

verbinden is vooruitzien

onderzoek naar bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

verbinden is vooruitzien

onderzoek naar bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Al sinds lange tijd wordt de uitvoering van publieke taken op steeds grotere afstand gezet van de overheid. Niet alleen op Rijksoverheidsniveau, waar letterlijk tientallen zogenoemde ZBO's en agentschappen zijn ontstaan, maar ook op gemeentelijk niveau. De uitvoering van taken in het welzijns, culturele, werk en onderwijsdomein zijn terecht gekomen bij een woud van NV's, BV's, stichtingen en gemeenschappelijke regelingen, eufemistisch 'verbonden partijen' genoemd. Naast alle voordelen van deze beweging zijn er ook wel evidente nadelen. Een groot nadeel is dat met het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken de invloed en democratische controle ook behoorlijk afneemt. Zolang de zaken goed gaan is dit nadeel nog te overzien. Dat verandert echter op het moment dat er problemen ontstaan in de uitvoering van deze taken. Dan blijkt dat de mogelijkheden om in te grijpen vaak niet groot zijn of vrijwel geheel ontbreken. Dit is de casus rond de Stichting Blick.

Bij het destijds op afstand zetten van het openbaar onderwijs is onvoldoende onderkend dat zich situaties kunnen voordoen waarin de interne checks and balances van de stichting niet goed werken en ingrijpen geboden is. Op papier kan de raad de (door haar benoemde) leden van de Raad van Toezicht naar huis sturen en een nieuwe raad benoemen, teneinde een onwillige bestuurder te dwingen het publieke belang beter mee te laten wegen. In de praktijk van Capelle aan den IJssel bleek dat nauwelijks mogelijk te zijn. Om die reden heeft de rekenkamer dan ook aanbevolen om de positie van de gemeenteraad statutair sterk te vergroten, waardoor er sneller kan worden ingegrepen in situaties waarin de interne "checks and balances" van de op afstand geplaatste stichting niet naar behoren werken (versterkt metatoezicht). Wel is het zaak dat in voorkomende gevallen de raad haar verantwoordelijkheid ook nadrukkelijk neemt. Want ook daar heeft het in de casus Blick in behoorlijke mate aan ontbroken.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider) en Samantha Langendoen (onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel

voorwoord **3**

bestuurlijke nota **7**

1	inleiding	9
1-1	aanleiding	9
1-2	doel- en vraagstelling	9
1-3	leeswijzer	9

2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	12
2-3	aanbevelingen	17

3	reactie en nawoord	21
3-1	reactie college	21
3-2	nawoord rekenkamer	22

nota van bevindingen **25**

1	inleiding	27
1-1	aanleiding	27
1-2	governance verbonden partijen	27
1-2-1	verbonden partijen	27
1-2-2	bestuurlijk belang	28
1-2-3	governance	28
1-3	governance verbonden stichtingen	28
1-3-1	vooraf 28	
1-3-2	minimumeisen	29
1-4	doel- en vraagstelling	32
1-5	afbakening	32
1-6	normenkader	34
1-7	onderzoeksaanpak	35
1-8	leeswijzer	35

2	beleid verbonden stichtingen	37
2-1	inleiding	37
2-2	nota verbonden partijen 2013	37
2-3	nieuwe nota verbonden partijen	38
2-3-1	algemeen 38	
2-3-2	richtlijnen verbonden stichtingen	39
2-3-3	richtlijnen overige gerelateerde partijen	40

3	stichting Welzijn Capelle	41
3-1	inleiding	41
3-2	achtergrond	41

3-3	vormgeving bestuurlijke relatie	42
3-4	beheersmaatregelen	43
3-4-1	informatievoorziening en contact	43
3-4-2	functiescheiding tussen gemeente en stichting	45
3-4-3	functiescheiding binnen gemeente	46
3-4-4	ingrijpen bij disfunctioneren	47
3-4-5	periodiek evalueren	48
4	stichting CapelleWerkt	49
4-1	inleiding	49
4-2	achtergrond	49
4-3	vormgeving bestuurlijke relatie	50
4-4	beheersmaatregelen	51
4-4-1	informatievoorziening en contact	51
4-4-2	functiescheiding tussen gemeente en stichting	52
4-4-3	functiescheiding binnen gemeente	53
4-4-4	ingrijpen bij disfunctioneren	53
4-4-5	periodiek evalueren	54
5	stichting BLICK	55
5-1	inleiding	55
5-2	achtergrond	55
5-3	vormgeving bestuurlijke relatie	57
5-4	beheersmaatregelen	58
5-4-1	informatievoorziening en contact	58
5-4-2	functiescheiding tussen gemeente en stichting	62
5-4-3	functiescheiding binnen gemeente	62
5-4-4	ingrijpen bij disfunctioneren	63
5-4-5	periodieke evaluatie	65
	bijlagen	67
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	69
bijlage 2	geraadpleegde documenten	71
bijlage 3	afkortingen	73

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Capelle aan den IJssel werkt sinds enkele jaren met verbonden stichtingen. Zo bestaat sinds 2011 de stichting CapelleWerkt, en zijn in 2016 de stichting Welzijn Capelle en de stichting BLICK opgericht. Daarmee is 2018 een goed moment om de bestuurlijke relaties van de gemeente met verbonden stichtingen nader te onderzoeken. Dit onderzoek is beperkt tot de drie genoemde stichtingen. Daarnaast heeft de gemeenteraad in december 2017 het onderwerp verbonden stichtingen prioriteit gegeven in de stemkastsessie met de rekenkamer.

1-2 doel- en vraagstelling

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

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het beleid van de gemeente over verbonden partijen biedt onvoldoende houvast om bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen adequaat vorm te geven. In de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 staan namelijk geen richtlijnen hiervoor. In het voorstel voor een nieuwe nota verbonden partijen staan die richtlijnen wel, maar daarin ontbreken onder meer bepalingen over functiescheiding (zowel tussen gemeente en stichting als binnen de gemeente) en over mogelijkheden om in te grijpen als een verbonden stichting niet goed functioneert.
- 2 Dat het beleid over verbonden partijen onvoldoende houvast biedt, heeft eraan bijgedragen dat geen van de drie onderzochte bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen (stichting Welzijn Capelle, stichting CapelleWerkt en stichting BLICK) geheel adequaat is vormgegeven. De onderzochte relaties kennen onder meer de volgende gebreken:
 - a In geen van de drie bestuurlijke relaties is adequaat vastgelegd dat de gemeente alle voor het toezicht benodigde informatie van de stichting ontvangt en dat zo nodig overleg met de stichting plaatsvindt. Daardoor is niet voldoende gewaarborgd dat de gemeente het functioneren van de stichtingen kan beoordelen.
 - b In geen van de drie bestuurlijke relaties heeft de gemeente haar verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk toezicht op de stichting voldoende gescheiden van de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de stichting. Toezicht en inhoudelijke verantwoordelijkheid lopen hierdoor te veel door elkaar.
 - c In geen van de drie relaties heeft de gemeente vastgelegd dat deze periodiek wordt geëvalueerd. Daardoor is niet gewaarborgd dat periodiek wordt beoordeeld of de vorm van de relatie met de stichting nog wel voldoet.
- 3 Voor de problemen die de gemeenteraad heeft ondervonden in het uitoefenen van toezicht op de stichting BLICK zijn twee oorzaken:
 - a De gemeenteraad is in 2015 akkoord gegaan met statuten waarin dat toezicht onvoldoende is gewaarborgd. Dit komt doordat de gemeenteraad bij de oprichting van de stichting onvoldoende stil heeft gestaan bij het belang van borging van haar taak als extern toezichthouder.
 - b Zowel de raad als het college hebben niet adequaat gehandeld in de uitoefening van het toezicht. De raad heeft zijn wettelijke toezichtstaak ten onrechte deels uit handen gegeven aan het college en daarmee onvoldoende zijn verantwoordelijkheid genomen. Het college had op zijn beurt deze toezichtstaak niet op zich moeten nemen. Bovendien past het collegebesluit om een extern onderzoek in te laten stellen bij BLICK niet in de toezichtsrelatie tussen gemeente en stichting.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het beleid van de gemeente over verbonden partijen biedt onvoldoende houvast om bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen adequaat vorm te geven. In de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 staan namelijk geen richtlijnen hiervoor. In het voorstel voor een nieuwe nota Verbonden partijen staan die richtlijnen wel, maar daarin ontbreken onder meer bepalingen over functiescheiding (zowel tussen gemeente en stichting als binnen de gemeente) en over mogelijkheden om in te grijpen als een verbonden stichting niet goed functioneert.*
 - De gemeenteraad heeft het beleid over verbonden partijen in 2013 vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013.
 - Het college werkt aan een voorstel voor een nieuwe nota verbonden partijen. Het concept van deze nota van 24 september 2018 is op 2 oktober behandeld in de auditcommissie van de gemeente. Ten tijde van het opstellen van dit onderzoeksrapport, was het voorstel nog niet in definitieve vorm aan de raad voorgelegd.
 - Hieronder wordt voor beide nota's toegelicht waarom zij onvoldoende houvast bieden om de bestuurlijke relatie met verbonden stichtingen adequaat vorm te geven. Voor de beoordeling van de nieuwe nota is de rekenkamer daarbij uitgegaan van genoemd concept van 24 september 2018.

Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013

- De Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 bevat aandachtspunten voor de governance van gemeenschappelijke regelingen en voor deelname in vennootschappen, zoals het uitgangspunt dat leden van het college geen zitting hebben in de raad van toezicht van verbonden vennootschappen waarin de gemeente aandelen bezit. In de nota is echter niet vastgelegd aan welke eisen de governance van verbonden stichtingen moet voldoen.
- Daarmee biedt de nota geen enkel houvast voor de vormgeving van bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen.

voorstel nieuwe nota verbonden partijen

- Om het risico op belangenverstrengeling tussen gemeente en stichting te voorkomen is functiescheiding tussen beiden van belang.
- In het voorstel voor de nieuwe nota staan wel richtlijnen voor de governance van verbonden stichtingen, maar daarin ontbreekt een bepaling dat wethouders en ambtenaren geen lid mogen zijn van het bestuur of de raad van toezicht. Daarmee is het belang van functiescheiding tussen gemeente en verbonden stichtingen niet voldoende vastgelegd.
- Verder is in de nieuwe nota de bepaling dat de gemeente intern haar bestuurlijke toezichtsrol en opdrachtgeversrol duidelijk moet scheiden niet concreet genoeg uitgewerkt.
- Ook staat in de nota niet na hoeveel jaar evaluatie van de bestuurlijke relatie met de stichting moet plaatsvinden.
- In de nieuwe nota is een nieuwe categorie 'overige gerelateerde partijen' opgenomen, waaronder ook stichtingen zoals de stichting BLICK vallen. Dit zijn stichtingen waarmee de gemeente wel een bestuurlijke relatie heeft, maar die geen verbonden partijen zijn in de zin van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
- In de nota staat niet dat de gemeente de bevoegdheid moet hebben om in te kunnen grijpen als zo'n 'overige gerelateerde partij' disfunctioneert.

- Verder is ook voor dit type verbonden partij niets vastgelegd over de wenselijkheid van externe en interne functiescheiding en staat er niet in na hoeveel jaar evaluatie van de bestuurlijke relatie met dit type verbonden partij moet plaats vinden.
- Daarmee is in het voorstel onvoldoende vastgelegd aan welke eisen de governance van dit type verbonden partijen moet voldoen.

2 *Dat het beleid over verbonden partijen onvoldoende houvast biedt, heeft eraan bijgedragen dat geen van de drie onderzochte bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen (stichting Welzijn Capelle, stichting CapelleWerkt en stichting BLICK) geheel adequaat is vormgegeven. De onderzochte relaties kennen onder meer de volgende gebreken:*

a *In geen van de drie bestuurlijke relaties is geheel adequaat vastgelegd dat de gemeente alle voor het toezicht benodigde informatie van de stichting ontvangt en dat zo nodig overleg met de stichting plaatsvindt. Daardoor is niet voldoende gewaarborgd dat de gemeente het functioneren van de stichtingen kan beoordelen.*

bijdrage beleid aan gebreken

stichting Welzijn Capelle en stichting BLICK

- Zowel de stichting Welzijn Capelle als de stichting BLICK zijn in 2016 opgericht, dus toen de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 er al was.
- De Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 biedt geen enkel houvast voor de vormgeving van bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen (zie de toelichting op hoofdconclusie 1), dus ook niet voor de onderwerpen informatievoorziening, functiescheiding en evaluatie.
- Die drie aspecten zijn in de bestuurlijke relatie met deze twee stichtingen niet goed geregeld (zie de toelichting op de hoofdconclusies 2a, 2b en 2c).
- Daarmee heeft het beleid mede mogelijk gemaakt dat de bestuurlijke relaties met deze twee stichtingen niet geheel adequaat zijn vormgegeven.

stichting CapelleWerkt

- De stichting CapelleWerkt is opgericht in 2011, dus toen de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel er nog niet was.
- Als in de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 een evaluatiebepaling zou zijn opgenomen voor verbonden stichtingen, dan zou de gemeente de bestuurlijke relatie met CapelleWerkt waarschijnlijk in 2017 of eerder al een keer geëvalueerd moeten hebben. Het ligt immers, gelet op de raadstermijn van vier jaar, voor de hand dat in de nota dan zou zijn voorgeschreven dat evaluatie minimaal eens per vier jaar moet plaatsvinden.
- Naar aanleiding van die evaluatie zouden in de relatie met de stichting CapelleWerkt de gebreken met betrekking tot informatievoorziening en functiescheiding inmiddels verholpen kunnen zijn, mits de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 richtlijnen zou hebben bevat over beide onderwerpen.
- In de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013 is echter niet gewaarborgd dat de relatie met verbonden stichtingen periodiek wordt geëvalueerd en de nota bevat evenmin richtlijnen over informatievoorziening en functiescheiding.
- Daarmee heeft het beleid mede mogelijk gemaakt dat de vormgeving van de bestuurlijke relatie met de stichting CapelleWerkt na 2011 niet voldoende is gewijzigd.

informatievoorziening en overleg niet adequaat geregeld

- Om het functioneren van verbonden stichtingen goed te kunnen beoordelen, moet de gemeente over voldoende informatie kunnen beschikken over dat functioneren.

- Hieronder wordt toegelicht dat die informatievoorziening voor geen van de drie stichtingen geheel adequaat is geregeld in de statuten.

stichting Welzijn Capelle

- in de afspraken die de gemeente met de stichting Welzijn Capelle heeft gemaakt is informatievoorziening aan de gemeente grotendeels gewaarborgd. Alleen is in de statuten van de stichting niet vastgelegd dat de raad van toezicht verslag doet aan de gemeente over het uitgevoerde interne toezicht. Daarmee is dit onderdeel van de informatievoorziening niet goed gewaarborgd. In de praktijk doet de raad van toezicht wel op eigen initiatief verslag aan de gemeente.
- Afspraken over overleg tussen de gemeente en stichting Welzijn Capelle zijn vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO). De DVO ziet echter op de relatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de stichting als opdrachtnemer en is daarmee niet de juiste plek om het overleg met de stichting in het kader van de toezichtsrol te regelen. Overleg in het kader van de toezichtsrol (bijvoorbeeld over het jaarverslag) zou eigenlijk in de statuten moeten worden vastgelegd.

stichting CapelleWerkt

- Met de stichting CapelleWerkt zijn afspraken over termijnen voor het aanleveren van de jaarstukken vastgelegd in de DVO. De DVO is, zoals hiervoor al aangegeven, echter niet de juiste plek om de toezichtsrelatie tussen de gemeente en de stichting te regelen. Afspraken over jaarstukken horen thuis in de statuten.
- Afspraken over overleg tussen gemeente en stichting CapelleWerkt zijn noch in de statuten noch in de DVO vastgelegd. Er heeft waarschijnlijk veelvuldig overleg plaats gevonden tussen gemeente en stichting, maar het is niet vast te stellen wat in die overleggen is besproken, aangezien de gemeente er geen verslagen van heeft.

stichting BLICK

- In de statuten van de stichting BLICK is geen bevoegdheid van de gemeente opgenomen om naast de jaarstukken extra informatie te vragen aan de raad van toezicht over het functioneren van de stichting.
- Ook is in de statuten van stichting BLICK niet vastgelegd dat de gemeente periodiek overleg voert met de raad van toezicht. Bij de oprichting heeft de stichting aan de gemeente wel toegezegd om jaarlijks een eenmalig overleg over de jaarstukken te voeren met de gemeenteraad, maar die afspraak is niet bindend vastgelegd.
- De afspraken die de gemeente bij oprichting van de stichting BLICK heeft gemaakt over informatievoorziening en overleg zijn daarmee onvoldoende passend, gelet op de zwaarte van het maatschappelijk risico van disfunctioneren van BLICK en de externe toezichtstaak van de gemeente.

b In geen van de drie bestuurlijke relaties heeft de gemeente haar verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk toezicht op de stichting voldoende gescheiden van de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de stichting. Toezicht en inhoudelijke verantwoordelijkheid lopen hierdoor te veel door elkaar.

onvoldoende functiescheiding binnen gemeente

- De gemeente kan als opdrachtgever van een stichting een ander belang hebben (bijvoorbeeld het belang van goede uitvoering van met de stichting gemaakte prestatieafspraken op een bepaald beleidsterrein) dan als bestuurlijk toezichthouder (bijvoorbeeld het belang van continuïteit van de stichting).

- Om te waarborgen dat de gemeente beide belangen goed behartigt, moeten deze functies binnen de gemeente duidelijk zijn gescheiden, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- Hieronder wordt toegelicht dat binnen de gemeente voor geen de drie stichtingen het bestuurlijk toezicht voldoende is gescheiden van de beleidsinhoudelijke betrokkenheid bij de stichting.

stichting Welzijn Capelle

- In het huidige college is de wethouder WMO, Volksgezondheid, Integratie en Buitenruimte als coördinerend portefeuillehouder voor de stichting Welzijn Capelle verantwoordelijk voor het bestuurlijk toezicht op de stichting en daarnaast ook betrokken bij opdrachtverlening aan de stichting.
- Ambtelijk zijn zowel toezicht als opdrachtgeverschap ten aanzien van de stichting Welzijn Capelle belegd binnen de afdeling Samenleving.
- Zoals in de toelichting bij conclusie 2a is beschreven, zijn sommige afspraken die behoren bij de toezichtsrol en daarom in de statuten van de stichting Welzijn Capelle thuis horen (zoals overleg over het jaarverslag), vastgelegd in de DVO, die juist gaat over de opdrachtgeversrol.

stichting CapelleWerkt

- in het huidige college is de wethouder Sociale Zaken als portefeuillehouder voor de stichting CapelleWerkt verantwoordelijk voor het bestuurlijk toezicht op de stichting en daarnaast ook, onder meer als bestuurder van de GR IJsselgemeenten, betrokken bij de opdrachtverlening aan de stichting.
- In de huidige statuten van de stichting CapelleWerkt zijn geen bepalingen opgenomen dat bestuurders en ambtenaren van de gemeente geen deel uit mogen maken van het bestuur van de stichting. Hierdoor was mogelijk dat de gemeentesecretaris deel uitmaakte van het bestuur van de stichting CapelleWerkt. Tot 16 oktober 2018 was dit ook daadwerkelijk het geval. Deze situatie was onwenselijk, omdat daarmee een risico bestaat op belangenverstrengeling tussen gemeente en stichting.
- Ambtelijk zijn de verantwoordelijkheid voor het toezicht en die voor het opdrachtgeverschap binnen de gemeente belegd bij dezelfde accounthouder.
- Zoals in de toelichting bij conclusie 2a is beschreven, zijn afspraken met de stichting CapelleWerkt over termijnen voor het leveren van de jaarstukken vastgelegd in de DVO. Afspraken over de jaarstukken horen echter bij de toezichtsrol en dus niet in de DVO, maar in de statuten.

Stichting BLICK

- De gemeenteraad is wettelijk de externe toezichthouder van de stichting BLICK en dient zich als zodanig op te stellen. Dit houdt in dat de raad toezicht houdt op de gehele stichting en metatoezicht op de stichting uitoefent (door middel van toezicht op de raad van toezicht). Het college voert alleen overleg over inhoudelijke onderwerpen, waaronder onderwijshuisvesting.
- Zowel de raad als het college hebben deze scheiding echter niet voldoende in acht genomen. Zie de toelichting bij conclusie 3b.

c In geen van de drie relaties heeft de gemeente vastgelegd dat deze periodiek wordt geëvalueerd. Daardoor is niet gewaarborgd dat periodiek wordt beoordeeld of de vorm van de relatie met de stichting nog wel voldoet.

