

# 1. Inleiding

Een aantal ontwikkelingen vormen aanleiding voor het schrijven van dit artikel over het toekomstvast besturen van verbonden partijen. Ten eerste merken we een groeiende ontevredenheid bij gemeenteraden op over de ongrijpbaarheid van verbonden partijen. Bestaande overeenkomsten voldoen niet meer en niet zelden moeten gemeenten opdraaien voor onverwachte extra kosten. Het gevoel overheerst dat een verbonden partij moeilijk bestuurbaar en in zijn taakuitoefening moeilijk beheersbaar is. Er wordt een grote afstand ervaren door raden, in plaats van nabijheid. De eerste overheid raakt op afstand van burgers en een democratisch gat dient zich aan.

De aversie bij gemeenteraden tegen verbonden partijen is extra interessant, wanneer we een andere ontwikkeling hieraan koppelen. Die is namelijk dat door de wetgever afgedwongen wordt dat steeds meer taken door gemeenten in regionaal verband worden opgepakt. Dit speelt bijvoorbeeld bij milieutaken en zorgtaken (jeugd), waarvoor reeds verbonden partijen in het leven zijn geroepen. Raden zullen moeten dealen met verbonden partijen.

De Tweede Kamer debatteerde in april 2014 over de vraagstukken rond samenwerkingsverbanden en nam een motie aan die aanleiding was voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om op 27 juni 2014 de Raad voor het Openbaar Bestuur te verzoeken advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het verzoek en het advies van de Rob betreffen echter alleen de democratische legitimiteit en gaan niet in op de – daarmee deels verbonden maar niet identieke – besturingsvraagstukken. In dit artikel focussen wij juist daarop. In adviesopdrachten waarin wij betrokken zijn zien wij zowel de zorgen en ontevredenheid over de bestuurbaarheid van verbonden partijen als het toenemend belang van verbonden partijen. Er gaat veel goed, maar ook veel fout: kosten lopen onacceptabel op en er ontstaat een beeldvorming en beleving waarin moeilijk meer te onderscheiden is wat onwil is en wat onvermogen.

Gezien de toenemende betekenis van verbonden partijen én de huidige ontevredenheid bij raden erover, is het van groot belang na te denken over de manier waarop de bestuurlijke relatie met verbonden partijen wordt ingericht en geborgd.

## 2. Onderzoeksvraag en hypothese

Bovenstaande observaties roepen de vraag op welke betekenis we moeten hechten aan de onvrede en onrust met betrekking tot de bestuurbaarheid van verbonden partijen. Zijn de problemen waarover wordt geklaagd onvermijdelijk bij de keuze om te werken met verbonden partijen of zijn deze te vermijden? Met andere woorden: deugt het instrument niet of wordt de governance niet zorgvuldig ingericht? Onze hypothese daarbij is dat bij het inrichten van de bestuurlijke relatie (het arrangement) tussen deelnemende gemeenten en verbonden partijen systematisch onvoldoende aandacht wordt besteed aan de eisen van good governance. De centrale onderzoeksvraag waarop wij in dit artikel antwoord zoeken luidt: Is er sprake van systematisch gebrek aan aandacht voor de eisen van good governance bij de inrichting van de bestuurlijke relatie tussen deelnemende gemeenten en verbonden partijen?

## 3. Theoretische reflectie

De vraagstelling voor dit artikel heeft betrekking op verbonden partijen en op adequate governance. In deze paragraaf verkennen en verdiepen wij beide begrippen. In 3.1. gaan wij in op het begrip verbonden partij en de positionering daarvan. In 3.2. staan wij stil bij wat de theorie ons leert over good governance en in 3.3. beschrijven wij wat dit betekent voor good governance van verbonden partijen.

