



Checklist

Informatievoorziening aan Raadsleden

bij

Verbonden Partijen

1. Inleiding

De rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland heeft begin 2010 haar onderzoeksrapport over verbonden partijen 'Is de verbinding sterk genoeg?' aan de gemeenteraden aangeboden.

Een van de conclusies was dat er nog veel te verbeteren is aan de informatie die de gemeenteraden krijgen zowel over als van de verbonden partijen. Deze informatie is van groot belang voor de rol en positie van de raad.

In het onderzoeksprogramma 2011 heeft de rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) daarom aangegeven om ten behoeve van de raadsleden een checklist voor de informatievoorziening bij verbonden partijen te willen opstellen, om de raadsleden op deze wijze behulpzaam te zijn hun kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen.

In onderstaande notitie wordt nader ingegaan op het afwegingskader, het sturen op afstand, de wettelijke vereisten en de toelichting op de bijgevoegde checklist waarbij wordt uitgelegd waarom de informatie belangrijk is voor de raadsleden in het kader van de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

De RC BBLM heeft deze notitie en de bijbehorende checklist met name gebaseerd op haar rapport 'Is de verbinding sterk genoeg?'. Daarbij heeft zij ook de bevindingen en aanbevelingen betrokken van de onderzoeken die bij andere Rekenkamer(commissie)s verricht zijn in de periode 2009-2011.¹ Tevens is de informatie van de VNG gebruikt.

¹ Dit zijn de volgende rapporten en documenten:

1. "Nazorgonderzoek Verbonden partijen", RKC Hilversum 2011
2. "Verlegd of verlengd lokaal bestuur" RKC Schagen Zijpe 2010
3. "Gemeenschappelijke (ont)regeling", RKC Waddinxveen 2010
4. "Verbonden of verbannen partijen", RKC Sneek 2009
5. "Verbind en beheers", RKC Ede 2009
6. "Verlegd of verlengd lokaal bestuur", RKC Alblasserwaard 2009
7. "Hoe Verbonden zijn we", RKC Houten/Nieuwegein 2009
8. "De verbonden partijen in de greep", RKC Utrechtse heuvelrug 2009
9. "Doe-mee-onderzoek Delft", RKC Midden Delfland 2009
10. "Van samen werken naar samenwerken", RKC Aalsmeer 2009

2. Toelichting checklist

Grofweg zijn er vijf fasen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen. In figuur 1 staan de fasen schematisch weergegeven.

- I. Kaderstelling: de raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
- II. Inrichting bestuurlijk arrangement (“sturen”): het college richt een bestuurlijk arrangement in per verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.
- III. Toepassing bestuurlijk arrangement (“verantwoorden”): het college past het bestuurlijk arrangement toe in het verkeer met de verbonden partij.
- IV. Controle en bijstelling: De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.
- V. Evaluatie: Zowel tijdens als na afloop van de samenwerking worden de resultaten geëvalueerd.

Het is van belang voor de raad om in elke fase te beschikken over de juiste informatie om haar taak op een goede wijze te vervullen. Achtereenvolgens komen de verschillende fasen hieronder aan de orde.

I Verkennende fase: kaderstelling

- a. Algemeen: raad stelt het algemeen kader vast

Is er een algemeen kader van de gemeente hoe om te gaan met verbonden partijen en is deze vastgelegd door de raad? Dit kader omvat de visie van de gemeente op samenwerking met andere partijen. Wanneer werken we samen, in welke vorm, waarom en op welke wijze? In praktijk blijkt deze basis vaak overgeslagen is, maar dit kan nog hersteld worden.

- b. Bij specifieke verbonden partij: raad stelt het kader (doel, belangen en risico's) vast voor deze samenwerking.

Door de uitvoering van een gemeentelijke taak aan een verbonden partij over te laten, geef je als gemeente ook een zekere invloed uit handen. Bij ‘sturen op afstand’ blijft het college echter wel verantwoordelijk voor, en aanspreekbaar op, de uitvoering van taken. Hiermee wordt bedoeld: wethouders moeten ‘in control’ zijn met betrekking tot de werkzaamheden door verbonden partijen. Daarom is het van belang voldoende waarborgen in te bouwen om tóch te kunnen sturen en toezicht houden op verbonden partijen. Belangrijker nog dan het financiële argument is wellicht het inhoudelijke argument: er is sprake van realisatie van maatschappelijke doelen en effecten met (deels) publiekelijk geld.

In veel gevallen is het de taak van de raad om aan te geven wat de kaders zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren (sturen). In

enkele gevallen heeft het college die bevoegdheid. De raad stelt vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden, bijvoorbeeld in de programmabegroting of een beleidsnota. Het is vervolgens ook aan de raad om de realisatie van de doelen te controleren (toezicht te houden).

Samengevat stuurt de raad dus inhoudelijk op de verbonden partij als geheel, en op de manier waarop het college de afzonderlijke verbonden partijen stuurt. Ook houdt hij hier toezicht op.

