

Gemeenten en verbonden partijen

Met twee voeten in één sok

Zowel decentrale overheden als de rijksoverheid leggen in toenemende mate taken en activiteiten bij andere partijen. De reden kan zijn: geen eigen capaciteit beschikbaar dan wel vanwege efficiëntievoordelen of risicospreiding. Voorbeelden zijn: openbaar onderwijs, werk en bijstand, maatschappelijke ondersteuning. Maar er wordt ook steeds meer samenwerking gezocht met projectontwikkelaars, waarbij veelvuldig voor de PPS-constructie wordt gekozen. Een korte inventarisatie van de mogelijkheden en de risico's.

DRS. REIN-AART VAN VUGT RA en DRS. FRANK TEN HAVE
Partner Deloitte Accountants B.V., resp.
Partner Deloitte Consultancy B.V.

Samenwerking gebeurt veelal in de juridische vorm van gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen en publiekprivate samenwerkingen. Wanneer een gemeente in een andere organisatie een bestuurlijk én financieel belang heeft, is dat volgens het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) een verbonden partij. Door het deelnemen in dit soort verbonden partijen wil de gemeente een publiek belang dienen, maar door deelname in een derde rechtspersoon moeten ook de belangen van die verbonden partij worden gediend. Daarmee zitten gemeenten met twee voeten in één sok. Voor gemeenteraden is de democratische legitimatie, de sturing van en het toezicht op deze verbonden partijen vaak niet duidelijk, is de informatievoorziening niet transparant, ontbreken systematische rapportages over realisatie van doelstellingen en risico's en is er geen inzicht in de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Naast de rolvermenging tussen de publieke verantwoordelijkheid en het belang van de verbonden partij zelf, kan ook rolvermenging optreden door onduidelijkheden over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aandeelhouder, toezichthouder/commissaris en bestuurder van een verbonden partij. Om meer grip te krijgen op de relatie met verbonden partijen doen we een aantal suggesties, die mede zijn gebaseerd op het recent verschenen *Handboek Governance Verbonden Partijen*.^{*} De inrichting van 'goed bestuur' moet wel worden afgestemd op de omvang, aard en vorm van een verbonden partij en het daarbij horende risicoprofiel. De Gemeenschappelijke

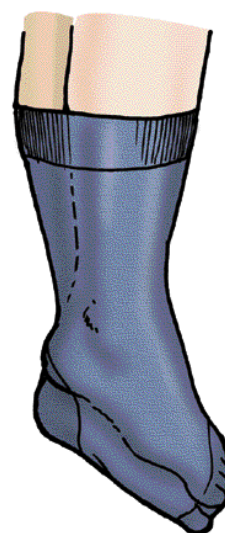
Regeling Streekarchief is een andere dan de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Sociale Dienst.

Verbonden partijen: eigenschappen en kenmerken

Verbonden partijen komen in veel verschillende (juridische) vormen voor. Iedere juridische structuur heeft eigenschappen en kenmerken die tot een ander risicoprofiel leiden. Uiteraard speelt bij het risicoprofiel ook de aard en omvang van de activiteiten van een verbonden partij een belangrijke rol. Een Naamloze Vennootschap (NV) waarin de gemeente 100%-deelnemer is, is namelijk een geheel andersoortige organisatie dan een stichting waarin de gemeente om louter representatieve redenen participeert.

De risico's van verbonden partijen voor gemeenten zijn in hoofdlijnen:

- Verbonden partijen realiseren de taken, doelstellingen, prestaties etc. niet.
- (Onverwachte) financiële tekorten bij verbonden partijen.
- Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente inzake verbonden partijen zijn onduidelijk en/of niet goed gescheiden.
- Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aandeelhouder, toezichthouder/commissaris en bestuurder van een verbonden partij zijn onduidelijk.
- Democratische legitimatie van verbonden partij is niet transparant en heeft te weinig aandacht.
- Doelstellingen, taken en activiteiten



van verbonden partijen zijn onduidelijk.

- Bij de gemeente ontbreekt de expertise inzake de verbonden partijen en hun activiteiten.
- Informatievoorziening van verbonden partijen is onvoldoende en/of niet tijdig.
- Onvoldoende mogelijkheden om (tussentijds) bij te sturen.
- De uitredingsbepalingen zijn onvoldoende concreet vastgelegd.
- Onvoldoende zicht op de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's.

De risico's kunnen worden samengevat in een tweetal dimensies: financiële risico's en bestuurlijk/organisatorische risico's. Naast de aard en omvang van de activiteiten wordt het risicoprofiel ook beïnvloed door de juridische vorm, structuur en organisatie van een verbonden partij. De belangrijkste soorten verbonden partijen zijn weergegeven in *figuur 1*.

