



Democratische controle van regionale samenwerkingsverbanden moet en kan beter

Gemeenten en provincies hebben de uitvoering van wettelijke taken en de realisatie van ambities op veel terreinen belegd bij privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. Bijvoorbeeld bij regionale milieudiensten, veiligheidsregio's, socialewerkvoorzieningen, afvalbedrijven en regionale luchthavens. Door de decentralisaties in het sociale domein neemt het aantal samenwerkingsverbanden verder toe. Voor gemeenteraden en provinciale staten is het vaak lastig om grip te krijgen en te houden op de financiële en bestuurlijke risico's bij dergelijke verbonden partijen. Vijf lessen om de democratische controle beter te borgen.

Door **John Smits**, **Simone Buissink** en **Hugo Parker Brady***

De praktijk laat zien dat raads- en staten-leden (te) laat zicht en vat hebben op financiële problemen bij verbonden partijen. Bijvoorbeeld bij SW-bedrijven (Caparis, LICOM), regionale uitvoeringsdiensten (Utrecht, Noord-Brabant) en afvalverwerking (Attero). De lokale kaderstelling door gemeenteraden 'glijdt weg' naar verbonden partijen en daarmee naar het college van B&W ; besluitvorming vindt regionaal plaats. En hoewel de raad of de staten zich maatschappelijk wel moeten (kunnen) verantwoorden voor het gezamenlijke beleid en de uitvoering

daarvan, is een verbonden partij in veel gevallen moeilijk bij te sturen voor een individuele deelnemer. Deze risico's leiden vooral bij gemeenteraden tot de nodige terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe gemeenschappelijke regelingen. Ook zijn ze een voedingsbodem voor veel discussie over de legitimatie en het functioneren van de (democratische controle op) samenwerkingsverbanden (zie kader).

Dat de getrapte democratie problematisch is, mag zeker niet worden gebagatelliseerd.

Juist nu de gemeente meer en meer als 'eerste overheid voor de burger' gaat functioneren, zijn kaderstelling en controle door de gekozen volksvertegenwoordiging van belang. De knelpunten zijn echter ook geen volledig intrinsiek probleem van verbonden partijen. Het knelpunt zit er veeleer in dat bij de oprichting en inrichting te weinig aandacht is voor de invulling van de democratische kaderstelling en controle, mede door de bedrijfsmatig-juridische benadering daarbij. Daar kan iets aan worden gedaan.

Vanuit onze ervaring zijn de volgende zaken van belang om de rol van de gemeenteraad of provinciale staten goed te verankeren in de besturing van een verbonden partij:

- Het aanbrengen van focus.
- De rol en sturingsmogelijkheden in de verschillende stadia die (de totstandkoming van) een verbonden partij doorloopt.
- De sturingspositie van gemeente of provincie in een verbonden partij (en de invulling daarvan).
- De invulling van de informatiepositie.
- De praktische en organisatorische randvoorwaarden om kaderstelling en controle te doen slagen.

Les 1: Met aandacht voor minder zie je beter en bereik je meer

De inrichting en besturing van verbonden partijen is – niet alleen voor relatieve buitenstaanders – complexe materie. Besluitvorming moet plaatsvinden op basis van uitvoerige studies en lijvige rapportages in de vorm van bedrijfsplannen, business cases of de tekst voor statuten of een gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat raads- en statenleden worden overspoeld met gedetailleerde informatie over taken, organisatievorm, benoemingsprocedures, besturing, juridische uitwerking, financiën, formatie, ICT, HRM, kwaliteitsborging, huisvesting en communicatie. In de praktijk worden al deze facetten vaak ook besproken bij de behandeling in de raad of staten en ontbreekt het daarbij aan focus. Onvoldoende focus bij kaderstelling en controle maakt de rolverdeling tussen volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur van het bevoegde gezag diffuus. Bovendien bestaat het risico dat vanuit de (politieke) belangen van de individuele deelnemers compromissen worden gesloten bij de inrichting van het besturingsmodel van een verbonden partij.

Vanuit de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid zou deze focus moeten liggen op:

- De mate waarin de prestaties van de verbonden partij bijdragen aan het realiseren van de eigen (of gezamenlijk geformuleerde) maatschappelijke ambities.
- De invulling van het besturingsmodel: in welke mate en op welke wijze houdt gemeente of provincie zicht en controle op de verbonden partij? Welk mandaat

krijgt de verbonden partij? Hoe is de governance ('netjes besturen', omgaan met stakeholders) geborgd?

