij het op afstand zetten van taken?
- B. Wat is de controlerende rol van de raad bij op afstand gezette taken?
- C. Wat zijn de rollen van anderen (college, organisatie op afstand, etc.)? En van welke middelen (informatie etc.) en interacties (afspraken etc.) met deze anderen is de raad afhankelijk, bij het vervullen van haar rol?

2. Praktijk van taken op afstand

- A. Zijn de verschillende rollen van de raad helder in de praktijk van taken op afstand?
- B. Hoe vult de raad haar rollen in de praktijk van taken op afstand in?
- C. Wat zijn in praktijk de bijdragen van anderen (college, partij op afstand, etc.) aan de invulling van de rollen van de raad, qua (verplichte, gewenste) rol, middelen en interactie?

3. Conclusie: referentie versus praktijk

- A. In hoeverre zijn er discrepanties tussen normen en verwachtingen (1) en praktijk (2)?
- B. Wat kunnen we leren van deze discrepanties?

4. Aanbevelingen

- A. Hoe kan de raad haar kaderstellende en controlerende rollende rol versterken?
- B. Hoe kunnen anderen (college, partij op afstand, etc.) hun bijdragen verbeteren, zodat de raad haar rol kan versterken?

1.4 Methode

De methode van onderzoek is een combinatie van documentstudie, interviews, een Forum over dit onderzoek (23/10/17) en analyse van raadsstukken. Zie Bijlage A met bronnenlijst.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag 1, het opstellen van een algemeen referentiekader, voeren we een documentstudie uit. We raadplegen bestaande (landelijke) regelgeving, ervaringen via eerder (rekenkamer)onderzoek en (nationale) adviezen.

Voor beantwoording van de onderzoeksvraag 2 over de huidige praktijk bestuderen we ten eerste de Zutphense kaders rond taken op afstand en ten tweede voorbeelden van taken die Zutphen op afstand zet of heeft gezet. Als voorbeelden heeft de rekenkamercommissie drie taken op afstand doelgericht geselecteerd. Deze taken zijn illustratief voor de rol van de raad bij het op afstand zetten van taken. Bij de selectie van de te onderzoeken 'taken op afstand' was het -te verwachten-

leereffect het belangrijkste criterium³. De cases hebben gemeen dat wij er lessen uit kunnen trekken voor andere (toekomstige) taken op afstand. Wij beoordelen dus niet het functioneren van de taak op afstand zelf. Voor een brede indruk, variëren de geselecteerde taken op afstand. Ze variëren in type en bevinden zich in verschillende fasen (zie tabel I). De rekenkamercommissie heeft de cases in voorjaar 2017 geselecteerd⁴. In het onderzoek heeft zij vervolgens ontwikkelingen tot 1 december 2017 meegenomen.

Tabel I Kenmerken geselecteerde cases				
Case	Uitvoeringstaak	Vorm taakuitvoering	Stand van zaken Voorjaar 2017	Stand van zaken Eind 2017
Tribuut	<i>Belastingheffing</i>	Gemeenschappelijke regeling: regionale belasting organisatie. Verbonden Partij.	<u>In uitvoeringsfase</u> Besluit 1/6/15	idem
Musea	<i>Uitvoering museale kunst en cultuurbeleid.</i>	Musea als opdrachtnemer en uitvoerder van gemeentelijk beleid Subsidierelatie met gemeente	<u>In ontwerpfase</u> Principebesluit tot verzelfstandiging, met randvoorwaarden voor uitwerking van een plan van aanpak 4/7/16	Definitief besluit tot verzelfstandiging 3/7/17. Start uitvoeringsfase: 1/1/18.
Kaardebol Sinds 2017: Kas	<i>Exploitatie van locatie met diverse maatschappelijke doelstellingen</i>	Uitbesteding exploitatie. Gemeente verhuurder vastgoed.	<u>In ontwerpfase</u> Toekomstscenario's in ontwikkeling.	Besluit toekomstscenario 3/7/17

Voor antwoorden op onderzoeksvraag 2 interviewen wij betrokken wethouders en ambtenaren, en raadplegen wij relevante raadsstukken. Tevens deelt de raad haar ervaringen, rond deze en andere taken die (voornemens) op afstand zijn of worden gezet, tijdens een Forum.

Voor beantwoording van onderzoeksvragen 3 en 4 zetten wij antwoorden op vraag 1 en 2 naast elkaar.

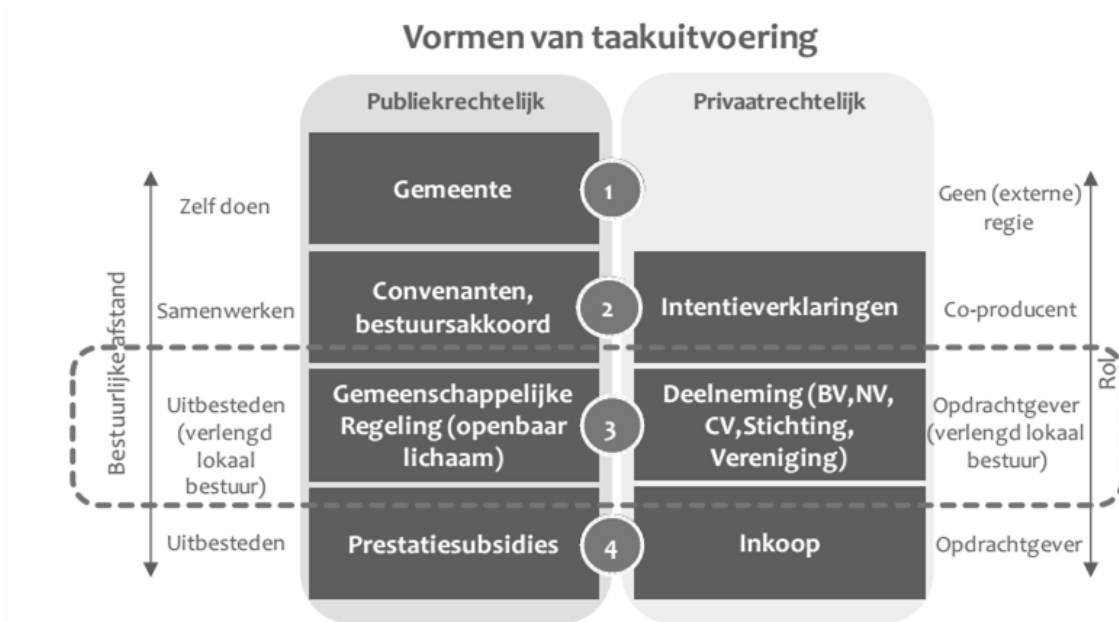
1.5 Definities

Onderwerp van dit onderzoek is taakuitvoering op afstand. Dit kan in diverse vormen plaatsvinden: zie figuur 1. Taakuitvoering op afstand gaat om uitvoering van (deel)taken die voorheen volledig door de gemeente werden uitgevoerd (1), maar nu (voornemens) door een andere partij of partijen: er is

³ Bij de start van dit onderzoek is besloten Het Plein niet als casus te nemen. In het Onderzoeksprogramma van rekenkamercommissie Zutphen staat namelijk een specifiek (vervolg)onderzoek naar Het Plein, op verzoek van meerdere fracties tijdens de gesprekken met de rekenkamercommissie (eind 2016). Actuele ontwikkeling van Het Plein wijzen er op dat een dergelijk onderzoek in eerder voorziene vorm niet meer toepasselijk is, namelijk: er is een voornemen tot opheffen van Het Plein (20/11/17).

⁴ In het Forum van 23/10/17 'Rekenkamercie onderzoek 'taken op afstand' - ervaringen raad' kwamen fracties met de vraag of het nog mogelijk was om het zwembad als casus mee te nemen. In verband met het aangenomen Motie 'extern onafhankelijk onderzoek naar de problemen van het zwembad' 20/11/17 is de rekenkamercommissie niet verder ingegaan op dit verzoek.

sprake van uitbesteding of opdrachtgeverschap door de gemeenten (3 en 4). De gemeente heeft, in deze uitbesteding of opdrachtgeverschap, nog wel een bepaalde mate van bestuurlijke en/of financiële zeggenschap bij de taakuitvoering op afstand. De grootte van bestuurlijke afstand van de gemeente tot de taakuitvoering varieert: er kan sprake zijn van complete uitbesteding of opdrachtgeverschap (4) of van verlengd lokaal bestuur (3). De taken op afstand in ons onderzoek hebben het kenmerk verlengd lokaal bestuur (3). Taakuitvoering met kleine bestuurlijke afstand tot de gemeente (2), waaronder convenanten en intentieverklaringen, valt buiten dit onderzoek. De rechtsvormen van de partijen kan publiek- of privaatrechtelijk zijn. Bij het op afstand zetten van taakuitvoering door een privaatrechtelijke partij kan sprake zijn van externe verzelfstandiging (taak naar bijvoorbeeld een stichting of BV) ofwel privatisering (taak naar een marktpartijen). Bij een interne verzelfstandiging wordt de verantwoordelijkheid voor een taak overgedragen aan een 'verbijzonderd organisatieonderdeel' binnen de gemeente. Verder vindt taakuitvoering op afstand regelmatig in gezamenlijkheid plaats, bijvoorbeeld met andere gemeenten via een gemeenschappelijke regeling.



Figuur 1 – Vormen van taakuitvoering.
Bron: Delftse Rekenkamer 2013

Hoofdstuk 2. Referentiekader

2.1 Introductie referentiekader

In dit hoofdstuk geven wij een algemeen referentiekader voor rollen van de raad en anderen, bij het op afstand zetten van taken. Wat zijn normen en verwachtingen? Voor dit referentiekader is gebruik gemaakt van bestaande regelgeving, ervaringen via eerder rekenkamer onderzoek, en (nationale) adviezen. Zie 'Bronnen' voor gebruikte literatuur. In hoofdstuk 4 zetten wij dit referentiekader naast de Zutphense kaders en cases uit hoofdstuk 3, om zo inzicht te geven in de sterke en zwakke kanten en verbetermogelijkheden van de Zutphense praktijk.

Het algemeen referentiekader is ingedeeld in de fasen waar wij in dit onderzoek onderscheid in maken. Wij geven inzicht in de rol, instrumenten en samenwerking van de raad in de fasen van: ontwerp (hfst 2.2), uitvoering (hfst 2.3), bijsturing (hfst 2.4). In tabel II staat het algemeen referentiekader als overzicht, met de samenvatting van de drie fasen. In het overzicht hebben we aangegeven dat het vooral in de fase van ontwerp gaat om *kaderstellen* - over samenwerking, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, etc. In de fasen van uitvoering en bijsturing gaat het vooral om *controleren* - van borging van publiek belang tot financiële consequenties. Uiteraard verloopt de praktijk vaak niet voorspelbaar en niet lineair (zie hfst. 3).

2.2 Ontwerpfase

Een verkenning van de gemeente naar mogelijkheden om taken op afstand te zetten kan gebaseerd zijn op verschillende motieven, bijvoorbeeld financiële of bestuurskundige motieven. De motivaties van het college, raad en betrokken organisaties zullen uiteraard divers zijn en 'eigen' aan elke partij. Hoewel motivaties niet stuurbaar zijn, is inzicht in verschillende motivaties waardevol. Waarom is het op afstand zetten van een taak (niet) gewenst? Bovendien zijn motieven achter een verkenning naar het op afstand zetten van taken van invloed op volgende activiteiten. Ze 'kleuren' de geformuleerde argumenten, doelstellingen, effectbepalingen, etc.. Afhankelijk van deze 'kleur' krijgen bepaalde aspecten in vervolgactiviteiten meer of minder aandacht.

Voor de raad is het belangrijk dat het college haar informeert over een voornemen tot het op afstand zetten van een taak, zodat de raad zich goed kan voorbereiden op het te nemen besluit. Hiervoor is het nodig dat de raad een overzicht krijgt van de planning van de beoogde taak op afstand, inclusief besluitmomenten, rollen en afspraken met betrokkenen.

Een taak op afstand is verbonden met een publiek belang en draagt bij aan maatschappelijke effecten. In de verkennende fase is het belangrijk om hier inzicht in te krijgen. Zo kan de raad in de volgende fase controleren of het publiek belang in de nieuwe situatie geborgd is gebleven, en of beoogde effecten uiteindelijk bereikt zijn. Taakbepaling is ook uitgangspunt bij de te bepalen vorm en inrichting van de partij op afstand.

Tabel II Referentiekader
Rol van de raad bij een 'taak op afstand'.
inclusief afhankelijkheid van middelen en interacties met anderen.