- Om te beoordelen of de bestuurlijke relatie met een stichting nog voldoet, is het wenselijk dat de gemeente heeft vastgelegd dat de bestuurlijke relatie met een verbonden stichting periodiek, bijvoorbeeld een keer in de vier jaar, wordt geëvalueerd en zo nodig gewijzigd.
- Voor geen van de drie stichtingen is vastgelegd dat de gemeente de bestuurlijke relatie met de stichting periodiek evalueert.
- Daarmee is periodieke evaluatie voor geen van de drie stichtingen gewaarborgd.
- De gemeente voert op dit moment wel evaluaties uit van de relaties met verbonden stichtingen, waaronder de relaties met stichting Welzijn Capelle en met stichting CapelleWerkt.

3 Voor de problemen die de gemeenteraad heeft ondervonden in het uitoefenen van toezicht op de stichting BLICK zijn twee oorzaken:

- a De gemeenteraad is in 2015 akkoord gegaan met statuten waarin dat toezicht onvoldoende is gewaarborgd. Dit komt doordat de gemeenteraad bij de oprichting van de stichting onvoldoende stil heeft gestaan bij het belang van borging van haar taak als extern toezichthouder.

gemeenteraad onvoldoende bewust van toezichtsrol

- Het door stichting BLICK gekozen raad van toezichtmodel past bij de omvang en organisatorische complexiteit van de stichting. De afstand tussen de gemeente en het openbaar onderwijs is echter relatief groot bij dit bestuursmodel. Daarom vereist dit model dat de gemeente voldoende stilstaat bij het borgen van haar taak als externe toezichthouder, in het bijzonder het toezicht op de raad van toezicht (ofwel 'metatoezicht' op de stichting).
- De gemeente heeft echter in 2015 onvoldoende stilgestaan bij het belang van die borging. De gemeente had geen helder beeld van haar gewenste positie ten opzichte van de nieuwe stichting BLICK.
- Als de gemeenteraad zich meer bewust was geweest van haar toezichtsrol, had zij tenminste kunnen pleiten voor meer bevoegdheden passend bij de externe toezichtstaak.

problemen toezicht door onvoldoende waarborgen

- Zowel het college als de gemeenteraad hebben de raad van toezicht in 2017 uitgenodigd voor extra overleg in het kader van de signalen over problemen bij BLICK. De raad van toezicht is op de meeste van deze uitnodigingen niet ingegaan. Doordat in 2015 in de statuten geen afspraken zijn vastgelegd over het contact tussen de raad van toezicht en de gemeenteraad (naast het jaargesprek, zie ook de toelichting op hoofdconclusie 2a), was het voor de gemeenteraad niet goed mogelijk om een overleg af te dwingen.
- In het najaar van 2017 ontving de gemeenteraad signalen vanuit het college over zaken die binnen de stichting niet op orde waren. Om die reden vroeg de gemeenteraad in het jaargesprek op 28 november 2017 om meer informatie over onder andere de financiële situatie, de werkwijze van de raad van toezicht en de medezeggenschap. De raad van toezicht antwoordde daarop dat er geen problemen waren of dat zij bezig waren met het aanpakken van de geschetste problemen. Omdat de gemeenteraad geen mogelijkheid heeft vastgelegd om extra informatie of stukken op te vragen bij de stichting (zie de toelichting op hoofdconclusie 2a), kon de gemeenteraad het leveren van informatie niet afdwingen bij de raad van toezicht.

b Zowel de raad als het college hebben niet adequaat gehandeld in de uitoefening van het toezicht. De raad heeft zijn wettelijke toezichtstaak ten onrechte deels uit handen gegeven aan het college en daarmee onvoldoende zijn verantwoordelijkheid genomen. Het college had op zijn beurt deze toezichtstaak niet op zich moeten nemen. Bovendien past het collegebesluit om een extern onderzoek in te laten stellen bij BLICK niet in de toezichtsrelatie tussen gemeente en stichting.

raad en college beiden niet adequaat gehandeld

- Zoals in de toelichting op hoofdconclusie 3c staat, is de gemeenteraad wettelijk de externe toezichthouder van de stichting BLICK en dient ze zich als zodanig op te stellen. Omdat de stichting BLICK een raad van toezicht heeft, bestaat de toezichtstaak van de gemeenteraad vooral uit metatoezicht, in de vorm van toezicht op de raad van toezicht
- Het college voert alleen overleg met het stichtingsbestuur en alleen over inhoudelijke onderwerpen, waaronder onderwijshuisvesting.
- Zowel de raad als het college hebben zich echter niet aan deze functiescheiding gehouden.
- In de praktijk is namelijk, met medeweten van de gemeenteraad, door het college meerdere malen contact gezocht met de raad van toezicht.
- Verder heeft het college, gesteund door een meerderheid van de raad, in 2018 een extern onderzoek laten instellen naar de gang van zaken bij BLICK.
- Daarnaast heeft de raad in juli 2018 een wethouder verzocht namens de raad overleg te voeren met de raad van toezicht van de stichting.
- Twee factoren hebben voor de raad de uitoefening van haar toezichtstaak bemoeilijkt. Ten eerste, zo blijkt uit geraadpleegde verslagen van raads- en commissievergaderingen en uit stemverhoudingen bij diverse verworpen en aangenomen moties, was de raad verdeeld over de gewenste handelwijze naar aanleiding van de signalen over problemen bij de stichting. Ten tweede is er de complicatie dat naast de raad van Capelle aan den IJssel ook de raad van Krimpen aan den IJssel toezichthouder is op de stichting.

besluit extern onderzoek past niet in toezichtsrelatie met stichting

- Zoals hiervoor aangegeven, bestaat de toezichtstaak van de gemeenteraad vooral uit metatoezicht in de vorm van toezicht op de raad van toezicht.
- De gemeente had daarom (ook als het een besluit van de raad was geweest) geen besluit moeten nemen tot het laten uitvoeren van een extern onderzoek bij BLICK, maar zich voor informatie over de gang van zaken bij stichting BLICK uitsluitend moeten richten tot de raad van toezicht.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Neem in de nieuwe nota verbonden partijen richtlijnen op over het waarborgen van:
 - functiescheiding bij verbonden stichtingen, zowel tussen gemeente en stichting als binnen de gemeente;
 - mogelijkheden voor de gemeente om in te grijpen als een verbonden stichting niet goed functioneert;

- periodieke evaluatie van de bestuurlijke relatie met de stichting (verplicht bijvoorbeeld dat eens in de vier jaar evaluatie plaats vindt van de relatie).
- 2 Neem verder in de nieuwe nota verbonden partijen specifieke richtlijnen op voor de vormgeving van gemeentelijk metatoezicht op verbonden stichtingen die een interne raad van toezicht hebben. Leg in de nota in ieder geval vast dat in de statuten van zo'n stichting gewaarborgd moet zijn dat:
- De raad van toezicht de gemeente alle informatie verschaft die de gemeente nodig heeft om het functioneren van de raad van toezicht te kunnen beoordelen.
 - De gemeente de mogelijkheid heeft om in te grijpen als de raad van toezicht niet goed functioneert.
- 3 Wijzig de statuten van de stichting Welzijn Capelle zodanig dat daarin in ieder geval wordt vastgelegd dat:
- de raad van toezicht verslag doet aan het college over het uitgevoerde interne toezicht;
 - de raad van toezicht minstens een keer per jaar overlegt met het college en zo nodig vaker als het college dit nodig acht in het kader van haar toezichtstaak;
 - het college de relatie met de stichting periodiek (bijvoorbeeld een keer in de vier jaar) evalueert en zo nodig wijzigt.
- 4 Wijzig de statuten van de stichting CapelleWerkt zodanig dat daarin in ieder geval wordt vastgelegd dat:
- ambtenaren en bestuurders van de gemeente geen lid kunnen zijn van het bestuur van de stichting;
 - het stichtingsbestuur aan het college alle informatie verschaft die het college nodig acht in het kader van haar toezichtstaak;
 - het stichtingsbestuur minstens een keer per jaar overlegt met het college en zo nodig vaker als het college dit nodig acht in het kader van haar toezichtstaak;
 - het college de relatie met de stichting periodiek (bijvoorbeeld een keer in de vier jaar) evalueert en zo nodig wijzigt.
- 5 Realiseer binnen de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk, functiescheiding tussen bestuurlijk toezicht en beleidsinhoudelijke taken ten aanzien van verbonden stichtingen. Dit betekent concreet onder meer dat:
- een wethouder die verantwoordelijk is voor bestuurlijk toezicht op een stichting niet betrokken is bij opdrachtverlening aan die stichting;
 - op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheid voor het toezicht wordt belegd bij een afdeling die niet betrokken is bij opdrachtverlening aan die stichting (bij voorkeur bij een stafafdeling, zoals de afdeling Financiën).

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbeveling aan de raad:

- 6 Verbeter de vormgeving van het bestuurlijk toezicht op de Stichting BLICK, binnen de mogelijkheden die de wet hiervoor biedt, door achtereenvolgens:
- eerst, gelet op de problemen die zich hebben voorgedaan in het toezicht, te bepalen aan welke vorm van governance van de stichting de voorkeur uitgaat. Als de voorkeur uitgaat naar handhaving van het huidige model met een raad van toezicht, bepaal dan welke wijzigingen in de statuten wenselijk zijn om het meta-toezicht te verbeteren. In ieder geval is wenselijk dat dan in de statuten de

informatievoorziening van de stichting aan de gemeenteraad wordt verbeterd en dat hierin wordt geregeld dat de gemeenteraad kan ingrijpen bij disfunctioneren van de raad van toezicht;

- dan overleg te zoeken met de raad van Krimpen aan den IJssel over de gewenste vorm van governance van de stichting. Overweeg hierbij onder meer het treffen van een gemeenschappelijke regeling van de twee raden, waarin de raden gezamenlijk toezicht uitoefenen op de stichting. Hiermee wordt het gemeentelijk toezicht op de stichting eenduidiger;
- en dan, bij voorkeur samen met de raad van Krimpen aan de IJssel, het overleg te zoeken met de raad van toezicht van de stichting over de gewenste verbetering van het toezichtsmodel.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbeveling aan de raad en het college van B en W:

- 7 Vermijd onderlinge rolvermenging ten aanzien van de stichting BLICK. De raad is de wettelijk toezichthouder op het openbaar onderwijs. Dit betekent dat alleen de raad contact met de stichting heeft in het kader van de toezichtsrelatie. Het college heeft uitsluitend contact met de stichting over inhoudelijke onderwerpen, zoals onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Wij danken u voor het uitgevoerde onderzoek dat aansluit bij het traject dat in 2017 door ons is ingezet om de relatie met en het bestuurlijk toezicht op de gemeentelijke stichtingen tegen het licht te houden, door voor deze verbonden partijen uitgangspunten op te nemen in de nieuwe nota Verbonden partijen en de statuten van deze partijen waar nodig te herzien. Uw rapport zullen wij betrekken bij het afronden van het traject met het CJG, stichting Welzijn Capelle, Stichting CapelleWerkt en de BV Sport. Deze vier rechtspersonen zijn opgericht om namens de gemeente wettelijke en beleidstaken uit te voeren. BLICK maakt geen onderdeel uit van dit traject, omdat het geen gemeentelijke stichting betreft. Het traject met de gemeentelijke stichtingen hebben wij in afwachting van uw onderzoek nog niet afgerond, omdat wij uw aanbevelingen willen meenemen.

Wij onderschrijven uw hoofdconclusies en herkennen een groot aantal van de door u gesignaleerde punten.

- Het huidige beleid ten aanzien van verbonden partijen dateert uit 2013, toen de meeste gemeentelijke stichtingen nog niet waren opgericht. De nota Verbonden partijen 2013 ging primair over andere verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regelingen waar Capelle deel van uitmaakt. In de nota verbonden partijen 2018 zullen wij een aantal richtlijnen opnemen die meer houvast bieden om de relatie met huidige en toekomstige verbonden partijen, waaronder stichtingen, vorm te geven.
- De categorie 'overige gerelateerde partijen' waartoe de stichting BLICK behoort, bestaat uit een bijzonder diverse groep van rechtspersonen, waarvan de meeste op relatief grote afstand van de gemeente staan. Bij de oprichting van deze rechtspersonen heeft de gemeente in de regel geen rol gespeeld (uitgezonderd de oprichting van de stichting BLICK). Daar waar de gemeente de bevoegdheid heeft om, al of niet samen met anderen, in te grijpen bij het disfunctioneren van een overige verbonden partij zullen wij dat in de nota Verbonden partijen 2018 verwoorden.
- Voor het beoordelen van het functioneren en de inhoudelijke prestaties van de stichtingen Welzijn Capelle en CapelleWerkt, hebben wij de benodigde checks and balances ingebouwd. Zowel aan de voorkant in het proces (statuten, DVO, prestatieafspraken, begroting) als bij de beoordeling van resultaten (inhoudelijk en financieel (jaar)verslag) worden de stukken ter beoordeling aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd. Ambtelijk wordt behalve het advies van de vakafdeling het advies opgenomen van in ieder geval de unit Juridische Zaken en de afdeling Financiën, die een onafhankelijke adviesrol hebben.
- Uw aanbevelingen over informatievoorziening en overleg met verbonden stichtingen zoals Welzijn Capelle en CapelleWerkt zullen wij in de nota Verbonden partijen verwerken. Ook over het periodiek evalueren van de relatie met stichtingen zal een richtlijn worden opgenomen. Voorts zullen in de nota richtlijnen gegeven worden voor mogelijkheden om in te grijpen en voor het periodiek beoordelen van

de bestuurlijke relatie tussen gemeente en stichting. Het advies om een bepaling op te nemen dat wethouders en ambtenaren geen lid mogen zijn van het bestuur of de Raad van Toezicht nemen wij over. Voor stichting CapelleWerkt geldt overigens dat de gemeentesecretaris inmiddels geen deel meer uitmaakt van het bestuur.

- In de statuten van stichting BLICK is voorzien dat de gemeente kan ingrijpen door een lid van de Raad van Toezicht dat in ernstige mate afbreuk doet aan het functioneren van de Raad van Toezicht te ontslaan.
- Een generieke richtlijn voor de vormgeving van metatoezicht bij stichtingen met een Raad van Toezicht is in onze optiek niet wenselijk, immers niet alle verbonden partijen hebben een Raad van Toezicht en niet alle stichtingen zijn verbonden partijen.
- Ten aanzien van uw aanbeveling om een bestuurlijke en ambtelijke functiescheiding aan te brengen tussen de inhoudelijk en ambtelijk verantwoordelijke en de toezichthouder zullen wij de lijn die wij onder andere hebben ingezet ten aanzien van Irado waarbij de portefeuillehouder Buitenruimte opdrachtgever is en de kwaliteit van de geleverde producten toetst, daarbij ondersteund door de vakafdeling Stadsbeheer, en de portefeuillehouder Financiën lid is van de aandeelhouderscommissie en het financieel en bedrijfseconomisch functioneren van Irado toetst, daarbij ondersteund door de afdeling Financien, in de nota Verbonden partijen doortrekken.
- Ten aanzien van de relatie met BLICK onderschrijven wij uw aanbeveling om de vorm van governance van de stichting te herzien. Hoewel onze mogelijkheden in dezen beperkt zijn, zijn wij reeds met BLICK in overleg om te bezien of en hoe hierin veranderingen ten goede zijn te bewerkstelligen

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer is enerzijds verheugd dat het college alle conclusies onderschrijft. Deze conclusies vormen immers een aanknopingspunt voor het verbeteren van het bestuurlijk toezicht op verbonden stichtingen. Anderzijds stelt de rekenkamer vast dat het college aanzienlijk minder duidelijk is over de aanbevelingen. Afgaande op de toelichting die het college geeft, stelt de rekenkamer vast dat het voor geen van de aan het college gerichte aanbevelingen duidelijk is of het college deze geheel overneemt. Een aanbeveling neemt het college namelijk helemaal niet over (aanbeveling 2) en van het overige deel van de aan het college gerichte aanbevelingen (de aanbevelingen 1, 3, 4, 5 en 7), wordt uit de toelichting niet geheel duidelijk of het college deze volledig overneemt. De rekenkamer gaat daarom in dit nawoord nader in op de reactie van het college op elk van de aanbevelingen.

Het college geeft aan in de nieuwe nota verbonden partijen “een aantal richtlijnen op te nemen die meer houvast bieden”. Daaruit is nog niet op te maken of die richtlijnen ook zullen gaan over alle drie in aanbeveling 1 genoemde onderwerpen. Het college geeft weliswaar aan dat functiescheiding ten aanzien van verbonden stichtingen, zowel tussen gemeente en stichting als binnen de gemeente (het onderwerp onder het eerste gedachtestreepje van die aanbeveling) in de nieuwe nota zal worden geregeld, maar anderzijds maakt het college ook enkele opmerkingen die erop duiden dat het college toch nog onvoldoende onderkent dat binnen de gemeente het bestuurlijk toezicht en de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van verbonden stichtingen nu te veel door elkaar lopen (dit wordt in de derde alinea hierna verder toegelicht in het nawoord op de collegereactie over aanbeveling 5).

Het college stelt dat een richtlijn voor de vormgeving van metatoezicht bij stichtingen met een raad van toezicht niet wenselijk is. Daarmee neemt het college aanbeveling 2 dus niet over. De argumentatie van het college dat “immers niet alle verbonden partijen een raad van toezicht hebben” vindt de rekenkamer niet steekhoudend. Het gaat er nu juist om het metatoezicht te waarborgen bij stichtingen die wél een raad van toezicht hebben.

In de reactie stelt het college verder dat het de aanbevelingen “over informatievoorziening en overleg met verbonden stichtingen zoals Welzijn Capelle en CapelleWerkt” zal verwerken in de nieuwe nota verbonden partijen. Dit is naar het oordeel van de rekenkamer op zich positief en ook wenselijk, maar niet voldoende. De rekenkamer heeft namelijk aanbevolen (in aanbevelingen 3 en 4) om die waarborgen in de statuten van de twee genoemde stichtingen op te nemen. Vastlegging in de statuten is van belang, omdat in de statuten de bestuurlijke relatie tussen gemeente en stichting bindend wordt vastgelegd. Uit de reactie van het college wordt niet duidelijk of het de statuten van beide stichtingen gaat wijzigen zoals in deze aanbevelingen staat.

Aanbeveling 5 strekt ertoe dat de functies bestuurlijk toezicht en beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid binnen de gemeente duidelijker van elkaar moeten worden gescheiden. Uit de reactie wordt niet geheel duidelijk of het college die functies nu duidelijker gaat scheiden ten aanzien van de drie onderzochte stichtingen (Capelle Welzijn, CapelleWerkt en BLICK). Het college noemt in zijn reactie enerzijds de relatie met Irado als voorbeeld van de beoogde functiescheiding. Irado is geen stichting, maar een naamloze vennootschap (NV) en kent een andere governance dan stichtingen. De rekenkamer acht het niettemin goed mogelijk dat de lijn die het college schetst ten aanzien van Irado strookt met aanbeveling 5 over stichtingen. Anderzijds maakt het college echter enkele opmerkingen die erop duiden dat het college toch nog onvoldoende onderkent dat binnen de gemeente het bestuurlijk toezicht en de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van verbonden stichtingen nu te veel door elkaar lopen (zie hoofdconclusie 2b). Het college geeft namelijk aan dat het voor de beoordeling van het functioneren en van de inhoudelijke prestaties van stichtingen “de benodigde checks en balances heeft ingebouwd”, zoals “statuten, DVO, prestatieafspraken, begroting”. Over de ambtelijke organisatie van deze checks en balances geeft het college aan dat “zowel de betreffende vakafdeling als de unit Juridische Zaken en de afdeling Financiën hierbij een rol hebben”. Deze opmerkingen duiden erop dat prestatiebewaking en bestuurlijk toezicht binnen de gemeente nog steeds te veel door elkaar lopen. Aanbeveling 5 strekt ertoe dat prestatiebewaking (vanuit de opdrachtgeversrol) ambtelijk een taak is van vakafdelingen en dat die moet worden gescheiden van de verantwoordelijkheid voor bestuurlijk toezicht. Die laatste verantwoordelijkheid moet dus niet worden belegd bij een vakafdeling die inhoudelijk betrokken is op het beleidsterrein van de stichting, maar bij een stafafdeling (zoals Financiën) die niet is betrokken bij de opdrachtverlening.

Aanbeveling 6, om de vormgeving van het bestuurlijk toezicht op de stichting BLICK te verbeteren, heeft de rekenkamer aan de raad gericht en niet aan het college. Immers, de raad (en dus niet het college) is verantwoordelijk voor het wettelijk toezicht op openbaar onderwijs. Niettemin constateert de rekenkamer met genoegen dat het college onderschrijft dat het bestuurlijk toezicht op BLICK verbetering behoeft. Het college stelt verder dat in de statuten van stichting BLICK al is voorzien dat de

gemeenteraad kan ingrijpen door een lid van de raad van toezicht te ontslaan als diens handelen in ernstige mate afbreuk doet aan functioneren van de raad van toezicht. De rekenkamer onderschrijft dat die bepaling inderdaad in de statuten van BLICK staat, maar merkt hierover op dat dit in de praktijk niet voldoende is om in te kunnen grijpen. De gemeenteraad kan namelijk alleen ingrijpen als ze over voldoende informatie beschikt over het functioneren van de raad van toezicht en juist die informatievoorziening is in de huidige statuten niet goed gewaarborgd (zie hoofdconclusie 3a).