- Het verdienmodel van de verbonden partij, de daaraan gekoppelde financiële risico's en de beheersing daarvan.
- De juridische verankering, met name waar het gaat om het mandaat dat de verbonden partij krijgt. De rechtsvorm moet vooral een afgeleide zijn van het besturingsmodel en niet omgekeerd, zoals in de praktijk (te) vaak gebeurt.

De uitwerking van overige zaken zoals organisatievorm, huisvesting en werkwijze behoort tot de verantwoordelijkheid van het college en moet daar vooral blijven.

Les 2: Weet wanneer je moet en kunt pieken

In het ontstaan en bestaan van een verbonden partij zijn verschillende stadia te onderscheiden: van initiatief (en eerste verkenning) tot beëindiging aan deelname of opheffing van de organisatie. De mogelijkheden voor de gemeenteraad of provinciale staten om kaders te stellen (of controle uit te oefenen) zijn sterk afhankelijk van het stadium waarin een verbonden partij zich bevindt. De meeste invloed is mogelijk vóór een verbonden partij is opgericht, dat wil zeggen in de fase van initiatief, verkenning en ontwerp.

De raad en provinciale staten moeten ervoor zorgen dat ze feitelijk kaders stellen vóór sprake is van een min of meer uitgewerkt ontwerp van een verbonden partij in bijvoorbeeld een bedrijfsplan of gemeenschappelijke regeling. Deze kaderstelling kan plaatsvinden door tijdig een position

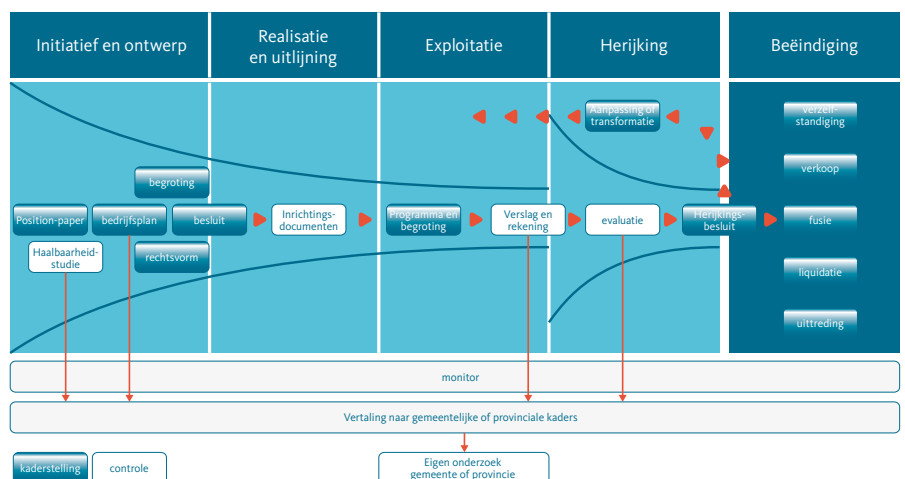
paper of een scenario- of haalbaarheidsstudie aan de raad of provinciale staten voor te leggen. Het accent van de volksvertegenwoordigers moet daarbij liggen op de eerder genoemde focus: de opdracht aan de verbonden partij, de besturing, het verdienmodel en mandaat. Op die wijze geeft de raad de kaders mee aan de eigen bestuurders en wordt vermeden dat de raad alleen nog maar kan reageren op min of meer kant-en-klare voorstellen vanuit de verbonden partij i.o.

Bovendien moet vroegtijdig – dat wil zeggen vóór de feitelijke oprichting – worden geadresseerd wat de (verwachte en gewenste) levensloop van een verbonden partij is en op welke momenten kaderstelling en controle vanuit de volksvertegenwoordiging aan de orde moet zijn. Dit geldt voor de stappen in de aanloop naar de oprichting (inclusief go/no go-moment), de periode dat de organisatie wordt uitgelijnd, de reguliere bedrijfsvoering, de momenten van herijking (op welk moment moet wat worden geëvalueerd en welk soort besluit moet worden genomen?) en ook voor de 'exit-condities'.

Les 3: De sturingspositie is bepalend; kies die dus bewust

Het besturingsmodel is de wijze waarop de deelnemers in de verbonden partij richting (kunnen) geven aan en toezicht houden op de inrichting en het handelen van de verbonden partij. Cruciaal daarbij is de positie die een gemeente of provincie inneemt in relatie tot de verbonden partij.