↑ kaderstellen - ROL RAAD - ↓	Fase van ontwerp	- Er is een algemeen kader van Zutphen voor taken die op afstand (kunnen) komen, m.b.t. visie op samenwerking. - Er is een algemeen kader van Zutphen voor taken die op afstand (kunnen) komen, m.b.t. te kiezen vorm en inrichting. - Motivaties en argumenten van raad en college m.b.t. de taak op afstand zijn uitgesproken. - Motivaties en adviezen van (eventueel) samenwerkende partij(en) m.b.t. de taak op afstand zijn bekend. - Duidelijkheid over publiek belang en gemeentelijke opgaven die centraal staan. - Inzicht in gewenst doelbereik (effecten) waar taak op afstand aan bijdraagt. - Inzicht (door onderzoek) in haalbaarheid, inclusief: alternatieven, kosten-baten, voor- en nadelen, financieringsmodel, juridische verankering, risico's, uittredingsopties. - Informatie voor raad (en stakeholders) over voornemen, voor voorbereiding raad: bewustzijn rol. - Inzicht (door onderzoek) in gewenste organisatie- en rechtsvorm van taak op afstand: *organisatie: enkelzijdig/bestuurlijke samenwerking/publiek-privaat *rechtsvorm: publiek/privaat - Het voorstel bevat informatie over: zeggenschap en verantwoordelijkheden, met overzicht van: bestuur, uitvoerders, stakeholders. Inclusief inrichting van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. - Afspraken over hoe/wanneer informatievoorziening aan raad (en derden) over uitvoering (financieel en effecten). - Afspraken over de rol en invloed/akkoord van raad bij grote wijzigingen van taak of partij op afstand, zoals aanpassing van doelen of taakstelling van partij op afstand.
	Fase van uitvoering	- Inzicht in traject (planning, stappen, rollen, evt kosten) van op afstand plaatsen. - Controle door raad van taakstelling en (daarmee) maatschappelijke effecten. - Bij ontwikkelingen/incidenten wordt adequaat geïnformeerd en gehandeld - aanpassingen tijdens implementatie (totstandkomingsproces). - Bij ontwikkelingen/incidenten wordt adequaat geïnformeerd en gehandeld - sturing tijdens reguliere uitvoering.
	Fase van bijsturing	- Afwegingskader voor evaluatie, met prestatie-indicatoren of volgare verwachtingen. - Grote wijziging, zoals heroverweging van verzelfstandiging/deelname, aan de hand van eerder gemaakte afspraken over 'hoe'.

Voor een (principe)besluit tot het op afstand zetten van een taak is inzicht in haalbaarheid met alternatieven nodig, met overzicht van voor- en nadelen (ofwel baten en kosten). Om te beslissen over haalbaarheid moet ook inzicht zijn in het voorgestelde alternatief qua juridisch-bestuurlijke verankering, (financiële) risico's en scenario's bij uittreding. Verder moet duidelijk zijn welk organisatie- en rechtsvormen mogelijk en gewenst zijn. Deze is afhankelijk van taak en bestuurlijk en/of financieel belang.

Voor organisatie- en rechtsvormen moeten keuzes gemaakt worden, binnen juridische kaders, voor: eenzijdige of gezamenlijke uitvoering, privaat of publiek, uitbesteding of verzelfstandiging (zie hfst. 1.5 en figuur 1, voor vormen van taakuitvoering).

Uit de vorm voor de te kiezen taak op afstand volgen mogelijkheden en consequenties wat betreft zeggenschap en verantwoordelijkheden voor de nieuwe partij, (nieuw) bestuur, college en raad. Ook de mogelijkheden voor burgers in relatie tot de nieuwe partij moeten duidelijk zijn, bijvoorbeeld, wat betreft invloed op visies tijdens totstandkoming of klachtenprocedures tijdens uitvoering. Duidelijkheid over zeggenschap en verantwoordelijkheid in deze eerste fase van het op afstand zetten van taken is cruciaal voor goede sturing en controle in de volgende fasen van uitvoering en bijsturing. Wie is opdrachtgever en/of eigenaar, en waarvan? Wie is uitvoerder, en van welke taken? Wie beslist over wat, in welke situatie? Wie stuurt, met welke middelen? Wie informeert wie, met welke informatie? Wie zorgt voor beheersing van organisatie en toezicht op taakuitvoering? Oftewel, er moeten duidelijke afspraken komen tussen het college, de raad en betrokkenen. Wie-doet-wat-wel en wie-doet-wat-niet? En op welk moment, in welke situatie?

Naast actuele politieke argumenten, zijn gemeentelijke kaders bij het beoordelen van vorm en inrichting bepalend. Deze geven duidelijkheid over principiële keuzes. Dit kan bijvoorbeeld een bindende Nota Verbonden Partijen zijn, of een richtinggevende gemeentelijke visie op verzelfstandiging of samenwerking.

2.3 Uitvoeringsfase

Na de eerste fase wordt tijdens implementatie verder invulling gegeven aan inrichting van 'governance' (bestuur, aansturing en beheer) van de betreffende taak op afstand. Afhankelijk van de situatie is een nieuwe (gezamenlijke) partij op afstand nodig, ofwel krijgt een bestaande (gezamenlijke) partij de betreffende gemeentelijke taak er bij (zie figuur 1). De raad krijgt (via het college) informatie over voortgang van implementatie en in het bijzonder incidenten of (nieuwe) keuzes. Bij implementatie moet voldaan worden aan eventueel vastgestelde kaders door de raad.

Na implementatie start de reguliere uitvoering van de taak op afstand: de doorontwikkeling. Voor haar controlerende rol heeft de raad periodiek en volgens afspraak, mede afhankelijk van de vorm van de partij op afstand (zie figuur 1), informatie⁵ nodig over voortgang. Met deze informatie kan

⁵ Voor Verbonden Partijen: zie notitie Verbonden Partijen – Besluit Begroting Verantwoording (BBV). Voor samenwerkingsvormen onder gemeenschappelijke regelingen: zie Wet gemeenschappelijke regelingen (wgr), met oa mogelijkheid voor raad om zienswijze op ontwerpbegroting te geven.

antwoord worden verkregen op vragen als: heeft de partij - op rechtmatige en doelmatige wijze - gehandeld en daarmee de doelen bereikt? Wat is de relatie met het gemeentelijk programma? En wat zijn kosten voor de gemeente geweest? Voldoet doorontwikkeling aan gestelde kaders? Naast reguliere informatievoorziening over uitvoering is ook adequate, actieve informatievoorziening bij veranderingen of incidenten belangrijk. Zo kan de raad inspelen op mogelijke nieuwe besluitvorming. Adequate informatie is niet alleen bruikbaar voor de controlerende rol van de raad, maar ook voor de kaderstellende rol van de raad.

2.4 Bijsturingsfase

Naast monitoring via de reguliere informatievoorziening door partij op afstand of college aan raad, kan de taak op afstand ook incidenteel geëvalueerd worden. Dit kan eventueel bij besluitvorming over het op afstand zetten van een taak vastgelegd worden. Een tussentijdse gebeurtenis, zoals een gewijzigde taakstelling of een economische situatie, kan aanleiding zijn voor een dergelijke evaluatie. Verder kan een heroverweging van verzelfstandiging (bijvoorbeeld deelname aan een gemeenschappelijke regeling) plaatsvinden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren naar aanleiding van een fundamentele discussie over de algemene wens van gemeentelijke samenwerking. Afhankelijk van de situatie - volgens afspraak of incidenteel - is een evaluatiekader van te voren bekend of is bekend hoe geëvalueerd kan worden bij nieuwe ontwikkelingen. Het is dan duidelijk waar de focus van evaluatie ligt, bijvoorbeeld, taakbereik of sturingsrelaties.

Hoofdstuk 3. Bevindingen: kaders en praktijk in Zutphen

3.1 Zutphense kaders

In het vorig hoofdstuk gaven wij het algemeen referentiekader voor rollen van de raad en anderen, bij het op afstand zetten van taken. Dit algemeen referentiekader stelden we op, op basis van landelijke regelgeving, nationale adviezen en eerder rekenkameronderzoek. Daarnaast hebben gemeenten zelf kaders opgesteld, met eigen prioriteiten en accenten, in lijn met bovengenoemde normen. Deze gemeentelijke kaders zijn verplichtend of werken richtinggevend, rond diverse taakuitvoering op afstand.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag of Zutphen zelf dergelijke gemeentelijke kaders heeft vastgesteld en welke dat zijn. We geven ten eerste de Zutphense kaders met betrekking tot keuzes rond samenwerking voor taken op afstand (hfst 3.1.1). Is er voorkeur om wel -of niet- samen te werken, op welke taken, is er een keuze voor bepaalde gemeenten, etc.? We geven ten tweede de Zutphense kaders met betrekking tot 'verbonden partijen', inclusief keuzes voor vorm en inrichting van de taak die op afstand wordt gezet (hfst 3.1.2). Er zijn geen andere Zutphense kaders specifiek rond taken op afstand⁶.

3.1.1 Kaders rond samenwerking

Het op afstand zetten van taken gaat over minder zelf doen als gemeente: andere partijen nemen deze taken over. Dat betekent dat de gemeente een relatie krijgt met deze partijen die een taak gaan uitvoeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om een samenwerkingsverband van gemeenten die de taak gezamenlijk gaan uitvoeren. Bij elke samenwerking spelen keuzes rond 'wat doen' en 'met wie'. Achter deze keuze kan een meer principiële keuze liggen: bijvoorbeeld, willen we als gemeente bij voorkeur wel of niet samenwerken? Daarnaast spelen vragen rond de nieuwe en andere relaties tussen de gemeente en uitvoerende partij: de gemeente wordt genoemd als 'netwerkorganisatie'.

Stedendriehoek?

Zutphen heeft geen kader voor gezamenlijke *taakuitvoering* op afstand, maar wel rond strategische samenwerking. Het heersende principe wat betreft samenwerking in Zutphen is op dit moment: inzet op de Stedendriehoek. Zutphen heeft in haar voorjaarsgesprek 2016 gekozen voor het speerpunt 'inzet op Cleantech, meer samen doen in de Stedendriehoek'. Dit is één van de zes speerpunten, die versnelling moeten geven aan de keuze voor focus op 'balans in onze samenleving en werken aan

⁶ Een ander mogelijk belangrijk Zutphens kader, voor -op afstand gezet - beheer en exploitatie van gebouwen in bezit van de gemeenten ten behoeve van maatschappelijke functies, is de Nota Vastgoed (2017). Denk aan situaties rond de Kaardebol, zwembad en enkele sporthallen (de Kei en Hanzehal; zie bv [verkenning](#) toekomstige beheervormen sportaccommodaties). De Nota Vastgoed is enerzijds de invulling van Zutphen aan de Wet Markt en Overheid. De Nota is anderzijds een reactie op de Motie 'maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke verhuur' (2015-M0011). Met deze motie roept de raad het college op om beleid rond 'maatschappelijk verhuur' te maken, in het belang van maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan maatschappelijke doelen en gebruik maken van onroerend goed in eigendom van de gemeente Zutphen. In de Nota wordt echter niet ingegaan op kansen of risico's bij beheer en exploitatie door anderen van gemeentelijk vastgoed.

een sociaal economische krachtige gemeente'. Deze focus en speerpunten zijn verwerkt in de Strategische Agenda (begroting) van 2016.

'Inzet op Cleantech, meer samen doen in de Stedendriehoek' heeft drie kenmerken:

1. De samenwerking richt zich primair op een *economische agenda*. Een enkele fractie geeft aan dat samenwerking in de Stedendriehoek ook op sociaal domein wenselijk zou zijn.
2. De Cleantech regio bestaat uit de *Stedendriehoek-gemeenten* Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Enkele fracties willen ook de samenwerking met andere gemeenten (blijven) benadrukken. Zo diende een fractie tijdens het voorjaarsgesprek 2016 een amendement in om Zutphen ook als 'Poort naar de Achterhoek' te positioneren. Dit amendement is verworpen. Ook voorheen waren de Stedendriehoek-gemeenten niet altijd eerste of enige keuze. Dergelijke andere prioritering in het verleden verklaart dat taken op afstand in het heden in diverse samenwerkingsverbanden plaatsvinden.
3. 'Meer samen doen in de Cleantech regio' betreft vooral samenwerking op *strategisch* niveau. Samenwerking op operationeel niveau - taak uitvoering - staat, in eerste instantie, niet centraal. Uiteraard biedt een netwerk op strategisch niveau wel een 'ingang' tot samenwerking op uitvoering, wellicht ook op onderwerpen die buiten een economische agenda vallen.

De focus qua samenwerkingsagenda, -gemeenten en niveau ligt in Zutphen op dit moment dus op: een economische agenda, binnen de Stedendriehoek, op strategisch niveau. Tegelijkertijd zijn er vanuit fracties regelmatig wensen om deze focus te verbreden qua samenwerkingspartners en thema's. Bovendien blijkt in praktijk ook de (principiële) keuze voor samenwerking veranderlijk. Zo is in 2017 in Zutphen besloten om twee grote samenwerkingen in het sociaal domein te gaan beëindigen. Dat betreft uittreding van Zutphen uit gemeenschappelijke regeling Delta en voornemen tot opheffing van gemeenschappelijke regeling Het Plein.

Verbinden?

Om meer grip te krijgen op 'Waar beslissen we nou eigenlijk wél over en waar beslissen we niet over?' wordt in het voorjaarsgesprek 2015 een motie aangenomen: 'start de begrotingsopbouw met de nieuwe rol van de gemeentelijke overheid als netwerkorganisatie' (M015-M0025). Door uitvoering van deze motie zou invulling gegeven kunnen worden aan het thema 'loslaten en verbinden' dat centraal stond in het voorjaarsgesprek 2015. De *aanleiding* van de motie is een behoefte van de raad aan concretisering van rollen en prioritering, in een situatie waarin de gemeente een andere positie krijgt ten opzichte van (samenwerkende) partijen. In de *oproep* aan het college is de raad niet helder: in de motie vraagt de raad niet specifiek naar uitwerking van de betekenis of consequenties van 'netwerkorganisatie'. Wel roept de raad het college op om de opbouw van de begroting van 2016 of 2017 aan te passen. Daarnaast staat een aanvullende oproep, meer los van 'netwerkorganisatie' om "keuzes om te bezuinigen vroegtijdig met de raad te bespreken". In de programma's van de begroting staat met welke partners wordt samengewerkt. Ook is de paragraaf Verbonden Partijen (zie 3.1.2) verbreed; hierin staan ook de grote subsidierelaties. Met deze informatie is echter nog geen invulling gegeven aan de specifieke betekenis van netwerkorganisatie voor Zutphen. De gemeentelijke organisatie bevestigt dat Zutphen nog geen heldere visie (principes) heeft op Zutphen als netwerkorganisatie.