De rekenkamer heeft aan raad en college de aanbeveling gedaan (aanbeveling 7) om onderlinge rolvermenging ten aanzien van de stichting BLICK te vermijden. Die rolvermenging is immers één van de oorzaken voor de problemen die de gemeente heeft ondervonden in het uitoefenen van toezicht op deze stichting (zie hoofdconclusie 3b). Het college gaat in zijn reactie helaas niet in op deze aanbeveling. Het college geeft echter wel aan “reeds met BLICK in overleg te zijn” over het herzien van de governance op deze stichting. De rekenkamer merkt op dat het college daarmee voorbij gaat aan de strekking van aanbeveling 7. Het voeren van overleg over de toezichtsrelatie is namelijk een taak van de raad en dus niet van het college.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Capelle aan den IJssel werkt sinds enkele jaren met verbonden stichtingen. Zo bestaat sinds 2011 de stichting CapelleWerkt en zijn in 2016 de stichting Welzijn Capelle en de stichting BLICK opgericht (de relatie van de gemeente met stichting BLICK wijkt overigens op verschillende onderdelen af van die met de andere twee genoemde stichtingen, zie paragraaf 1-5). Daarmee is 2018 een goed moment om de bestuurlijke relaties van de gemeente met verbonden stichtingen nader te onderzoeken. Dit onderzoek is beperkt tot de drie genoemde stichtingen. Daarnaast heeft de gemeenteraad in december 2017 het onderwerp verbonden stichtingen prioriteit gegeven in de stemkastsessie met de rekenkamer.

1-2 governance verbonden partijen

1-2-1 verbonden partijen

De gemeente staan verschillende manieren ter beschikking om haar beleidsdoelen te realiseren en daarmee het publieke belang te behartigen. Zo kan zij besluiten bepaalde taken zelf uit te voeren, maar kan zij deze ook overlaten aan een andere organisatie die zij subsidieert. Een derde mogelijkheid is de uitoefening van een bepaalde taak aan een andere organisatie over te laten en in die organisatie een financieel en bestuurlijk belang te hebben. Een gemeente heeft een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen). Door daarnaast (door stemrecht of vertegenwoordiging in het bestuur) zeggenschap in deze organisatie te hebben, beschikt zij ook over een bestuurlijk belang.¹ Deze typen organisaties zijn zogenoemde verbonden partijen in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De afweging of het wenselijk is om een taak in eigen beheer of door een andere organisatie uit te laten voeren is onder meer afhankelijk van het publieke belang van deze taak en van welke bestuurlijke afstand de gemeente tot de uitvoering van deze taak kan en mag hebben.² Voor sommige publieke doelen is de uitvoering door een verbonden partij een goede keuze. Voordelen van een relatie met een verbonden partij kunnen onder andere een grotere efficiency (bijvoorbeeld door het samenwerken met andere gemeenten) of een kennisvoordeel (kennis en expertise die aanwezig is bij de verbonden partij en die de gemeente zelf niet in huis heeft) zijn.

¹ In artikel 1, lid 1c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is het financiële belang beschreven als: 'een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt'.

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

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

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

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

1-2-2 bestuurlijk belang

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

1-2-3 governance

De inrichting van de bestuurlijke relatie met een verbonden partij brengt ook risico's met zich mee. Zo is er door het op afstand zetten van de partij sprake van een risico op verminderde informatievoorziening en een risico op verminderde beïnvloedingsmogelijkheden. Daarnaast speelt bijvoorbeeld het risico van belangenverstrengeling. De gemeente is immers doorgaans zowel opdrachtgever als bestuurlijk deelnemer aan de verbonden partij. Afspraken over sturing, risicobeheersing, verantwoording en toezicht op deze organisaties kunnen worden samengevat onder de noemer governance. Een goede governance van de gemeente op de bestuurlijke relatie zorgt uiteindelijk voor het optimaal borgen van de relatie met de verbonden partijen.

1-3 governance verbonden stichtingen

1-3-1 vooraf

Participatie van de gemeente in een stichting is op een andere manier vormgegeven dan een deelneming van een gemeente in een verbonden vennootschap. Een gemeente neemt in een verbonden vennootschap deel door middel van aandelen en verkrijgt daardoor automatisch bestuurlijke inspraak in deze onderneming. Bij een verbonden stichting is er niet een dergelijk automatisch bestuurlijk belang en zal de invloed die de gemeente wil hebben bij oprichting expliciet moeten worden vastgelegd. Dit betekent dat bij de keuze van de gemeente voor de stichtingsvorm de inrichting van de governance extra aandacht vraagt. Het vastleggen van een bestuurlijk belang in een stichting is bijvoorbeeld in de statuten opnemen dat de gemeente het bestuur van de stichting benoemt en ontslaat.

Verschillende overheidsorganen, waaronder de Rekenkamer Rotterdam, hebben het afgelopen decennium in verschillende publicaties handvatten geformuleerd voor het vormgeven van governance van verbonden partijen. Zo publiceerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2015 de handreiking ‘Verzelfstandiging

en samenwerking bij decentrale overheden'.³ Relevante publicaties van de Rekenkamer Rotterdam zijn bijvoorbeeld de rapporten 'Werelden van verschil' uit 2015 over de verzelfstandigingsafspraken van het Wereldmuseum in Rotterdam en 'Deelnemen en wegblijven' uit 2009 over het aandeelhouderschap van de gemeente Rotterdam in het havenbedrijf en Multidiensten BV.⁴ Een andere relevante publicatie, al weer iets ouder, is 'Gemeente governance, handboek verbonden partijen' uit 2006 van Deloitte.⁵ Deze handvatten zijn, zij het niet op alle onderdelen, bruikbaar voor de governance van verbonden stichtingen. Daarnaast kennen sommige beleidssectoren eigen governancecodes die houvast bieden. Zo is er in de welzijnssector de Governancecode Sociaal Werk.⁶ Deze sectorale codes hebben echter in het algemeen grotendeels betrekking op de vormgeving van het interne toezicht, dus binnen de verbonden stichting, en nauwelijks op de relatie tussen verbonden stichting en gemeente.

1-3-2 minimumeisen

De rekenkamer heeft aan de hand van relevante publicaties over governance van verbonden partijen (zie paragraaf 1-3-1) een set van vijf minimumeisen geformuleerd specifiek voor de governance van verbonden stichtingen. De rekenkamer heeft in dit onderzoek bij elke van de drie stichtingen deze minimumeisen getoetst. Ze zijn onderdeel van het normenkader dat de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd (zie paragraaf 1-5). Met de term 'minimumeisen' bedoelt de rekenkamer dat de gemeente in ieder geval deze onderwerpen goed moet hebben geregeld. De rekenkamer bedoelt dus niet dat als deze onderwerpen goed geregeld zijn, daarmee de governance dus altijd voldoende is geregeld. Afhankelijk van de concrete situatie en relatie kunnen zeer wel naast deze minimumeisen ook andere maatregelen nodig zijn. De vijf minimumeisen worden hieronder beschreven.

informatievoorziening en contact

Ten eerste is van belang dat de gemeente bij de oprichting goede afspraken met de stichting vastlegt over informatievoorziening en contact. Die afspraken zijn nodig om het in paragraaf 1-2-3 genoemde risico van verminderde informatievoorziening te beheersen. Om goed toezicht te kunnen houden op de verbonden stichting, moet de gemeente tijdig kunnen beschikken over voldoende informatie over het functioneren van de stichting. De gemeente moet minimaal het jaarverslag van de stichting ontvangen en daarover in een overleg met de stichting nadere vragen kunnen stellen. De aard en hoeveelheid van de overige informatie en communicatie die de gemeente nodig heeft, hangt onder meer, naast bijvoorbeeld van het maatschappelijk belang, af van de gekozen vorm van de bestuurlijke relatie (ook wel het 'toezichtmodel' genoemd). Als de gemeente rechtstreeks toezicht houdt op het bestuur van de stichting zal zij meer informatie nodig hebben dan wanneer de stichting een interne raad van toezicht heeft. In het laatste geval kan de informatievoorziening aan de gemeente zich soms zelfs beperken tot informatie over de wijze waarop de raad van toezicht het interne toezicht uitoefent. Denk bijvoorbeeld aan een jaarverslag waarin

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden- Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving', Den Haag, 2015.

⁴ Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil', over de verzelfstandigingsafspraken van het Wereldmuseum in Rotterdam, 2015; Rekenkamer Rotterdam, 'Deelnemen en wegblijven', over het aandeelhouderschap van de gemeente Rotterdam in het Havenbedrijf Rotterdam en multidiensten BV, 2009.

⁵ Deloitte Lokaal Bestuur, 'Gemeente Governance; verbonden partijen', Rotterdam, 2006.

⁶ Sociaal Werk Nederland, 'Governancecode Sociaal Werk', versie 27 oktober 2016.

de raad van toezicht verantwoording aflegt aan de gemeente over de uitvoering van het interne toezicht in het betreffende jaar.

functiescheiding tussen gemeente en stichting

Ten tweede is functiescheiding tussen gemeente en stichting van belang. Die scheiding dient om het risico op belangenverstrengeling tussen beiden te voorkomen. Zo is onwenselijk (hoewel wettelijk toegestaan) dat een wethouder of ambtenaar van de gemeente lid is in van het bestuur of de raad van toezicht van de verbonden stichting. In een dergelijke situatie zou bijvoorbeeld de onwenselijke situatie kunnen ontstaan dat de betreffende stichtingsbestuurder (dan wel lid van raad van toezicht) (mede-)verantwoordelijk is voor een subsidieaanvraag aan de gemeente waarin hij zelf wethouder of ambtenaar is. Extern toezicht en intern bestuur zouden dan te veel door elkaar gaan lopen. Ook al zijn de betrokken bestuurders of ambtenaren nog zo integer, dergelijke dubbelfuncties kunnen de schijn van belangenverstrengeling wekken.

functiescheiding binnen gemeente

Een derde eis betreft de scheiding van de rol van bestuurlijk toezichthouder en die van inhoudelijk opdrachtgever aan de stichting. De gemeente is namelijk vaak, naast bestuurlijke toezichthouder, vaak ook inhoudelijk opdrachtgever aan de stichting, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidieverstreking. Of de gemeente is geen opdrachtgever, maar heeft wel anderszins een inhoudelijke betrokkenheid bij de stichting (in het geval van stichting BLICK bijvoorbeeld is die relatie er onder meer op het gebied van onderwijshuisvesting). In de literatuur over governance wordt de rol van bestuurlijk toezichthouder meestal aangeduid als de 'eigenaarsrol'. Deze term is vooral zinvol als het gaat om gemeentelijke deelname in vennootschappen. De gemeente is dan, als aandeelhouder, ook werkelijk eigenaar of mede-eigenaar van de verbonden vennootschap. Bij verbonden stichtingen is de gemeente niet werkelijk eigenaar, maar wel bestuurlijk toezichthouder. Daarom geeft de rekenkamer bij verbonden stichtingen de voorkeur aan de term 'bestuurlijk toezichthouder'. Als bestuurlijk toezichthouder moet de gemeente bewaken dat de stichting goed functioneert. Daarom moet de gemeente goed toezicht houden op dat functioneren. De maatregelen om dit toezicht mogelijk te maken moeten bij de oprichting worden vastgelegd in de statuten van de stichting. Als inhoudelijk opdrachtgever heeft de gemeente een ander belang, namelijk dat de stichting de prestaties levert waartoe de gemeente de stichting opdracht heeft gegeven. Die afspraken zijn vaak vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst met de stichting of in separate prestatieafspraken.

De gemeente kan als opdrachtgever een belang hebben in het strikt hanteren van ambitieuze prestatieafspraken. Dit kan voor de gemeente als bestuurlijk toezichthouder echter een risico opleveren, bijvoorbeeld als het leveren van de prestaties zoveel middelen blijkt te vergen, dat dit ten koste gaat van de financiële gezondheid van de stichting. Om dit risico te beheersen is het wenselijk dat binnen de gemeente beide belangen goed worden behartigd door ze functioneel te scheiden. De toezichthoudende rol en de inhoudelijke betrokkenheid (de rol van opdrachtgever) moeten binnen de gemeente dus duidelijk van elkaar gescheiden zijn, zowel op bestuurlijk niveau als ambtelijk. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een wethouder die binnen het college verantwoordelijk is voor het toezicht op een stichting niet tegelijk ook verantwoordelijk moet zijn voor een opdracht aan de stichting. Voor het ambtelijk niveau betekent functiescheiding dat het toezicht op een stichting niet

belegd moet zijn bij een afdeling of directie die ook verantwoordelijk is voor een opdracht aan de stichting.

ingrijpen bij disfunctioneren

Een vierde eis is dat de gemeenten moet kunnen ingrijpen bij disfunctioneren van de stichting. Als de gemeente een stichting opricht dan doet ze dat onder andere om er een maatschappelijke belang mee te behartigen (bijvoorbeeld openbaar onderwijs, werkgelegenheid of afvalinzameling). Als de stichting niet goed functioneert, dan levert dit een risico op voor de behartiging van dat maatschappelijk belang. Daarnaast zijn door de relatie tussen gemeente en een stichting ook de naam en reputatie van de gemeente aan die van de stichting verbonden. Dit levert een risico op voor de gemeente, aangezien zij door inwoners en andere belanghebbenden geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk zal worden gehouden bij disfunctioneren van de stichting. Om deze risico's te beheersen moet de gemeente de mogelijkheid hebben om in te grijpen als de stichting niet goed functioneert. Die mogelijkheden moeten bij oprichting worden vastgelegd in de statuten. Welke mogelijkheden de gemeente in dezen moet hebben hangt onder andere af van de gekozen vorm van de bestuurlijke relatie. Als de gemeente rechtstreeks toezicht houdt op het bestuur van de stichting, dan ligt voor de hand dat de gemeente de mogelijkheid moet hebben om het bestuur te ontslaan bij disfunctioneren. Een andere mogelijke beheersmaatregel is bijvoorbeeld het vastleggen in de statuten dat de gemeente aanwijzingen kan geven aan het bestuur inzake bepaalde bestuursbesluiten, zoals leningen of uitgaven van grote financiële omvang (denk bijvoorbeeld aan de aanschaf van onroerend goed) of dat dergelijke besluiten eerst door de gemeente moeten worden goedgekeurd (ingrijpen betekent in dit geval dat de gemeente de betreffende besluiten niet goedkeurt, waardoor de stichting de besluiten niet kan uitvoeren). Als de stichting een interne raad van toezicht heeft, kan de gemeente wat meer op afstand blijven, door de bevoegdheid om het bestuur te ontslaan te beleggen bij de raad van toezicht. Dan is wel van belang dat de gemeente de raad van toezicht kan ontslaan als die niet functioneert.

periodiek evalueren

Een vijfde eis is dat de gemeente de relatie met de stichting periodiek evalueert en zo nodig kan wijzigen of beëindigen. Als de gemeente een stichting opricht, is het niet alleen van belang dat de bestuurlijke relatie zo is ingericht dat die aansluit bij de situatie op dat moment. Het is van belang dat ook de mogelijkheid wordt geborgd om die relatie indien nodig te wijzigen, bijvoorbeeld omdat de omstandigheden zijn veranderd of omdat de gekozen relatie in de praktijk niet (of niet voldoende) voldoet aan de wensen van de gemeente. Om te beoordelen of de bestuurlijke relatie nog voldoet is wenselijk dat de gemeente heeft vastgelegd dat de bestuurlijke relatie met de verbonden stichting periodiek, bijvoorbeeld een keer in de vier jaar, wordt geëvalueerd en zo nodig gewijzigd of beëindigd. De mogelijkheid om de relatie te wijzigen of te beëindigen zal al bij oprichting in de statuten moeten worden vastgelegd.

1-4 doel- en vraagstelling

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

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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

1-5 afbakening

casusselectie

De deelvragen 2 tot en met 5 worden in dit rapport beantwoord aan de hand van een selectie van drie verbonden stichtingen. De selectie omvat twee verbonden partijen in de zin van het BBV (Stichting CapelleWerkt en Stichting Welzijn Capelle) waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft, en een stichting die buiten deze formele definitie valt, maar waarin de gemeente wel een indirect bestuurlijk belang heeft (Stichting BLICK). De stichting BLICK wijkt ook af van stichting CapelleWerkt en stichting Welzijn Capelle omdat bij BLICK naast de gemeente Capelle aan den IJssel ook de gemeente Krimpen aan den IJssel bestuurlijk en inhoudelijk betrokken is.

bestuurlijke relatie

Het onderzoek richtte zich op de bestuurlijke relatie van de gemeente met de stichtingen en dus niet op de financiële relaties. Evenmin richtte het onderzoek zich op de interne organisatie van de stichtingen.

bestuurlijk toezichthouder

Bij verbonden stichtingen is de gemeente, behalve bestuurlijke toezichthouder, vaak ook opdrachtgever van de stichting (zie paragraaf 1-3-2). Dit onderzoek richtte zich primair op de bestuurlijke toezichtsrol en het toezicht dat de gemeente vanuit die rol moet uitoefenen op de stichtingen. De rekenkamer heeft dus niet onderzocht of de gemeente haar opdrachtgeversrol ten aanzien van de stichtingen (zoals het vastleggen van prestatieafspraken en het bewaken daarvan) adequaat uitoefent. Ten aanzien van de opdrachtgeversrol heeft de rekenkamer in dit onderzoek slechts één aspect beoordeeld, namelijk of de gemeente deze binnen de gemeentelijke organisatie

duidelijk heeft gescheiden van de bestuurlijke toezichthoudersrol (zie onder het kopje 'functiescheiding binnen gemeente' in paragraaf 1-3-2).

afstand en grip

De essentie van dit onderzoek kan worden geformuleerd als de vraag of de gemeente voldoende grip heeft op de verbonden stichtingen, gegeven het 'op afstand staan' van die stichtingen. De andere kant van deze medaille is dat de afstand tot een stichting ook te klein kan zijn. Die situatie doet zich voor als de gemeente zoveel grip heeft op de stichting dat deze daardoor te veel wordt belemmerd om zelf keuzes te maken, of als de stichting zo uitgebreid en intensief verantwoording moet afleggen aan de gemeente dat dit ten koste gaat van het efficiënt functioneren van de stichting. Deze andere kant van de medaille (het risico van te weinig afstand) heeft de rekenkamer niet onderzocht.

1-6 normenkader

In tabel 1-2 is weergegeven welke normen de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beantwoording van de deelvragen.

tabel 1-2: normenkader

deelvraag	norm
1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen en wat is hierin vastgelegd over verbonden stichtingen?	In het beleid van de gemeente is vastgelegd dat de governance van een verbonden stichting in elk geval waarborgen moet bevatten voor: • contact met de stichting en informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid); • functiescheiding tussen gemeente en stichting; • functiescheiding binnen de gemeentelijke organisatie; • het kunnen ingrijpen bij disfunctioneren; • <u>het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.</u>
2. Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?	De gemeente heeft geformuleerd wat ze met de bestuurlijke relatie wil bereiken. De gekozen vorm van de relatie is adequaat (dus passend voor wat de gemeente met de relatie wil bereiken). Aan de gekozen vorm ligt een adequate overweging ten grondslag.
3. Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?	De gemeente heeft risico's aan de bestuurlijke relatie onderkend. De gemeente heeft beheersmaatregelen genomen. De beheersmaatregelen zijn passend voor de aard en de zwaarte van de risico's. De beheersmaatregelen bevatten in ieder geval waarborgen voor: • contact met de stichting en informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid); • functiescheiding tussen gemeente en stichting; • functiescheiding binnen de gemeentelijke organisatie; • het kunnen ingrijpen bij disfunctioneren; • <u>het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.</u>
4. Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?	Maatregelen worden uitgevoerd zoals vastgelegd.
5. Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?	Er vindt een beoordeling plaats van de informatie die de gemeente van de stichtingen ontvangt. De beoordeling is gericht op de doelen en risico's van de bestuurlijke relatie met de stichtingen. De gemeente verbindt logische consequenties aan het oordeel.

Het in tabel 1-2 weergegeven normenkader bevat enkele kleine wijzigingen ten opzichte de onderzoeksopzet. Die wijzigingen worden toegelicht in bijlage 1.