**3.1. Verbonden partijen – begripsafbakening** Verbonden partijen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) zijn organisaties waarin provincies, gemeenten, waterschappen en/of departementen een bestuurlijk én een financieel belang hebben. Het gemeentebestuur is zodoende (mede)eigenaar (opdrachtgever van het bestuur) van de verbonden partij, naast de rol als afnemer/opdrachtgever. Voor het gemak spreken we in dit artikel enkel over gemeenten, maar voor andere overheden gelden dezelfde uitgangspunten. Verbonden partijen bundelen krachten op een passend schaalniveau, indien deelnemende gemeenten op hun schaalniveau niet bij machte zijn hun opgaven te realiseren. Juridisch kan een verbonden partij vormgegeven worden met bijvoorbeeld en met name een gemeenschappelijke regeling, of een overheids-NV, -BV, vereniging, stichting. De gemeenteraad heeft de verplichting (Besluit begroting en verantwoording) een beleidslijn verbonden partijen vast te stellen. Het college is verplicht tenminste eenmaal per vier jaar een geactualiseerde nota verbonden partijen op te stellen en aan te bieden aan de raad. Voor het afleggen van verantwoording worden bestuur- en managementrapportages en de rekening (verantwoording) opgesteld. De wetgever stelt zich op als kwaliteitsbewaker en geeft in verschillende wetten voorschriften; ministers voegen hieraan vaak nog uiteenlopende richtlijnen en beleidsregels toe.

**3.2. Good governance – veelgebruikte benaderingen** Good governance is in essentie het systeem waarin bevoegdheden, rechten plichten en procedures zijn vastgelegd die het dienen van het publieke belang definiëren en moeten borgen binnen en tussen (publieke) organisaties.

Als het gaat om samenwerkingsverbanden van decentrale overheden wordt, in aanvulling op wat wettelijk vereist is, veel verwezen naar twee documenten: het Handboek Gemeente Governance - Verbonden partijen en een format dat is opgesteld door de Nederlandse vereniging voor raadsleden. In het Handboek Gemeente Governance – Verbonden partijen worden onder andere de criteria over toezicht en bestuur uit de code-Tabaksblat aangehaald om de rolverdeling tussen raad en college ten opzichte van verbonden partijen te verduidelijken. Centraal staat de governancestructuur in termen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Het Handboek werkt daarmee vooral de rol van opdrachtgever uit. Vereisten vanuit de eigenaarsrol blijven onderbelicht.

De Nederlandse vereniging voor raadsleden, Raadslid.nu, heeft een document opgesteld ter versterking van de positie van de raad in relatie tot verbonden partijen en vormt voor velen een andere bron. Het format beschrijft twaalf onderdelen die tussen gemeente en verbonden partij vastgelegd moeten worden en die raad en raadsleden in staat moeten stellen beter zicht te krijgen en te houden op verbonden partijen. Het format geeft echter geen uitleg van de functie die deze onderdelen hebben in de verhouding tussen gemeente en verbonden partij en daarmee geen handvatten voor een effectieve invulling van de onderdelen.

Wat opvalt is dat beide documenten qua scherpthe achterblijven bij de internationale literatuur over good governance, met name als het gaat om de verschillende rollen in de relatie tussen gemeenten en verbonden partij. In beide documenten wordt namelijk alleen de opdrachtgeversrol uitgewerkt, maar ontbreekt aandacht voor de eigenaarsrol.

De internationale literatuur onderscheidt voor (ondernemings)bestuur en corporate governance drie functies:

- De formatieve rol: dit is de constituerende functie, waarin de doelomschrijving in zowel inspirerende als normatieve zin wordt bepaald. Deze rol markeert de waardenhiërarchie die een organisatie meekrijgt;
- De performance rol: dit is de functie die bepaalt welke strategische ruimte de organisatie krijgt en hoe ze georganiseerd moet zijn;

- De conformance role: dit is de functie die voorschrijft hoe de verantwoording aan wie geregeld dient te zijn, maar ook het voldoen aan wettelijke verantwoordelijkheden.

