

# Sturing van de raad op verbonden partijen

**drs T.L. van Zessen** beleidscontroller en secretaris rekenkamercommissie gemeente Gorinchem

Hoe kunnen raadsleden de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de verbonden partijen vormgeven? Op dit moment buigen veel gemeenten zich over de vraag wat de positie van de raad ten opzichte van de verbonden partijen is. In dit artikel staat de vernieuwende aanpak van de gemeente Gorinchem daarbij centraal. Kenmerkend van de Gorcumse aanpak is dat het schrijven van een onderzoeksrapport geen doel op zich is. Van belang is dat op basis van de uitkomsten van het onderzoeksrapport een discussie over de inhoud met de verschillende betrokkenen wordt gevoerd. Dit vergroot het lerend vermogen van het bestuur en de organisatie.



In de gemeentelijke wereld is het begrip “verbonden partijen” bekend. De wetgever definieert in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een verbonden partij als een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin een gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Als je op straat vraagt aan mensen wat een ‘verbonden partij’ is, dat zal men je wazig aankijken. Voorbeelden van taken van verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regeling, zijn het inzamelen van afval, het bevorderen van de regionale samenwerking, het versneld mensen aan het werk te helpen en om woonwijken met voorzieningen te realiseren. In die zin liggen verbonden partijen ‘op straat’. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de taak die een verbonden partij uitoefent. De afspraken hiervoor worden door de samenwerkende partners gemaakt in een zogeheten samenwerkingsovereenkomst. Gemeenten hebben een financieel belang in een verbonden partij. De leden van colleges van burgemeester en wethouders zitten in de besturen van de verbonden partijen. Zij hebben ook een bestuurlijk belang. De raadsleden zitten verder op afstand. De rekenkamercommissie Gorinchem<sup>1</sup> heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de sturing op en de controle van de verbonden partijen.

### Vernieuwende aanpak

Door het dualisme heeft de kaderstelling, de controle en de verantwoording in gemeenteland een flinke impuls gekregen.<sup>2</sup> In het kader hiervan doen veel rekenkamer(commissies) onderzoek naar de verbonden partijen.

Veel rekenkamers onderzoeken de verbonden partijen. Het vernieuwende aan de Gorcumse aanpak is dat op basis van een onderzoek van de rekenkamercommissie Gorinchem een werkbijeenkomst is georganiseerd. De raad, de rekenkamer, het college en de directie waren hiervoor uitgenodigd. Tijdens de bijeenkomst zijn ingrediënten aangeboden voor een gedragen visie op de sturing op en controle van verbonden partijen. Via een open gesprek tussen raadsleden, leden college, directieleden en rekenkamerleden kunnen verschil-

Voorbeelden van taken van verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regeling, zijn het inzamelen van afval, het bevorderen van de regionale samenwerking, het versneld mensen aan het werk te helpen en om woonwijken met voorzieningen te realiseren.



lende inzichten rechtstreeks bediscussieerd worden en is de kans op daadwerkelijk leren groter. Van belang daarbij is een à - politieke setting. Waarbij er een klimaat gecreëerd wordt waarin fouten maken mag. Dat kan alleen als er een klimaat van geborgenheid en veiligheid is waarin de verschillende partijen met elkaar in gesprek gaan. Het proces is daarom zo ingericht dat eerst een brede discussie over de verbonden partijen plaatsvindt en daarna een raadsbeleidskader verbonden partijen ter vaststelling wordt aangeboden aan de raad. Hiermee wordt voorkomen dat rekenkamerrapporten al te snel in de vergetelheid raken, door de waan van de dag uit beeld raken. Een recente voorlopige evaluatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft aan dat het feitelijk gebruik van rekenkamerrapporten door de raad en het college verbeterd kan worden.<sup>3</sup> Het voeren van het inhoudelijke gesprek is daarbij van cruciaal belang omdat dan meer recht wordt gedaan aan de principes van de lerende organisatie en waarbij een verdieping plaatsvindt van de vraag wanneer sprake is van actieve informatieplicht. Hierover later meer in dit artikel.