1-7 onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd, zoals vakliteratuur over governance van verbonden partijen, relevante wet- en regelgeving, raads- en collegebesluiten, beleidsdocumenten, statuten en jaarstukken van de onderzochte stichtingen en verslagen van raadsvergaderingen. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn bij het beleidsterrein van de stichting en/of het toezicht op de stichting. Ten slotte heeft de rekenkamer de (voormalige) wethouders geïnterviewd die in de collegeperiode 2014-2018 binnen het college het meest betrokken waren bij de stichting. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Bijlage 2 omvat een volledig overzicht van de geraadpleegde documenten

1-8 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welk beleid de gemeente heeft geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen en wat hierin is vastgelegd over verbonden stichtingen (onderzoeksvraag 1). De onderzoeksvragen 2 tot en met 5 worden in hoofdstuk 3 behandeld voor de Stichting Welzijn Capelle, in hoofdstuk 4 voor de Stichting Capelle Werkt en in hoofdstuk 5 voor stichting BLICK. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 is steeds in de eerste paragraaf een tabel opgenomen waarin is aangegeven in welke paragrafen de onderzoeksvragen worden behandeld.

Verschillende paragrafen in het rapport starten met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt een korte conclusie van de betreffende paragraaf.

Op enkele plaatsen in de nota zijn geelgekleurde tekstblokken te vinden. Gele tekstblokken bevatten nadere verdiepende of achtergrondinformatie.



2 beleid verbonden stichtingen

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 behandeld:

Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen en wat is hierin vastgelegd over verbonden stichtingen?

De normen die de rekenkamer heeft bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft gehanteerd staan in tabel 1-2 in hoofdstuk 1 en zijn toegelicht in paragraaf 1-3-2.

2-2 nota verbonden partijen 2013

In het huidige beleid van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen (de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013) is onvoldoende vastgelegd aan welke eisen de governance van verbonden stichtingen moet voldoen. De nota bevat namelijk wel richtlijnen voor de governance van gemeenschappelijke regelingen en voor deelname in vennootschappen, maar niet voor verbonden stichtingen.

Het huidige beleid van de gemeente met betrekking tot verbonden partijen is door de raad in 2013 vastgesteld in de Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel.⁷ In de destijds geldende financiële verordening stond dat de raad minimaal een keer per twee raadsperioden een nieuwe nota verbonden partijen moet vaststellen.⁸ Een van de doelen van het beleid is “de risico’s van deelnemen in verbonden partijen zoveel mogelijk te beperken en voorkomen”.⁹ In de nota definieert de gemeente het begrip verbonden partij als “elke privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft”. Dit is de definitie uit het BBV. Ook stichtingen waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft vallen onder deze definitie. De nota bevat onder meer uitgangspunten voor het aangaan en toetsen van en uittreden uit verbonden partijen. Zo staat in de nota dat bij verbonden partijen controle en beïnvloeding door de gemeente gewaarborgd moeten zijn en dat daarom bij een deelneming in een verbonden partij steeds een ‘toezichtsarrangement’ moet worden vastgesteld, waarin “de aansturing, het beheer en het toezicht vorm en inhoud krijgen”.¹⁰

De nota bevat aandachtspunten voor de governance van gemeenschappelijke regelingen en voor deelname in vennootschappen, zoals het uitgangspunt dat leden van het college geen zitting hebben in de raad van toezicht van verbonden

⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013’, vastgesteld door de raad in 2013.

⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Financiële verordening Capelle aan den IJssel 2009’ vastgesteld door de raad in 2009. Het genoemde voorschrift staat in artikel 12 van deze verordening.

⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013’, pag. 2.

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013’, vastgesteld door de raad in 2013, pag. 7 en pag. 11.

vennootschappen waarin de gemeente aandelen bezit.¹¹ De nota bevat echter geen richtlijnen specifiek voor verbonden stichtingen.

2-3 nieuwe nota verbonden partijen

De gemeente werkt aan een voorstel voor een nieuwe nota verbonden partijen. De nieuwe nota is op het moment dat dit rapport wordt beschreven in behandeling bij de auditcommissie van de raad (hierna: de nieuwe nota). De nieuwe nota bevat richtlijnen voor de governance van verbonden stichtingen, maar daarin is onvoldoende vastgelegd aan welke eisen die governance moet voldoen. Een bepaling dat wethouders en ambtenaren geen lid mogen zijn van het bestuur of de raad van toezicht ontbreekt. Daarmee is het belang van functiescheiding tussen gemeente en verbonden stichtingen niet voldoende vastgelegd. Ook is de bepaling dat de gemeente intern haar bestuurlijke toezichtsrol en opdrachtgeversrol duidelijk moet scheiden niet concreet genoeg uitgewerkt. Verder staat in de nota niet na hoeveel jaar evaluatie van de bestuurlijke relatie met de stichting moet plaats vinden.

In de nieuwe nota is een nieuwe categorie 'overige gerelateerde partijen' opgenomen, waaronder ook de stichting BLICK valt. Ook voor deze nieuwe categorie is onvoldoende vastgelegd aan welke eisen de governance moet voldoen. In de nota staat namelijk niet dat de gemeente de bevoegdheid moet hebben om in te kunnen grijpen als dit type verbonden partij disfunctioneert. Verder is ook voor dit type verbonden partij niets vastgelegd over de wenselijkheid van externe en interne functiescheiding. Verder staat in de nota niet na hoeveel jaar evaluatie van de bestuurlijke relatie met dit type verbonden partij moet plaats vinden.

2-3-1 algemeen

In 2017 heeft de raad een nieuwe financiële verordening vastgesteld. Hierin staat niet meer dat de raad een keer per twee raadsperioden een nieuwe nota verbonden partijen moet vaststellen.¹² Niettemin werkt de gemeente op dit moment wel aan een nieuwe nota verbonden partijen, de Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2018. De nieuwe nota was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog in behandeling bij de auditcommissie van de raad, dus nog niet door de raad vastgesteld. Een wijziging ten opzicht van de nota uit 2013 is onder meer dat in de nieuwe nota een overzicht is opgenomen van risico's die zich kunnen voordoen bij verbonden partijen. Een andere wijziging is dat in de nieuwe nota governance richtlijnen zijn beschreven voor elke type verbonden partij, waaronder ook voor verbonden stichtingen (zie paragraaf 2-3-2). In de nieuwe nota is daarnaast een nieuwe categorie 'overige gerelateerde partijen' opgenomen. Daaronder verstaat de gemeente partijen die niet onder de definitie van verbonden partij uit het BBV vallen, maar waarin de gemeente wel een duidelijk financieel of bestuurlijk belang heeft.¹³ Een van die overige gerelateerde partijen die in de nota staat is Stichting BLICK (zie verder hoofdstuk 5). In de nota staan ook richtlijnen voor de governance van deze overige partijen (zie paragraaf 2-3-3).

¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013', pag. 13.

¹² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Financiële verordening Capelle aan den IJssel 2017', vastgesteld door de raad in 2017.

¹³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 7.1.

2-3-2 richtlijnen verbonden stichtingen

informatievoorziening en contact

In de nieuwe nota staat dat de gemeente altijd duidelijke afspraken wil maken met de verbonden stichting over het type informatie dat de gemeente wil ontvangen. De gemeente wil minstens de jaarrekening ontvangen. Verder staat erin dat de gemeente de ontvangen verantwoordingsinformatie wil bespreken met het bestuur van de stichting.¹⁴ Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer in de nota voldoende vastgelegd over dit onderwerp.

functiescheiding extern

In de nota ontbreekt de notie dat het onwenselijk is dat wethouders en/of ambtenaren lid zijn van het bestuur of de raad van toezicht van een verbonden stichting. Daarmee is in de nota niet voldoende vastgelegd over dit onderwerp.¹⁵

functiescheiding intern

Zoals beschreven in paragraaf 1-3-2, is het niet wenselijk dat een wethouder die binnen het college verantwoordelijk is voor het toezicht op een stichting tegelijk ook verantwoordelijk is voor een opdracht aan de stichting. Ook op ambtelijk niveau moet het toezicht op een stichting gescheiden zijn van de opdrachtgeversrol, dus niet belegd worden bij een afdeling of directie die ook verantwoordelijk is voor een opdracht aan de stichting. In de nota wordt wel genoemd dat er een scheiding tussen de rollen van eigenaar (lees: toezichthouder) en opdrachtgever moet zijn, maar de nota geeft niet concreet aan op welke manier dit moet worden vormgegeven.¹⁶

ingrijpen bij disfunctioneren

In de nota staat dat het onder andere een mogelijkheid is om vast te leggen dat de gemeente bestuursleden en, als die er is, leden van de raad van toezicht kan benoemen.¹⁷ De gemeente noemt in de nota verder als mogelijke beheersinstrumenten het vastleggen van de bevoegdheid om bepaalde typen bestuursbesluiten goed te keuren (zoals besluiten over het aangaan van leningen of tot wijziging van de statuten) en de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan het bestuur.¹⁸ De rekenkamer oordeelt dat ook het ontslaan van bestuursleden en leden van de raad van toezicht als mogelijkheid opgenomen moet worden.

periodiek evalueren

In het concept van de nieuwe nota verbonden partijen staat dat de gemeente “na verloop van tijd, bijvoorbeeld na enkele jaren” evalueert of een verbonden partij bijdraagt aan het publiek belang, zoals de gemeente dat vooraf had bedacht.¹⁹ Om dit moment van evaluatie goed plaats te laten vinden, staat in de nota dat dit bij de oprichting van de verbonden partijen geregeld moet worden. In de nota staat ook op welke wijze dit moet gebeuren: “Om dit moment van evaluatie goed plaats te laten vinden, nemen we, indien mogelijk, een horizonbepaling op bij de oprichting. Dit

¹⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 6.3 en 6.4.

¹⁵ In de nota is wel vastgelegd dat oud-raadsleden, oud-collegeleden en oud-ambtenaren pas tot een raad van toezicht mogen toetreden na een overgangstermijn van een jaar.

¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 6.4.

¹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 6.4.

¹⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 6.4.

¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 3.2.

betekent dat er bij de evaluatie een nieuw besluit voor continuering of afbouw noodzakelijk is.”²⁰ Aangezien in de nota geen concrete termijn wordt genoemd (bijvoorbeeld één keer per raadsperiode) waarna evaluatie moet plaats vinden, is naar het oordeel van de rekenkamer in de nota onvoldoende vastgelegd over dit onderwerp.

2-3-3 richtlijnen overige gerelateerde partijen

Deze categorie van verbonden partijen (die niet onder de definitie van het BBV vallen) is voor dit onderzoek van belang omdat er ook stichtingen onder kunnen vallen. In het bijzonder is de stichting BLICK zo’n overige gerelateerde partij.

contact en info

In de nota staat dat de gemeente minimaal verlangt dat de organisatie de jaarrekening ter kennisname aan de gemeente opstuurt. Ook staat in de nota dat de gemeente de bevoegdheid wil hebben om met de verbonden partij een gesprek aan te gaan.²¹ Daarmee staat in de nota naar het oordeel van de rekenkamer voldoende over dit onderwerp.

functiescheiding extern en intern

In de nota staat voor de ‘overige verbonden partijen’ niets over het belang van functiescheiding tussen gemeente en stichting en evenmin over de noodzaak om binnen de gemeente zowel om bestuurlijk als op ambtelijk niveau de opdrachtgeversrol en de toezichtsrol duidelijk te scheiden. Daarmee is voor dit type verbonden partijen niet voldoende vastgelegd over deze onderwerpen

ingrijpen bij disfunctioneren

In de nota staat dat de gemeente “het wel belangrijk [vindt] om op een aantal onderdelen betrokken te zijn”.²² In de nota staan echter geen concrete bevoegdheden genoemd waarover de gemeente wil beschikken om in te kunnen grijpen bij dit type verbonden partijen als dat nodig is. Daarmee is over dit onderwerp niet voldoende vastgelegd.

periodiek evalueren

In paragraaf 2-3-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat in de nota onvoldoende is vastgelegd over dit onderwerp. De in die paragraaf genoemde onderdelen van de nota gelden voor alle typen verbonden partijen, dus ook voor ‘overige verbonden partijen’. Daarmee is het onderwerp ‘evalueren’ dus ook voor dit type verbonden partijen onvoldoende benoemd in de nota.

²⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 3.2.

²¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 7.3.

²² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018, par 7.4.

3 stichting Welzijn Capelle

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 2 tot en met 5 behandeld voor de stichting Welzijn Capelle. In tabel 3-1 is weergegeven in welke paragrafen deze onderzoeksvragen worden beantwoord.

tabel 3-1: leeswijzer behandeling onderzoeksvragen

onderzoeksvraag	paragraaf
2. Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?	3-3
3. Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?	3-4
4. Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?	3-4
5. Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?	3-4

In het normenkader in paragraaf 1-6 is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke normen de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beantwoording ervan.

3-2 achtergrond

Tot 2013 werden activiteiten op het gebied van welzijnswerk (zoals jongerenwerk, ouderenwerk, buurtwerk) in de gemeente door meerdere organisaties uitgevoerd. Met het oog op een integrale aanpak is in 2012 besloten de verschillende activiteiten op het gebied van welzijnswerk te bundelen in één aanbesteding.²³ Hierop volgend is het welzijnswerk in de gemeente in de periode 2013-2016 aanbesteed aan de organisatie Buurkracht Rijnmond B.V. Omdat de aanbesteding afliep heeft de gemeente in 2015 een onderzoek gestart naar de gewenste vorm van de nieuwe opdrachtverlening van het welzijnswerk in 2017. De gemeente heeft besloten het welzijnswerk onder te brengen in een gemeentelijke stichting. Op 5 juli 2016 is door het college van B en W het besluit genomen de stichting Welzijn Capelle op te richten.²⁴ Op 25 juli 2016 is deze stichting officieel opgericht.²⁵ Het statutaire doel van deze stichting is om in opdracht van de gemeente diverse taken op het gebied van welzijnswerk, maatschappelijke ondersteuning en het bevorderen van participatie te verrichten. Daarmee streeft de stichting een maatschappelijk doel na. Commerciële activiteiten zijn uitgesloten. Daarnaast is statutair vastgelegd dat de stichting ten minste tachtig

²³ Gemeente Capelle aan den IJssel 'Eindrapportage kwartiermaker stichting Welzijnswerk 2017', maart 2016.

²⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 804508 'Oprichting Stichting Welzijn', 5 juli 2016.

²⁵ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016.

procent van haar activiteiten ten behoeve van de gemeente Capelle aan den IJssel zal uitvoeren.

3-3 vormgeving bestuurlijke relatie

De gemeente heeft duidelijk de doelen en wensen met betrekking tot de bestuurlijke relatie overwogen, namelijk op basis van een rapportage van een door de gemeente aangestelde kwartiermaker Welzijnswerk 2017. De gemeente heeft als doel gesteld het welzijnswerk op een manier vorm te geven die recht zou doen aan de wensen meer sturing en controle te hebben, continuïteit in de uitvoering te borgen en flexibiliteit in de opdrachtverlening te hebben. Om continuïteit in de uitvoering te borgen heeft de gemeente gekozen voor het quasi-inbesteden van de opdracht aan een verbonden stichting. Dit is een adequate vorm van opdrachtverlening passend bij het doel van de gemeente. Door rechtstreeks toezicht op bepaalde bestuursbeslissingen en meta-toezicht op de raad van toezicht en heeft de gemeente sturing en controle gewaarborgd. De keuze voor een scheiding binnen de stichting in bestuur en een apart intern toezichtsorgaan sluit adequaat aan bij de complexiteit van de organisatie en bij de geldende governancecode in de welzijnssector. De gewenste flexibiliteit in de opdrachtverlening is vormgegeven door middel van een dienstverleningsovereenkomst en jaarlijkse prestatieafspraken.

doel bestuurlijke relatie

Tijdens de uitvoering van het welzijnswerk door de organisatie Buurtkracht Rijnmond B.V. in de periode 2013-2016 ervoer de gemeente dat tussentijdse bijsturing in het welzijnswerk niet goed mogelijk was. De aanbesteding van het welzijnswerk zorgde er bijvoorbeeld voor dat de opdracht aan Buurtkracht tussentijds niet gewijzigd kon worden. Positief aan de aanbesteding was de gebundelde aanpak (dus alle welzijnsactiviteiten belegd bij één organisatie), die de gemeente wilde voortzetten.

In 2015 heeft de gemeente besloten tot oprichting van een gemeentelijke stichting voor de uitvoering van taken op het gebied van jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg. Dit is de stichting Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Deze stichting heeft als voorbeeld gediend voor de wens om het welzijnswerk ook in een gemeentelijke stichting onder te brengen. Per 1 november 2015 is door de gemeente een kwartiermaker Welzijnswerk 2017 aangesteld om de oprichting van deze stichting in kaart te brengen.²⁶ In de eindrapportage van de kwartiermaker Welzijnswerk 2017 worden de doelen van het oprichten van deze stichting als volgt beschreven: “Via de stichting kan meer sturing en controle worden uitgeoefend op zowel het beleid, de kwaliteit als de kosten van het welzijnswerk. Daarnaast kan de gewenste flexibiliteit in de opdrachtverlening worden gerealiseerd en de continuïteit in de uitvoering van het welzijnswerk via een gemeentelijke stichting worden gewaarborgd”.²⁷ Gelet op het bovenstaande heeft de gemeente duidelijk geformuleerd wat zij met de bestuurlijke relatie met de stichting wil bereiken.

quasi-inbesteding

Om te voldoen aan de bovenstaande doelen heeft de gemeente onder andere gekozen voor quasi-inbesteding. Door te kiezen voor quasi-inbesteding kan de opdracht zonder aanbestedingsprocedure één-op-één gegund worden aan een losstaande rechtspersoon, in dit geval de stichting. De reden hiervoor is het continuïteitsrisico bij

²⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, principebesluit over Eindrapportage kwartiermaker stichting Welzijnswerk 2017, 15 maart 2016.

²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel 'Eindrapportage kwartiermaker stichting Welzijnswerk 2017', maart 2016.

het extern aanbesteden van gemeentelijke taken: bij het opnieuw aanbesteden van de opdracht ontstaat telkens een opstartfase waarin expertise, werkwijze en samenwerking eigen gemaakt moeten worden. Quasi-inbesteding moet voldoen aan een toezichtseis, waarbij de aanbestedende dienst (de gemeente) toezicht houdt op de rechtspersoon (de stichting) als ware het een eigen dienst is.²⁸ In de statuten zijn bepalingen opgenomen die aansluiten bij de eisen rondom quasi-inbesteding, zoals het goedkeuren van de jaarstukken door de gemeente. De wens om flexibeler opdrachten te kunnen verlenen in het welzijnswerk is vormgegeven door te werken met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met jaarlijkse prestatieafspraken. Door te kiezen voor quasi-inbesteden borgt de gemeente continuïteit in de uitvoering van het welzijnswerk. De gemeente houdt direct toezicht op bestuursbeslissingen van de stichting door bijvoorbeeld het goedkeuren van verschillende besluiten. Dit sluit aan op de vereisten van quasi-inbesteden en past bij het doel sturing en controle uit te oefenen bij de stichting. Daarnaast is flexibiliteit in de opdrachten geregeld door te werken met een dienstverleningsovereenkomst.

gekozen toezichtsmodel

In de governancecode Sociaal Werk worden drie bestuursmodellen beschreven.²⁹ Het model met een instruerend bestuur heeft geen toezichthoudend orgaan binnen de stichting en het bestuur instrueert direct de directeur en werknemers van de organisatie. Bij een model met een toezichthoudend bestuur is zowel de besturende als de toezichthoudende taak binnen het bestuur belegd. Een model met een raad van toezicht heeft een formele scheiding tussen toezicht en bestuur door een raad van toezicht aan te stellen als apart intern toezichtsorgaan. In de governancecode wordt beargumenteerd dat het naarmate de organisatie groter en complexer is, wenselijker wordt om het toezicht te scheiden van het besturen van de organisatie. Bij de oprichting van de stichting is gekozen voor een bestuursmodel met een directeur-bestuurder en een aparte raad van toezicht. Dit is gedaan op basis van het advies van de kwartiermaker Welzijnswerk en is gebaseerd op de governancecode. In dit model voert de gemeente het toezicht uit op de raad van toezicht. De keuze voor het raad van toezichtmodel past bij de complexiteit van de organisatie die gemeente opricht. De stichting heeft namelijk een aanzienlijke personele omvang (meer dan 50 fte), die is verdeeld over vier organisatieonderdelen (directie en staf, Capsloc, sociaal wijkteam en 'bovenwijkse functies') en de stichting voert een diversiteit aan taken uit op verschillende beleidsterreinen.³⁰ Verder sluit het model aan bij de geldende governancecode. Naast het toezicht op de raad van toezicht oefent de gemeente ook toezicht uit op de gehele stichting vanwege de vereisten voor quasi-inbesteding.