3.1.2 Kaders rond ‘verbonden partijen’

Een deel van de taken op afstand in Zutphen wordt uitgevoerd door verbonden partijen. Verbonden partijen zijn: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft (volgens notitie Verbonden Partijen, Besluit Begroting en Verantwoording, BBV). Via de begroting geeft het college jaarlijks (financiële) informatie over de verbonden Partijen van Zutphen (volgens BBV). De Nota Verbonden Partijen is bepalend voor de wijze waarop Zutphen afwegingen maakt over start, relatie en beëindiging van een verbonden partij.

Informatie via begroting

De jaarlijkse begroting van Zutphen bevat, volgens BBV richtlijnen, een paragraaf Verbonden Partijen met een overzicht van gemeenschappelijke regelingen en NV's. In de paragraaf wordt aangegeven dat een 'risicoprofiel' wordt bepaald na oprichting van een verbonden partij, om de mate van toezicht op prestaties te bepalen. Daarnaast staat een opsomming van drie mogelijke 'relatiearrangementen' van een verbonden partij: 1. minder belangrijk, 2. van gemiddeld belang, 3. heel belangrijk. In de lijst met verbonden partijen staat aangegeven welk arrangement van toepassing is. Dit belang is gebaseerd op de 'omvang' van het bestuurlijke en financiële belang. Bij elke verbonden partij in de begroting staan verschillende kenmerken, zoals 'bestuurlijk vertegenwoordiger' en 'openbaar belang'. In de paragraaf staan tevens de grote subsidierelaties van Zutphen genoemd, waaronder de Hanzehof en het zwembad IJsselslag.

Afwegingen aan de hand van Nota Verbonden Partijen

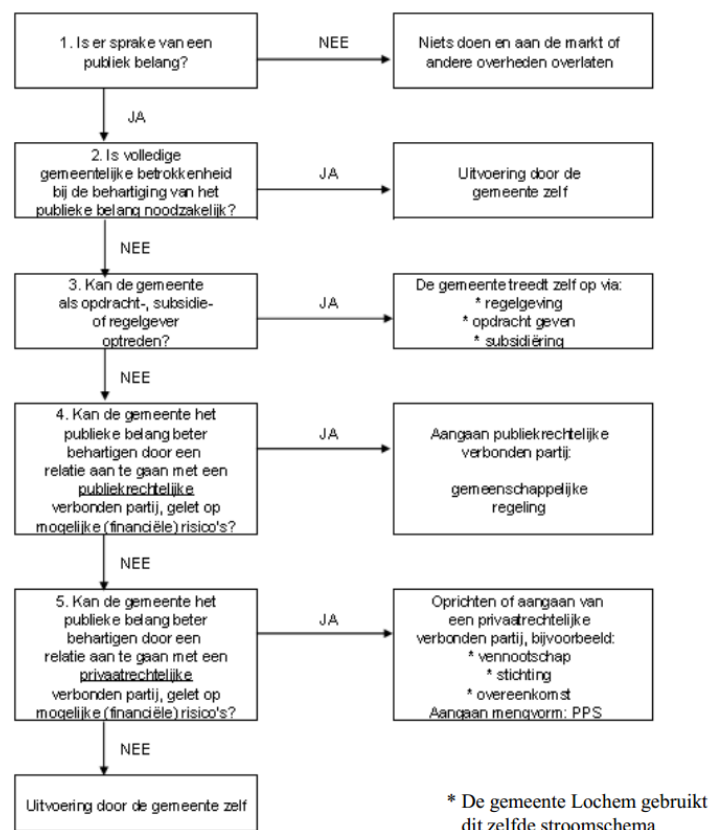
Zutphen heeft sinds 2015 een Nota Verbonden Partijen. Aanleiding voor het opstellen van de Nota Verbonden Partijen was behandeling van het Rekenkamerrapport 'Stellen, tellen en vertellen' over Het Plein, van de rekenkamercommissies Zutphen en Berkelland Bronckhorst Lochem Montferland (2014). Tijdens de behandeling vraagt de raad naar een Nota Verbonden Partijen, voor handvatten over rollen en informatievoorziening. Een Nota Verbonden Partijen was destijds al wel in Lochem opgesteld. De wens en urgentie blijkt vervolgens uit een aangenomen motie 'Spoed Nota Verbonden Partijen (2014-0024, december 2014). In deze motie vraagt de raad niet alleen om spoed met de Nota, maar ook om "eventuele besluiten rond nieuwe Gemeenschappelijke Regelingen op te schorten tot na de vaststelling van de nota Verbonden partijen door de raad".

Doelen van de Nota Verbonden Partijen zijn: "kwalitatief goede besluitvorming over de start en beëindiging van deelname aan verbonden partijen mogelijk maken" en "de relatie met de verbonden partijen en andere betrokkenen zodanig te organiseren dat de gemeentelijke doelstellingen op een efficiënte manier bereikt worden". De uitgangspunten die Zutphen hanteert om deze doelen te bereiken staan in kader A.

1. We hanteren een afwegingskader als hulpmiddel bij besluitvorming over het aangaan van een relatie met een verbonden partij.
2. De manier waarop we de relatie onderhouden hangt af van de omvang van het bestuurlijk belang en de omvang van het financieel belang.
3. Op basis van een periodieke inschatting van beide belangen komen we tot drie relatiearrangementen.
4. De drie arrangementen kennen elk een eigen invulling qua ambtelijke ondersteuning en overlegvormen.
5. In de arrangementen richten we aandacht op de voorkant van processen en op de gemeenschappelijkheid in het invullen van de eigenaars- en opdrachtgeverrol.
6. In arrangement 3 (hoog bestuurlijk en financieel belang) vertegenwoordigen verschillende portefeuillehouders in het college van B&W de opdrachtgevers- en eigenaarsrol, waarbij we ook afzonderlijke advieslijnen hanteren.
7. Er is geen sprake van gedwongen winkelnering voor ondersteunende diensten.
8. We werken vanuit het besef dat we niet de enige opdrachtgever en eigenaar zijn en zoeken daarom gericht naar de samenwerking en afstemming in de invulling van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.
9. We geven structureel aandacht aan ontwikkeling van kennis en ervaring rond het werken met verbonden partijen bij betrokkenen.

Kader A. Uitgangspunten Nota Verbonden Partijen Zutphen.

De Nota Verbonden Partijen biedt dus onder andere een praktisch afwegingskader, als hulpmiddel bij discussie over het aangaan van een relatie met een verbonden partij. Zutphen heeft hetzelfde 'stroomschema' gebruikt als Lochem (zie figuur 2). Het principe van Zutphen is een voorkeur voor een publieke rechtsvorm (gemeenschappelijke regeling) in plaats van een private rechtsvorm (NVs en stichting) bij dit afwegingskader, "in lijn met de wetgever".



Figuur 2 Stroomschema: afwegingskader als hulpmiddel bij besluitvorming over het aangaan van een relatie met een verbonden partij
Uit: Nota Verbonden Partijen Zutphen 2015

Een ander belangrijk principe van Zutphen met de Nota Verbonden Partijen is aandacht voor de ‘voorkant’ van het proces, bij overweging van deelname aan een verbonden partij. Het is “belangrijk om bij de start daarvan goed aan te geven wat de doelen zijn die met het deelnemen aan de verbonden partij nagestreefd worden. Op die manier is daarna gemakkelijker na te gaan in welke mate en tegen welke inzet van middelen deze doelen gerealiseerd worden” (toelichting bij uitgangspunt 5, Nota Verbonden Partijen). In lijn met genoemde aandacht voor de ‘voorkant’ van het proces: de gemeentelijke organisatie heeft het idee, in samenwerking met griffie, om belangrijke ontwikkelingen rond verbonden partijen tijdig in beeld te brengen voor de raad (2017). Als mogelijkheid wordt een jaarlijks Forum in januari genoemd. Dit is een aanvulling op de formele mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op de begroting van een verbonden partij (zoals vastgelegd in de WGR art 35, zie ook Notitie Verbonden Partijen, BBV). Naast losse zienswijzen per gemeente, is het mogelijk om meer gezamenlijk als gemeenten op te treden richting eigenaar van een verbonden partij. Zo speelde in Zutphen ook het idee (2017) om financiële en beleidsmatige kaders te maken in samenwerking met Lochem, die vervolgens gebruikt kunnen worden bij de begroting van Het Plein (dit vóór besluit tot voornemen tot opheffen van gemeenschappelijke regeling Het Plein, Forum 20/11/17).

In het besluit Nota Verbonden Partij staat aangegeven dat het college periodiek (jaarlijks) een werkplan zal opstellen, onder andere met actiepunten die voortkomen uit bepaalde relatiearrangementen. Het werkplan zal voor de raad beschikbaar worden gesteld, voor beeldvorming over de relaties. Tevens geeft het college aan dat in dit werkplan waarschijnlijk ook de informatiebehoefte op maat zullen staan, bij ‘heel belangrijk’ arrangementen. De werkplannen zijn tot nu toe niet opgesteld.

3.2 Zutphense praktijk

We beschrijven de praktijk van Zutphens taken op afstand in ontwerp-, uitvoerings- en bijsturingsfasen, aan de hand van de normen en verwachtingen uit het algemeen referentiekader (zie hfst 2). De cases Kaardebol, Tribuut en Musea zijn hierbij illustratief, om lessen uit te kunnen trekken voor andere taken op afstand (zie hfst 1.4 methode). Kaardebol en Musea waren in onze onderzoeksperiode in ontwerpfase; Tribuut in uitvoeringsfase. Voor (meer) voorbeelden in uitvoerings- en bijsturingsfase noemen we daarom enkele andere taken die op afstand in uitvoering zijn.

3.2.1 Ontwerpfase

Aanleiding voor ‘taken op afstand’

De Kerntakendiscussie in Zutphen in 2010/2011 was een belangrijke aanleiding om -te overwegen- diverse taken op afstand te zetten. De Kerntakendiscussie ging samen met een bezuinigingsopgave van 12 miljoen euro. De raad⁷ deed diverse voorstellen om dit te behalen, zoals meer inzet van de

⁷ De raad deed als eerste voorstellen, in twee adviserende Forums. Later was het college aan zet (waaronder raadsvoorstel Kerntakendiscussie en de Strategische Agenda 2012). Deze werkwijze vonden sommige fracties correct, maar keurden andere fracties af: “[h]et college speelt meestal Sinterklaas als er geld over is, maar nu er bezuinigd moet worden, geeft het niet thuis en vraagt het aan de raad welke pakjes straks niet meer uitgedeeld mogen worden...”.

samenleving en een compactere gemeentelijke organisatie (Forum 2/12/10 en 16/12/10). Een deel van de voorstellen betrof het op afstand zetten van taken. De raad sprak concreet over uitbesteding van administratie, ICT, inning gemeentelijke belastingen, onderhoud gebouwen en vastgoed. Verder noemden meerdere fracties specifiek het zwembad als bezuinigingspost: een “sober en doelmatig Graaf Ottobad”, met als alternatief privatisering en/of een nieuw bad en/of een andere vorm van exploitatie. Ook stelden fracties samenwerking voor, bijvoorbeeld, rond bedrijfsvoering, inkoop en aanbesteding. En “[m]en mag zich oprecht afvragen of er vijf directeuren in de cultuursector nodig zijn. Regionale samenwerking met andere theaters of culturele instellingen zou wenselijk zijn.” Daarnaast sprak de raad over financiële voordelen van fysieke samenvoeging van functies, herhuisvesting en/of multifunctioneel ruimtegebruik, inclusief besparing op energie. Zo werden musea Henriëtte Polak en het Stedelijk, bibliotheek van Warnsveld met Zutphen en Hanzehof genoemd. “Er zijn incurante gebouwen waarmee erg veel onderhoud is gemoeid en gebouwen die verhuurd worden tegen symbolische bedragen, terwijl de gemeente voor veel instanties ruimtegebrek heeft”. Ook aanvullende suggesties kwamen daarbij ter sprake, zoals het onderbrengen van musea in een stichting. Tot slot stelden fracties voor om (niet-wettelijke) taken af stoten, zoals natuureducatie. Geluiden ‘tegen’ taken op afstand waren op dat moment beperkt. Na maatschappelijke consultatie kwam het college met een raadvoorstel aan de raad: ‘Kerntakendiscussie - Voorstel aan de gemeenteraad: Versoberen en gericht investeren’ (28/4/11). Voor de uitwerking van diverse onderdelen van het Kerntakentrajec werden bestuurlijke

Kaardebol. Met de bestuurlijke taakgroep Kaardebol lag er een grote bezuinigingsopgave. Daarnaast leefde sterk het gevoel dat de invulling anders zou kunnen; er werd daarbij ‘afscheid’ genomen van natuur- en milieueducatie (NME). Opeenvolgende argumenten om invulling te geven, en exploitatie op afstand te zetten (jaartal, met de op dat moment betrokken/beoogde exploitant):

1. *2013 Atelier 3D:* bedrijfseconomisch, duurzaamheid en maatschappelijke aspecten.
2. *2016 Driekant:* geen expliciete argumenten, geen raadsbesluit - uitvoering vanuit vastgoed.
3. *2017 Cambio:* dragende partij, voor een gezonde en duurzame exploitatie, vanuit scenario ‘participatie en onderwijs’. Ook: handhaven positie huidige gebruikers (inclusief belang natuureducatie).