De besturing kan betrekking hebben op verschillende zaken en daarbij horen ook



Democratische controle van samenwerkingsverbanden

verschillende posities:

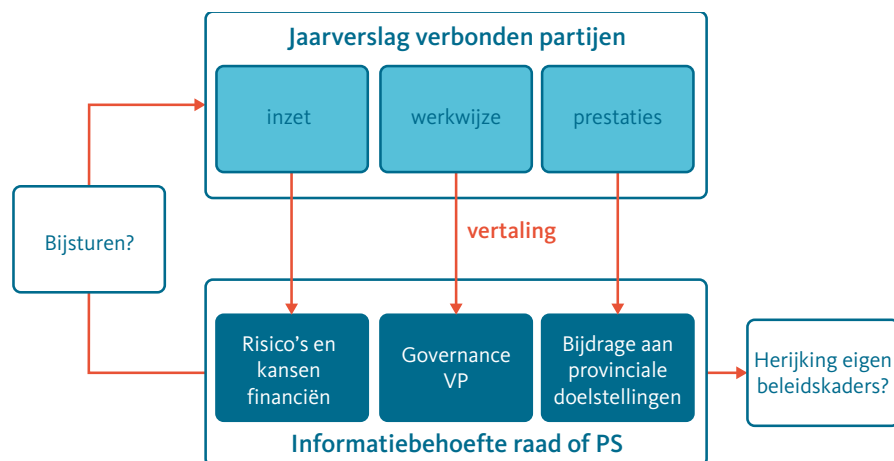
- Eigenaar (of mede-eigenaar) van de organisatie en dus (mede) risicodragers
- Inhoudelijke koersbepaler (prioriteiten, strategie, etc.)
- Toezichthouder/commissaris (vgl. lid van raad van toezicht, raad van commissarissen)
- Oprichter die financieel borg staat en op onderdelen instemmingsrecht heeft, bijvoorbeeld bij stichting
- Opdrachtgever richting de organisatie (uitvoering taken, subsidieverstrekking, etc.)
- Dagelijks bestuurder van de organisatie

Deze rollen en posities worden niet altijd goed onderscheiden. Dat leidt in de praktijk nogal eens tot conflicten, met name tussen de rollen van opdrachtgever en mede-eigenaar. Als opdrachtgever kan de gemeente besluiten minder taken door een verbonden partij te laten uitvoeren (bijvoorbeeld bij bezuiniging of wijziging van prioriteiten en beleid). Voor de gemeente als mede-eigenaar kan taakvermindering echter druk zetten op de exploitatie en ertoe leiden dat zij financieel moet bijspringen. Zeker als meerdere deelnemers daartoe besluiten. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de afvalverwerking, omgevingsdiensten en werkvoorzieningen. Bij het bepalen van de meest wenselijke sturingspositie zal – vanuit kaderstelling – antwoord moeten worden gegeven op de vraag waarop de gemeente of provincie invloed wil hebben en hoe groot en hoe direct die invloed moet kunnen zijn.

De meeste invloed op de taken die een verbonden partij uitvoert, heeft een gemeente of provincie in de opdrachtgeversrol en niet in de rol van mede-eigenaar of bestuurder. Bij voor gemeenten of provincies grote financiële en beleidsmatige onzekerheden of risico's – zoals vanaf volgend jaar in het sociale domein – heeft vanuit kaderstelling en controle een contractmodel dus de voorkeur boven het (bij mandaat) onderbrengen van taken bij een gemeenschappelijke regeling.

Les 4: Waar je naar moet kijken is niet altijd wat de ander je laat zien

Een verbonden partij rapporteert in eerste aanleg aan de 'aandeelhouders' over de (bedrijfsmatige) prestaties en financiële huishouding van de organisatie als geheel.



Gemeenteraad of provinciale staten moeten echter kunnen beoordelen of het presteren en functioneren van de verbonden partij binnen de eigen beleidskaders past, of bijsturing van de verbonden partij op dat punt nodig is of dat de eigen kaders herijking behoeven.

Dat betekent dat er in elk geval op drie onderdelen in de rapportages van een verbonden partij een vertaalslag voor raden of staten moet worden gemaakt: De bijdrage van een verbonden partij aan het realiseren van de ambities en maatschappelijke opgaven die aanleiding waren om tot de verbonden partij toe te treden. Bijvoorbeeld de bijdrage van de prestaties van een omgevingsdienst aan de beheersing van omgevingsrisico's of een regionale luchthaven aan de regionale economie. De kosten en baten en financiële risico's van de verbonden partij in relatie tot de eigen gemeentelijke of provinciale financiën. De wijze waarop de besluitvorming, controle en bijsturing verlopen (transparantie, verantwoording, conform gestelde kaders, etc.) en de governance (omgang met stakeholders) is ingevuld.