### Sturing en controle

De centrale vraag in dit artikel luidt als volgt:

*Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van de verbonden partijen verder ontwikkeld worden?*

In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan de volgende vragen:

- *Op welke wijze is een verbonden partij te positioneren binnen de domeinen en rollen van de raad en het college? Welk besturingsmodel past daarbij?;*
- *Aan welke randvoorwaarden moet de actieve informatieplicht ten aanzien van de verbonden partijen voldoen om inhoud te geven aan de sturings- en controle mogelijkheden van de raad?;*
- *Wat is de sturende werking van de paragraaf Verbonden partijen?*

## Gorinchem, Dalempoort



FOTO: HOLLANDE HOOGTE

### Rollen raad en college

*Op welke wijze is een verbonden partij te positioneren binnen de domeinen en rollen van de raad en het college? Welk bestuursmodel past daarbij?*

In hoofdlijnen kan de taakverdeling tussen de raad en het college worden gekenschetst met de volgende domeinbeschrijvingen.<sup>4</sup> De raad gaat vooral over de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid. De raad is gericht op de vraag wat de gemeente de komende jaren wil bereiken. De raad doet dit door beleidskaders en een programmabegroting vast te stellen. Dit wordt de kaderstellende rol van de raad genoemd. De raad gaat dus vooral over de ‘wat’-vraag en de voortgang van de ‘wat’-vraag. Het zijn de momenten voor de raad aan zet is in de richting van het college en de burger; door beleidskeuzes voor de toekomst te maken. Het college richt zich daarbij op om de beleidskaders handen en voeten te geven en richt zich op de uitvoering van beleid. Dit is de ‘hoe’-vraag.

Om het “hoe” te kunnen operationaliseren, beschikt het college over een aantal instrumenten. De uitvoering van een beleidsnota Milieu kan men door de eigen gemeentelijke organisatie laten uitvoeren dan wel door een externe partij. Daarnaast kunnen beleidskaders ook in samenwerking met anderen worden vormgegeven, zowel met andere publiekrechtelijke organisaties dan wel met privaatrechtelijke organisaties. De verbonden partij is dan in beeld. Een verbonden partij is dus een instrument ter realisatie van beleid.

De bekendste vorm van samenwerking op publiekrechtelijk gebied is de gemeenschappelijke regeling. Op privaatrechtelijk gebied in Gorinchem is de commanditaire vennootschap (CV) het bekendst. Het is aan het college om de raad te informeren over de voortgang van het “hoe” en op hoofdlijnen over het “wat”. Dat geschiedt via de reguliere planning en controlcyclus en langs andere wegen, bijvoorbeeld als de actualiteit daarom vraagt. In Gorinchem is het voorbeeld daarvan de raad-

sinformatiebrief. Steeds opnieuw gaat het om het geven van verantwoording over de “hoe – vraag” en de voortgang van het ‘wat’.

De discussie over sturing op en controle van verbonden partijen moet gezien worden in het licht van het Gorcumse dualismemodell. Er is bereidheid om het bestuur van de stad daadwerkelijk aan het college over te laten indien de informatiestromen naar de raad transparant zijn. In Gorinchem wordt in dit verband gesproken over het harmoniemodell raad – college.<sup>5</sup>

Het uitgangspunt is dat het college primair verantwoordelijk is voor de verbonden partij. Verbonden partijen vallen dus in principe onder het domein college. Een Gemeenschappelijke regeling is verlengd lokaal bestuur. Het is een organisatievraagstuk om een taak bij een gemeenschappelijke regeling neer te leggen (“hoe”-vraag).

De raad heeft echter wel een kaderstellende rol als het gaat om zaken als bedrijfsvoering en verbonden partijen; de invulling van de “hoe” – vraag.

Naam verbonden partij	Gemeenschappelijke regeling, CV, stichting
Doel	Samenwerkingsovereenkomst, bij welk onderdeel uit de programmabegroting?
Partijen	Wie zijn de gemeenten, publieke of private partijen binnen de verbonden partij?
Bestuurlijk belang	Deelname in Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Raad van Toezicht, Raad van Commissarissen, Algemene Vergadering van Aandeelhouders of directie.
Financieel belang	Bijdrage in begroting verbonden partij. Doet zij dit binnen de financiële kaders (bijdrage, financiële afspraken)?
Prestaties - effecten	Opsomming prestaties. Inzicht in prestaties en effecten voor zover het nieuwe beleidsontwikkelingen betreffen het domein raad (programmabegroting). Lopende uitvoeringszaken vallen onder het domein college (productenbegroting).
Voortgang	Realiseert de verbonden partij haar aandeel in het onderdeel uit de programmabegroting? Formuleer daarbij zoveel mogelijk de gewenste resultaten en de ingrediënten voor de effectmeting. Doet zij dit binnen de financiële kaders?
Risico's en kansen	Welke risico's en kansen kunnen zich voordoen?
Ontwikkelingen	Wat zijn relevante ontwikkelingen?