Tribuut. Bezuiniging door formatiereductie via samenwerking en minder inhuur waren hoofdargumenten om deel te nemen aan een regionale belastingorganisatie. Deze schaalgrootte zou financieel voordeel opleveren, maar ook: efficiency, specialisatie, continuïteit, innovatie en voldoen aan wijzigende regelgeving.

Musea. Een besluit om culturele functies in het Broederenklooster te clusteren is na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 herzien, mede door lokale weerstand tegen locatie. Wel is besloten tot externe verzelfstandiging van de musea, in Hof van Heeckeren. Argumenten voor verzelfstandiging, volgens het besluit: een heldere sturingsrelatie tussen gemeente (beleid) en musea (uitvoering); meer speelruimte voor genereren van extra inkomsten, op ‘ondernemende’ wijze; meer zakelijke aanpak (kostenbewustzijn, besluit- en slagvaardigheid).

Kader B. Argumenten cases taken op afstand

taakgroepen voorgesteld: voor de Kaardebol, het nieuwe zwembad, clustering culturele functies in het Broederenklooster, centrum voor podiumkunsten (Hanzehof en Muzehof), samenwerking Het Plein en Delta. Met de opvolgende Strategische Agenda 2012-2015 werd de implementatie van de besluiten met betrekking tot de kerntaken bevestigd, inclusief een vastgestelde formatiereductie van 50 fte in 2015, en bezuinigingsmaatregelen op gebied van personele kosten.

Andere argumenten

De Kerntakendiscussie was dus een grote aanleiding om diverse taken in Zutphen op afstand te zetten. Argumenten waren in eerste instantie financieel. Bij de uitwerking van specifieke voornemens om taken op afstand te

zetten speelden ook aanvullende praktische en inhoudelijke argumenten een rol (zie kader B, voor cases als voorbeeld).

Daarnaast speelden ook tegen-argumenten bij het op afstand zetten van taken, van een principieel 'nee' - vanwege beperking van democratische legitimiteit - tot specifieke tegenargumenten. Een voorbeeld van dat laatste is de locatie Epe van de een gezamenlijke belastingorganisatie Tribuut. Dit tegenargument is, in dit geval, omgezet in een randvoorwaarde in besluitvorming (zie onder 3.2.3 uitvoering).

De raad van Zutphen neemt, in lijn met haar volksvertegenwoordigende taak, belangen en 'geluiden' uit de samenleving mee bij besluitvorming. Daarbij gaat het om *zorgen over gevolgen* van het op afstand zetten (zoals locatie Tribuut) of om grote *maatschappelijke betrokkenheid* bij de taak (zoals Kaardebol).

Financiële focus?

Hebben bezuinigingen en efficiency als belangrijkste aanleiding voor het op afstand zetten van taken in Zutphen andere argumenten 'overschaduw'd? Is het gevolg van een financiële focus dat andere argumenten in uitvoerings- en bijsturingsfasen worden 'vergeten'? De raad verschilt hierover van mening (Forum 23/10/17). Sommige fracties bevestigen, soms tot ongenoegen, dat veel verzelfstandigingen voortkomen uit bezuinigingen. Een genoemd risico van deze financiële focus is dat je als raad 'te laat' bent bij niet-financiële incidenten, zoals het conflict van partijen rond de Kaardebol. Andere fracties geven aan dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de raad om in de gaten te houden of zaken op orde zijn. Ook werd gesteld dat andere maatschappelijke argumenten dan financiën een rol speelden, misschien zelfs een grotere rol, bij het op afstand zetten van taken in Zutphen.

Voornemen en voorbereiding

Met de kerntakendiscussie en Strategische Agenda 2012 werden wijziging rond onze drie cases ingezet. Er kwamen bestuurlijk taakgroepen met opdrachten voor de Kaardebol en voor clustering culturele functies in het Broederenklooster. In 2014 deed Zutphen mee aan een haalbaarheidsonderzoek naar een belastingsamenwerking met Deventer, Wijhe, Raalte en Olst. De mogelijkheid tot het op afstand zetten van taakuitvoering kwam in onze cases dus niet als verrassing. De raad is tijdens het ontwerpproces wel eens laat betrokken, waardoor haar rol en invloed beperkter kon zijn. Dat was het geval in de casus Tribuut. Hier ontstonden problemen met bovengenoemde samenwerkingsplannen met Deventer, Wijhe, Raalte en Olst. Hierna zochten Zutphen en Lochem aansluiting bij een voorgenomen samenwerking tussen Apeldoorn, Voorst en Epe. Doordat deze gemeenten al samen aan het verkennen waren, was er 'druk' en 'haast' om snelle besluiten te nemen. Bovendien bleek de locatie Epe op dat moment al een soort van 'voldongen feit', terwijl Zutphen ook een locatie ter beschikking had gesteld. Het personeel van Zutphen was ontevreden met de locatie Epe, maar de raad had op dat moment geen invloed meer op de locatie.

Beoogde effecten

De politieke, financiële en praktische argumenten om een taak op afstand te zetten geven antwoord op de waarom-vraag. In praktijk lijken college en raad van Zutphen, na een keuze om een taak op afstand te zetten, weinig terug te komen op deze (financiële en praktische) waarom-vraag.

In relatie met de waarom-vraag staat de waarvoor-vraag van een taak op afstand: de gemeentelijke opgave, waaronder een wettelijke taak of maatschappelijke doelstelling voor Zutphen. Taken op afstand kunnen 1 op 1 een gemeentelijke opgave zijn (voorbeeld Tribuut). Een taak op afstand kan ook indirecter bijdragen aan realisatie van een gemeentelijke opgave (voorbeeld Kaardebol en Musea). In feite is de taak op afstand dan een 'inzet op afstand'. Een antwoord op de waarvoor-vraag staat onder de 'beoogde effecten' van een raadsvoorstel (zie kader C).

Met het raadsbesluit 'Keuze van een toekomstscenario voor De Kas' (2017) is het 'beoogd effect': "... een inhoudelijk goede en financieel verantwoorde toekomst van De Kas beoogd". Programma 'Duurzame Leefomgeving'.

Met het raadsbesluit 'Toestemming voor oprichting gemeenschappelijke regeling regionale belastingorganisatie Tribuut' (2015) is het 'beoogd effect': "Het realiseren van een toekomstbestendige gemeentelijke bedrijfsvoering op het taakveld belastingen en WOZ tegen zo laag mogelijke kosten." Programma's 'Organisatie' en 'Financien'.

Met het raadsbesluit 'Verzelfstandiging Musea' (2017) is het 'beoogd effect': "Koers ingezet en randvoorwaarden bepaald voor een externe verzelfstandiging van de Musea Zutphen waarbij de mogelijkheden voor cultureel ondernemerschap ten volle kunnen worden benut". Programma 'Aantrekkelijke stad, met een sterke economie'.

Kader C. Beoogde effecten cases taken op afstand

In het geval van de cases in dit onderzoek zijn de effecten breed gedefinieerd. Specificaties van, bijvoorbeeld, 'toekomstbestendig' of 'ten volle benutten' ontbreken. Dat maakt het lastig om effecten te meten (kwantitatief) of te volgen (kwalitatief); controle is daardoor ook lastig (zie 3.2.3).

Om als raad een overweging te maken of het op afstand zetten van een taak de beoogde effecten zal bereiken, kan informatie over een alternatief helpen. Wat zijn bijvoorbeeld effecten voor het genoemde cultureel ondernemerschap (zie kader C) van het *niet* verzelfstandigen van Musea? Alternatieven zijn geen standaard onderdeel van raadsvoorstellen in Zutphen. In onze cases staan in de genoemde besluiten geen (effecten van) alternatieven genoemd.

Inzicht in vorm en zeggenschap

Voor goede besluitvorming over de organisatie- en rechtsvorm van de beoogde taakuitvoering op afstand is inzicht in mogelijke vormen nodig. Voor keuzes - specifiek rond het aangaan een relatie met een Verbonden Partij - heeft Zutphen de Nota Verbonden Partijen (zie hfst 3.1.2). De Nota bevat een eenvoudig stroomschema waaruit de keuze voor, bijvoorbeeld, een gemeenschappelijke regeling, stichting of subsidiering kan volgen (zie figuur 2, hfst 3.1.2).

In praktijk blijkt, zo geeft de gemeentelijke organisatie ook aan, dat het stroomschema vooral werkt bij stabiele situaties en minder bij strategische (her)overwegingen. Bij Tribuut is het schema gebruikt in het besluit. Ook is in dat geval voldaan aan het voorkeursprincipe van werken met publieke rechtsvormen. De situatie rond, bijvoorbeeld, Het Plein is complexer: hoe 'verklaart' het schema op het ene moment de keuze tot gemeenschappelijke regeling van Het Plein, en op het andere moment

de keuze voor beëindiging van gemeenschappelijke regeling van Het Plein? In die situatie speelt meer. In het geval van verzelfstandiging Musea is de Nota noch gebruikt door college noch door raad. Ook in de haalbaarheidsstudie uit 2016 voor verzelfstandiging van de Musea wordt de Nota niet genoemd. In die studie staat, onjuist: “De gemeente Zutphen heeft geen algemeen kader geformuleerd voor de verzelfstandiging van gemeentelijke taken”. In het geval van de Kaardebol was de Nota er nog niet bij de keuze voor de eerste twee exploitanten, maar wel bij de keuze voor de derde exploitant (Cambio). Daar is geen relatie met een formele verbonden partij aangegaan, maar het stroomschema had ook gebruikt kunnen worden om de rol van de gemeente (opdrachtgever, subsidiering) helder te maken. De Nota Verbonden Partijen wordt dus niet altijd gebruikt op momenten dat het wel een hulpmiddel had kunnen zijn. Ook uit onze interviews en analyse van forum/raad lijkt dat de Nota (nog) weinig ‘leeft’, bij zowel college als raad. Bij de totstandkoming van de Nota is destijds een training gegeven. In hoeverre deze heeft bijgedragen aan meer inzicht van de raad, bijvoorbeeld over verantwoordelijkheden of mogelijkheden van invloed, is lastig te meten.

Goede informatie over organisatie- en rechtsvormen in besluitvorming gaat over meer dan het gebruik van het stroomschema uit de Nota Verbonden Partijen. Wat zijn bijvoorbeeld voor- en nadelen van alternatieve vormen van de betreffende taakuitvoering? Zo staat in het besluit Tribuut: “Andere samenwerkingsvormen bieden onvoldoende schaalvoordelen (zoals in een netwerkoevereenkomst) en minder sturingsmogelijkheden op de uitvoering (zoals een dienstverleningsovereenkomst)”. Ook in de haalbaarheidsstudie van de Musea staan meerdere vormen voor de externe verzelfstandiging beschreven: twee beschikbare vormen met voor- en nadelen (NV en stichting), plus een vorm met reden waarom deze afvalt als mogelijkheid (BV). Uit Forum en raadsvergadering van de Kaardebol (3/7/17), bij de derde keuze voor een exploitant, lijkt de informatie over organisatievorm en zeggenschap niet toereikend: “Waarom ligt het risico bij de gemeente?”, “Hoe krijgen de huurders een stem?”, “Wie is nu uiteindelijk de baas? Is dat de gemeente als verhuurder of is dat Cambio als dragende partij?” etc.. Gezien de hectische voorgeschiedenis, is in dit geval onduidelijk of vragen voortkomen uit onvoldoende informatie, weinig vertrouwen, of andere oorzaken. Overigens was een raadsbesluit formeel niet nodig, maar heeft het college gezien de voorgeschiedenis wel gekozen om de raad in het proces mee te nemen.

In bijbehorende stukken bij besluit toekomstscenario’s voor de Kaardebol staan de verantwoordelijkheden van een ieder concreet aangegeven in de tekst. Ook in casus Musea staan verschillende verantwoordelijkheden in het besluit. In het geval van Tribuut staan deze tevens in de gemeenschappelijke regelingen. Zie tabel III.

Tabel III: Organisatievorm en verantwoordelijkheden in cases

	<i>Vorm taakuitvoerder (zie ook figuur 1)</i>	<i>Verantwoordelijkheden raad en college</i>
Tribuut	Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), onder gemeenschappelijke regeling Lichte collegeregeling: enkelvoudig bestuur	Raad: vaststellen beleid, belastingverordening en tarieven. Wethouder als lid van bestuur: regie op uitvoering
Musea	Stichting. Bestuur/directiemodel.	Raad, na verzelfstandiging: inhoudelijke en financiële kaderstelling, via subsidieverordeningen/overeenkomst. Gemeente: eigendom collectie en gebouwen - verhuurder.
Kaardebol	Exploitant terrein: 'dragende partij' is Cambio: regie over exploitatie.	Raad: besluit toekomstscenario Gemeente: eigenaar en verhuurder. Met gebruikers als huurders.