Deze vertaling zal in eerste aanleg moeten worden gemaakt door het college in de hoedanigheid van bijvoorbeeld lid van het dagelijks bestuur van een verbonden partij. Daarbij zijn ook de beleidsmatige en financiële prognoses van belang. Niet alleen vanuit de bedrijfsvoering van de verbonden partij maar ook vanuit de context en ontwikkelingen waarbinnen de verbonden partij functioneert, waaronder het eigen beleid en de maatschappelijke prioriteiten van de gemeente of provincie.

Les 5: Niets is zo theoretisch als een goed werkende praktijk

Ook als de inrichting van een verbonden partij op papier goed is geregeld, is dat geen garantie voor het goed functioneren van de democratische kaderstelling en controle. Vaak is dit terug te voeren op de uitvoeringscondities waarmee gemeenteraden en provinciale staten te maken hebben.

Om te beginnen doen raads- en statenleden hun werk in deeltijd en vaak naast een reguliere baan. Daardoor ontbreekt nogal eens de tijd om zich voldoende te verdiepen in de (complexiteit van) de materie. Daarnaast vraagt het op zijn merites kunnen beoordelen van de besturing, juridische verankering en financiële risico's van een verbonden partij om specifieke expertise. Het is belangrijk dat de informatieverstrekking aan raads- en statenleden daarmee rekening houdt, bijvoorbeeld door te zorgen voor goede samenvattingen van rapportages met daarbij een vertaling naar de gemeentelijke en provinciale kaders. Bovendien is het verstandig dat gemeenteraden en provinciale staten via de griffies hun eigen ambtelijke ondersteuning organiseren. Niet alleen als afzonderlijke raads- of statenleden of fracties maar als gemeenteraad of provinciale staten als geheel. Van die ondersteuning mag dan dezelfde hierboven genoemde focus worden verwacht.

In de tweede plaats staan verbonden partijen voor menig raads- en statenlid niet alleen letterlijk maar ook figuurlijk op afstand. Er is met andere woorden weinig echte verbondenheid. Toch zouden ze net als maatschappelijke organisaties een plek moeten hebben in het netwerk van raads-

Drie stromingen in discussies over verbonden partijen

1. *Het tekort aan democratisch gehalte van verbonden partijen moet niet worden overdreven.*

Verbonden partijen zijn immers vooral met de uitvoering van taken of medebewindstaken bezig, die toch al behoren tot het domein van het dagelijks bestuur (GS en B&W). Bovendien is de beleidsvrijheid bij de uitvoering meestal zeer beperkt doordat de bestemming van middelen al grotendeels vastligt door aangegane verplichtingen en wettelijke eisen.

2. *Het tekort aan directe democratische controle is juist een voordeel.*

In de uitvoering (dienstverlening, toezicht en handhaving, hulpverlening en zorg) is uniformiteit gewenst. De

getrapte democratie en de beperkte invloed van de raad of staten is een buffer tegen ongelijkheid en politieke wisselvalligheid.

3. *Het tekort aan democratische controle is het gevolg van ontwerpfouten bij de inrichting.*

Er is fundamenteel niet zoveel mis met verbonden partijen of zelfstandige kleine gemeenten. De problemen ontstaan vooral door een te bedrijfsmatige benadering bij de inrichting van verbonden partijen en tunnelvisie bij de inrichting. De inrichting en besturing van verbonden partijen wordt gedomineerd door professionals, juristen, managers en management consultants. Aan de raad en provinciale staten

worden uitspraken gevraagd over gedetailleerde bedrijfsplannen en concept-gemeenschappelijke regelingen/statuten. Vaak ook onder tijdsdruk, al dan niet veroorzaakt door het Rijk. Raads- en statenleden worden meegezogen in de bedrijfsmatige oordeelsvorming (en instemming). Voor zover er politieke aarzeling of weerstand is of wordt verwacht, wordt deze 'ingepakt' in compromissen in het besturingsmodel (zwaar aangezette dagelijkse besturen, geen onderscheid in dagelijks en algemeen bestuur, ambtelijke hulpstructuren) en financieel optimistische scenario's. Van politieke, beleidsmatige en financiële kaderstelling – bij de oprichting én bij het in werking zijn – komt onvoldoende terecht.

of statenleden. Dat wil zeggen: zorgen voor contact en belangstelling tonen. De keerzijde daarvan is dat ook van verbonden partijen, en met name de directie, voldoende politieke en maatschappelijke sensitiviteit mag worden verwacht.