De informatievoorziening over een verbonden partij dient in de praktijk zoveel mogelijk aan te sluiten bij de domeinverdeling raad – college en management en in de situatie van Gorinchem het trechtermodel. Het trechtermodel is een besluitvormingsmodel dat uit een aantal fasen bestaat.<sup>6</sup> Als het gaat om de initiatief- en keuze-fase van de trechter dan is de raad in beeld bij het kennis nemen van het oprichten van een nieuwe verbonden partij, dan wel wijziging in de kaderstelling. Artikel 160 van de Gemeentewet geeft aan dat bij het oprichten van een stichting de raad wensen en bedenkingen kan inbrengen tegen het college. Het college kan een verbonden partij als instrument inzetten om beleid te realiseren.

Als het gaat om voortgangsinformatie vanuit de verbonden partijen dan is dat vooral een zaak van het college wat tot uitdrukking komt in de paragraaf Verbonden partijen. Het BBV geeft voor de gemeenten enkele minimale vereisten aan de paragraaf Verbonden partijen.

Het al eerder genoemde Gorcumse trechtermodel is een lokale vertaling van een besluitvormingsmodel dan wel een besturingsmodel. Een voorbeeld van een besturingsmodel is het landelijke Governance model<sup>7</sup> van de Algemene rekenkamer. Dit model spreekt over een volledige keten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoordwoorden. Als deze keten in evenwicht

is, wordt voldaan aan de normen van goed bestuur. De vier uitgangspunten van goed bestuur ten aanzien van beheerst sturen, beheerst uitvoeren, beheerst toezicht houden en beheerst verantwoordwoorden zijn daarbij leidend in de relatie college – raad – verbonden partijen.<sup>8</sup> Er dient bij een verbonden partij een volledige keten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoordwoorden te zijn, zodat voldaan wordt aan de normen van goed bestuur. De normen van goed bestuur zijn algemeen en vragen binnen een gemeente om invulling. Als het gaat om verantwoordwording, komt het vraagstuk van de actieve informatieplicht om de hoek kijken.

### Actieve informatieplicht

*Aan welke randvoorwaarden moet de actieve informatieplicht t.a.v. de verbonden partijen voldoen om inhoud te geven aan de sturings- en controle-mogelijkheden van de raad?*

De verbonden partijen zijn primair een zaak van het college, zowel op publiekrechtelijk als op privaatrechtelijk gebied. De raad is aan zet bij het kennisnemen van de oprichting van een nieuwe verbonden partij dan wel als het gaat om de wijziging in de kaderstelling van een bestaande verbonden partij. Van belang is dus afspraken te maken over de wijze waarop een college de raad informeert over het reilen en

zeilen van de verbonden partijen. Het gaat hierbij om het vraagstuk waarbij er sprake is van gedelegeerd vertrouwen van de raad naar het college. Een wethouder maakt deel uit van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Tegenover dit vertrouwen (van raad naar college) staat de invulling van actieve informatiestromen (van verbonden partij naar college en van college naar raad).

De leidende vraag hierbij is welke stuurinformatie de raad nodig heeft om haar kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen? Overigens is dit geen statisch geheel, het is een dynamisch geheel. Het vraagstuk over de actieve informatieplicht dient periodiek bezien te worden om te kijken of de informatievoorziening in balans is met het besturingsmodel van een gemeente. Hierbij moet opgemerkt worden dat bij de politieke besluitvorming niet alleen de stuurinformatie uit de planning- en controlcyclus, maar ook de ideologische uitgangspunten en het politieke gevoel van invloed zijn.

De beleidscyclus en de planning en controlcyclus van een gemeente zijn leidend bij de invulling van de informatievoorziening. De resultaten van de cycli zijn beleidskaders zoals een nota Minimabeleid of een nota Toerismebeleid. In de beleidskaders is het doel van het beleid aangegeven en de wijze waarop het beleid tot stand kan komen. Dat kan bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling. Zo neemt de gemeente

Gorinchem deel aan de Regionale Sociale Dienst (RSD). De RSD is een hulpmiddel om minimeer op een efficiënte wijze vorm te geven. Van belang daarbij is dat de raad met het college afspraken maakt waarover zij stuurinformatie ontvangt. Informatie waarmee zij kan controleren en kaders stellen, bijvoorbeeld: uitstroomcijfers van de bijstand naar regulier werk. Het is vervolgens aan het college om deze afspraken met de gemeenschappelijke regeling verder in te vullen zonder op de bestuurdersstoel van de gemeenschappelijke regeling te gaan zitten. De stuurinformatie over een verbonden partij dient zowel in de beleids- en de planning – en controlcyclus van een gemeente als in de beleids- en de planning – en controlcyclus van de verbonden partij terug te komen. Het is van essentieel belang dat de begroting en de jaarrekening van een verbonden partij eenzelfde doorontwikkeling doormaken als veel gemeentelijke programmabegrotingen. Gemeentebesturen worden door meer en gerichte stuurinformatie in staat gesteld om resultaten en effecten van beleid te benoemen.