Afspraken over informatievoorziening

Informatie is cruciaal voor controle van de raad op effecten, en voor inspelen op andere ontwikkelingen. Fracties stellen in ontwerpfase diverse vragen over informatievoorziening bij het op afstand zetten van taken, zoals in casus Tribuut: "Hoe informeert het college de raad over de risicobeheersing?", "Hoe gaat de raad straks communiceren met Tribuut? Komt er bijvoorbeeld een voortgangsrapportage? Kan het college toezeggen dat het zorgt voor zo'n actieve informatievoorziening? ... Wat gebeurt er bij een flinke tegenvaller? Hoe gaat het college de raad dan informeren?". Het college antwoordt: "Tribuut zal bestuursrapportages voor de gemeente gaan opstellen. Zo gaat zij de raad informeren." De wijze waarop in uitvoering- en bijsturingsfase informatievoorziening plaatsvindt, volgt formeel uit benoemde organisatievorm en verantwoordelijkheden. Zo geldt voor Tribuut bijvoorbeeld de werkwijze volgens de gemeenschappelijke regeling⁸. "Het bestuur geeft aan de gemeenteraden alle gevraagde inlichtingen" en "Het bestuur [zendt] de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de concept jaarrekening aan de gemeenteraden van de deelnemers" (gemeenschappelijke regeling Tribuut). Bij de musea zal informatievoorziening voortkomen uit de subsidierelatie na verzelfstandiging, met mogelijkheid tot invloed van de raad via inhoudelijke en financiële kaderstelling. In het besluit toekomstscenario van de Kas (Kaardebol) wordt wel aangegeven dat de raad in ontwerp- en implementatiefasen verder wordt geïnformeerd (zie ook 3.2.3), maar staan nog geen duidelijke afspraken over hoe de informatievoorziening in uitvoeringsfase organiseren (indien gewenst). Tot slot, voor een deel van de taken op afstand, staat beknopte (financiële) informatie, in begroting en jaarverslag in de paragraaf Verbonden Partijen.

Afspraken over grote wijzigingen

Net als bij afspraken over reguliere informatievoorziening (vorig punt), geldt voor afspraken bij grote wijzigingen dat er voor taakuitvoering onder gemeenschappelijke regeling (zoals Tribuut) kaders zijn.

⁸ Voor taakuitvoering via de Wgr zijn dus afspraken over informatievoorziening en verantwoordingsmechanismen. Volgens het landelijk regeerakkoord 2017–2021 wordt de Wgr verbeterd: "Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen."

Voorbeeld is uittreding uit de gemeenschappelijke regeling. In andere gevallen maken college en raad doorgaans niet bij voorbaat afspraken over hoe te handelen bij grote veranderingen. Hier geldt in ieder geval 'de actieve informatieplicht' van het college richting raad.

3.2.3 Uitvoeringsfase

Implementatie: inzicht in stappen

Na het besluit waarmee een taak (voornemens) op afstand wordt gezet, volgt implementatie. In deze implementatieperiode is vooral de (beoogde) uitvoerende partij aan zet, met invulling van governance, personeel, ict, etc.. De raad staat in deze periode zelf op afstand, maar zal -volgens afspraken- wel geïnformeerd worden over proces en uitkomsten. In de besluiten staat aangegeven, onder 'Communicatie/Vervolgtraject/Uitvoering', of en hoe de raad geïnformeerd wordt over implementatiestappen. Zie kader D voor voorbeelden hiervan van onze cases. In deze cases is vooral vastgelegd wat er gaat gebeuren of dát wordt geïnformeerd; afspraken over hoe de informatievoorziening georganiseerd zal worden tijdens implementatie, specifiek richting raad, ontbreken bij Tribuut en Musea.

Kaardebol: "... Voor 1 november 2017 zal er een eerste opzet liggen van de boogde exploitatie van De Kas voor 2018, met voorstellen voor nieuwe huurders/gebruikers en afspraken met huidige gebruikers. ... De raad zal over de exploitatieopzet worden geïnformeerd."

Tribuut: "In de aanloop naar de nieuwe organisatie zullen burgers, instellingen, medewerkers en overige betrokkenen worden geïnformeerd over de nieuwe belastingorganisatie. Een en ander wordt uitgewerkt in een communicatieplan."

Musea: "Na besluitvorming in de zomer 2017 zal als eerste de Stichting formeel opgericht worden. Hierna worden de overeenkomsten tussen de gemeente en de Stichting ondertekend en wordt de organisatie ingericht. Voor personeelszaken (HRM), ICT, financiële administratie en facilitair worden, samen met de bedrijven die dit voor de Stichting uit gaan voeren en de betrokken gemeentelijke teams, implementatieplannen opgesteld. Het uitvoeren van deze plannen, zoals het aanstellen van personeel en het inrichten van de ICT, zal voornamelijk voor 1 januari 2018 plaatsvinden. ... "

Kader D. Communicatie over vervolg, volgens besluiten cases taken op afstand

Controle van effecten

In ontwerpfase zijn in besluitvorming, als het goed is, afspraken gemaakt over informatievoorziening. In uitvoeringsfase is de vraag of deze informatie voldoende is voor controle van maatschappelijke effecten. En in hoeverre kan, met deze informatie, worden gevolgd of de initieel beoogde effecten met het op afstand zetten (zie voorbeelden kader C) zijn behaald? Van de cases bevindt alleen Tribuut zich in onze onderzoeksperiode in uitvoeringsfase. Informatievoorziening richting raad vindt plaats, zoals aangegeven, via rapportages volgens de planning- en controlcyclus. Zo besprak de raad in een Forum de Kadernota 2018 - 2021 en Jaarstukken 2016 van Tribuut, aan de hand van betreffende stukken; daarbij gaf het college een beeld aan de raad hoe het eerste jaar van Tribuut is verlopen (8/5/2017). Tijdens dit Forum kwamen vragen van fracties, onder andere: "in hoeverre de besparing van € 0,6 mln. is gerealiseerd die is beoogd met de oprichting van Tribuut" en "wat de kwaliteit is van de dienstverlening door Tribuut (bijvoorbeeld met betrekking tot bezwaar en beroep) en hoe het gaat met het personeel dat destijds is geconfronteerd met de oprichting van Tribuut". De

wethouder gaf aan “dat de beoogde besparing van € 0,6 mln. jaarlijks wordt gerealiseerd. De afhandeling van bezwaren gebeurt binnen de gestelde termijnen en het aantal bezwaarschriften is gedaald. Van de medewerkers die zijn meegegaan naar Tribuut zijn er drie teruggekeerd bij de gemeente Zutphen. Van de overigen zijn er geen signalen dat het niet goed gaat...”. In dit Forum is dus gesproken over maatschappelijke effecten, inclusief initieel beoogde effecten van taakuitvoering op afstand.

Controle van randvoorwaarden

De raad kan bij besluitvorming randvoorwaarden meegeven voor implementatie en uitvoering van de betreffende taak. Bij Tribuut waren dit, bijvoorbeeld, randvoorwaarden rond personeel (reiskostenvergoeding en baangarantie) en het belang van een loketfunctie (zie tekstbox 1).

Tekstbox 1.

Naar aanleiding van de locatiekeuze voor Tribuut, Epe, heeft de raad in de ontwerpfasen van Tribuut gesproken over het belang van een loketfunctie in Zutphen (Forum 20/4/15 ‘Toestemming voor oprichting gemeenschappelijke regeling regionale belastingorganisatie Tribuut’). In de kanttekening van het raadsvoorstel staat vervolgens dat “indien het nodig is inwoners en bedrijven persoonlijk te woord te staan wordt er een tijdelijk loket ingericht waar op afspraak wordt gewerkt”. De wethouder geeft aan dat dit een toezegging was; in praktijk waren er mensen beschikbaar om vragenstellers te ontvangen, voor een aantal weken. Volgens de gemeentelijke organisatie is het loket voor vragen en hulp er niet gekomen. De raad geeft zelf aan (Forum 23/10/17 ‘Rekenkameronderzoek ‘taken op afstand’ - ervaringen raad’) niet direct te weten wat de randvoorwaarden waren rond het loket en óf is voldaan aan de toezegging.

In dit voorbeeld, loketfunctie bij Tribuut, is de randvoorwaarde ‘zacht’: de randvoorwaarde staat niet als besluitpunt, maar onder de toelichting. Hierdoor is de randvoorwaarde ‘verstopt’ en vervolgens vergeten, zo blijkt. Overigens kunnen college en raad ook ‘harde’ randvoorwaarden vergeten. Daarbij is de vraag in hoeverre de raad geïnformeerd wil worden over het voldoen aan randvoorwaarden, naast informatievoorziening over algemene voortgang en effecten? De raad verschilt van mening over de noodzaak en wens tot informatie, voor het volgen van uitvoering van randvoorwaarden. De ene fractie zegt dat het draait om vertrouwen in college en uitvoering. Een andere fractie zegt “vertrouwen is goed, controle is beter”. De grootte van maatschappelijke ‘schade’ van het niet nakomen van randvoorwaarden kan bepalend zijn bij de invulling van controle.

Onverwachte ontwikkelingen: informatie

Onder ontwerpfasen (hfst 3.2.2) staat aangegeven in hoeverre afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening. Dit betreft informatievoorziening over reguliere taakuitvoering, voor controle van effecten. Voor informatievoorziening rond ‘onverwachte’ ontwikkelingen zijn geen specifieke afspraken in onze cases. Een compleet en actueel beeld van reguliere taakuitvoering geeft de raad in ieder geval een eerste hulpmiddel bij ‘onverwachte’ ontwikkelingen, maar lijkt (indien aanwezig) niet voldoende. Daarnaast geldt altijd de actieve informatieplicht van het college. In de casus Kaardebol is de raad bij ‘onverwachte’ ontwikkelingen echter slecht geïnformeerd en verder ‘op afstand’ gekomen (zie tekstbox 2).

Tekstbox 2.

Tijdens de implementatieperiode van exploitatie door Atelier 3D van de Kaardebol ontstond brand in het gebouw. Hierna werd het voor Atelier 3D niet meer mogelijk om de geplande huur op te brengen. Atelier 3D ging failliet; zij heeft de opdracht teruggegeven. Dit gebeurde nog voordat de huurovereenkomst met de gemeente was gesloten. Deze onverwachte ontwikkelingen vroegen om nieuwe stappen. Daarbij ontstond 'haast' om een nieuwe exploitant te zoeken: "we wilden het snel regelen" (wethouder). Team Vastgoed heeft Driekant aangedragen. In deze periode is de raad beperkt geïnformeerd en betrokken geweest terwijl, gezien de urgentie en behoefte, betrokkenheid van de raad wel gepast was geweest. Driekant heeft het contract binnen zes maanden stopgezet. Bij de derde maal zoeken naar een exploitant is de raad juist wel betrokken. Hoewel dit qua omvang en type taak niet verplicht is, heeft de raad bij besluit 'toekomstscenario de Kas' een inhoudelijke scenario meegegeven en afspraken over informatie over implementatie.

Netwerkinformatie

Zoals aangegeven gelden regels rond informatievoorziening voor samenwerkingen onder de Wgr (zoals Tribuut). Bij lichtere vormen van samenwerking of andere (enkelzijdige) vormen van taakuitvoering (zie figuur 1 voor voorbeelden, waaronder Musea en Kaardebol) is een risico dat informatievoorziening over uitvoering niet of slechter georganiseerd is. Bij de standaard wgr-constructies, maar misschien nog wel méér bij lichtere vormen van taakuitvoering op afstand, kan het belang van informatie uit andere bronnen belangrijk zijn: netwerkinformatie. Denk aan informatie van burgers (bijvoorbeeld als klant of publiek), of bijvoorbeeld van andere gemeenteraden (als daar mee wordt samengewerkt). Wat is de waarde van deze netwerkinformatie? De raad in Zutphen geeft aan dat zowel de formele rapportages als ook de geluiden uit het maatschappelijk veld van belang zijn. Fracties lijken nog weinig samen te werken met andere gemeenteraden bij samenwerkingsverbanden. We hebben geen volledig zicht in hoeverre de raad via 'achterban' informatie krijgt (over uitvoering). Bij de problemen rond Kaardebol met Driekant (zie laatste tekstbox), resulterend in een motie van afkeuring richting de wethouder, speelde dergelijke informatie een belangrijke rol. Het netwerk van de raad in de Kaardebol en de media gaven de raad informatie over wat speelde. Over dergelijke 'externe' informatie merkt de wethouder echter op, dat je als raad moet waken om niet slechts vanuit één initiatief te praten, maar vanuit het algemeen belang. Vraag blijft daarmee staan (zie ook motie netwerkorganisatie in hfst 3.1.1): hoe geven college en raad invulling aan hun verbindende rol binnen het netwerk van betrokkenen?

Formeel versus informeel

Had betere en eerdere (reguliere) informatievoorziening problemen en afkeuring in de situatie van Kaardebol kunnen voorkomen? Gebrekkige informatie zal niet de enige oorzaak zijn in zulke situaties. Wellicht was onduidelijkheid over de rol van college en raad een grotere oorzaak van problemen bij de Kaardebol: wie grijpt wanneer in? De Kaardebol is een 'kleine' taak op afstand. Onze indruk is dat juist bij zulke 'lichtere' taken op afstand, de onduidelijkheid rond verantwoordelijkheden van college en raad bij problemen het grootst is. Zo ontstonden in onze onderzoeksperiode verdere problemen rond verhoudingen bij zwembad IJsselslag (conflict bestuur en huurder). Het college zag in eerste instantie geen formele rol in deze situatie, maar heeft later het bestuur vervangen door een interimbestuur. De raad heeft tevens een motie aangenomen voor een 'extern onafhankelijk onderzoek naar de problemen van het zwembad' (20/11/2017). Juist bij dergelijke acute situaties,

maar op 'grijs' gebied qua bevoegdheden, is ingrijpen van het college soms gewenst en nodig volgens raad, maar niet (direct) vanzelfsprekend voor college.