3-4 beheersmaatregelen

3-4-1 informatievoorziening en contact

In de afspraken die de gemeente met de stichting heeft gemaakt is informatievoorziening aan de gemeente grotendeels gewaarborgd. In de statuten is vastgelegd dat de (tussentijdse) jaarstukken worden aangeleverd en door het college worden goedgekeurd. Collegebesluiten tonen aan dat de gemeente deze stukken daadwerkelijk beoordeelt en er logische consequenties

²⁸ RVW advocaten, 'Wat is inbesteden en quasi-inbesteden?'. Verkregen op 25 juli 2018 van <https://rvw.nl/rechtsgebieden/aanbesteding-mededinging-staatssteun/aanbestedingsrecht/wat-is-inbesteden-en-quasi-inbesteden>.

²⁹ Sociaal Werk Nederland, 'Governancecode Sociaal Werk', versie 27 oktober 2016.

³⁰ Stichting Welzijn Capelle, 'Bijlage 1 bij halfjaarrapportage 2017', 15 augustus 2017, pag. 10.

aan verbindt, zoals nadere besprekingen met de stichting over onderdelen van de jaarstukken. De statuten bevatten echter geen bepalingen over de informatie benodigd voor het toezicht door de gemeente op de raad van toezicht. Zo is niet vastgelegd dat de raad van toezicht verslag doet aan de gemeente over het uitgevoerde interne toezicht. Daarmee is dit onderdeel van de informatievoorziening niet goed gewaarborgd. In de praktijk doet de raad van toezicht wel op eigen initiatief verslag aan de gemeente.

In de DVO zijn afspraken over periodiek overleg tussen de gemeente en de stichting vastgelegd en die afspraken worden door beiden ook nageleefd. De DVO ziet echter op de relatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de stichting als opdrachtnemer en is daarmee niet de juiste plek om het overleg met de stichting in het kader van de toezichtsrol te regelen. Overleg in het kader van de toezichtsrol (bijvoorbeeld over het jaarverslag) zou eigenlijk in de statuten moeten worden vastgelegd.

jaarstukken

In de statuten is vastgelegd dat alle stukken en besluiten die door de raad van toezicht dienen te worden goedgekeurd ook schriftelijk goedgekeurd dienen te worden door het college.³¹ Het college heeft ook het recht om eventueel andere bestuursbesluiten, die hij in dat geval omschrijft en aan het bestuur meedeelt, te onderwerpen aan goedkeuring. Zowel het bestuur als de raad van toezicht moeten het college alle relevante informatie geven die het college wil hebben of die het college nodig heeft voor de uitvoering van zijn bevoegdheden. In de statuten staat dat de stichting jaarlijks voor 15 oktober een conceptjaarplan en een conceptbegroting voor het volgende kalenderjaar indient bij de gemeente. De gemeente moet vervolgens een besluit nemen over de goedkeuring van de stukken. Naast de stukken die ter goedkeuring worden overlegd, dient de stichting voor 15 augustus een tussentijdse managementrapportage en voor 1 april een jaarlijkse managementrapportage te overleggen. Het college kan aanwijzingen geven voor het opstellen van het jaarplan en de begroting die door de stichting dienen te worden opgevolgd.

In de statuten is niets vastgelegd over informatie over het functioneren van de raad van toezicht. Omdat de gemeente toezicht houdt op het functioneren van de raad van toezicht, moet naar het oordeel van de rekenkamer geborgd zijn dat zij dit toezicht kan uitoefenen door bijvoorbeeld een jaarverslag van de raad van toezicht te eisen. De raad van toezicht heeft in de jaarstukken wel, op eigen initiatief, verslag gedaan over haar werkzaamheden. Naar het oordeel van de rekenkamer zijn, gelet op het bovenstaande, grotendeels adequate afspraken gemaakt over het aanleveren van (jaar)stukken, maar ontbreekt dus in de statuten een bepaling over het aanleveren van informatie over het functioneren van de raad van toezicht.

De stichting heeft tot dusverre de tussentijdse stukken en jaarstukken op tijd aangeleverd waarmee zij aan de statutaire verplichtingen voldoet. De jaarstukken over 2017 zijn op 30 maart 2018 door de stichting aangeleverd. De stukken zijn behandeld als besprekingsstuk en door het college inhoudelijk beoordeeld.³² De ambtelijke beoordeling van de jaarstukken leidde onder andere tot een besluit van het college om de stichting te houden aan de overeengekomen rapportageverplichtingen. Dit omdat de stichting naar het oordeel van het college deels nog onvolledig is in de jaarrapportage en dit in het vervolg zal moeten aanpassen. De rekenkamer stelt vast

³¹ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016., artikel 12.

³² Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 1017857 van 25 juni 2018.

dat de gemeente de informatie inhoudelijk voldoende heeft behandeld en consequenties verbindt aan de beoordeling.

overleg

In artikel 10 van de DVO is vastgelegd op welke wijze overleg en communicatie tussen de partijen verloopt.³³ Minstens tweemaal per jaar moet een bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de gemeente en de stichting, met daarin aandacht voor de conceptjaarrekening, het conceptjaarverslag, het conceptjaarplan en de uitkomsten van de managementrapportage. Verder is de stichting op grond van de DVO verplicht de gemeente te informeren over ontwikkelingen die invloed hebben op de werkzaamheden en in het geval van een calamiteit.

Verslagen van de bestuurlijke overleggen zijn beschikbaar en tonen aan dat deze minstens tweemaal per jaar plaatsvinden.³⁴ In deze overleggen worden in ieder geval de conceptjaarstukken besproken, zoals in de DVO is afgesproken. De gemeente geeft ook aan maandelijks een ambtelijk overleg met het management te hebben en tussentijds regelmatig te overleggen. Van deze overlegmomenten zijn geen verslagen beschikbaar en worden alleen actielijsten gemaakt. Deze actielijsten heeft de rekenkamer ontvangen en deze wijzen erop dat de afspraak maandelijks een ambtelijk overleg te voeren wordt nagekomen.³⁵

Gelet op het bovenstaande oordeelt de rekenkamer dat de verplichting tot bestuurlijk overleg over de jaarstukken en (financiële) risico's wel is vastgelegd, maar niet op de geëigende plek. Dit type overleg behoort namelijk tot de toezichtsrelatie en niet tot de opdrachtverlening. Daarom is het wenselijk dat deze afspraken worden vastgelegd in de statuten van de stichting en niet in de DVO.

3-4-2 functiescheiding tussen gemeente en stichting

De functiescheiding tussen de gemeente en de stichting is adequaat geborgd. De gemeente heeft in de statuten, in overeenstemming met de governancecode, uitsluitingscriteria opgenomen voor functies in het bestuur of de raad van toezicht. Deze criteria sluiten in ieder geval uit dat een bestuurder of ambtenaar van de gemeente plaats kan nemen in bestuur of raad van toezicht van de stichting. Uit interviews bleek het tot nu toe eenmaal daadwerkelijk noodzakelijk om deze uitsluitingscriteria toe te passen en op dat moment zijn de criteria adequaat toegepast.

Om het risico op belangenverstrengeling te voorkomen is in de statuten, in overeenstemming met de governancecode Sociaal Werk, een lijst opgenomen van personen die vanwege de huidige of vorige functie geen deel uit mogen maken van het bestuur of van de raad van toezicht van de stichting.³⁶ Deze lijst sluit werknemers of bestuurders van de gemeente uit voor een functie in het bestuur of de raad van toezicht. Ook oud-bestuurders kunnen tot vier jaar na deze functie niet benoemd worden. Eenmaal bleek het nodig om deze beheersmaatregel toe te passen, namelijk bij de benoeming van een bestuurder. Hoewel beargumenteerd afgeweken mag worden van de governancecode Sociaal Werk is besloten te handelen volgens de

³³ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting Welzijn Capelle, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018', 10 januari 2017.

³⁴ De rekenkamer heeft de verslagen van de bestuurlijke overleggen in 2017 en 2018 geraadpleegd.

³⁵ De rekenkamer heeft de actielijsten van de ambtelijk overleggen in 2017 en 2018 geraadpleegd.

³⁶ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016, artikel 5 en artikel 16.

statuten.³⁷ Met deze statutaire bepalingen is er naar het oordeel van de rekenkamer voldoende functiescheiding tussen gemeente en stichting.

3-4-3 functiescheiding binnen gemeente

De verantwoordelijkheid voor de opdrachtgeversrol en de bestuurlijke toezichtsrol ten opzichte van de stichting zijn binnen de gemeente zowel bestuurlijk als ambtelijk niet duidelijk gescheiden. In het huidige college is de toezichthouder de coördinerend portefeuillehouder, de wethouder WMO, Volksgezondheid, Integratie en Buitenruimte en deze is ook betrokken bij de opdrachtverlening aan de stichting. Ambtelijk zijn beide rollen belegd binnen de afdeling Samenleving. Daarmee is het toezicht dat past bij de bestuurlijke toezichtsrol ook ambtelijk niet voldoende gescheiden van de (inhoudelijke) opdrachtgeversrol van de gemeente.

bestuurlijk

Het college draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de stichting. Op inhoudelijk gebied (de opdracht) lag de verantwoordelijkheid in afgelopen coalitieperiode bij drie verschillende portefeuillehouders. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de totale opdracht en voor het bestuurlijk toezicht lag in de periode 2014-2018 bij een coördinerend portefeuillehouder. In dat college was gekozen voor een scheiding tussen bestuurlijke toezicht en opdrachtgeverschap. Er was een coördinerend portefeuillehouder, de wethouder Stedelijke ontwikkeling, Ruimtelijke ordening, Wonen en Vervoer, die onafhankelijk van de inhoud op het bestuurlijk toezicht toezag.³⁸ Daarnaast waren drie vakinhoudelijke wethouders op de inhoud bij de stichting betrokken. De toenmalig coördinerend portefeuillehouder voerde zowel met het bestuur als met de raad van toezicht van de stichting overleg. Daarnaast vond overleg plaats tussen het bestuur van de stichting en de inhoudelijk betrokken wethouders. Doordat de coördinerend portefeuillehouder niet inhoudelijk bij de opdracht betrokken was, was er een goede scheiding tussen opdrachtgever en toezichthouder belegd.

In het huidige college is de wethouder WMO, Volksgezondheid, Integratie en Buitenruimte coördinerend portefeuillehouder voor de stichting Welzijn Capelle. Deze wethouder is echter ook inhoudelijk betrokken bij de opdrachtverlening aan de stichting.³⁹ Daarmee zijn de opdrachtgeversrol en de bestuurlijke toezichtsrol in het huidige college niet duidelijk gescheiden.

ambtelijk

Het hoofd van de afdeling samenleving is ambtelijk verantwoordelijk voor de stichting. Het contact met de stichting en de ambtelijke coördinatie van de opdrachten is binnen de afdeling belegd bij een accounthouder. Inhoudelijk zijn verschillende beleidsadviseurs op de verschillende beleidsterreinen betrokken bij de stichting.⁴⁰ Binnen de ambtelijke organisatie is een personele scheiding tussen toezicht op de stichting enerzijds en de inhoud van de opdrachten aan de stichting anderzijds. Maar de toezichtstaak van de gemeente en de rol van opdrachtgever zijn wel beide binnen dezelfde afdeling (afdeling Samenleving) belegd. Daarmee zijn beide rollen ambtelijk onvoldoende gescheiden.

³⁷ Interview ambtenaren.

³⁸ Interview met de wethouder Stedelijke ontwikkeling, Ruimtelijke ordening, Wonen en Vervoer in de collegeperiode 2014-2018.

³⁹ Dit is wethouder Marc Wilson. Daarnaast zijn ook de wethouder Veilig, Jeugd en Sociale cohesie en wethouder Economie, Werk- en inkomen, Sport en Recreatie, Kunst en Cultuur betrokken bij de opdrachtverlening aan de stichting.

⁴⁰ Interview ambtenaren.

3-4-4 ingrijpen bij disfunctioneren

De gemeente heeft voldoende gewaarborgd dat ze kan ingrijpen bij disfunctioneren van de stichting. De gemeente kan bij disfunctioneren van het bestuur of de raad van toezicht namelijk direct ingrijpen op grond van een benoemings- en ontslagrecht voor zowel de leden van het bestuur als voor de leden van de raad van toezicht. De gemeente heeft ook voldoende ruimte om in te grijpen als meta-toezichthouder op de stichting, omdat in de statuten is vastgelegd dat ontslag van een lid van de raad van toezicht mogelijk is bij “elke objectiveerbare reden”. Bovendien is statutair vastgelegd dat de gemeente verschillende besluiten van het stichtingsbestuur, waaronder de jaarstukken, dient goed te keuren.

toezicht op bestuur en raad van toezicht

Statutair is vastgelegd dat het college het aantal leden van het stichtingsbestuur bepaalt, de bestuursleden op voordracht van de raad van toezicht benoemt en, gehoord de raad van toezicht, schorst en ontslaat. Daarnaast verleent het college het bestuur decharge en stelt een passende beloning en overige arbeidsvoorwaarden vast. Het college stelt de functieprofielen voor de leden van het bestuur op. Als het bestuur twee maanden of langer afwezig is, dient het college te zorgen voor waarneming van het bestuur.⁴¹

De gemeente oefent rechtstreeks toezicht uit op de stichting, maar oefent ook toezicht uit op de raad van toezicht van de stichting. Dit meta-toezicht van de gemeente is in de statuten op verschillende manieren vormgegeven. Het college bepaalt het aantal leden van de raad van toezicht en stelt de functieprofielen voor de leden op. Het college benoemt de leden van de raad van toezicht (waarvan tenminste één lid op voordracht van de raad van toezicht en één lid op voordracht van de ondernemingsraad). Het college kan een lid van de raad van toezicht vragen af te treden en anders zelf schorsen of ontslaan. In de statuten ligt vast dat het college dit onder andere mag doen bij herhaald onvoldoende functioneren of een onverenigbaarheid van belangen of functie(s) of zolang daar enig andere objectiveerbare reden voor is. Bij een schorsing of ontslag schrijven de statuten voor dat bij een eventueel naar buiten treden een gedragslijn overeengekomen zal worden door het college en (het betreffende lid van) de raad van toezicht.⁴²

De directe bevoegdheden van de gemeente bij de samenstelling van de raad van toezicht en de samenstelling van het bestuur zorgen ervoor dat de gemeente voldoende kan ingrijpen als dit nodig blijkt. De beheersmaatregelen zijn het meest uitgebreid bij de raad van toezicht, wat ook past bij de meta-toezichtsrelatie tussen de gemeente en de stichting. Doordat in de statuten is opgenomen dat ontslag van een lid van de raad van toezicht is toegestaan bij disfunctioneren of “enig andere objectiveerbare reden” heeft de gemeente veel ruimte om op te treden als toezichthouder wanneer de situatie hierom vraagt.⁴³ Wel moet de kanttekening worden gemaakt dat het, zoals eerder in paragraaf 3-4-1 is genoemd, voor de taak van de gemeente om meta-toezicht te hebben op de raad van toezicht essentieel is dat de gemeente toegang heeft tot informatie over het functioneren van die raad. Dit is nog onvoldoende geborgd, omdat in de statuten niet is vastgelegd dat de raad van toezicht verslag uitbrengt aan de gemeente over het uitgevoerde interne toezicht.

⁴¹ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016, artikel 5.

⁴² Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016, artikel 15.

⁴³ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016, artikel 15.

goedkeuren stukken

In artikel 11 en 12 van de statuten is vastgelegd dat verschillende stukken, waaronder de (tussentijdse) jaarstukken, schriftelijke goedkeuring van het college behoeven. Hiermee heeft de gemeente een zwaarder direct toezicht dan alleen het meta-toezicht, wat past bij de wettelijke eis bij quasi-inbesteding dat de gemeente toezicht moet houden op de opdracht nemende organisatie alsof het een eigen gemeentelijke dienst is (zie paragraaf 3-3), maar ook bij de grootte van het maatschappelijke risico van de stichting.⁴⁴

3-4-5 periodiek evalueren

De gemeente heeft niet gewaarborgd dat de relatie met de stichting periodiek wordt geëvalueerd. Een verplichting om dit te doen is namelijk niet vastgelegd. Niettemin voert de gemeente op dit moment wel een evaluatie uit van de bestuurlijke relatie met de stichting. Wel is gewaarborgd dat de gemeente de bestuurlijke relatie kan wijzigen of de stichting kan ontbinden.

De gemeente heeft niet vastgelegd dat de bestuurlijke relatie met de stichting periodiek formeel wordt geëvalueerd. Voor de DVO is vastgelegd dat deze periodiek wordt geëvalueerd, maar de DVO gaat over de relatie van de gemeente als opdrachtgever en de stichting als opdrachtnemer en niet over de bestuurlijke relatie in het kader van de toezichtsrol van de gemeente als eigenaar van de stichting.⁴⁵

De gemeente voerde ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek een evaluatie uit van de bestuurlijke relatie. In opdracht van het college doet de gemeente namelijk een statutenonderzoek naar de governance van de verschillende gemeentelijke stichtingen, waarin de evaluatie van de relatie centraal staat.⁴⁶ Ook de bestuurlijke relatie met de stichting Welzijn Capelle is onderdeel van deze evaluatie. In de evaluatie wordt onder meer uitgezocht of het wenselijk is de lijst met criteria van uitsluiting bij benoemingen aan te passen.

In de statuten van de stichting is vastgelegd dat zowel het bestuur van de stichting als het college elk afzonderlijk bevoegd zijn de statuten te wijzigen. Als het bestuur een voorstel doet tot wijziging van de statuten moet dit voorstel schriftelijk worden goedgekeurd door het college. Hetzelfde geldt voor het ontbinden van de stichting. Dit kan geïnitieerd worden door zowel het college als het stichtingsbestuur. Ook bij een voorstel tot ontbinding door het bestuur dient het college dit schriftelijk goed te keuren.⁴⁷ Hiermee heeft de gemeente gewaarborgd dat zij de bestuurlijke relatie met de stichting kan wijzigen of beëindigen.

⁴⁴ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016.

⁴⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting Welzijn Capelle, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018', 10 januari 2017, artikel 2.

⁴⁶ Interview ambtenaren.

⁴⁷ Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016, artikel 22 en 23.

4 stichting CapelleWerkt

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 2 tot en met 5 behandeld voor de stichting CapelleWerkt. In tabel 4-1 is weergegeven in welke paragrafen deze onderzoeksvragen worden beantwoord.

tabel 4-1: leeswijzer behandeling onderzoeksvragen

onderzoeksvraag	paragraaf
2. Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?	4-3
3. Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?	4-4
4. Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?	4-4
5. Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?	4-4

In het normenkader in paragraaf 1-6 is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke normen de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beantwoording ervan.

4-2 achtergrond

De gemeente heeft de Stichting CapelleWerkt opgericht in 2011. De gemeente was destijds niet tevreden over de omvang van de uitstroom uit de bijstand en de resultaten die door de gemeente ingehuurd reïntegratiebedrijven hierin bereikten. Dit leidde bij de gemeente tot de wens om de re-integratie zelf te gaan organiseren.⁴⁸ Het voornemen om hiertoe een eigen stichting op te richten was opgenomen in collegewerkprogramma 2010-2014.⁴⁹ De gemeente wilde daarmee een werkbedrijf in het leven roepen waarin WWB-gerechtigden een werkplek kunnen krijgen om met behoud van de uitkeringen (of eventueel een arbeidsovereenkomst) taken ten behoeve van de Capelse samenleving te vervullen.⁵⁰ In het ondernemingsplan uit 2011 staat dat de bedoeling van de activiteiten van de stichting primair ligt in het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van ondersteuning bij het realiseren van uitstroom uit de bijstand.⁵¹

⁴⁸ Interview met de wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid in collegeperiode 2010-2014 en 2014-2018.

⁴⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Zonder meer – Collegewerkprogramma 2010-2014', pag. 16.

⁵⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Zonder meer – Collegewerkprogramma 2010-2014'.

⁵¹ Stichting CapelleWerkt, Ondernemingsplan, maart 2011, pag.4.

4-3 vormgeving bestuurlijke relatie

De gemeente wilde bij oprichting van de stichting in 2011 het toezicht zo eenvoudig mogelijk vorm geven. Reden hiervoor was de destijds geringe omvang (een personele formatie van 1,5 fte) van de stichting. Daarnaast speelden ook de toezichtsvoorwaarden voor quasi-inbesteden een rol (zie de toelichting in paragraaf 3-3). Daarom heeft de gemeente gekozen voor rechtstreeks toezicht door het college op het bestuur, dus zonder een interne raad van toezicht. Die vorm sluit logisch aan bij de door de gemeente gewenste eenvoud in de relatie. De rekenkamer kan niet vaststellen of de gemeente destijds de keuze voor de gekozen vorm van toezicht adequaat heeft overwogen. De gemeente kan namelijk niet aangeven of destijds nog andere vormen van toezicht zijn overwogen.