Bij stichtingen lopen gemeenten uitsluitend risico over de aan de stichting verstrekte middelen en zijn bestuurders alleen aansprakelijk als sprake is van wanbeleid. Dit wil echter niet zeggen dat vanuit de gemeente geen (aanvullende) maatregelen gewenst zijn om de risico's te beheersen. Een stichting heeft namelijk zelden een buffer om exploitatietekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen (waarvoor zij formeel verantwoordelijk is) en tevens is er vaak formeel niet voorzien in een toezichtmechanisme. De financiële informatievoorziening zal derhalve adequaat inzicht moeten geven in de exploitatie en de continuïteit van de stichting en tevens zal vanuit de gemeente het initiatief genomen moeten worden om aan de toezichthoudende functie adequaat invulling te geven.

Door de aard en het karakter van de activiteiten ligt het risicoprofiel van vennootschappen en PPS-en is in vergelijking met een stichting vaak hoger. In principe wordt voor een PPS gekozen om tot risico-deling en risico-reductie te komen. In het geval van een PPS is echter tevens sprake van een private partij met eigen (winst-)doelstellingen. Het bestuurlijk risico ligt in de lijn van die van de stichting (dubbele petten problematiek kan in alle vormen van verbonden partijen een rol spelen). Financieel loopt een gemeente bij deze vorm van een verbonden partij risico over het geïnvesteerde ver-

mogen. Daarnaast is er echter in het geval van een gebiedsontwikkeling nogal eens sprake van grote financiële belangen, kansen op mooie voordelige(r) resultaten maar zijn er ook veel risico's. Voor het kunnen realiseren van de geprognosticeerde winsten is zowel een goede interne sturing en beheersing noodzakelijk, als een goede belangenbehartiging vanuit de gemeente.

Tenslotte hebben Gemeenschappelijke Regelingen een hoog risicoprofiel. Vooral het financiële risico is hier hoog te noemen. Gemeenten zijn namelijk volledig financieel aansprakelijk voor de Gemeenschappelijke Regeling. Daarbij geldt wel dat de gemeente slechts proportioneel hoeft op te draaien voor voorziene tekorten. In tegenstelling tot bij PPS wordt de rekening met velen gedeeld. Omdat gemeenschappelijke regelingen een monistische bestuursvorm moeten hebben, is het dubbele pettenprobleem in ieder geval aanwezig. De risicoprofielen van de verschillende verbonden partijen lopen dus redelijk uiteen (*figuur 2*).

De sturingsrelatie: de gemeente als regisseur én acteur

Verbonden partijen hebben eigen doelstellingen en uitgangspunten ten aanzien van de publieke taak. Het is onvermijdelijk dat zij op onderdelen een heel andere visie op de optimale invulling van haar activiteiten hebben dan de gemeente. De gemeente zal vanuit haar verantwoordelijkheid voor het totale resultaat van het gehele netwerk, vanuit haar functie als publieke regisseur, de onderlinge relatie met de verschillende partijen op een zodanige wijze moeten inrichten dat elke partij een optimale bijdrage levert aan het eindresultaat. De kwaliteit van de regiefunctie hangt ten eerste af van duidelijke (output)afspraken, heldere (op de afspraken afgestemde) informatievoorziening gedurende de realisatie en

een transparante verantwoording (control-mechanismen).

Ten tweede hangt de kwaliteit van de publieke regiefunctie ook in grote mate af van de mate van vertrouwen tussen de betrokken partijen en de wil om samen in verscheidenheid de publieke taak goed in te vullen. Voor het opbouwen van dat vertrouwen is het inzichtelijk maken van de meerwaarde van belang, het creëren van een onafhankelijke en deskundige uitvoeringsorganisatie, het verzekeren van de continuïteit van de samenwerkingspartners, het maken van scenarioafspraken (what-if) en tenslotte kan goed risicomanagement meer zekerheid bieden.

Vorenstaande aspecten ('control-mechanismen' en 'vertrouwen') vormen de pijlers van de kwaliteit van de publieke regiefunctie. In *figuur 3* is de onderlinge verhouding weergegeven.