Wat ervoor nodig is om de drie functies tot hun recht te laten komen wordt in het werk van Strikwerda nader uitgewerkt. In De Nederlandse Corporate Governance Code stelt Strikwerda dat het goed zou zijn dynamisch evenwicht, met een levend karakter, te realiseren tussen de verschillende stakeholders van een onderneming. Dat is nodig om vertrouwen te hebben in de instituties en ondernemingen. Letterlijk zegt hij: Corporate governance (en dat is dus meer dan goed bestuur) is het systeem in een samenleving van bevoegdheden, rechten, plichten en procedures dat:

- a) het bestuur van een onderneming disciplineert om de door de onderneming te creëren 'waarde' over de duur van de onderneming te maximaliseren;
- b) er zorg voor te dragen dat de gecreëerde waarde op een faire wijze wordt verdeeld over al diegenen (aandeelhouders, bestuurders, werknemers, afnemers, leveranciers, samenleving) naar rato dat deze bijdragen aan het creëren van die waarde. c) ervoor zorgt dat de belangen van alle aandeelhouders als ook de belangen tussen aandeelhouders en het vennootschappelijke belang zorgvuldig en fair worden afgewogen;
- d) bestuurders ter verantwoording worden geroepen door en verantwoording afleggen aan diegenen die daar recht op hebben, respectievelijk aan diegenen waarbij dit het belang is van de onderneming;
- e) ervoor zorgt dat specifieke beslissingen van het bestuur kunnen worden gecorrigeerd;
- f) ervoor zorgt dat de leden van het bestuur zich houden aan de 'duty of loyalty' en de opdracht van goed rentmeesterschap ('duty of care')
- g) ervoor zorgt dat bestuurders worden geselecteerd, benoemd, beoordeeld, beloond, decharge wordt verleend en worden ontslagen als het belang van de onderneming en de met haar verbonden ondernemingen dat vereist.

Deze zeven criteria bieden een belangrijke checklist bij het inrichten en het veranderen van arrangementen tussen gemeenten en verbonden partijen. In tegenstelling tot het Handboek en het format van Raadslid.nu wordt in deze criteria (vooral b, c en d) ook het perspectief en belang van andere stakeholders nadrukkelijk meegenomen.

**3.3. Good governance verbonden partijen** Als de inzichten van Strikwerda worden toegepast op verbonden partijen dan roept dat een aantal vragen op. De gemeente als eigenaar (opdrachtgever bestuur) vraagt een andere wijze van sturing dan de gemeente in haar rol als opdrachtgever (afnemer van producten of diensten) of partner. Die rollen kunnen bovendien strijdig zijn. Het Handboek Gemeente Governance (zie 3.2.) werkt vooral de rol van opdrachtgever/afnemer van producten of diensten uit. De gemeente staat daarnaast als eigenaar ook aan de lat om de continuïteit van de verbonden partij te borgen en daartoe de governance duurzaam te regelen. Of die rollen en functies, zoals in 3.2 beschreven, daadwerkelijk inhoud krijgen, valt af te lezen uit de volgende vragen:

1. Is duidelijk waarvoor de verbonden partij in het leven is geroepen (aard publiek belang, maatschappelijke effect, of bedrijfskundige overwegingen)?
2. Is de verbonden partij hiervoor duurzaam ingericht (organisatiestrategie) en is duidelijk hoe ze veranderingen(veranderstrategie) in de context moet hanteren?
3. Is duidelijk hoe gemeenten de besturing van de verbonden partij (besturingsfilosofie) hebben ingericht, in het besef dat ze meerdere (strijdige) rollen naar de verbonden partij vervullen?

Deze vragen proberen we in de volgende paragraaf (op basis van praktijkervaringen en documentanalyses) te beantwoorden.

## 4. Empirische reflectie

In 4.1. geven wij een kwalitatieve reflectie op de onderzoeksvraag, gebaseerd op hetgeen wij in onze adviespraktijk waarnemen ten aanzien van de aandacht voor good governance bij verbonden partijen. In 4.2. beschrijven wij de resultaten van een kwantitatieve verkenning die wij hebben uitgevoerd om onze eigen waarnemingen te objectiveren.

**4.1. Aandacht voor good governance in de praktijk** Onze waarnemingen zijn gestoeld op een langdurige adviespraktijk waarin we bestuurlijke samenwerkingsverbanden, regionale arrangementen, ontwikkelmaatschappijen, et cetera hebben geholpen hun governance op orde te krijgen. We ervaren in de praktijk onvoldoende aandacht voor een gezonde governance in bestuurlijke arrangementen tussen gemeenten en verbonden partijen. Daarbij gaat het met name om rolgeving betreffende eigenaarschap (opdrachtgever van het bestuur), opdrachtgeverschap (afnemer van producten), planning & control, risicomanagement, en om de herijking daarvan bij veranderingen.