3.2.3 Bijsturingsfase

Evaluaties

Wat zijn ervaringen en wensen van de raad rond bijsturing van taakuitvoering op afstand? Een enkele fractie geeft aan weinig behoefte te hebben om als raad proactief bij te sturen: "pas ingrijpen als het niet goed gaat is een kenmerk voor het op afstand zetten van taken". Dit past ook bij de wens van fracties om 'vertrouwen' in college en uitvoerder centraal te zetten, in plaats van wantrouwen. Een andere fractie geeft aan dat de raad in sommige situaties zelf juist veel proactiever had moeten optreden, zoals bij de incidenten rond de Kaardebol. Daarbij "zijn wij als raad tekort geschoten", 'aan de voorkant' van dat proces. Meerdere fracties geven aan dat het belangrijk is om 'aan de voorkant' duidelijke afspraken te maken, in dit geval, over evaluatie. "Als je meegeeft hoe je geïnformeerd wilt worden, is dat je instrument om te kunnen controleren". Informatie is geen directe preventie of oplossing voor incidenten rond taakuitvoering op afstand, maar wel een hulpmiddel voor transparante controle en tijdig ingrijpen. Zo kan informatie ook 'vertrouwen' geven tussen college en raad.

De wens van meerdere fracties is dus om 'aan de voorkant' duidelijke afspraken te maken. Onze indruk is echter dat in raadsvoorstellen rond taken op afstand niet vaak staat dát evaluatie gewenst is, laat staan hóe deze ingevuld moet worden: waarop, wie-informeert-wie, wanneer, over wat? In de besluiten van cases Tribuut en Musea staan geen afspraken over evaluatie van (specifieke onderdelen van) het implementatieproces of (specifieke onderdelen van) de eerste periodes van uitvoering. In het besluit 'keuze van toekomstscenario de Kas' staan onder 'vervolgtraject' wel twee momenten waarop evaluatie zal plaatsvinden. Namelijk (1) "in december 2017 zal er een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van de ontwikkeling en de wederzijdse rollen. Eventuele aanpassing van afspraken is naar aanleiding daarvan mogelijk" en (2) "aan het eind van 2018 volgt een tweede evaluatie. De raad zal over de exploitatieopzet worden geïnformeerd". De inhoud en aanpak van deze evaluaties is (nog) niet scherp verwoord; een afwegingskader ontbreekt.

Heroverwegingen

Op basis van politiek-maatschappelijke ontwikkelingen in Zutphen of landelijk en/of veranderingen bij de taakuitvoerder, kan besloten worden tot wijzigingen van taakuitvoering op afstand. Wijzigingen kunnen gaan over invulling van de taak op afstand (bijvoorbeeld de organisatievorm), deelname aan een gemeenschappelijke regeling, keuze voor taakuitvoerder, of (daarmee) over het op afstand zetten zelf. In onze drie cases hebben dergelijke heroverwegingen niet (expliciet) plaatsgevonden. Een dergelijke heroverweging had bijvoorbeeld gekund in periodes na bijzondere ontwikkelingen of afzeggingen, zoals: na beëindiging van Atelier 3D en Driekant met Kaardebol, of nadat een mogelijke samenwerking rond belastingsamenwerking van Zutphen met Deventer, Wijhe, Raalte en Olst niet doorging. In de looptijd van dit onderzoek hebben wel grote heroverwegingen plaatsgevonden bij twee verbonden partijen van Zutphen: besluit uittreding gemeenschappelijke regelingen Delta en voornemen tot opheffing van gemeenschappelijke regeling van Het Plein. De Nota Verbonden Partijen van Zutphen is niet alleen een kader bij het aangaan van een relatie met

een verbonden partij, maar heeft als doel “kwalitatief goede besluitvorming over de start en beëindiging van deelname aan verbonden partijen mogelijk maken”. De inhoud van de Nota gaat echter vooral over keuzes bij het mogelijk aangaan van een nieuwe relatie met een verbonden partij en dus niet bij mogelijke beëindiging. Het eerder genoemde ‘stroomschema’ (figuur 2) lijkt niet bruikbaar bij overweging tot beëindiging: in de meeste gevallen zal de uitkomst van het ‘stroomschema’ hetzelfde zijn als bij overwegingen tot het aangaan van een relatie met een verbonden partij, namelijk dat er “aanleiding is over te gaan tot deelname aan een verbonden partij”. Andere richtinggevende uitgangspunten over beëindiging ontbreken in de Nota. Ook de kaders van Zutphen rond samenwerking (zie hfst 3.1) geven geen concreet principe of duiding voor het uittreden of opheffen van genoemde gemeenschappelijke regelingen.

Hoofdstuk 4. Korte analyse

Onderzoeksvraag (3.) Conclusie: referentie versus praktijk

- A. *In hoeverre zijn er discrepanties tussen normen en verwachtingen (onderzoeksvraag 1) en praktijk (onderzoeksvraag 2)?*
- B. *Wat kunnen we leren van deze discrepanties?*

4.1 Discrepanties

In hoofdstuk 3.1 en 3.2 staan de bevindingen van dit onderzoek: de rol van de raad bij taakuitvoering op afstand in Zutphen. Als we deze bevindingen naast het referentiekader zetten (tabel II, hoofdstuk 2) zien wij op hoofdlijnen de volgende discrepanties:

- Zutphen heeft geen *volledig(e)* kader(s) voor taakuitvoering op afstand; zo ontbreken bij de Nota Verbonden Partijen de beloofde werkplannen en kaders rond samenwerking geven geen principiële voorkeur van Zutphen bij belangrijke keuzes rond taakuitvoering op afstand. De *bruikbaarheid* (en bekendheid) van bestaande kaders is beperkt.
- Bij besluitvorming over taakuitvoering op afstand wordt slecht aangegeven over *welke effecten of onderwerpen* de raad geïnformeerd wil worden én *hoe* de informatievoorziening te organiseren.
- De wensen en eisen van de raad in de ontwerpfase worden soms niet goed *vertaald* in randvoorwaarden in besluitpunten; inzicht in *borging* (en controle) van dergelijke randvoorwaarden is daardoor matig.
- In de ontwerpfase zijn taken en verantwoordelijkheden van raad en anderen doorgaans *duidelijk op papier* gezet (in haalbaarheidsstudie, besluit of verwijzing naar regelgeving). In de uitvoeringsfase, bij probleemsituaties, blijkt deze duidelijkheid op papier er in praktijk echter vaak niet te zijn. Zo ontstaat commotie, wanneer optreden door het college *formeel geen* bevoegdheid is *maar wel verwacht* of gewenst wordt door de raad.
- Bij incidenten of heroverwegingen werkt het *gebrek aan actuele informatie* (naast formele rapportages) belemmerend; de raad maakt echter ook gebruik van '*netwerkinformatie*' voor het verkrijgen van een goed beeld van de situatie.

Wat kunnen we leren van deze discrepanties? **In lijn met deze korte analyse geven wij uitgebreide conclusies en concrete aanbevelingen voor de raad in hoofdstuk 5.**

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk trekken wij conclusies, door antwoord te geven op de eerder gestelde onderzoeksvraag 1 (referentiekader) en onderzoeksvraag 2 (praktijk van Zutphen). Deze conclusies bouwen voort op de korte analyse uit hoofdstuk 4: analyse van discrepanties tussen het referentiekader en de praktijk (onderzoeksvraag 3).

Antwoorden op onderzoeksvraag 4, de aanbevelingen, staan gegeven na elke afzonderlijke tussenconclusie (antwoorden op onderzoeksvragen 1 en 2). Dit zijn aanbevelingen voor de raad van Zutphen, wat betreft haar rol en relatie tot anderen bij het op afstand zetten van taakuitvoering.

Onderzoeksvraag (4.) Aanbevelingen

- A. *Hoe kan de raad haar kaderstellende en controlerende rollende rol versterken?*
- B. *Hoe kunnen anderen (college, partij op afstand, etc.) hun bijdragen verbeteren, zodat de raad haar rol kan versterken?*

5.2 Referentiekader: de speelvelden

Onderzoeksvraag (1.) Referentie: normen en verwachtingen per fase

- A. *Wat is de kaderstellende rol van de raad bij het op afstand zetten van taken?*
- B. *Wat is de controlerende rol van de raad bij op afstand gezette taken?*
- C. *Wat zijn de rollen van anderen (college, organisatie op afstand, etc.)? En van welke middelen (informatie etc.) en interacties (afspraken etc.) met deze anderen is de raad afhankelijk, bij het vervullen van haar rol?*

Taakuitvoering op afstand kent diverse vormen (zie figuur 1, hoofdstuk 1). Iedere vorm heeft zijn eigen spelregels (zie ook discussie-box I). Een deel van deze spelregels komt voort uit wettelijke (landelijke) regelgeving. Op hoofdlijnen geldt voor de rol van de raad bij alle soorten taakuitvoering op afstand: zorg voor goede invulling op zowel strategisch-, tactisch- als operationeel niveau van de

Discussie I. Welk speelveld?

Een risico bij taakuitvoering op afstand is onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden. De raad van Zutphen vraagt inderdaad regelmatig hoe verantwoordelijkheden zijn of worden verdeeld, zowel bij taakuitvoering waarbij een gemeenschappelijke regeling geldt (voorbeeld Tribuut) als bij 'lichtere' vormen van taakuitvoering (voorbeeld Kaardebol). In een rapport over werkverhoudingen tussen politiek en bestuur in Zutphen wordt gesproken over het probleem van "kluitjesvoetbal" (Dijkstra 2015; ook genoemd in gesprekken voor dit onderzoek). Bij "kluitjesvoetbal" spelen zowel raad als college 'aanvaller' en storten zich op de voetbal om te scoren, zonder aandacht voor een coach of scheidsrechter.

Dit onderzoek laat zien dat het probleem, wat betreft taakuitvoering op afstand, anders ligt. Het probleem is niet dat politiek en bestuur hetzelfde doen op het 'voetbalveld', maar dat vaak niet bekend lijkt welke sport wordt beoefend. Taken op afstand betreffen diverse 'sporten', met diverse 'sportvelden' en 'spelregels'. Stap één is daarom weten welke 'sport' men speelt, en op welk veld. Een eigen rol en regels volgen daaruit.

taakuitvoering. Op strategisch niveau: zorg voor gemeentelijke kaders over taakuitvoering op afstand, zoals met betrekking tot principes over organisatievorm en prioriteiten rond samenwerking. Op tactisch niveau: stel als raad in de ontwerpfase duidelijke kaders over verantwoordelijkheden, informatievoorziening, randvoorwaarden etc.. Op operationeel niveau: maak gebruik van de gestelde kaders, bij de controlerende rol van de raad in uitvoering- en bijsturingsfasen. Dat betreft de controle van implementatie en doorontwikkeling van taakuitvoering op afstand. Ook gaat controle over het maken van heroverwegingen, bij vooraf benoemde, risicovolle of onverwachte ontwikkelingen. Voor het referentiekader verwijzen we naar tabel II in hoofdstuk 2.

Aanbeveling raad 1.

Het referentiekader van dit onderzoek (tabel II, hoofdstuk 2) geeft normen en aandachtspunten, bij besluitvorming over taakuitvoering op afstand. Gebruik dit referentiekader als ‘checklijst’ in de ontwerpfase: let op aandachtspunten en zorg dat besluiten voldoen aan de normen uit het referentiekader. Wanneer niet wordt voldaan aan een norm: leg uit waarom deze -in de betreffende casus- niet nodig is.

5.3 Praktijk: vasthouden-loslaten

Onderzoeksvraag (2). Praktijk van taken op afstand

- A. *Zijn de verschillende rollen van de raad helder, in de praktijk van taken op afstand?*
- B. *Hoe vult de raad haar rollen in de praktijk van taken op afstand in?*
- C. *Wat zijn in praktijk de bijdragen van anderen (college, partij op afstand, etc.) aan de invulling van de rollen van de raad, qua (verplichte, gewenste) rol, middelen en interactie?*

In ons onderzoek zijn cases gebruikt ter illustratie van taakuitvoering op afstand in Zutphen: gemeenschappelijke regeling belastingorganisatie Tribuut, exploitatie van terrein Kaardebol, en verzelfstandiging van Musea.

Gemeentelijke kaders

Met de Nota Verbonden Partijen van Zutphen (2015) heeft het college een eerste invulling gegeven aan het verzoek van de raad (o.a. Motie 2014-0024) om handvatten rond (mogelijke) verbonden partijen. Het gebruik van de Nota in praktijk is wisselend. Zo is de Nota ten behoeve van Tribuut gebruikt in de toelichting bij het besluit. Bij de verzelfstandiging van de Musea is de Nota echter niet gebruikt, noch in de haalbaarheidsstudie noch in de verdere besluitvorming. Een aanvulling of herziening van de Nota is er sinds 2015 niet gekomen. Beloofde werkplannen, bijvoorbeeld voor betere beeldvorming van ontwikkelingen bij partijen, zijn nog niet beschikbaar. Dat maakt de bruikbaarheid en bekendheid van de Nota nog beperkt. Wel hebben de gemeentelijke organisatie en de griffie het voornemen om het inzicht in verbonden partijen, op andere wijze dan deze werkplannen, te versterken. Een genoemde mogelijkheid is een periodiek (jaarlijks) Forum, over verbonden partijen. ‘Lichtere’ of ‘kleinere’ vormen van taakuitvoering op afstand (zoals Kaardebol) vallen nu nog buiten dergelijke algemene afspraken en plannen voor informatievoorziening. Juist dan zijn specifieke afspraken over hoe -en in welke gevallen- informeren van belang.