Een middel om tot visievorming ten aanzien van verbonden partijen te komen, is een werkbijeenkomst. Zo heeft Gorinchem een werkbijeenkomst verbonden partijen georganiseerd waarbij leden van de raad, het college, de directie en de rekenkamer uitgenodigd waren. Het doel hierbij was dat het gesprek over relevante stuurinformatie van verbonden partijen op gang zou komen. Het proces (via een werkbijeenkomst) is even belangrijk als het resultaat, lees een geformuleerde visie over de rol van de verbonden partijen. Hierop kunnen de raad en het college elkaar aanspreken. Een dergelijke werkbijeenkomst komt het beste tot zijn recht als er een klimaat van geborgenheid en veiligheid is waarin de verschillende partijen met elkaar in gesprek kunnen gaan.

## Paragraaf verbonden partijen

*Wat is de sturende werking van de paragraaf Verbonden partijen?*

Hieronder is een standaardopzet Paragraaf verbonden partijen opgenomen. De opzet is voor een groot deel overgenomen uit het Handboek Verbonden partijen van Deloitte.<sup>9</sup> Het betreft een eigen interpretatie.

## Conclusies

- 1 De verbonden partijen zijn primair een aangelegenheid voor het college. De juridische basis hiervoor is artikel 160 uit de Gemeentewet;
- 2 De raadsleden kunnen de kaderstellende rol laten gelden als zij door het college in kennis worden gesteld over de oprichting van de verbonden partij. De raadsleden bepalen de speelruimte voor het college bij de uitoefening van beleid;
- 3 Cruciaal is het ontwikkelen van stuurinformatie waarbij de raad op hoofdlijnen inzicht krijgt in de prestaties en risico's van de verbonden partijen om tot gedegen politieke besluitvorming te komen. De informatievoorziening van een verbonden partij kan in de praktijk zoveel mogelijk aansluiten bij de domein – en rolverdeling raad, college en management;
- 4 Het hulpmiddel om politieke stuurinformatie te ontsluiten is de paragraaf Verbonden partijen en de programma's uit de planning – en controlcyclus. De gemeenten zijn daarbij echter wel afhankelijk van de kwaliteit van de planning en controlcyclus van de verbonden partijen. Met kwaliteit wordt bedoeld: de mate waarin stuurinformatie wordt gegenereerd.
- 5 Voor een goede inhoudelijke discussie over de kaderstellende en controlerende rol van de raad is het wezenlijk dat alle betrokkengespreekpartners in een à – politieke setting aan de hand van discussievragen het gesprek aangaan. Het uitgangspunt daarbij is dat het proces, het gesprek, even belangrijk is als het resultaat, een beleidskader dat leidt tot het realiseren van een gemeentelijke voorziening. Dit vergroot het lerend vermogen van het bestuur en de organisatie.

## Noot:

De auteur is beleidscontroller en secretaris rekenkamercommissie gemeente Gorinchem. Hij is lid van de rekenkamer gemeente Leudal. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Hij bedankt Kees Langerwerf, voorzitter rekenkamercommissie Gorinchem, voor zijn reactie.

- 1 Zie de site [www.gorinchem.nl](http://www.gorinchem.nl) rubriek bestuur en organisatie, gemeenteraad
- 2 Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) recentelijk de publicatie "Publiek verantwoord, handreikingen voor openheid in goed bestuur" uitgebracht (2008). Krachtig bestuur betekent openstaand voor een dialoog met de omgeving en daar dan ook echt iets mee doen. In de brochure is aangegeven dat goede verantwoording bestaat uit informatie, discussie, oordeel en beleid bijstellen. Evolutie van publieke verantwoording en transparantie betekent ook dat het vertrouwen mee moet evolueren.
- 3 Ministerie van BZK, een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s, Leren afrekenen, Den Haag, 2007.
- 4 In dit artikel wordt de term "domein" genoemd ter verheldering van de rollen, bevoegdheden van de raad en het college. De term domein moet overigens niet leiden tot denken in twee verschillende werelden, de wereld van de raad en de wereld van het college.
- 5 Zie ook het boek "Duale lessen uit Gorinchem" ISBN: 978-90-802781-2-7
- 6 Zie verder het B&G - artikel "Hoe de gemeente Gorinchem haar kaders stelt", B&G januari 2007.
- 7 Zie ook de site van het Ministerie van Financiën
- 8 Zie ook het rapport Verbonden partijen rekenkamercommissie Gorinchem. Te downloaden op de site: [www.gorinchem.nl](http://www.gorinchem.nl)
- 9 Gemeente Governance, handboek Verbonden partijen, "Twee voeten in één sok", Deloitte, mei 2006.