Organisatie: structuur

De in te zetten controlmechanismen verschillen echter per situatie, risicoprofiel en per type verbonden partij. Om de juiste control-mechanismen in te zetten, zullen deze daarom moeten zijn afgestemd op de specifieke eigenschappen van de verbonden partij en op de specifieke situatie (structuur, relatie tot de gemeente, type doelstelling). Het controlmechanisme met betrekking tot een via een gemeenschappelijke regeling aangestuurde overheidsvennootschap die niet direct een relatie heeft tot nieuw beleid (bijvoorbeeld een reinigingsbedrijf) zal bijvoorbeeld veel meer op afstand maar met hardere financiële regelingen worden ingericht dan de relatie met een stichting welzijn waarin de welzijnstaken van een enkele gemeente op afstand zijn gezet. In alle gevallen zal echter, om optimaal gebruik te kunnen maken van de control-mechanismen, de gemeentelijke organisatie adequaat moeten zijn ingericht door middel van het scheiden van de eigenaar- en opdrachtgeverrol en de aanwezigheid van de juiste com-

Figuur 1 Onderscheiden hoofdvormen Verbonden Partijen

Nr.	Verbonden partij	Rechtsvorm	Belang	
			Publiek	Privaat
1	Stichting	Privaatrechtelijk	X	
2	Vennootschap (BV, NV)	Privaatrechtelijk	X	
3	Gemeenschappelijke Regeling	Publiekrechtelijk	X	
4	Publiek Private Samenwerking (PPS)	Privaatrechtelijk	X	X

petenties ten aanzien van de uit te voeren taak.

Organisatie: rollen en competenties

Een belangrijke factor bij de inrichting van de regiefunctie is de organisatorische scheiding van de rollen van de gemeente als enerzijds eigenaar en anderzijds opdrachtgever/klant van de verbonden partij. Vanuit de klantrol wil de gemeente namelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de tarieven voor de burgers toereikend zijn. Er wordt gestuurd op het behalen van de afgesproken prestaties binnen de gestelde financiële kaders. De gemeente is er echter vanuit haar belang als eigenaar ook bij gebaat dat de organisatie in continuïteit kan bestaan en dus geen structureel verlies lijdt. Hiervoor zijn zaken vereist als goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing, risicomanagement, marketing en innovatie.

Wanneer binnen de gemeente één en dezelfde bestuurder beider belangen vertegenwoordigt, kan een rolconflict ontstaan ofwel twee voeten in één sok. Het sluiten van een compromis of maken van een optimale keuze ten voordele van één van beide aspecten, is in dit geval onvermijdelijk. Hierbij ligt het voor de hand dat een 'beleids'wethouder de financiële zake-lijkheid en het financieel risicomanagement minder prioriteit geeft dan de 'inhoud', terwijl een afdeling middelen of een wethouder Financiën daar juist meer prioriteit aan geeft. Bovendien is het bij vermenging van deze functies moeilijker om te zorgen dat de verschillende belangen voor de betrokkenen en buitenstaanders op een transparante wijze worden behartigd. Wij vinden het daarom ook jammer dat in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen niet de mogelijkheid is gecreëerd om gemeenten zelf te laten kiezen om een gemeenschappelijke regeling meer dualistisch te besturen. Dat zou een voorbeeld van dereguleren zijn. Bij met name grote gemeenschappelijke regelingen kan 'goed bestuur' en de democratische legitimatie worden versterkt wanneer het algemeen bestuur uit andere personen bestaat dan het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur houdt dan namens de deelnemende gemeenten als eigenaar toezicht op het dagelijks bestuur, zoals de raad van commissarissen of een raad van toezicht dat bij stichtingen en ven-

nootschappen doet. Het dagelijks bestuur bestuurt, realiseert de doelstellingen binnen de gestelde kaders en legt verantwoording af.

Een factor waar de gemeente rekening mee dient te houden bij de inrichting van de publieke regiefunctie is dat ervoor wordt gewaakt dat de gemeentelijke afdelingen, ondanks het feit dat taken niet langer binnen de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, een bepaalde kritische massa aan expertise binnen de eigen organisatie houden. Deze expertise is nodig om op een adequate wijze te kunnen sturen. In veel gemeenten blijkt bij het op afstand plaatsen van taken de expertise te zijn meeverhuisd richting de verbonden partij.