In andere gemeentelijke kaders van Zutphen staan weinig aanknopingspunten voor taakuitvoering op afstand. Zo gaat speerpunt 'inzet op Cleantech, meer samendoen in de Stedendriehoek' primair over economische agendasetting. En de Nota Vastgoed gaat, bijvoorbeeld, niet over (inspelen op) kansen of (omgaan met) risico's bij beheer en exploitatie door anderen van gemeentelijk vastgoed.

Aanbeveling raad 2.

- **Vraag het college en de griffie om verdere invulling te geven aan de organisatie van informatievoorziening rond verbonden partijen. Geef daarbij aan welke informatie gewenst is: Over welke taken op afstand wil de raad geïnformeerd worden en over welke dus niet? Waarover dient geïnformeerd te worden (implementatie, financieel, governance, maatschappelijke effecten, kansen en risico's, samenwerkingspartners, etc.)? Welke informatie dient periodiek gegeven te worden en welke 'incidenteel? Hoe dient de raad geïnformeerd te worden: schriftelijk, Forum, etc.?**
- **Vraag het college om de Nota Verbonden Partijen, en eventueel andere kaders, te actualiseren, op basis van de gewenste informatievoorziening.**

Formuleren van effecten

In raadsbesluiten rond taakuitvoering op afstand zijn de gewenste maatschappelijke effecten, in onze cases, breed geformuleerd. In deze besluiten is een onderscheid in soorten effecten niet helder. Er is geen helder onderscheid tussen 'strategisch-tactische' effecten van het op afstand zetten van een taak (over richting en inrichting, bijvoorbeeld: financiële doelstelling of meer samenwerking) en 'operationele' effecten van taakuitvoering (over uitvoering, functioneren partij op afstand). Geformuleerde effecten gaan weinig over het strategisch-tactische en vooral over het operationele niveau. Een oorzaak is dat er -naast de Nota Verbonden Partijen- geen concrete gemeentelijke kaders rond taakuitvoering op afstand zijn, zoals prioriteiten rond samenwerking, waaruit specifieke strategische effecten kunnen volgen.

Wanneer maatschappelijke effecten in besluiten vaag geformuleerd zijn, zonder indicatoren of andere duiding, dan heeft dat consequenties voor de gewenste informatievoorziening en (daarmee) voor het meten of volgen van effecten. In dat geval kan de raad moeilijk vaststellen of de gewenste effecten worden behaald.

Aanbeveling raad 3.

Vraag het college om de gewenste maatschappelijke effecten helder te formuleren bij besluitvorming, met onderscheid in effecten op strategisch-tactisch niveau (bijdrage aan algemene principes van Zutphen, zoals kaders rond samenwerking) en effecten op operationeel niveau (uitkomsten taakuitvoering). Vraag om een passend informatiearrangement, die het mogelijk maakt om deze effecten te volgen.

Randvoorwaarden bij besluitvorming

Wensen of eisen van de raad voor taakuitvoering op afstand kunnen in besluitvorming vertaald in randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn soms duidelijk meegenomen als besluitpunt, maar soms ook minder dwingend geformuleerd in een toelichting. In het voorbeeld van Tribuut, over een

gewenste loketfunctie in Zutphen, gaat het om een randvoorwaarde in een toelichting. In dit voorbeeld weet de raad niet meer dat deze randvoorwaarde was gevraagd en (dus) ook niet in hoeverre aan deze randvoorwaarde is voldaan, blijkt bij navraag in een Forum ('Rekenkamercommissie onderzoek 'taken op afstand' - ervaringen raad', 23/10/17)

Aanbeveling raad 4.

Zorg dat het college randvoorwaarden in besluitpunten meeneemt, inclusief de wijze waarop en wanneer over uitvoering van deze randvoorwaarde wordt geïnformeerd (indien het volgen van deze randvoorwaarde gewenst is).

Informatievoorziening over effecten

Uit verschillende Forums en raadsvergaderingen blijken zorgen van de raad over informatievoorzieningen bij (toekomstige) taakuitvoering op afstand. Deze zorgen worden echter niet goed 'vertaald' in concrete afspraken over informatievoorziening (zie ook discussie-box II). In raadsbesluiten rond taakuitvoering op afstand staat, in onze cases, wel *dat* informatievoorziening plaatsvindt maar niet altijd helder *waarover* en *hoe*. In het geval van gemeenschappelijke regelingen, zoals Tribuut, bestaan regels over informatievoorziening van bestuur richting raad. De vraag blijft of dergelijke bestuursrapportages de specifieke informatie geven, die de raad wenst⁹ voor het volgen van geformuleerde gewenste effecten.

Discussie II. 'Bezorgde ouders'?

Een risico bij taakuitvoering op afstand is 'onnodig' of 'ongewenst' grote politieke bemoeienis. Dit risico is bij verzelfstandigingen op nationaal niveau geconstateerd. "Vaak wordt de metafoor gebruikt van een kind dat het huis uitgaat en op zichzelf gaat wonen; niet alleen het kind moet leren om te gaan met de nieuwe vrijheden en verantwoordelijkheden, maar ook de ouders moeten leren om te gaan met de nieuwe zelfstandigheid van het kind. Zo'n leerproces kost tijd" (Van Thiel 2003, p.23 "verzelfstandigingsparadox"; Overman in Forumspecial 16/3/17).

In Zutphen verschilt de politieke bemoeienis bij taakuitvoering op afstand, per casus en fase. Op het ene moment (voorbeeld incident Kaardebol, tekstbox 2, p.21) lijkt de raad 'bezorgde ouders'. Op een ander moment (voorbeeld 'vergeten randvoorwaarden', tekstbox 1, p.20) laat de raad eerder los, als 'onbezorgde ouder'. Het is een uitdaging voor de raad om de juiste balans te vinden en de informatievoorziening daarop in te richten: niet te veel informatie en niet te weinig, maar genoeg om op rustige momenten op afstand te kunnen blijven en bij incidenten adequaat te kunnen reageren.

Informatievoorziening bij onverwachte ontwikkelingen

Wanneer informatievoorziening meer 'doorlopend' wordt gegeven en qua inhoud ook vooruitblik op mogelijke veranderingen (naast terugblik op financiën en functioneren), dan kan de raad tijdiger en

⁹ Een recent rapport naar 'Raad & Regionale Samenwerking 2017' (Raadslid.nu) geeft de uitkomsten van een landelijke raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling (response van 1411 raadsleden). Hierin staat dat 36% van de raadsleden het 'oneens' is met de stelling dat de zienswijzeprocedure een effectief sturingsinstrument is voor de gemeenteraad. Deze 'oneens'-groep antwoordt op meerkeuze vraag naar het 'waarom' hiervan: de zienswijzeprocedure is niet bindend voor het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (72%); er is geen sprake van afstemming met de andere gemeenteraden (56%); er ligt teveel tijdsdruk op de besluitvorming om tot een goede zienswijze te komen (46%); en er is onvoldoende expertise om tot een goede zienswijze te komen (29%).

beter inspelen op incidenten en grote veranderingen. Ook ‘netwerkinformatie’ van klanten, gebruikers of samenwerkingspartners is in zulke situaties belangrijk¹⁰. Dit gaat ook over de volksvertegenwoordigende rol van de raad: het meenemen van wensen en belangen van inwoners. Adequate informatie is niet de enige of ultieme oplossing bij incidenten. Juist bij incidenten is, zo blijkt ook uit ons onderzoek, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden een probleem.

Aanbeveling raad 5.

- **Concretiseer waarover en wanneer informatievoorziening gewenst is en vraag het college om de organisatie van informatievoorziening op te nemen in besluiten. Maak onderscheid in informatie over het strategische doel van op afstand plaatsen (bijvoorbeeld qua financiën of samenwerking) en het operationeel doel van op afstand plaatsen (bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering van taakuitvoering)**
- **Betrek niet alleen formele informatie (uit bestuursrapportages), maar ook informatie uit het eigen ‘netwerk’.**

Verantwoordelijkheden en vertrouwen

Rollen en bevoegdheden van de raad, het college en de taakuitvoerder zijn in onze cases vastgelegd, in stukken bij besluitvorming en/of via de Wet gemeenschappelijke regelingen. Toch constateren wij, in Forum en Raadsvergaderingen rond onze cases, diverse zorgen en vragen van de raad over verantwoordelijkheden en eigen invloed. Zorgen en vragen zien wij in het bijzonder op twee momenten: (a) in het begin van de ontwerpfase en (b) tijdens incidenten in de uitvoeringsfase. Wat betreft onduidelijkheid over verantwoordelijkheden in de ontwerpfase (a): tijdig en eenduidig inzicht geeft ‘rust’ en kan vertrouwen tussen het college en de raad versterken. Ook het vertrouwen van de raad in de (beoogde) taakuitvoerder is cruciaal. Heeft de raad voldoende informatie (bijvoorbeeld over capaciteit, expertise en financiën) en een goede indruk van de taakuitvoerder gekregen? Wat betreft onduidelijkheid over verantwoordelijkheden bij incidenten in de uitvoeringsfase (b): juist acute situaties waarin de raad het college vraagt op te treden, terwijl zij formeel niet bevoegd is, zorgt voor ophef (zoals bij de Kaardebol en het zwembad). Incidenten kunnen ook een teken zijn dat er structurele verbeteringen nodig zijn.

Aanbeveling raad 6.

- **Spreek verwachtingen uit over het optreden van het college bij informele of acute situaties.**
- **Voor het verkrijgen van een indruk van plannen en vertrouwen in de taakuitvoerder: vraag om informatie over de taakuitvoerder (expertise, financiën, etc.) en/of vraag naar een kennismaking met de taakuitvoerder.**
- **Zorg voor evaluatie na incidenten rond taakuitvoering op afstand: wat kan structureel worden verbeterd om toekomstige incidenten te vermijden of om beter in te kunnen spelen op incidenten?**

¹⁰ Om als raad niet alleen afhankelijk te zijn van informatie via het college, in het geval van een samenwerkingsverband met andere gemeenten, is een “externe oriëntatie” nodig (KplusV 2017, p.16-17).

Alternatieven

Het geven van scenario's of varianten kan de raad meer inzicht geven in verschillende mogelijkheden voor de gegeven casus. Voorbeelden van zulke alternatieven zijn: maatschappelijke effecten beschrijven van wel/niet op afstand plaatsen (kansen en risico's), consequenties formuleren van bepaalde organisatievormen (voor kosten, communicatie, draagvlak, etc.). In (stukken bij) besluitvorming in onze cases staan enkele voorbeelden van alternatieven en afwegingen, wat betreft organisatievormen (Tribuut en Musea). In onze cases staan in de genoemde besluiten geen informatie over consequenties van alternatieven voor maatschappelijke effecten.

Aanbeveling raad 7.

Vraag het college om bij besluitvorming over taakuitvoering op afstand alternatieven te geven met betrekking tot de vorm van taakvoering en de consequenties van alternatieven op effecten en informatievoorziening.

Bestuurlijke reactie

“Het is niet het gemakkelijkste, maar wel een belangrijk onderwerp dat de rekenkamercommissie gekozen heeft. Het is ook geen nieuw thema. Daarbij denken we vooral aan het rekenkameronderzoek ‘Stellen, tellen en vertellen’ uit 2014 over de bestuurlijke informatievoorziening rondom de Gemeenschappelijke Regeling Het Plein, waarin het ook ging over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking en het inzicht van de raad daarop.

We beperken onze reactie tot een aantal opmerkingen op hoofdlijn.

1. Onze belangrijkste ervaring in de afgelopen jaren rond taken die op afstand van de gemeente staan is dat er daarbij sprake is van een grote dynamiek en ontwikkelingen die elkaar snel kunnen opvolgen. Daarbij denken we bijvoorbeeld, naast de voorbeelden uit het onderzoek, aan ontwikkelingen rond het zwembad de IJsselslag, PlusOV, Het Plein en Delta.
2. We hebben gezien dat het op afstand plaatsen van taken veelal geen lineair, rationeel proces is dat voorspelbaar en planbaar verloopt. Onze ervaring is dat het vraagt om continu inspelen op kansen, ontwikkelingen en problemen die zich voordoen.
3. Het rapport wijst er terecht op dat het belangrijk is de doelstellingen en beoogde effecten van het op afstand plaatsen steeds goed voor ogen te houden. Deze mogen in de dynamiek van de praktijk niet ondersneeuwen. We denken er graag over mee hoe we deze steeds goed in beeld houden, bijvoorbeeld in onze informatievoorziening richting de gemeenteraad.
4. We vinden het daarbij belangrijk om goed oog te houden voor twee aspecten: wat is kenbaar en planbaar en wat zijn actuele en onvoorziene kansen, ontwikkelingen en problemen. Over het eerste zijn vaste afspraken te maken, bijvoorbeeld over taken, verantwoordelijkheden en informatielijnen. Over het tweede naar onze stellige overtuiging niet.
5. We zijn benieuwd naar de reactie van de raad op het referentiekader. Deze roept o.m. op om een algemeen kader te ontwikkelen voor de visie op samenwerking. Ons college heeft sinds enige jaren duidelijk de focus gelegd op de regio Stedendriehoek voor wat betreft samenwerking. Maar we kennen geen algemeen uitgangspunt, zoals een aantal andere gemeenten dat wel heeft, om zoveel mogelijk taken op afstand te zetten en regiegemeente te willen worden. We zijn benieuwd naar de opvatting van de raad over de wenselijkheid van een dergelijk uitgangspunt.
6. Alles bij elkaar genomen zien we in het rapport aanknopingspunten om beter om te gaan met het op afstand plaatsen van taken. Daarbij kan het goed zijn om de bestaande kaders te vernieuwen. Tegelijk willen we aandacht vragen voor mogelijkheden die bestaande kaders al geven, maar waar we nog te weinig invulling aan hebben gegeven. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan het gezamenlijk met de raad concreet uitwerken van de drie relatiearrangementen uit de nota Verbonden Partijen en het daadwerkelijk periodiek in een werkplan vastleggen van de afspraken rond de ambtelijke ondersteuning, overlegvormen, planningen, training en opleiding rond dit onderwerp.