De uitgebreide toezichtsbevoegdheden van het college (zoals het geven van aanwijzingen aan het bestuur, het goedkeuren van besluiten en het benoemen en ontslaan van het bestuur) sluiten aan bij de mate van toezicht en sturing die wettelijk vereist is bij de quasi-inbestedingsrelatie die gemeente en stichting hebben (de gemeente gunt opdrachten aan de stichting zonder deze aan te besteden).

In de statuten van de stichting is vastgelegd dat het college het bestuur van de stichting benoemt en ontslaat en bepaalt uit hoeveel personen het bestuur bestaat. Het huidige bestuur bestaat uit drie leden, waaronder de gemeentesecretaris.⁵² Daarmee is de gemeente direct vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur. De stichting heeft geen raad van toezicht of andere vorm van intern toezicht. De statuten zijn volgens de gemeente destijds opgesteld op basis van de wens om, gelet op de geringe omvang van de stichting (destijds een personeelsomvang van 1,5 fte), zo eenvoudig mogelijk toezicht te kunnen houden op de stichting. Daarnaast speelden ook de toezichtsvoorwaarden voor quasi-inbesteden een rol (zie de toelichting in paragraaf 3-3).⁵³ Daarom heeft de gemeente gekozen voor deze vorm van toezicht, waarin het college het stichtingsbestuur benoemt en belangrijke bestuursbesluiten voorafgaand moeten worden goedgekeurd door het college, en waarin geen interne raad van toezicht is ingesteld. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven nu niet meer te kunnen achterhalen of destijds ook nog andere vormen zijn overwogen.⁵⁴ Het gekozen rechtstreekse toezicht door het college past naar het oordeel van de rekenkamer logischerwijs bij de doelstelling om het toezicht eenvoudig te houden, gelet op de destijds geringe omvang van de stichting.

In de statuten staat dat de stichting ten minste negentig procent van haar werkzaamheden voor de gemeente moet verrichten.⁵⁵ De gemeente is dus op grond van de statuten veruit de grootste opdrachtgever van de stichting. Net als bij de stichting Welzijn Capelle is sprake van quasi-inbesteding, dat wil zeggen dat de gemeente opdrachten zonder aanbestedingsprocedure één-op-één gunt aan de stichting (zie paragraaf 3-3). Zoals beschreven in die paragraaf, moet quasi-inbesteding voldoen aan een toezichtseis, waarbij de aanbestedende dienst (de gemeente) toezicht houdt op de rechtspersoon (de stichting) als ware het een eigen dienst. In de statuten staat dat bestuursbesluiten zoals het vaststellen van de jaarstukken en het aangaan van leningen voorafgaand moeten worden goedgekeurd door het college. Verder is

⁵² In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat de gemeentesecretaris per 16 oktober 2018 geen deel meer uitmaakt van het bestuur van de stichting.

⁵³ Interview ambtenaren.

⁵⁴ Interview ambtenaren.

⁵⁵ Stichting CapelleWerk, Akte van oprichting, maart 2011, artikel 2.

vastgelegd dat het bestuur “zich dient te gedragen naar de aanwijzingen van het college met betrekking tot het te voeren beleid”.⁵⁶ Gelet op het bovenstaande voldoet de bestuurlijke relatie aan de eisen voor quasi-inbesteding.

4-4 beheersmaatregelen

4-4-1 informatievoorziening en contact

De gemeente heeft de informatievoorziening vanuit de stichting deels gewaarborgd, maar heeft dit op de verkeerde plek gedaan. Het leveren van de jaarstukken is vastgelegd in de statuten. In de DVO zijn nadere termijnen gesteld voor de aanlevering daarvan. Verder is in de DVO een mogelijkheid van de gemeente vastgelegd om aanwijzingen te geven op de stukken. De DVO is echter niet de plek om de toezichtsrelatie tussen de gemeente en de stichting te regelen en afspraken over jaarstukken horen dus thuis in de statuten.

Het is niet duidelijk of binnen de gemeente structureel een beoordeling van de jaarstukken heeft plaatsgevonden. Afspraken over overleg tussen gemeente en stichting zijn noch in de statuten nog in de DVO vastgelegd. Er heeft waarschijnlijk veelvuldig overleg plaats gevonden tussen gemeente en stichting, maar het is niet vast te stellen of, en op welke wijze, in die overleggen de resultaten van de stichting aan de orde zijn gesteld. Begin 2018 heeft het college besloten om ieder kwartaal bestuurlijk overleg te gaan voeren met de stichting, waarbij deze een stand van zakenrapportage moet opleveren.

jaarstukken

Zoals in paragraaf 4-3 is beschreven, staat in de statuten dat de jaarstukken van de stichting voorafgaand aan de vaststelling moeten worden goedgekeurd door het college. De verplichte jaarstukken zijn volgens de statuten een jaarplan, de balans en de staat van baten en lasten.⁵⁷ Het college heeft ook de bevoegdheid andere besluiten van het bestuur aan goedkeuring te onderwerpen.

In de DVO is vastgelegd dat de stichting het jaarplan jaarlijks voor 1 september indient bij de gemeente.⁵⁸ Verder staat in de DVO dat de stichting jaarlijks voor 1 april een exploitatiebegroting voor het volgende boekjaar, een balans en een staat van baten en lasten van het voorgaande boekjaar moet aanleveren bij de gemeente.⁵⁹ De gemeente kan de stichting aanwijzingen geven voor het opstellen van deze begroting die door de stichting opgevolgd dienen te worden. Jaarlijks voor 1 april moet de gemeente ook de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting ontvangen. De stichting heeft deze stukken ook jaarlijks aangeleverd aan de gemeente en de gemeente heeft ze jaarlijks goedgekeurd.⁶⁰ In het najaar van 2017 informeerde de stichting, voorafgaand aan de staat van baten en lasten over dat jaar, de gemeente dat zij verwachtte het jaar te moeten gaan afsluiten met een exploitatietekort van € 251.000, -. Het college is hierop een plan overeengekomen met de stichting om de tekorten te dekken, onder meer door middel van een eenmalige bijdrage van de gemeente. De gemeente heeft daarmee naar het oordeel van de rekenkamer logisch navolgbaar gehandeld naar aanleiding van de informatie over het genoemde tekort.

⁵⁶ Stichting CapelleWerkt, Akte van oprichting, maart 2011, artikel 8.

⁵⁷ Stichting CapelleWerkt, Akte van oprichting, maart 2011, artikel 9.

⁵⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CapelleWerkt, Dienstverleningsovereenkomst, 7 februari 2012, artikel 6.

⁵⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CapelleWerkt, Dienstverleningsovereenkomst, 7 februari 2012, artikel 7.

⁶⁰ De rekenkamer heeft de jaarstukken van 2014 tot en met 2017 geraadpleegd.

Omdat de jaarstukken onderdeel zijn van de toezichtsrelatie van de gemeente op de stichting moeten bovenstaande bepalingen naar het oordeel van de rekenkamer niet in de DVO maar in de statuten worden vastgelegd.

overleg

In de statuten is niets vastgelegd over overleg tussen het bestuur en de gemeente (bijvoorbeeld over de jaarstukken) of enige andere vorm van communicatie tussen beide. Overleg tussen gemeente en het bestuur van de stichting heeft in de praktijk waarschijnlijk wel veelvuldig plaats gevonden, maar de frequentie noch de inhoud van die besprekingen is vast te stellen, aangezien de gemeente geen verslagen heeft van die overleggen. De wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de collegeperiodes 2010-2014 en 2014-2018 geeft desgevraagd aan dat hij zelf eens per maand overleg voerde met de directeur van de stichting en dat de vorige gemeentesecretaris (tevens bestuurder van de stichting) wekelijks overleg had met de directeur.⁶¹

In de periode vanaf de oprichting tot en met januari 2016 was de toenmalige gemeentesecretaris tevens enig bestuurder van de stichting. Vanaf april 2016 bestond het bestuur uit drie personen, waaronder aanvankelijk de waarnemend gemeentesecretaris en later, en tot 16 oktober 2018, de huidige gemeentesecretaris (deze constructie beoordeelt de rekenkamer in paragraaf 4-4-2).⁶² Sinds eind 2017 is een ambtenaar van de gemeente accounthouder voor de stichting Capelle Werkt. Op 6 februari 2018 heeft het college besloten om per 2018 “een verscherpte overlegstructuur uit te voeren onder regie van de accounthouder”.⁶³ Volgens dit besluit betekent die verscherpte structuur een bestuurlijk kwartaaloverleg met de stichting waarbij deze een stand van zaken rapportage oplevert, inclusief een kwartaalrealisatie van de begroting.

4-4-2 functiescheiding tussen gemeente en stichting

De functiescheiding tussen gemeente en stichting is niet adequaat geborgd. In de statuten zijn namelijk geen bepalingen opgenomen om het risico van belangenverstrengeling tussen gemeente en stichting te voorkomen. Dit maakt mogelijk dat, zoals tot 16 oktober 2018 het geval was, de gemeentesecretaris tevens lid is van het stichtingsbestuur. Daarmee was tot die datum daadwerkelijk sprake van onvoldoende functiescheiding tussen gemeente en stichting.

In de statuten zijn geen bepalingen opgenomen dat bestuurders of ambtenaren geen deel uit mogen maken van het bestuur van de stichting. Daarmee zijn geen maatregelen genomen om belangenverstrengeling tussen gemeente en stichting te voorkomen. Zoals in paragraaf 4-4-1 is beschreven, was de voorganger van de huidige gemeentesecretaris vanaf de oprichting van de stichting tot 2016 enig bestuurder van de stichting. Statutair was dit dus toegestaan. Op dit moment is er geen eenhoofdig bestuur meer, maar de huidige gemeentesecretaris is wel tevens bestuurslid van de stichting. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer sprake van onvoldoende functiescheiding. De gemeentesecretaris vindt de huidige constructie zelf ook onwenselijk en zou de governancestructuur graag zo veranderd willen zien dat hij zelf geen lid meer is van het stichtingsbestuur.⁶⁴

⁶¹ Interview met de wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid in collegeperiode 2010-2014 en 2014-2018.

⁶² Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 788527 van 22 april 2016. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat de gemeentesecretaris per 16 oktober 2018 geen deel meer uitmaakt van het bestuur van de stichting.

⁶³ Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 961503 van 6 feb 2018 over ‘voorlopig gemeentelijk kader 2019 Stichting CapelleWerkt’, pag. 3.

⁶⁴ Interview gemeentesecretaris.

4-4-3 functiescheiding binnen gemeente

De verantwoordelijkheid voor de opdrachtgeversrol en de bestuurlijke toezichtsrol ten opzichte van de stichting zijn binnen de gemeente zowel bestuurlijk als ambtelijk niet duidelijk gescheiden.

De wethouder Werk en Inkomen is namelijk in het college verantwoordelijk voor het bestuurlijk toezicht op de stichting en ook verantwoordelijk voor een deel van de opdrachten aan de stichting. Ook ambtelijk zijn de verantwoordelijkheden voor bestuurlijk toezicht en opdrachtgeverschap niet duidelijk gescheiden. Ambtelijk is eind 2017 een accounthouder aangewezen, werkzaam bij de afdeling Samenleving, die verantwoordelijk is voor beide rollen.

bestuurlijk

Het college heeft de stichting opgericht en draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de stichting. Uit de collegebesluiten van de gemeente waarbij de jaarverslagen van de stichting zijn goedgekeurd, blijkt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid onder het vorige college was belegd bij een wethouder die zowel financiën als sociale zaken in zijn portefeuille had. Aangezien de wethouder sociale zaken als lid van het bestuur van de GR IJsselgemeenten tevens medeverantwoordelijk is voor opdrachten aan de stichting, waren daarmee in de collegeperiode 2014-2018 binnen het college de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bestuurlijk toezicht en opdrachtgeverschap van de stichting niet duidelijk gescheiden. Ook in het huidige college zijn beide rollen niet goed gescheiden. De bestuurlijke toezichtsrol is belegd bij de wethouder Werk en Inkomen, die als lid van het bestuur van de GR IJsselgemeenten ook medeverantwoordelijk is voor een deel van de opdrachten aan de stichting.⁶⁵

ambtelijk

Voor de verschillende opdrachten die de stichting middels separate overeenkomsten met de GR IJsselgemeenten en met de gemeente uitvoert, heeft de stichting contact met ambtenaren van de betreffende onderdelen van de gemeente, zoals met de afdeling Samenleving, maar bijvoorbeeld ook met cluster Stadsbeheer voor de opdrachten op het gebied van groenonderhoud. Sinds eind 2017 heeft de gemeente een ambtelijk accounthouder aangewezen voor de stichting CapelleWerkt. De accounthouder, werkzaam bij de afdeling Samenleving, coördineert alle communicatie tussen gemeente en stichting en is voor de stichting het eerste aanspreekpunt binnen de gemeente.⁶⁶ Er is daarbij echter geen scheiding aangebracht tussen de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het opdrachtgeverschap en het toezicht op de stichting. De accounthouder is voor beide rollen verantwoordelijk. Naar het oordeel van de rekenkamer is het niet wenselijk dat beide rollen ambtelijk binnen de gemeente zijn belegd binnen één afdeling en bovendien bij dezelfde persoon.

4-4-4 ingrijpen bij disfunctioneren

De gemeente heeft voldoende gewaarborgd dat ze kan ingrijpen bij disfunctioneren van de stichting. De gemeente kan bij disfunctioneren van het bestuur direct ingrijpen omdat de gemeente een benoemings- en ontslagrecht voor bestuursleden heeft. Statutair is verder vastgelegd dat de gemeente verschillende stukken, waaronder de jaarstukken, dient goed te keuren. Ook kan het college dwingende aanwijzingen geven aan het bestuur.

⁶⁵ E-mail ambtenaar 13 september 2018.

⁶⁶ Interview ambtenaren.

In paragraaf 4-3 zijn de mogelijkheden die het college heeft om in te grijpen in het bestuur van de stichting al beschreven. Ten eerste kan het college bestuursleden benoemen en ontslaan. Ten tweede moeten bepaalde typen bestuursbesluiten, zoals het besluit tot vaststelling van de jaarstukken en tot het aangaan van leningen, voorafgaand worden goedgekeurd door het college.⁶⁷ Ten derde moet het bestuur zich gedragen naar de aanwijzingen van het college met betrekking tot het te voeren beleid.⁶⁸ Ook kan de gemeente het jaarplan van opmerkingen voorzien.⁶⁹ Daarmee heeft de gemeente voldoende gewaarborgd dat ze kan ingrijpen indien nodig.

4-4-5 periodiek evalueren

De gemeente heeft niet gewaarborgd dat de relatie met de stichting periodiek wordt geëvalueerd. Een verplichting om dit te doen is namelijk niet vastgelegd. Op dit moment voert de gemeente wel een evaluatie van de bestuurlijke relatie met de stichting uit. Statutair is gewaarborgd dat de gemeente de bestuurlijke relatie kan wijzigen of de stichting kan ontbinden.

De gemeente heeft niet vastgelegd dat de bestuurlijke relatie met de stichting periodiek formeel wordt geëvalueerd. Zo'n evaluatie is wel van belang, in het geval van de Stichting CapelleWerkt is dit onder meer van belang omdat de omvang van de stichting is toegenomen sinds de oprichting in 2011. Zoals al in paragraaf 3-4-5 is beschreven, voerde de gemeente ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek een evaluatie en een statutenonderzoek uit naar de governance van de verschillende gemeentelijke stichtingen. In die evaluatie staat de relatie tussen gemeente en stichtingen centraal.⁷⁰ Ook de bestuurlijke relatie met de stichting CapelleWerkt is onderdeel van deze evaluatie. In de evaluatie beziet de gemeente onder meer of het wenselijk is de huidige situatie, waarin de gemeentesecretaris deel uitmaakt van het bestuur (zie paragraaf 4-4-2), te wijzigen.⁷¹ Ambtelijk heeft de gemeente besloten om eerst de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek af te wachten, alvorens een advies aan het college te geven over mogelijk noodzakelijke wijzigingen in de governance van de stichting.⁷²

In de statuten van de stichting is vastgelegd dat zowel het bestuur van de stichting als het college elk afzonderlijk bevoegd zijn de statuten te wijzigen. Als het bestuur een voorstel doet tot wijziging van de statuten moet dit voorstel schriftelijk worden goedgekeurd door het college.⁷³ Hetzelfde geldt voor het ontbinden van de stichting. Dit kan geïnitieerd worden door zowel het college als het stichtingsbestuur. Ook bij een voorstel tot ontbinding door het bestuur dient het college dit schriftelijk goed te keuren.⁷⁴ Hiermee heeft de gemeente gewaarborgd dat zij de bestuurlijke relatie met de stichting kan wijzigen of beëindigen.

⁶⁷ Stichting CapelleWerkt, Akte van oprichting, maart 2011, artikel 7.

⁶⁸ Stichting CapelleWerkt, Akte van oprichting, maart 2011, artikel 8.

⁶⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CapelleWerkt, Dienstverleningsovereenkomst, 7 februari 2012, artikel 6.

⁷⁰ Interview ambtenaren.

⁷¹ Interview ambtenaren.

⁷² Interview ambtenaren.

⁷³ Stichting CapelleWerkt, 'Akte van oprichting', maart 2011, artikel 11.

⁷⁴ Stichting CapelleWerkt, 'Akte van oprichting', maart 2011, artikel 12.

5 stichting BLICK

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 2 tot en met 5 behandeld voor de stichting BLICK (Boeiend Leren In Capelle en Krimpen). In tabel 5-1 is weergegeven in welke paragrafen deze onderzoeksvragen worden beantwoord.

tabel 5-1: leeswijzer behandeling onderzoeksvragen

onderzoeksvraag	paragraaf
2. Welke doelen streeft de gemeente na met de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen en sluit de gekozen vorm hierbij aan?	5-3
3. Onderkent de gemeente de risico's die de bestuurlijke relaties met verbonden stichtingen met zich mee brengen en heeft zij hiervoor passende beheersmaatregelen getroffen?	5-4
4. Worden de beheersmaatregelen adequaat toegepast?	5-4
5. Beoordeelt de gemeente de van de stichtingen ontvangen informatie adequaat en verbindt zij hier logische consequenties aan?	5-4

In het normenkader in paragraaf 1-6 is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke normen de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beantwoording ervan.

5-2 achtergrond

De gemeente heeft vanuit de Grondwet een zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor haar inwoners.⁷⁵ In 1996 hebben wijzigingen in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) het voor gemeenten mogelijk gemaakt om het onderwijs te verzelfstandigen. Waar vóór die wetwijziging de gangbare bestuursvorm was dat de gemeente het schoolbestuur vormde, is op dit moment verzelfstandiging in de vorm van een stichting de meest gangbare bestuursvorm van het openbaar onderwijs.⁷⁶ Met deze verzelfstandiging naar de stichtingsvorm verplaatst het bevoegd gezag over het openbaar onderwijs van de gemeente naar het stichtingsbestuur.⁷⁷

In de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel voerde de stichting voor Openbaar Primair Onderwijs Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel (OPOCK) sinds de verzelfstandiging het openbaar primair onderwijs uit. Een instelling voor algemeen bijzonder voortgezet onderwijs (het IJsselcollege) behoorde bij de stichting Voortgezet Onderwijs Capelle aan den IJssel (VOCA). In 2013 hebben stichting

⁷⁵ Artikel 23, vierde lid, van de Grondwet.

⁷⁶ Eshuis, J. & Bloemers, R., De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs, in *NTOR*, april 2017, 1, pp. 10-18.

⁷⁷ Pranger, R., De Muijnck, J.A., Van der Linden, R.J.E.M. & Berkvens, M., 'Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Een onderzoek naar motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk.' IVA beleidsonderzoek en advies: Tilburg, 2008.