Control-mechanismen van goed bestuur

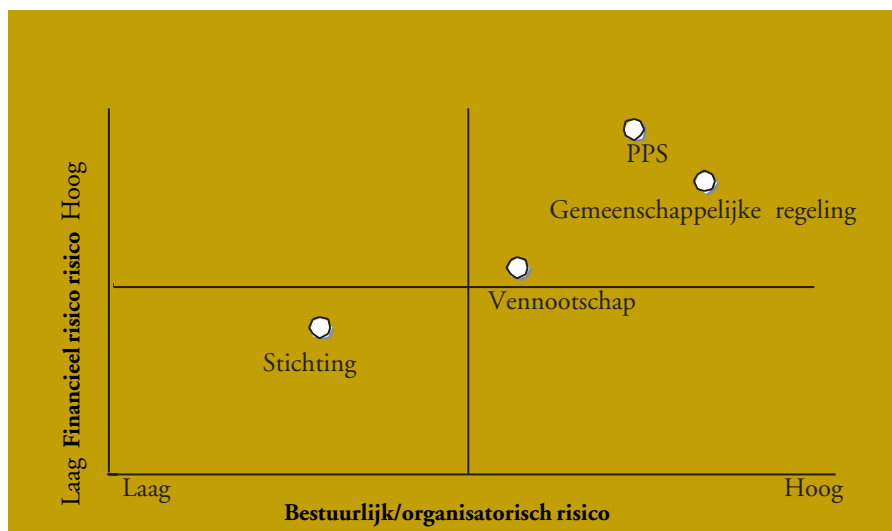
In de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen zijn afspraken over de vier aspecten van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) onmisbaar. Bij het sturen gaat het om het maken van duidelijke afspraken over prestaties en budgetten. Die afspraken kunnen worden vastgelegd in prestatie- en/of managementcontracten. Daarbij horen afspraken over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en eisen aan informatieverstrekking (inhoud en frequentie). Dat laatste is ook essentieel in het kader van beheersing. Dan gaat het om maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om die gedefinieerde doelstelling te halen. Ook af-

spraken over het omgaan met risico's horen daarbij. De mogelijkheden om bij te sturen gaande de rit moeten dan echter wel vooraf in het contract zijn vastgelegd.

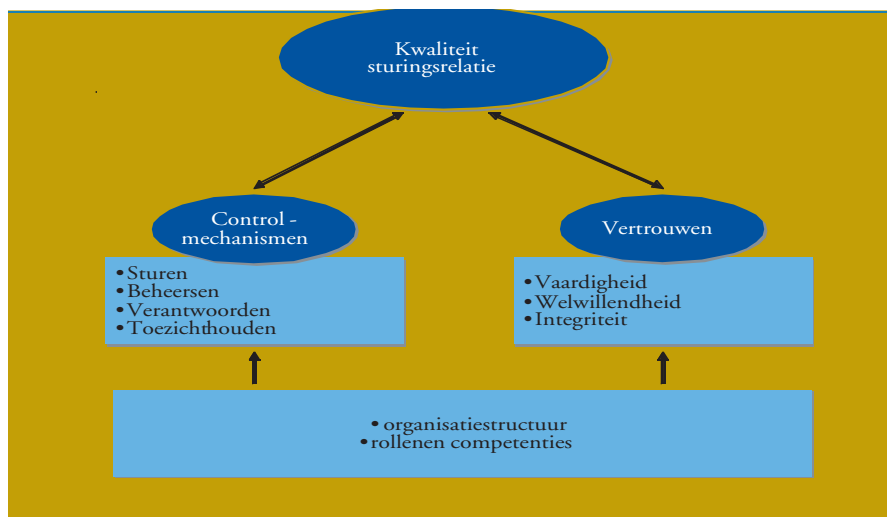
Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar ook horen daar bijvoorbeeld afspraken bij over hoe om te gaan met tekorten of overschotten in de jaarrekening. Ook afspraken over kwaliteit van dienstverlening, certificering van werkprocessen, integriteit etc. kunnen daarbij horen. Tenslotte is er het element van toezicht in breed verband. Welk toezicht voert de gemeente op de verbonden partij uit, en hoe nemen gemeenten deel in verbonden partijen? Het toezicht moet gericht zijn op de continuïteit, met een lange termijn perspectief op de kwaliteit van de taakinvulling door de verbonden partij. Daarbij moet de invulling van de taak door de verbonden partij op termijn geborgd zijn. Hierbij kijkt men sterk naar de financiële positie van de verbonden partij, maar heeft men ook oog voor de vraag of de relatie met de verbonden partijen gecontinueerd moet worden, en onder wat voor voorwaarden. Ook gaat het om invulling van functies in het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen, algemene vergadering van aandeelhouders en het bestuur en/of de directie van de verbonden partij.