Op het moment dat een mogelijke samenwerking aan de orde komt, start voor de raad een erg belangrijke fase. In deze fase worden de kaders gesteld, op grond waarvan de gemeente gaat samenwerken met de verbonden partij. Het spreekt voor zich dat de raad in deze fase dient te beschikken over adequate en juiste informatie om de kaders te stellen.

Allereerst dient er een duidelijke doelstelling te zijn: waarom gaat de gemeente deze samenwerking aan? Duidelijk moet zijn welke alternatieve samenwerkingsvormen er denkbaar zijn. Deze alternatieven dienen duidelijk te zijn onderbouwd en er moet helder zijn wat de (maatschappelijke) kosten en baten van de voorgestelde oplossing is. Uitbesteden of verbonden partij? Privaatrechtelijk (stichting of vennootschap) of publiekrechtelijk (gemeenschappelijke regeling).

Het moet duidelijk zijn wat de financiële en bestuurlijke belangen zijn.

De raad dient inzicht te hebben in de aannames, die er zijn gedaan in de alternatieve oplossingsrichtingen, omdat deze aannames erg bepalend kunnen zijn voor de uitkomsten.

Ten slotte moet de raad inzicht hebben met welke risico's het project gepaard gaat en hoe deze risico's kunnen worden beheerst. Het gaat dan om de financiële, bestuurlijk en beleidsinhoudelijke risico's.

De RC BBLM is van oordeel dat als alle bovenstaande gegevens voor de raad inzichtelijk zijn gemaakt, de raad in staat is een afgewogen oordeel te vormen over de samenwerking met de verbonden partij en zo op de juiste wijze zijn kaderstellende rol kan vervullen. Waar de grens precies ligt tussen kaderstellen door de Raad en sturen door het College, is geen zwart-wit door de wet bepaalde grens, maar in interactie tussen uw raad en college verder vorm te geven. De o.i. meest logische afbakening hebben wij als leidraad voor deze checklist gebruikt.

II Besluitvormende fase: inrichting bestuurlijk arrangement; raad keurt de door het college gemaakte inrichting van de samenwerkingsrelatie goed, en legt daarin afspraken met college vast over informatievoorziening door college aan raad, middels een (ontwerp) raadsbesluit.

Telkens afwegen welke aanpak de beste garantie geeft dat de taak wordt uitgevoerd op een manier zoals de gemeente voor ogen staat en op welke manier de gemeente voldoende inhoudelijke en financieel toezicht heeft in het uitvoeren van de taak.

Er zijn verschillende uitvoeringswijzen. Hierbij horen verschillende opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst is de gemeente zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bij uitvoering door een externe organisatie zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer juist strikt gescheiden. Bij deelneming aan een verbonden partij is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie meer complex. De gemeente vervult hier namelijk de rol van opdrachtgever, maar heeft

tevens een (gedeeld) bestuurlijk belang in de verbonden partij. De bestuurlijke invloed wordt dan bijvoorbeeld gedeeld met buurgemeenten of met particuliere organisaties.

Zodra de raad op afgewogen wijze heeft besloten tot samenwerking en daarvoor de kaders heeft gesteld, wordt het bestuurlijk arrangement ingericht door het college. Het specifieke kader per verbonden partij is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording, sturing en toezicht. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.

In de besluitvorming is het van belang dat de raad heldere afspraken met het college maakt en dat de doelstellingen van de samenwerking helder en meetbaar zijn geformuleerd. Duidelijk moet zijn wat de gemeente met de verbonden partij wil bereiken en wat de beoogde resultaten, prestaties en effecten zijn.

Daarbij is het van belang duidelijke afspraken te maken over hoe de raad over eventuele wijzigingen wordt geïnformeerd en op welk tijdstip. Tijdigheid is hierbij cruciaal. Het is van belang om in de besluitvormende fase hierover afspraken te maken tussen college en raad, zodat voor iedereen duidelijk is wat er dient te gebeuren op het gebied van informatievoorziening aan de raad en iedereen hier ook op voorhand naar kan handelen en niet pas na eventuele vragen uit de raad.

Mocht er door de raad aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig zijn, dan dienen bovengenoemde stappen opnieuw te worden doorlopen en dient ook de voorgeschiedenis in kaart te worden gebracht voor de raad. Duidelijk moet worden voor de raad waarom aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig is.

III Uitvoering: toepassing bestuurlijk arrangement: raad houdt vinger aan de pols door middel van de afgesproken informatievoorziening

Het college past het specifieke kader toe in de samenwerking met de verbonden partij. De bestuursfuncties worden bij voorkeur niet door raadsleden vervuld. De burgemeester kan plaatsnemen in het AB, de wethouders (financiën of vakinhoudelijk) bij voorkeur opdrachtgever en/of in DB.