Ten slotte

We hebben met de voorgenomen wijzigingen binnen het sociaal domein de komende tijd veel gelegenheid om de leerpunten uit dit rapport in de praktijk te brengen. Wat dat betreft komt dit rapport op een goed moment. Belangrijk wat ons betreft is dat we steeds voor ogen houden en met elkaar in gesprek blijven over de vraag waarom we bepaalde besluiten nemen en of dat vervolgens in

de praktijk ook zo uitpakt. De dynamiek van elke dag leidt ons wel eens van die vraag af. Laten we elkaar er scherp op houden om die vraag steeds voor ogen te houden.”

College van burgemeester en wethouders

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoek. Zij vindt het positief dat het college het thema belangrijk en actueel vindt. Daarbij verwijst het college naar de bruikbaarheid van het onderzoek voor actuele ontwikkelingen in Zutphen rond taakuitvoering op afstand (zwembad, PlusOV, Het Plein en Delta). Het college ziet dus ook de bruikbaarheid van dit onderzoek bij de wijzigingen die zich voor zullen doen binnen het sociale domein.

Gezien de erkenning van het college van de uitdagingen die in Zutphen spelen rond taakuitvoering op afstand, had de rekenkamercommissie verwacht dat het college concrete verbeteracties zou benoemen. We lezen in de reactie echter geen duidelijke opvattingen van het college over onze aanbevelingen. De rekenkamercommissie adviseert de raad daarom om aan de hand van de zeven aanbevelingen in dit onderzoek concrete afspraken te maken over verbeteringen. Voorbeelden zijn het vergroten van de gebruikswaarde van de Nota Verbonden Partijen en het concretiseren van Zutphen als netwerk- of samenwerkingsorganisatie. Ook adviseren wij de raad om, bij nieuwe besluitvorming rond taakuitvoering op afstand, het college te vragen naar heldere en complete besluiten. Zulke besluiten zijn inclusief inzicht in alternatieven (organisatievormen en effecten) en inclusief vertaling van gestelde randvoorwaarden in besluitpunten.

De rekenkamercommissie is het oneens met de conclusie van het college dat er rond 'onvoorziene' ontwikkelingen geen afspraken te maken zijn. Er zijn naar de mening van de rekenkamercommissie afspraken mogelijk over meer continue en/of meer tijdige informatievoorziening bij incidenten of kansen. Verder is een goede risicoanalyse in besluitvorming belangrijk, met maatregelen in het geval zich omstandigheden voordoen die het voorgenomen beleid kunnen dwarsbomen. Met zulke informatie over kansen en risico's - naast technische bestuursrapportages over kosten, prestaties, etc. - is de raad beter voorbereid en kan zij beter inspelen op 'onvoorziene' ontwikkelingen.

De rekenkamercommissie ziet de uitwerking van dit rapport met belangstelling tegemoet.

Bijlage A. Bronnen

I. Literatuur voor referentiekader

Commissie BBV (2016) *Notitie Verbonden Partijen*

<http://www.commissiebbv.nl/actueel/nieuwsberichten-0/notitie-verbonden/>

De Greef R., Stolk R. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Vereniging van Griffiers & Ministerie van Binnenlandse Zaken. Sdu. Via:

https://www.griffiers.nl/files/griffiers_nl/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf

De Greef R.J.M.H., Zijlstra S.E. Theissen F.H.K. (2015). *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Via:

<https://vng.nl/files/vng/handreiking-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden.pdf>

Delftse Rekenkamer (2013). *VERBONDEN PARTIJEN, een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, KPMG. Via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=53904>

Hommes D. van de Woestijne B. ter Hedde M., Theissen F. (2014). *Verdraaid goed advies. Over hoe je een netwerkorganisatie wordt*. Rijnconsult & KokxDeVoogd. Via:

<http://www.rijnconsult.nl/verdraaid-goed-advies-over-hoe-je-een-netwerkgemeente-wordt>

Rekenkamercommissie Zutphen, Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem, Montferland (BBLM) (2014). *“STELLEN, TELLEN EN VERTELLEN” Onderzoek naar de bestuurlijke informatievoorziening rondom de Gemeenschappelijke Regeling Het Plein*. Via:

<https://raad.zutphen.nl/data/raadsstuk-raad/rekenkamerrapport-het-plein-stellen-tellen-en-vertellen/13%2005%202014%20Eindrapportage%20Het%20Plein.pdf>

Rekenkamer Breda (2015). *Verbonden partijen en de rol van de raad*. Via:

<https://www.nvrr.nl/bibliotheek/53984/%27Verbonden-partijen-en-de-rol-van-de-raad%27>

Verkaik N. (2014). *Format verbonden partijen Een Hulpmiddel om te komen tot een eenduidige informatievoorziening Over verbonden partijen aan gemeenteraden*. OBMC voor Raadslid.nu. Via:

http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/format_vp_raadslid.nu_-_obmc.pdf

VNG (2014). *Recht voor de raad. Het primaat van de raad*. Via:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/publicaties/recht-voor-de-raad-het-primaat-van-de-raad>

Wet gemeenschappelijke regelingen 2015: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2015-01-01>

II. Geraadpleegde personen

Interviews		
Kaders Zutphen: Nota Verbonden Partijen.	Concern controller	10 en 17 juli 2017
Musea	Ambtelijk opdrachtgever verzelfstandiging en ambtelijk opdrachtnemer verzelfstandiging	22 aug 2017
Tribuut	Ambtelijk voorbereider ontwerpfase	28 aug 2017
Kaardebol deel 1	Ambtelijk opdrachtnemer (bestuurlijke taakgroep), deel Atelier 3D	5 sept 2017
Kaardebol deel 2 en 3	Adjunct directeur betrokken bij Kaardebol, deel Driekant en Cambio	18 sept 2017
Tribuut	Wethouder Bosch	25 sept 2017
Musea & Kaardebol	Wethouder Sueters	25 sept 2017
Onderzoek positie gemeenteraad in de Regio Stedendriehoek [ivm afstemming]	Ambtelijk onderzoeker	17 okt 2017
Forum		
'Rekenkamer onderzoek 'taken op afstand' – ervaringen van de raad' 23 oktober 2017 Aanwezig: SP, D66, PvdA, Groenlinks, Stadspartij, VVD, CDA, ChristenUnie, Fractie Pepers en Verwoort.		

III. Geraadpleegde raadsstukken Zutphen

Besluiten, inclusief bijlagen, forumverslagen en handelingen raad:

- Toestemming voor oprichting gemeenschappelijke regeling belastingorganisatie Tribuut. 1/6/15
- Verzelfstandiging Musea. 4/7/16
- Externe verzelfstandiging Musea. 3/7/17
- Keuze van een toekomstscenario voor de Kas. 3/7/17
- Werkbedrijf Zutphen (inclusief voorstel opheffen van gemeenschappelijke regeling Delta). 9/10/17
- Voorjaarsgesprek 2015
- Voorjaarsgesprek 2016
- Forum Kerntakendiscussie. 2/12/10 en 16/12/10
- Forum Kaardebol juni 2013 (ppt kaardebol)
- Forum Toestemming voor oprichting gemeenschappelijke regeling regionale belastingorganisatie Tribuut 20/4/15
- Forum de Kadernota 2018 - 2021 en Jaarstukken 2016 van Tribuut 8/5/17
- Forum Voornemen tot opheffen GR Het Plein 20/11/17

- Forumspecial 'Verzelfstandiging van publieke organisaties/taken' 16/3/17
- Motie 'Spoed Nota Verbonden Partijen' (2014-M0024)
- Motie 'Maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke verhuur' (2015 –M0011)
- Motie 'Start de begrotingsopbouw met de nieuwe rol van de gemeentelijke overheid als netwerkorganisatie' (2015-M0025).
- Amendement 'Zutphen als Poort naar de Achterhoek' (2016-A0006)
- Strategische Agenda 2012-2015
- Strategische Agenda 2016-2019
- Stuk 'Kerntakendiscussie-Voorstel aan de gemeenteraad: Versoberen en gericht investeren' (28/4/11)
- Nota Verbonden Partijen, Zutphen 2015
- Nota Vastgoed, Zutphen 2017
- Gemeenschappelijke Regeling Tribuut belastingsamenwerking 2015
- Musea haalbaarheidsstudie 2016: Verzelfstandiging van de Musea Zutphen Een onderzoek naar de haalbaarheid van externe verzelfstandiging van de Musea Zutphen, in opdracht van de gemeente Zutphen. Berenschot. [bij Verzelfstandiging Musea 4/7/16]
- ProCap adviseurs en projectmanagers. *Verkenning toekomstige beheervormen sportaccommodaties gemeente Zutphen*. September 2017. Rapport bij ter inzage liggende stuk 'Verkenning van de toekomstige beheervorm van het zwembad De IJsselslag' (23/10/17).

IV Overige literatuur

Verwijzingen, in hoofdstuk conclusies en aanbevelingen en bijlage B.:

Van Thiel S. (2003) *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Management in overheidsorganisaties

Raadslid.nu (2017) *Raad & Regionale Samenwerking 2017*. Toponderzoek, december 2017

De Greef R., Stolk R. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Vereniging van Griffiers & Ministerie van Binnenlandse Zaken. Sdu.

KplusV (2017). *Sturen door de raad. Vergroten invloed van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden*. Arnhem/Amsterdam

Dijkstra W. (2015). *Rapport van bevindingen inzake de werkverhoudingen in politiek en bestuurlijk Zutphen. De weg naar stabiel bestuur vraagt vertrouwen, elkaar iets gunnen, focus op de inhoud en een zonnig humeur*.

Bijlage B. Handreiking met aandachtspunten

Kernvragen voor de raad van Zutphen bij het op afstand plaatsen van taakuitvoering.

De focus van deze kernvragen ligt op de ontwerpfase:

- Past het voorstel binnen **de kaders** van Zutphen, wat betreft keuzes voor organisatievorm en (eventuele) samenwerking? Zo ja: voldoen deze kaders, of is meer argumentatie nodig? Zo nee: is de onderbouwing waarom het voorstel van deze kaders afwijkt acceptabel?
- Is het gewenst dat de motivatie voor het op afstand plaatsen geborgd wordt in een maatschappelijk doel? Zo ja, is dit doel als duidelijk (meetbaar of volgbaar) **maatschappelijk effect** gedefinieerd (kwantitatief of kwalitatief)?
- Bij een samenwerkingsverband of een uitvoerder met een grotere taak dan de Zutphense taak: is duidelijk **welk deel** van het werk van de taakuitvoerder bijdraagt aan het specifieke Zutphense publieke doel?
- Is helder *welke* **organisatievorm** wordt voorgesteld? En welke **‘spelregels’** over rollen en informatievoorziening vervolgens formeel gelden, óf nog moeten worden vastgelegd?
- Is helder *waarom* een bepaalde **organisatievorm** wordt voorgesteld? Is er informatie over **alternatieven** en consequenties van deze alternatieven?
- Is de **informatievoorziening** goed georganiseerd, door afspraken over: onderwerpen (focus), wijze van informatie (rapportages, Forum, werkbezoek, etc.) omvang van informatie (hoeveelheid en frequentie), moment (periodiek en specifieke situaties), wie-informeert-wie (verantwoordelijkheden)?
- Check 1 informatievoorziening: krijg ik zo een voldoende en specifiek beeld van de gerealiseerde maatschappelijke **effecten** (strategisch-tactische en operationele doelen)?
- Check 2 informatievoorziening: krijg ik zo een continue beeld van **actuele ontwikkelingen**?
- Welke andere partijen geven mij extra **‘netwerkinformatie’** over effecten en actuele ontwikkelingen? Hoe krijg ik deze informatie?
- Heb ik voldoende **vertrouwen in de taakuitvoerder**? Of wat heb ik nodig voor vertrouwen in de taakuitvoerder: bijvoorbeeld, informatie over capaciteit en financiën en/of een informele kennismaking?

Specifiek voor samenwerkingsverbanden bestaat een uitgebreide handreiking, inclusief een lijst van 120 concrete raadvragen: *“In de dagelijkse praktijk kan de raad ten opzichte van het eigen college zijn bevoegdheden alleen goed invullen, als we de juiste vragen kunnen stellen”* (p.69).

De Greef R., Stolk R. (2015). [*Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*](#). Vereniging van Griffiers & Ministerie van Binnenlandse Zaken. Sdu.