In de praktijk veel voorkomend is het voorbeeld waarin de Directeur Ruimte als parttime directeur namens de gemeente in een publiekprivate samenwerking (PPS) zitting heeft, waar-

Figuur 2 Overzicht risicoprofielen verbonden partijen



Figuur 3 Schematische weergave kwaliteit publieke regiefunctie



bij hij tegelijkertijd als gemeente-ambtenaar de verantwoordelijkheid heeft om de vergunningaanvragen van die PPS te (laten) toetsen. Ook de wethouder die én commissaris is in een Besloten Vennootschap (BV)/Commanditaire vennootschap (CV), vennoot én aandeelhouder en tegelijkertijd portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders, is een in de praktijk nog veel voorkomend fenomeen. Ter vergelijking; in de code Tabaksblat zijn onafhankelijkheidscriteria opgenomen voor toezichhouders, bv. dat die géén bestuurder, commissaris of vertegenwoordiger mag zijn van een rechtspersoon die minstens 10% van de aandelen van de vennootschap bezit. In het *Handvest Publiek Verantwoorden van de ZBO's* is aangegeven dat een toezichhouder niet in de voorgaande vijf jaar ambtenaar of bestuurder van een beleidsverantwoordelijk departement mag zijn geweest. De toezichtspraktijk van gemeenten met verbonden partijen wijkt hier sterk van af.

Samenvatting aanbevelingen verbonden partijen

Om 'grip' op verbonden partijen te krijgen kan de gemeente de volgende maatregelen treffen:

1 De gemeenteraad kan in een beleidsnota 'verbonden partijen' een aantal algemene en specifieke uitgangspunten vastleggen. (Wanneer en hoe wordt een relatie met een verbonden partij aangegaan, welke toezichthoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden wil de gemeente, wat is de rol als eigenaar/bestuurder en als

klant/opdrachtgever, welke risico's zijn aanvaardbaar, etc.).

2 De gemeenteraad stelt een code op in de lijn van de code Tabaksblat; De gemeenteraad geeft hiermee de kaders aan voor wie de gemeente mag vertegenwoordigen in verbonden partijen (profielen, competenties en onafhankelijkheidscriteria) en met welk mandaat.

3 Door middel van een standaard format voor de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en jaarstukken legt de gemeenteraad vast welke informatie per verbonden partij zij wil krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan doelstelling, activiteiten en de realisatie daarvan, deelnemende partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, rechtmatigheid, risico's, actuele ontwikkelingen, beschikbare rapportages etc.

4 De lokale rekenkamer kan de (beleids)effectiviteit van verbonden partijen periodiek beoordelen om de (beleids)effectiviteit van de uitgaven met betrekking tot de verbonden partij inzichtelijk te maken.

5 Combinatie van functies (in één persoon, zoals eigenaar en klant, uitvoerder en toezichhouder) moet zoveel mogelijk worden vermeden, zowel vanuit transparantie (de zichtbaarheid van de belangenafweging) als vanuit risicobeheersing (checks en balances). Daarom is het van belang dat er een interne scheiding wordt aangebracht tussen de opdrachtgever/klant- en eigenaarrol die de gemeente vervult ten aanzien van verbonden partijen. Beleg bijv. de toezichthoudende taak bij de wethouder Financiën en de opdrachtgever-/klantrol bij de vakinhoudelijk verantwoordelijk wethouder.

Door het monistische karakter is dit alternatief voor gemeenschappelijke regelingen niet mogelijk. Bij gemeenschappelijke regelingen is essentieel dat het bestuur de gemeenteraden actief bij de regeling betreft door actief te luisteren naar raadsleden, lesmodules voor raadsleden te ontwerpen, informatie meer, via onder andere internet, toegankelijk te maken, agenda's en verslagen circa 3 weken vóór vergaderingen van het bestuur aan raadsleden te sturen en door raadsleden actief te betrekken bij belangrijke besluiten.

6 De sturingsrelatie dient vooral te worden verankerd in de controlfunctie en de opzet van informatievoorziening (wat, wanneer, hoe en over welke onderwerpen vindt informatie-uitwisseling plaats).

7 Om eenvoudig zicht te houden op de gemaakte afspraken kan gebruik worden gemaakt van een contractenregister.

8 Zorg ervoor dat de taken en activiteiten van een verbonden partij een duidelijke plaats heeft bij een taakveld van een vakafdeling en bij de afdeling (concern)control. Deskundigheid van betreffende afdelingen is hierbij belangrijk.

9 Iedere verbonden partij geeft jaarlijks inzicht in de risico's en getroffen beheersmaatregelen.

10 Zorg ervoor dat de uittredingsregels goed en duidelijk zijn vastgelegd. Deze regels moeten uiteraard realistisch zijn.

Noten

* Op 18 mei j.l. is het *Handboek Governance Verbonden Partijen* uitgebracht door Deloitte, met bijdragen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Financiën. Dit artikel is mede gebaseerd op de in dit Handboek opgenomen analyse en aanbevelingen.