IV Controle en bijstelling: raad keurt begroting en jaarverslag VP voorzien van oplegnotitie goed.

Tijdens de samenwerking wordt de raad geïnformeerd over de voortgang op de afgesproken wijze. De raad dient tijdig te worden geïnformeerd over de voortgang en afwijkingen. Het gaat hierbij om de voortgang in de inhoudelijke ontwikkelingen, de planning, de financiën en de risico's. Overschrijdingen dienen tijdig te worden gemeld aan de raad, opdat als dat gewenst wordt bijsturing nog mogelijk is. Deze informatie dient kort en bondig te zijn, toegespitst op de taken van de raad. Overspoelen van gemeenteraden met een lawine van informatie is nadrukkelijk niet de bedoeling. Met nadruk wijst de RC BBLM de raad er op om te blijven doorvragen als de informatie naar het oordeel van de raad niet volledig of niet duidelijk is.

Als handvat geeft de RC BBLM hier de wettelijke vereisten aan de informatievoorziening aan:

- BBV
- Gemeentewet
- WGR
- Financiële verordening ex art 212 GW

De BBV stelt dat in de stukken vastgelegd moet zijn:

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 69

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:

- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. het resultaat van de verbonden partij.

In concreto houdt dit in dat minimaal vastgelegd moet zijn:

- de visie, doelstellingen en gang van zaken bij de verbonden partijen;
- de toekomstverwachting, de eventuele risico's en het nut van het voortbestaan van de verbintenissen;
- het financieel resultaat van het voorgaande jaar en het gemeentelijk aandeel daarin;
- de rolverdeling tussen college en raad voor wat betreft de inhoudelijke betrokkenheid en informatieverstrekking;
- deelnemingenregister;
- rechtsvorm;
- openbaar belang;
- bestuurlijke vertegenwoordiging;
- bijdrage/resultaat;
- beleidsvoornemens.

V Evaluatie: raad evalueert mee, keurt evaluatie goed en houdt geleerde lessen voor zichzelf vast.

Tijdens en na afronding van de samenwerkingsrelatie is het gewenst een evaluatie te houden. Tijdens de samenwerking om de opgestelde kaders up-to-date te houden, en na afloop van de samenwerking om te leren. Hierbij worden de bereikte resultaten en effecten, de gemaakte kosten en de uiteindelijke plannen afgezet tegen het oorspronkelijke dan wel bijgestelde plannen. De succes- en faalfactoren worden benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige samenwerkingen. Ook worden voorstellen gedaan voor implementatie van die leerpunten.

3. Tot slot

Ondanks de vele diverse termen die gebruikt worden ten aanzien van samenwerkingsrelaties tussen de gemeente en andere partijen, blijft de simpele kern: wat wil de gemeente bereiken, wie gaat dat doen en waarom werken we eventueel samen met een derde partij.

Het is dus van belang dat de raad per samenwerkingsrelatie duidelijk maakt welke doelen zij nastreeft en aan welke informatievoorziening moet worden voldaan, voordat de

samenwerkingsrelatie van start kan gaan. Heldere afspraken vooraf kan een hoop leed in het vervolgtraject voorkomen.

De beslismomenten van de raad zijn cruciaal voor het goede verloop van de samenwerking en het behalen van door de gemeente gestelde doelstellingen.

De RC BBLM wil met deze checklist en de bijbehorende notitie een handreiking geven om de informatievoorziening over verbonden partijen aan de Raad, en daarmee de besluitvorming van de Raad over verbonden partijen, nog beter te maken.

Begrippen

Kaderstellende rol gemeenteraad

Vooruitkijkend geeft de raad het kader aan (doelstellingen en normen) waarbinnen de uitvoering van het project door het college van B&W kan plaats vinden.

Controlerende rol gemeenteraad

Terugkijkend beoordeelt de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering door het college van B&W recht heeft gedaan aan het afgesproken kader van doelstellingen en normen.

Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Financieel belang

Een aan de verbonden partij ter beschikking gestelde bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat of het bedrag waarvoor de gemeente aansprakelijk is indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang

Bestuurlijke zeggenschap, door vertegenwoordiging in het bestuur door uitoefening van het stemrecht

Risico's

Financiële risico's: een verbonden partij betekent financiële risico's voor de gemeente. Wanneer de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in ieder geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij en het ingelegde bedrag.

Bestuurlijk-organisatorische risico's: een bestuurlijk-organisatorisch risico schuilt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel de eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij; dan staat het belang van de gemeente voorop. Wanneer de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.

Beleidsinhoudelijk risico: de afstand tussen een verbonden partij en de gemeente kan een beleidsinhoudelijk risico met zich meebrengen. Wanneer de verbonden partij de beleidsdoelen van de gemeente niet realiseert, heeft de gemeente een probleem: een (belangrijke) gemeentelijke taak wordt niet, of niet naar behoren, uitgevoerd. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak en het behalen van haar beleidsdoelen.