Aandacht voor en (actief) contact met de stakeholders zou daarom een onderdeel van de governance-code moeten zijn.

In de derde plaats moeten de raad en provinciale staten ervoor zorgen dat ze voor hun informatiepositie niet helemaal afhankelijk is van hun eigen college of de verbonden partij. Er zijn vele (openbare) bronnen die als basis kunnen dienen voor het monitoren van de ontwikkelingen rond verbonden partijen: geassocieerde partijen als opdrachtnemers en klanten van verbonden partijen, externe toezichthouders, onafhankelijke onderzoekers, media en andere deelnemers in een verbonden partij. Gemeenteraad en provinciale staten hebben ook de mogelijkheid om zich ambtelijk te laten ondersteunen of om zelf onderzoek toe doen. Van die mogelijkheden wordt echter beperkt (efficiënt) gebruikgemaakt.

In de vierde plaats moet er ook een zekere 'etiquette' in acht worden genomen in de relatie tussen volksvertegenwoordiging en de eigen bestuurlijke vertegenwoordigers in een verbonden partij. De belangrijkste ingrediënten daarvan zijn:

- Het bestuur laten besturen; volksvertegenwoordigers moeten niet op stoel van de verbonden partij gaan zitten.
- In principe terughoudend zijn met

informatieverzoeken die betrekking hebben op de interne huishouding van de verbonden partij. Behalve in situaties waar dit van belang is voor de beleidsmatige of financiële provinciale kaders.

- Bereidheid tot informeel overleg en informatieuitwisseling, niet alleen vanuit B&W of GS maar bijvoorbeeld ook vanuit de directeur van een verbonden partij.
- Oog houden voor de informatiepositie van politieke minderheden.

Ten slotte zullen ook bij de kaderstelling en controle rond verbonden partijen de politieke tegenstellingen en belangen een rol spelen. Vanuit het oogpunt van democratische controle hebben alle partijen er belang bij dat verbonden partijen niet 'ontsporen' en dat de gemeenteraad en provinciale staten dus goed zijn geïnformeerd.

Het gaat bij de democratische controle niet alleen om het maken van een politiek statement in de eigen politieke arena maar ook om het verbeteren van de bestuurspraktijk van de verbonden partij. In de context van verbonden partijen zullen gemeenteraad en provinciale staten enerzijds en het college anderzijds ook met één stem moeten spreken richting verbonden partij. Enig samenspel, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de discussie en besluitvorming over verbonden partijen, heeft in dat licht niet alleen praktische voordelen maar maakt de democratische controle van de gemeenteraad of provinciale staten ook sterker.

Verborgen partijen

Een goede democratische controle op verbonden partijen is zoals genoemd ook van belang voor de decentralisaties in het sociale domein. Op het oog is de (verplichte) rol van verbonden partijen beperkt tot onderdelen van de Jeugdwet en de Participatiewet. In de praktijk worden de kaders voor de taakinvulling en uitvoering regionaal voorbereid. Dit trekt een wissel op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden. Niet alleen binnen het sociale domein maar voor het gehele beleid van de gemeenten. De kortingen van het Rijk op de budgetten van de Wmo en de Participatiewet en open-eindvoorzieningen in onder meer de Jeugdwet zullen financiële druk zetten op gemeenten. Bij de eisen van een sluitende begroting – in tegenstelling tot het Rijk mogen gemeenten geen tekorten hebben – kan de regionale kaderstelling en inzet van middelen in het sociale domein dus zeer sturend gaan werken op de marges voor de lokale kaderstelling en op afwegingen voor andere beleidsterreinen en taakgebieden. Ook al is er bij deze vorm van regionalisering formeel geen sprake van verbonden partijen, er is wel sluimerend sprake van 'verborgen partijen'. De risico's voor de democratische kaderstelling en controle zijn er daardoor niet minder om.

* Dr. John Smits is directeur en senior-adviseur bij Arena Consulting, mr. drs. Simone Buissink is Griffier Provinciale Staten van Drenthe en drs. Hugo Parker Brady is statenonderzoeker bij de Provincie Drenthe.