OPOCK en stichting VOCA aangegeven dat zij een bestuurlijke fusie nastreefden.⁷⁸ Na een proces van voorbereiding heeft dit in 2014 geleid tot een verzoek aan de gemeenteraden van Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel om goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen fusie van beide stichtingen. Op 1 januari 2016 zijn de statuten voor de nieuwe stichting BLICK vastgesteld na goedkeuring van de beide betrokken gemeenten. In de statuten is vastgelegd dat het doel van de stichting is om de openbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel in stand te houden. De statuten van de nieuwe stichting, stichting BLICK op onderwijs (BLICK), komen voort uit de statuten van stichting OPOCK. Die statuten zijn gewijzigd, waarbij de naam is veranderd in BLICK.

problemen in relatie gemeente en stichting BLICK

Er spelen al een tijd problemen in de verhouding tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en de stichting BLICK. Er wordt door beide partijen gesproken over een verstoorde verhouding. Deze problemen ontstonden in december 2016, toen stichting BLICK aankondigde vanaf augustus 2017 een vestiging van de basisschool de Catamaran (aan De Hermitage) te sluiten.⁷⁹ In artikel 159 van de WPO is vastgelegd dat een schoolbestuur bij opheffing van een school de gemeenteraad uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar vooraf de beoogde datum van opheffing op de hoogte moet brengen. De gemeenteraad heeft zich tegen de sluiting uitgesproken en in gesprekken tussen het college en stichting BLICK is geen gezamenlijk standpunt bereikt. Omdat het college het gevoel had dat door BLICK niet volgens de wet is gehandeld, heeft zij het besluit genomen een kort geding aan te spannen tegen BLICK en in persoon tegen de voorzitter van het bestuur van BLICK. Door de rechter is de vordering tegen stichting BLICK niet-ontvankelijk verklaard, omdat de rechtsgang bij de bestuursrechter had moeten plaatsvinden in plaats van bij de civiele (voorzieningen)rechter. De dagvaarding van de voorzitter van het bestuur werd afgewezen wegens onvoldoende onderbouwing en misbruik van het procesrecht.⁸⁰

Het kort geding heeft de verhoudingen tussen de gemeente en de stichting op scherp gezet. In de loop van 2017 is in verschillende artikelen in de media gesproken over problemen binnen de stichting, zowel over de financiële situatie van de stichting als over de cultuur die binnen de stichting heerst. Ook volgden signalen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) over de wijze van besturen. Het college heeft daarop de raad van toezicht van de stichting om een gesprek gevraagd. De raad van toezicht van BLICK reageerde daarop schriftelijk dat zij niet op de uitnodiging in ging. De raad van toezicht heeft daarna om bemiddeling gevraagd bij de Commissaris van de Koning.

In januari 2018 heeft het college besloten een onderzoek naar de (problemen bij) de stichting te laten uitvoeren. Dit besluit ging niet zonder slag of stoot: D66 stapte uit de coalitie. De stichting werkte niet mee aan het onderzoek. In het onderzoeksrapport wordt een aantal zorgen van de gemeente behandeld.⁸¹ Doordat de stichting geen medewerking verleende aan het onderzoek konden volgens het rapport niet alle signalen onderzocht worden. Op het moment van schrijven van dit rekenkamerrapport (oktober 2018) loopt een traject waarin de gemeenteraad probeert de relatie met de stichting te herstellen. Zowel de raad van Krimpen aan den IJssel als de raad van Capelle aan den IJssel hebben vragen gesteld aan de raad van toezicht over de gang van zaken bij de stichting.⁸²

⁷⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 601449 van 25 november 2014.

⁷⁹ Interview ambtenaren.

⁸⁰ Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2017:3349. Verkregen op 4 augustus 2018 van <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.

⁸¹ Berenschot, 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht', 3 april 2018.

⁸² Ambtelijk wederhoor griffie.

5-3 vormgeving bestuurlijke relatie

De gemeente heeft ten tijde van de fusie tussen OPOCK en VOCA geen helder beeld gehad van haar gewenste positie ten opzichte van de nieuwe stichting BLICK. Het gekozen raad van toezichtmodel past bij de omvang en organisatorische complexiteit van de stichting. De afstand tussen de gemeente en het openbaar onderwijs is echter relatief groot bij dit bestuursmodel. Daarom vereist dit model dat de gemeente voldoende stilstaat bij het borgen van haar taak als externe toezichthouder. De gemeenteraad heeft hier onvoldoende bij stilgestaan. Als de gemeente dit beter had gedaan, had zij tenminste kunnen pleiten voor meer bevoegdheden passend bij de externe toezichtstaak.

In de zin van het BBV is de stichting BLICK geen verbonden partij. Dit komt doordat de gemeente alleen een indirect bestuurlijk belang heeft in de stichting. De bestuurlijke relatie bestaat uit een benoemingsrecht: de gemeenteraad benoemt formeel de leden van de raad van toezicht.

Het doel van de bestuurlijke relatie tussen de gemeente en BLICK is in beginsel af te leiden uit de Grondwet. Daarin staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor de aanwezigheid van voldoende openbaar onderwijs.⁸³ De gemeente moet de continuïteit van het openbare onderwijs en het openbare karakter van dit onderwijs waarborgen. Deze taak is vanuit de wet belegd bij de gemeenteraad. Deze zorgplicht voor het openbaar onderwijs leidt ertoe dat de gemeenteraad te allen tijde enkele bevoegdheden houdt, zelfs als het onderwijs verzelfstandigd is. De gemeente moet een overheersende overheidsinvloed houden door het benoemen van de leden van de raad van toezicht.⁸⁴ De gemeenteraad heeft als extern toezichthouder in de WPO en WVO nog enkele 'restbevoegdheden'. Deze zijn het goedkeuren van een statutenwijziging, het recht om het bestuur over te nemen in het geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet en het besluit tot opheffing van (een deel van) een school voor voortgezet onderwijs. De overige bevoegdheden van de gemeente zijn afhankelijk van de gekozen vorm van (intern) toezicht en de overige zaken die de gemeente samen met de stichting in statuten of afspraken heeft vastgelegd.⁸⁵

In 2010 is in de Wet Goed onderwijs, Goed bestuur verplicht gesteld dat alle schoolbesturen een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht hebben. Naarmate dit interne toezicht onafhankelijker en formeler is vormgegeven kan de gemeenteraad in haar taak als externe toezichthouder verder terugtreden. Volgend op deze wetswijziging is door de toenmalige stichting OPOCK gekozen voor een organieke scheiding van bestuur en toezicht.⁸⁶ Dit houdt in dat de stichting een aparte raad van toezicht heeft. De invoering van een raad van toezichtmodel betekende voor de gemeente dat een aantal taken en bevoegdheden van de gemeenteraad naar de raad van toezicht verschoven, zoals de benoeming van het bestuur en de goedkeuring van het jaarverslag en de begroting. De gemeenteraad is daarmee een extern toezichthouder geworden. De fusie naar BLICK is formeel vormgegeven door de statuten van OPOCK te wijzigen. Hiermee is het raad van toezichtmodel zoals ingevoerd bij OPOCK gehandhaafd.⁸⁷

⁸³ Artikel 23, vierde lid, van de Grondwet.

⁸⁴ Eshuis, J. & Bloemers, R., De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs, in *NTOR*, april 2017, 1, pp. 10-18.

⁸⁵ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 28 november 2017'.

⁸⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 476524 van 10 december 2012.

⁸⁷ Stichting BLICK., Akte van statutenwijziging, 24 november 2015, artikel 10.

Het raad van toezichtmodel is een gebruikelijk model en zoals het college zelf ook al stelt in het raadsvoorstel is het model passend voor de grootte en ambities van de stichting.⁸⁸ Het model vereist wel dat de gemeente een goed beeld heeft van haar (gewenste) positie ten opzichte van de stichting. Alleen dan kan de gemeente ervoor waken dat de inrichting van de relatie met de stichting bij dit beeld past. Het initiatief voor de inrichting van deze relatie ligt bij de stichting, maar de gemeente dient met een statutenwijziging in te stemmen en kan daarbij ook eigen overwegingen laten meespelen.

In dit geval dringt de vraag zich op of de gemeente vooraf de risico's en het doel van de relatie duidelijk voor ogen heeft gehad. De statuten van stichting BLICK bevatten namelijk weinig meer dan de eerder genoemde restbevoegdheden van de gemeente. De nieuwe stichting wenste in de nieuwe stichting BLICK de afstand tot de gemeente te vergroten in vergelijking met de relatie tussen gemeente en OPOCK. Dit wilde de stichting, omdat de gemeente bij de andere fusiepartner, VOCA, helemaal geen formele rol had, omdat VOCA een instelling voor bijzonder onderwijs was.⁸⁹ De gemeente heeft feitelijk in de besluitvorming over de statuten van de nieuwe stichting het voorstel van de stichting gevolgd.⁹⁰ Bij die besluitvorming heeft het college wel zijn zorgen uitgesproken over de manier waarop de gemeenteraad zijn externe toezichtsfunctie kan uitoefenen in de nieuwe stichting.⁹¹ De gemeente heeft echter niet voldoende aangestuurd op het opnemen van meer toezichtsbevoegdheden in de statuten. De raad heeft namelijk het stuk ongewijzigd aangenomen.⁹² Gelet op het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat de gemeente bij de besluitvorming over het goedkeuren van de statuten van de stichting geen helder doel van de bestuurlijke relatie voor ogen had.

5-4 beheersmaatregelen

5-4-1 informatievoorziening en contact

De afspraken die de gemeente bij oprichting van de stichting heeft gemaakt over informatievoorziening en overleg zijn onvoldoende passend, gelet op de zwaarte van het maatschappelijk risico van disfunctioneren van BLICK en de externe toezichtstaak van de gemeente. In de statuten is namelijk geen bevoegdheid van de gemeenteraad opgenomen om naast de jaarstukken extra informatie te vragen aan de raad van toezicht over het functioneren van de stichting. Ook is in de statuten niet vastgelegd dat de gemeenteraad periodiek overleg voert met de raad van toezicht. Bij oprichting van de stichting heeft deze aan de gemeenteraad wel toegezegd om een jaarlijks een eenmalig overleg over de jaarstukken te voeren met de gemeenteraad, maar die afspraak is niet bindend vastgelegd.

Hoewel informatievoorziening en overleg in de statuten dus niet goed zijn geborgd, had de gemeenteraad, op het moment dat haar signalen bereikten over problemen binnen BLICK, vanuit haar externe toezichtsrol niettemin doortastender moeten handelen. Concreet had de gemeenteraad, nadat op verzoeken van de raadscommissie aan de raad van toezicht geen

⁸⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 476524 van 10 december 2012.

⁸⁹ Stichting VOCA was een stichting voor bijzonder onderwijs, waardoor deze niet onder de zorgplicht van de gemeente viel.

⁹⁰ Interview ambtenaren.

⁹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 601578 van 15 december 2014.

⁹² Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 2 december 2014'.

bevredigende antwoorden volgden, de raad van toezicht uiteindelijk formeel moeten aanspreken om nadere informatie te verstrekken over deze problemen en de wijze waarop de raad van toezicht in dezen handelde richting het bestuur. Die rol heeft de gemeenteraad niet voldoende opgepakt. Bovendien heeft de raad op verschillende momenten zijn taak als wettelijk toezichthouder op BLICK teveel uit handen gegeven aan het college. Het besluit om een extern onderzoek uit te laten voeren naar de gang van zaken bij BLICK past om twee redenen niet in de toezichtstaak van de gemeente op de stichting. Ten eerste is het toezicht een taak van de gemeenteraad en niet van het college. Ten tweede had het college geen onderzoek moeten laten instellen bij BLICK, maar opnieuw de raad van toezicht moeten aanspreken over de problemen bij BLICK.

jaarstukken

In de statuten van BLICK is in artikel 15 vastgelegd dat de stichting jaarlijks de begroting, meerjarenbegroting en het jaarverslag ter kennisneming aan de gemeenten toestuurt. In artikel 10 is ook vastgelegd dat de raad van toezicht in het jaarverslag verantwoording aflegt over de uitvoering van haar toezichthoudende taken en bevoegdheden. De jaarstukken kan de gemeente gebruiken bij het beoordelen van het functioneren van de stichting als extern toezichthouder op de stichting. Het verslag van de raad van toezicht past bij het extern toezicht van de gemeenteraad op de raad van toezicht van de stichting.

overleg

Ten tijde van de statutenwijziging van de voorganger van BLICK, OPOCK, heeft de gemeente gekozen voor het opstellen en vastleggen van een convenant met de afspraken over periodiek overleg tussen de gemeente en de stichting. Bij de fusie naar BLICK is dit convenant komen te vervallen. De gemeente onderkende dat de rol van de gemeenteraad als extern toezichthouder daarmee in de door de stichting voorgestelde structuur onvoldoende was vormgegeven op het punt van overleg.⁹³ Het college heeft daarom ten tijde van de fusie aan de gemeenteraad aanbevolen om afspraken te maken met BLICK over het voeren van periodiek overleg in het kader van de externe toezichtstaak van de gemeenteraad.⁹⁴ De gemeenteraad heeft daaropvolgend de raad van toezicht van de stichting verzocht jaarlijks met hen over de jaarstukken van het voorafgaande jaar te overleggen. BLICK was bereid tot zo'n jaarlijks overleg. Een verplichting voor BLICK om dit overleg te voeren is echter niet in de statuten vastgelegd en ook niet in een convenant of een andere schriftelijke afspraak.

Niettemin heeft, naast de bestuurlijke overleggen die het college en het bestuur van de stichting over onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid voeren, het jaarlijkse overleg tussen de gemeenteraad en de raad van toezicht in 2016 plaatsgevonden, en in 2017 is het gesprek gevoerd over de jaarstukken van 2016.⁹⁵ Het overleg over de jaarstukken van 2017 is doorgeschoven naar begin 2019.⁹⁶

Zowel het college als de gemeenteraad hebben de raad van toezicht uitgenodigd voor extra overleg in het kader van de problemen die zouden spelen. De raad van toezicht

⁹³ VOCA, Brief 'Oplegger – rollen en informatie na de voorgenomen bestuurlijke fusie tussen de beide gemeentes en de stichtingen OPOCK en VOCA.', 31 oktober 2014.

⁹⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 601578 van 15 december 2014.

⁹⁵ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 28 november 2017'.

⁹⁶ Ambtelijk wederhoor griffie.

is op de meeste van deze uitnodigingen niet ingegaan.⁹⁷ De gemeente heeft hier als toezichthouder proactief gehandeld, maar doordat vooraf geen afspraken zijn gemaakt over het contact tussen de raad van toezicht en de gemeenteraad (naast het jaargesprek) is het voor de gemeenteraad lastig om dit gesprek af te dwingen. De gemeente geeft zelf ook aan dat ze met de kennis van nu zeker had gekozen voor andere afspraken met meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente.⁹⁸ De rekenkamer concludeert dat de gemeente bij de oprichting van de stichting onvoldoende afspraken heeft vastgelegd over overleg met de stichting.

overige informatie

De gemeente heeft geen mogelijkheid vastgelegd om extra informatie of stukken uit te vragen bij de stichting. In het afgelopen jaar is, zoals eerder toegelicht in het kader in paragraaf 5-2, op meerdere momenten behoefte geweest aan extra informatie vanuit de stichting. In het najaar van 2017 ontving de gemeenteraad signalen vanuit het college over zaken die binnen de stichting niet op orde waren. Om die reden vroeg de gemeenteraad in het jaargesprek op 28 november 2017 om meer informatie over onder andere de financiële situatie, de werkwijze van de raad van toezicht en de medezeggenschap. De raad van toezicht antwoordde dat er geen problemen waren of dat zij bezig waren met het aanpakken van de geschetste problemen. De raadscommissie heeft op dat moment met deze toelichting genoeg genomen. Verder heeft de raadscommissie in dit jaargesprek om de financiële halfjaarcijfers gevraagd. De raad van toezicht wilde deze cijfers op dat moment echter niet verstrekken.⁹⁹

Op 2 december 2017, kort na het jaargesprek, publiceerde het Algemeen Dagblad een artikel waarin (oud-)directeuren van de stichting spreken over een 'schrikbewind' binnen BLICK. In het artikel worden ook zorgen over de financiële situatie en teruglopende leerlingaantallen genoemd.¹⁰⁰ De wethouder onderwijs heeft in de week na dit artikel met enkele klokkenluiders uit BLICK gesproken.¹⁰¹ Op dit moment nodigde het college de raad van toezicht uit voor een gesprek. De raad van toezicht is echter niet op deze uitnodiging ingegaan. De signalen vanuit de stichting waren voor het college de aanleiding om een extern onderzoek bij BLICK uit te laten voeren. Dit met als doel meer informatie te ontsluiten over de situatie bij BLICK. De gemeenteraad was verdeeld over het laten uitvoeren van dit onderzoek. Deze verdeeldheid uitte zich in moties om het onderzoek stop te zetten. De meerderheid van de raad heeft uiteindelijk gekozen het handelen van het college te steunen.¹⁰² In dit onderzoeksrapport kwamen verschillende zaken naar voren, onder andere dat de samenstelling van de raad van toezicht niet conform de statuten was, dat het aantal bestuurders lange tijd statutair onjuist was en dat de GMR melding heeft gemaakt over het door het college van bestuur niet juist uitvoeren van de medezeggenschapsprocedures. In dit onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat verschillende checks and balances binnen de stichting niet zorgvuldig zijn geborgd.¹⁰³

⁹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dossier Blick, chronologisch overzicht'. ambtelijk document, per e-mail ontvangen op 2 juli 2018.

⁹⁸ Interview ambtenaren.

⁹⁹ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 28 november 2017'.

¹⁰⁰ AD, 'Zorgen om toekomst van onderwijsstichting BLICK', 2 december 2017.

¹⁰¹ Informatie uit ambtelijk wederhoor. De wethouder onderwijs voerde deze gesprekken met de wethouder onderwijs van Krimpen aan den IJssel.

¹⁰² Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen raadsvergadering 5 februari 2018'.

¹⁰³ Berenschot, 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht', 3 april 2018.

Naar aanleiding van deze rapportage is door het college aan de gemeenteraad voorgesteld om (gezamenlijk met de gemeenteraad van Krimpen aan den IJssel) de raad van toezicht formeel aan te sporen tot actie. Hiermee doelde het college onder andere op een onderzoek naar de problemen in de medezeggenschap en een toelichting op de financiële situatie van de stichting.¹⁰⁴ Daarnaast zou de gemeenteraad ook eisen moeten stellen aan de termijn waarin de raad van toezicht moest zorgen voor oplossingen of verbeteringen. De gemeenteraad heeft unaniem een amendement op dit voorstel ingediend waarin de formele aanpak is gewijzigd in een voorstel om door middel van een werkgroep tot constructieve communicatie te komen.¹⁰⁵

De gemeenteraad zou naar het oordeel van de rekenkamer aan de ontvangen informatie logische consequenties hebben moeten verbinden, zoals het formeel aanspreken van de raad van toezicht op haar rol als intern toezichthouder. Uit het bovenstaande komt naar het oordeel van de rekenkamer naar voren dat door de gemeenteraad herhaaldelijk niet doortastend genoeg is gehandeld. Allereerst heeft de raadscommissie in genoemd jaargesprek in november 2017 weliswaar informatie van de raad van toezicht gevraagd, maar de raadscommissie heeft op dat moment niet aangedrongen bij de raad van toezicht op het aanleveren van nadere informatie over de aanpak van de problemen bij BLICK. Gelet op de ernst van de signalen had de raadscommissie naar het oordeel van de rekenkamer op dat moment bij de raad van toezicht moeten inzetten op het maken van concrete afspraken over het aanleveren van nadere informatie aan de raadscommissie. Ten tijde van genoemd krantenartikel in december 2017 heeft de gemeenteraad vervolgens naar het oordeel van de rekenkamer de regie te veel uit handen gegeven aan het college in plaats van zelf door te pakken in zijn taak als extern toezichthouder. Zoals hiervoor aangegeven, koos het college voor een extern onderzoek door Berenschot. Het besluit om een extern onderzoek uit te laten voeren naar de gang van zaken bij BLICK past om twee redenen niet in de toezichtstaak van de gemeente op de stichting. Ten eerste is het toezicht een taak van de gemeenteraad en niet van het college. Ten tweede had het college geen onderzoek moeten laten instellen bij BLICK, maar de gemeenteraad had opnieuw de raad van toezicht moeten aanspreken over de problemen bij BLICK. Binnen de gemeenteraad heerste verdeeldheid over het onderzoek, maar de meerderheid van de raad heeft gekozen voor het steunen van het handelen van het college. Na het externe onderzoek door Berenschot heeft de gemeenteraad vervolgens de formele lijn die door het college aan de gemeenteraad is voorgesteld, niet overgenomen. De raad heeft op dat moment, zoals hierboven aangegeven, gekozen voor de lijn van 'constructieve communicatie'. De rekenkamer erkent dat constructieve communicatie vanuit bestuurlijk oogpunt van groot belang is. Als die communicatie echter niet voldoende informatie oplevert voor de gemeenteraad als toezichthouder, komt er logischerwijs ook een moment dat alleen deze communicatie niet meer volstaat. Op dat moment mag van de gemeenteraad vanuit zijn toezichtsrol ook het nemen van formele stappen worden verwacht richting de raad van toezicht. Gelet op de ernst van de signalen had de raadscommissie naar het oordeel van de rekenkamer op dat moment bij de raad van toezicht moeten inzetten op het maken

¹⁰⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 998569 Rapport Berenschot 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht' 4 juni 2018.

¹⁰⁵ SGP, CU, D66, Leefbaar Capelle, VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, SP, amendement op raadsvoorstel 998569 Rapport Berenschot 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht', 4 juni 2018.

van concrete afspraken over het aanleveren van nadere informatie aan de raadscommissie. De rekenkamer oordeelt dat de signalen die de gemeente heeft ontvangen reden waren voor de gemeenteraad om zich uiteindelijk formeel op te stellen vanuit zijn rol als extern toezichthouder. De gemeenteraad had uiteindelijk ook op die formele manier moeten communiceren richting de raad van toezicht. De raad heeft dit echter niet gedaan. De rekenkamer erkent wel dat het gedeeld toezichthouderschap met Krimpen aan den IJssel de situatie voor de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel complex maakt. Daarnaast kan de verdeeldheid binnen de raad een verklaring zijn voor het handelen van de raad.

5-4-2 functiescheiding tussen gemeente en stichting

In de statuten is gewaarborgd dat belangenverstrengeling tussen de externe toezichthouder (de gemeenteraad) en de interne toezichthouder wordt voorkomen. Gemeenteraadsleden en leden van het college mogen namelijk geen lid zijn van de raad van toezicht. Voor de volledigheid had deze bepaling ook opgenomen moeten worden voor leden van het bestuur van de stichting. Die bepaling ontbreekt echter. Daarmee is de functiescheiding tussen gemeente en stichting niet volledig gewaarborgd.

In de statuten is vastgelegd dat een lid van het college of van de gemeenteraad niet benoemd mag worden in de raad van toezicht van de stichting. In de statuten is op deze wijze geborgd dat iemand uit de gemeente niet mag plaatsnemen in het interne toezichtsoorgaan van de stichting, waardoor belangenverstrengeling tussen extern en intern toezicht wordt voorkomen. Over het plaatsnemen van een gemeenteamtbenaar of lid van college of raad in het college van bestuur zijn geen bepalingen opgenomen. Voor de volledigheid zou deze bepaling ook opgenomen moeten worden voor het bestuur van de stichting.

5-4-3 functiescheiding binnen gemeente

Wettelijk moeten de toezichtstaak en de inhoudelijke taak ten aanzien van het openbaar onderwijs binnen de gemeente gescheiden belegd worden. De gemeenteraad is wettelijk de externe toezichthouder van de stichting en dient zich als zodanig op te stellen. Het externe toezicht uit zich voornamelijk in het meta-toezicht op de stichting (door middel van toezicht op de raad van toezicht). Het college mag alleen overleg voeren over inhoudelijke onderwerpen, waaronder onderwijshuisvesting. De gemeente heeft deze scheiding echter niet voldoende in acht genomen. Zo heeft de raad in juli 2018 aan een wethouder verzocht namens de raad overleg te voeren met de raad van toezicht van de stichting. Verder is door het college meerdere malen contact gezocht met de raad van toezicht. Door deze scheiding niet in acht te nemen heeft de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid als toezichthouder onvoldoende genomen.

De verantwoordelijkheid over onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting ligt bij de wethouder Onderwijs. Deze voert hierover overleg met het college van bestuur van BLICK. De gemeente heeft ook een ambtelijk accounthouder voor de stichting. De toezichtstaak is wettelijk belegd bij de gemeenteraad. De gemeenteraad is daarmee formeel de toezichthouder op de gehele stichting en op de raad van toezicht van de stichting.¹⁰⁶ Het college heeft meerdere malen de raad van toezicht uitgenodigd voor een gesprek. De raad van toezicht heeft daarom het college in een brief van december 2017 bekritiseerd op het niet naleven van de scheiding van rollen.¹⁰⁷ Zoals in

¹⁰⁶ Het toezicht houden op de raad van toezicht staat ook bekend als meta-toezicht.

¹⁰⁷ College van bestuur en raad van toezicht Stichting BLICK, brief aan de colleges van B&W van Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel inzake 'Brandbrief stichting BLICK op onderwijs', 11 december 2017.

paragraaf 5-4-1 ook wordt beschreven, neemt het college in december 2017 de regie over in het toezichthouden op het onderwijs. Ook dit is in strijd met de scheiding tussen de inhoudelijke taak van het college en de toezichtstaak van de gemeenteraad.

Meer recent, in een brief aan het college van 6 juli 2018, vraagt de gemeenteraad de wethouder het gesprek met de raad van toezicht van de stichting namens hen te voeren. Dit op het verzoek van de wethouder onderwijs uit Krimpen aan den IJssel en de aangestelde gespreksleider.¹⁰⁸ De rolvermenging die hier zou plaatsvinden wordt in de brief door de raad ook zelf genoemd en daarover wordt verklaard dat deze rolvermenging gezien moet worden vanuit “het primaire belang om te komen tot het herstel van vertrouwen”.¹⁰⁹ Door het college met de raad van toezicht in gesprek te willen laten gaan wordt de governance zoals deze is opgezet (met dus de raad als toezichthouder) niet nageleefd.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het (afstemmen van het) onderwijsbeleid en de onderwijshuisvesting is primair belegd bij het college. De toezichtstaak is belegd bij de gemeenteraad. Door het college is echter meerdere malen contact gezocht met de raad van toezicht. Het college is officieel niet de toezichthouder en hoort deze taak dan ook niet op zich te nemen. De toezichtstaak is wettelijk expliciet voorbehouden aan de gemeenteraad en mag niet belegd worden bij het college.¹¹⁰ In de eerdere genoemde brief van de raad staat dat rolvermenging in dit geval noodzakelijk is vanwege het primaire belang te komen tot herstel van vertrouwen. Naar het oordeel van de rekenkamer doet de raad met die redenering onvoldoende recht aan haar eigen taak als toezichthouder.

5-4-4 ingrijpen bij disfunctioneren

De statuten bieden de gemeenteraad onvoldoende mogelijkheden om, als uiterste consequentie, in te grijpen indien de raad van toezicht niet goed functioneert. De gemeenteraad heeft namelijk statutair te weinig mogelijkheden laten vastleggen om in te grijpen bij disfunctioneren van de stichting. De bevoegdheid van de gemeenteraad om de raad van toezicht te ontslaan, had in de statuten ruimer kunnen worden geformuleerd dan nu het geval is. Omdat in de statuten staat dat de gemeenteraad een lid van de raad van toezicht alleen mag ontslaan als zijn handelen “in ernstige mater afbreuk doet aan het functioneren van de raad van toezicht”, is het voor de gemeenteraad op dit moment moeilijk om direct in te grijpen. De mogelijkheid voor de gemeenteraad om in te grijpen is des te meer beperkt doordat de huidige statuten de gemeenteraad onvoldoende mogelijkheden bieden vast om stellen of de raad van toezicht goed functioneert. De raad van toezicht is immers op basis van de huidige statuten niet verplicht om, naast de jaarstukken, desgevraagd extra informatie te geven aan de gemeenteraad over het functioneren van de stichting (zie paragraaf 5-4-1). Ook missen de statuten een mogelijkheid om als gemeente de jaarstukken te voorzien van een zienswijze, waardoor ook de inspraak van de gemeente op dat vlak minimaal is.

¹⁰⁸ Ambtelijk wederhoor griffie.

¹⁰⁹ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, brief aan het college van B en W inzake ‘vervolg proces BLICK op onderwijs na gemeenteraadsvergadering 4 juni 2018’, 6 juli 2018.

¹¹⁰ In VOS/ABB, VNG, ‘Openbaar onderwijs en de gemeente’, mei 2012. “Bij de behandeling van de wetgeving rond de regeling van de medebewindbevoegdheden heeft de minister nog eens expliciet aangegeven dat het toezicht uitoefenen op het openbaar onderwijs voorbehouden blijft aan de gemeenteraad en niet zal worden belegd bij het college van B&W.”, pag. 20.

toezicht op bestuur

Wanneer (een lid van) het college van bestuur niet functioneert, heeft de gemeenteraad de wettelijke bevoegdheid het bestuur over te nemen of de stichting te ontbinden als sprake is van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet.¹¹¹ Deze bevoegdheid is wettelijk in de WPO en WVO beperkt in die zin, dat de gemeenteraad deze bevoegdheid alleen heeft als sprake is van ernstige taakverwaarlozing.

toezicht op raad van toezicht

De gemeente draagt in het geval van een raad van toezichtmodel het toezicht op het functioneren van de stichting grotendeels over aan een raad van toezicht.¹¹² Daarom is wettelijk vastgelegd dat de gemeenteraden de leden van de raad van toezicht benoemen. Een derde deel van het aantal leden van de raad van toezicht wordt op bindende voordracht van de oudergeledingen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) en de medezeggenschapsraad (MR) benoemd, een lid wordt op bindende voordracht van de GMR en MR benoemd en de overige leden worden benoemd op voordracht van de raad van toezicht. De raad van toezicht stelt in overleg met de colleges een competentieprofiel vast voor de leden van de raad van toezicht. De wet stelt geen beperkingen aan de gronden waarop de gemeenteraad de raad van toezicht mag ontslaan. Een jurist van Pels Rijcken heeft in de commissievergadering Dienstverlening en Economie van 9 oktober 2017 aangegeven dat in statuten ook vastgelegd kan worden dat leden van de raad van toezicht ontslagen kunnen worden door de gemeenteraad zonder dat daar een kwalificerende norm, zoals 'ernstige taakverwaarlozing', op van toepassing is.¹¹³ In de statuten van BLICK is vastgelegd dat de gemeenteraad de raad van toezicht kan ontslaan bij het "in ernstige mate afbreuk doen aan het functioneren van de raad van toezicht". Door in de statuten van de stichting deze zware kwalificerende norm op te nemen is het voor de gemeenteraad zeer lastig om leden van de raad van toezicht te ontslaan, te meer omdat het op basis van de huidige statuten voor de gemeenteraad lastig is vast te stellen of de raad van toezicht goed functioneert. De raad van toezicht is immers op basis van de huidige statuten niet verplicht om, naast de jaarstukken, desgevraagd extra informatie te geven aan de gemeenteraad over het functioneren van de stichting (zie paragraaf 5-4-1). Daarnaast moeten dergelijke besluiten gezamenlijk met de andere toezichthouder worden genomen, de gemeenteraad van Krimpen aan den IJssel. Dit compliceert de mogelijkheid om als gemeenteraad in te grijpen. Zoals de rekenkamer in paragraaf 5-4-1 heeft vastgesteld, had de gemeenteraad in haar taak van externe toezichthouder de raad van toezicht formeel moeten aanspreken om nadere informatie aan de gemeenteraad te verstrekken over de signalen over problemen binnen BLICK. De statuten bieden de gemeenteraad echter onvoldoende mogelijkheden om, als uiterste consequentie, in te grijpen indien de raad van toezicht niet bereid is om die informatie aan de gemeenteraad te verstrekken.

goedkeuren stukken

De gemeente heeft geen goedkeuringsrecht van stukken van de onderwijsstichting. De goedkeuring van stukken is met het raad van toezichtmodel bij de raad van toezicht belegd. In de statuten van OPOCK had de gemeente de mogelijkheid vastgelegd een zienswijze te geven over de jaarstukken waar de raad van toezicht alleen

¹¹¹ Stichting BLICK., Akte van statutenwijziging, 24 november 2015, artikel 14. Ook: WPO, artikel 48, lid 11. WVO, artikel 42b, lid 11.

¹¹² Zij houdt alleen de eerder genoemde restbevoegdheden nog.

¹¹³ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 9 oktober 2017'.

beargumenteerd van kon afwijken.¹¹⁴ Door deze bepaling niet op te nemen in de nieuwe statuten van BLICK verloor de gemeente een goede beheersmaatregel.

5-4-5 periodieke evaluatie

Een periodieke evaluatie van de relatie met de stichting is niet vastgelegd. In dit geval zal een evaluatie van de relatie niet kunnen leiden tot het initiëren van een statutenwijziging, maar de gemeente kan wel haar eigen handelen in de relatie evalueren en waar nodig herformuleren. Voor zo'n evaluatie is in dit geval, gelet op de ontstane problemen, zeker aanleiding.

De gemeente heeft niet vastgelegd dat zij de relatie tussen de gemeente en BLICK periodiek evalueert. Het is aan te raden om zeker als gemeente wel deze relatie periodiek onder de loep te nemen, ook omtrent het eigen handelen in deze relatie en de wijze van toezicht houden. Gelet op de ontstane problemen in de relatie tussen de gemeente en BLICK zou er wel aanleiding zijn voor een evaluatie van deze relatie.

In artikel 14 van de statuten is vastgelegd dat de gemeente wettelijk de bevoegdheid heeft een besluit tot wijziging van de statuten van de stichting en een besluit tot ontbinding, fusie of splitsing van de stichting goed of af te keuren. De gemeente kan de wijziging zelf niet initiëren (behalve in het geval van ernstige taakverwaarlozing).¹¹⁵ De gemeente had dit, gelet op de wettelijke beperkingen in dezen, zelf niet anders kunnen regelen.

¹¹⁴ Stichting OPOCK, statutenwijziging, 1 januari 2013.

¹¹⁵ Stichting BLICK., Akte van statutenwijziging, 24 november 2015.



bijlagen

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gehanteerde onderzoeksmethodes

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een documentenstudie, interviews met betrokkenen en een analyse van drie casussen. De onderzoeksmethodes worden hieronder toegelicht.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer meerdere documenten geraadpleegd. Het betreft met name:

- raads- en collegebesluiten,
- beleidsdocumenten,
- statuten en jaarstukken van de onderzochte stichtingen,
- verslagen van raadsvergaderingen,
- vakliteratuur over governance van verbonden partijen,
- relevante wet- en regelgeving.

Bijlage 2 bevat een compleet overzicht van de geraadpleegde documenten.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek gesproken met in totaal 31 personen. Het betreft:

- zeven ambtenaren,
- de portefeuillehouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010-2014 en 2014-2018,
- de wethouder Stedelijke ontwikkeling, Ruimtelijke ordening, Wonen en Vervoer in de collegeperiode 2014-2018,
- de portefeuillehouder Onderwijs en Onderwijshuisvesting 2014-2018.

selectie casussen

De deelvragen 2, 3 en 4 en 5 van dit onderzoek heeft de rekenkamer beantwoord op basis van drie verbonden stichtingen.

- stichting Welzijn Capelle,
- stichting CapelleWerkt,
- stichting BLICK.

De selectie bevat twee verbonden stichtingen waarin de gemeente een direct bestuurlijk belang heeft en een stichting waarin de gemeente een indirect bestuurlijk belang heeft (stichting BLICK).

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Naar aanleiding van de in dit onderzoek geraadpleegde literatuur over governance (zie bijlage 2), zijn in het normenkader enkele kleine wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juni 2018 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Onderzoeksvraag 1 had in de onderzoeksopzet geen normen. Uiteindelijk zijn bij de beantwoording van deze vraag wel een norm gehanteerd. Deze norm luidt:

- In het beleid van de gemeente is vastgelegd dat de governance van een verbonden stichting in elk geval waarborgen moet bevatten voor:

- contact met de stichting en informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid);
- functiescheiding tussen gemeente en stichting;
- functiescheiding binnen de gemeentelijke organisatie;
- het kunnen ingrijpen bij disfunctioneren;
- het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.

Onderzoeksvraag 3 had in de onderzoeksopzet de norm:

- De beheersmaatregelen bevatten in ieder geval afspraken over:
 - contact met de stichting en de informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid);
 - maatregelen om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen (zoals functiescheiding);
 - het duidelijk beleggen van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid;
 - het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.

Deze norm is gewijzigd in:

- De beheersmaatregelen bevatten in ieder geval waarborgen voor:
 - contact met de stichting en informatievoorziening (inhoud, frequentie, tijdigheid);
 - functiescheiding tussen gemeente en stichting;
 - functiescheiding binnen de gemeentelijke organisatie;
 - het kunnen ingrijpen bij disfunctioneren;
 - het periodiek evalueren van de bestuurlijke relatie.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 26 juni 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Na afronding van uitvoerende werkzaamheden zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 11 oktober voor ambtelijk wederhoor zowel aan de gemeentesecretaris als aan de griffier voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 5 november 2018 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en het college van B en W op 4 december 2018 openbaar.

gemeentelijke ombudsman

Ten tijde van dit onderzoek voerde de gemeentelijke ombudsman een onderzoek uit naar een klacht van de stichting BLICK op onderwijs over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Capelle aan den IJssel. De rekenkamer en de ombudsman hebben elkaar geïnformeerd over planning en voortgang van beide onderzoeken.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeente Capelle aan den IJssel

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsnota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel 2013', vastgesteld door de raad in 2013.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, brief aan het college van B en W inzake 'vervolg proces BLICK op onderwijs na gemeenteraadsvergadering 4 juni 2018', 6 juli 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 601449 van 25 november 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 788527 van 22 april 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 804508 'Oprichting Stichting Welzijn', 9 juni 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 1017857 van 25 juni 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegebesluit 961503 van 6 feb 2018 over 'voorlopig gemeentelijk kader 2019 Stichting CapelleWerkt'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting CapelleWerkt, 'Dienstverleningsovereenkomst', 7 februari 2012.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en Stichting Welzijn Capelle, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018', 10 januari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dossier Blick, chronologisch overzicht'. ambtelijk document, per e-mail ontvangen op 2 juli 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel 'Eindrapportage kwartiermaker stichting Welzijnswerk 2017', maart 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Financiële verordening Capelle aan den IJssel 2009'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Financiële verordening Capelle aan den IJssel 2017'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Gemeente Krimpen aan den IJssel en stichting OPOCK, 'Convenant', januari 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota Verbonden Partijen Capelle aan den IJssel', versie auditcommissie 24 september 2018.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 2 december 2014'.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 9 oktober 2017'.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen commissievergadering Dienstverlening en Economie 28 november 2017'.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, 'Notulen raadsvergadering 5 februari 2018'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, principebesluit over Eindrapportage kwartiermaker stichting Welzijnswerk 2017', 15 maart 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 476524 van 10 december 2012.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 601578 van 15 december 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel 998569 Rapport Berenschot 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht'" 4 juni 2018.

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Zonder meer – Collegewerkprogramma 2010-2014'.
- SGP, CU, D66, Leefbaar Capelle, VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, SP, amendement op raadsvoorstel 998569 Rapport Berenschot 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht', 4 juni 2018.

overige documenten

- AD, 'Zorgen om toekomst van onderwijsstichting BLICK', 2 december 2017.
- Berenschot, 'De stand van zaken en governance rondom BLICK op Onderwijs in kaart gebracht', 3 april 2018.
- College van bestuur en raad van toezicht Stichting BLICK, brief aan de colleges van B&W van Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel inzake 'Brandbrief stichting BLICK op onderwijs', 11 december 2017.
- Deloitte Lokaal Bestuur, 'Gemeente Governance; verbonden partijen', Rotterdam, 2006.
- Eshuis, J. & Bloemers, R., De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs, in NTOR, april 2017, 1, pp. 10-18.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten van 17 januari 2003', Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.
- Pranger, R., De Muijnck, J.A., Van der Linden, R.J.E.M. & Berkvens, M., 'Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Een onderzoek naar motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk.' IVA beleidsonderzoek en advies: Tilburg, 2008.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil', over de verzelfstandigingsafspraken van het Wereldmuseum in Rotterdam, 2015.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Deelnemen en wegblijven', 2009.
- Sociaal Werk Nederland, 'Governancecode Sociaal Werk', versie 27 oktober 2016.
- Stichting BLICK, Akte van statutenwijziging, 24 november 2015.
- Stichting CapelleWerkt, Ondernemingsplan, maart 2011, pag.4.
- Stichting CapelleWerkt, Akte van oprichting, maart 2011.
- Stichting OPOCK, statutenwijziging, 1 januari 2013.
- Stichting Welzijn Capelle, Akte van oprichting, 25 juli 2016.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Bijlage 1 bij halfjaarrapportage 2017', 15 augustus 2017, pag. 10.
- VOCA, Brief 'Oplegger – rollen en informatie na de voorgenomen bestuurlijke fusie tussen de beide gemeentes en de stichtingen OPOCK en VOCA.', 31 oktober 2014.
- VOS/ABB, VNG, 'Openbaar onderwijs en de gemeente', mei 2012.

websites

- RVW advocaten, Wat is inbesteden en quasi-inbesteden?. Verkregen op 25 juli 2018 van <https://rwv.nl/rechtsgebieden/aanbesteding-mededinging-staatssteun/aanbestedingsrecht/wat-is-inbesteden-en-quasi-inbesteden>.
- Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2017:3349. Verkregen op 4 augustus 2018 van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/>

bijlage 3 afkortingen

BV	besloten vennootschap
B en W	college van Burgemeester en Wethouders
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BLICK	Boeiend Leren in Capelle en Krimpen
CJG	Centrum Jeugd en Gezin
DVO	dienstverleningsovereenkomst
fte	fulltime-equivalent
GMR	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
GR	gemeenschappelijke regeling
MR	medezeggenschapsraad
NV	naamloze vennootschap
OPOCK	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Capelle en Krimpen
VOCA	Stichting Voortgezet Onderwijs Capelle aan den IJssel
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WWB	Wet werk en bijstand

Rekenkamer Capelle aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doel-treffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeente-bestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Capelle aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Shutterstock
Nationale Beeldbank:
Hans Tak, L.C.J. Kort, Berlinda van Dam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
december 2018

ISBN/EAN
978-90-824067-5-7