De vraag of voldoende aandacht wordt besteed aan good governance van verbonden partijen manifesteert zich vaak als zich problemen voordoen, maar is in ieder geval aan de orde bij het moment van inrichten en wanneer een bestaand arrangement met een verbonden partij wordt veranderd. En waar de aandacht voor de governance er wel is, zien wij vaak dat in gemeentelijke organisaties onvoldoende specifiek op governance gerichte bestuurlijke en ambtelijke expertise en handelingsrepertoire beschikbaar zijn om dit goed in te richten. Een drietal voorbeelden:

**Voorbeeld 1- Omgevingsdiensten:** opdrachtgeversrol en eigenaarsrol bij zelfde persoon. Ten aanzien van de omgevingsdiensten die in de afgelopen jaren zijn gevormd blijkt dat slechts bij een zeer beperkt aantal provincies en gemeenten de eigenaarsrol ingeregeld is. Slechts in enkele gevallen zijn de opdrachtgevers- en eigenaarsrol feitelijk bij verschillende personen belegd. Dat geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het onderscheid in rollen (zie variabele a. in § 3.3.) ontbreekt daar dus vaak.

**Voorbeeld 2- GGD-en:** eigenaar van zichzelf of van de gemeenten? Uit een onderzoek dat wij in 2013 in opdracht van de VNG uitvoerden onder GGD-en bleek dat het gebrek aan inbedding van de GGD-taken in het gemeentelijk beleid ermee te maken heeft dat veel GGD-directeuren handelen alsof ze zelf eigenaren van de GGD zijn en niet meer weten dat de gemeenten eigenaar zijn op grond van hun wettelijke taak. Deze beleving is ontstaan doordat het contact met de gemeentelijke organisatie steeds meer verwaterde en onder druk kwam te staan. De directeuren kwamen minder bij de gemeenten en de verantwoordelijk portefeuillehouders hebben hun eigenaarsrol onvoldoende opgepakt. Daarmee ontstaat een vicieuze cirkel waarin de GGD-directeuren zich eigenaar van hun GGD gaan voelen en zich daarnaar zijn gaan gedragen, daarmee het tekortschietend eigenaarschap vanuit de gemeenten bestendigend.

**Voorbeeld 3: Aanpassen governance bij veranderingen, voorbeeld ISD-en en SW-bedrijven** Als er in de relatie tot verbonden partijen veranderingen optreden – hetgeen nu in veel regio's aan de orde is rond de arbeidsvoorziening, sociale diensten en SW-bedrijven - is het belangrijk een passende veranderstrategie te hebben, waarin de nieuwe verhoudingen zich zo kunnen ontwikkelen dat ook in de nieuwe situatie partijen zuiver ten opzichte van elkaar komen te staan, conform de vereisten van good governance. Te vaak zien we dat de directie van een verbonden partij de opdracht krijgt van de

betrokken gemeenten de nieuwe verhoudingen te organiseren, waaronder de nieuwe verhoudingen met en tussen de opdrachtgevers, terwijl deze daarin niet dezelfde belangen heeft als de gemeenten. Gemeenten nemen zo onvoldoende hun eigen rol. Als eigenaar zijn zij verantwoordelijk voor de continuïteit van de onderneming. De beschreven waarnemingen leiden tot een voorlopige conclusie: de governance van verbonden partijen is vaak niet goed ingericht. Met name lijkt er gebrek aan aandacht voor de eigenaarsrol en voor de spanning die kan bestaan tussen de eigenaars- en de opdrachtgeversrol. Daarnaast zouden gemeenten onderling veel meer afstemming met elkaar moeten hebben over hoe zij acteren richting verbonden partijen en daarin waar mogelijk samenwerking zoeken. Onze praktijkervaring is dat dit hooguit reactief gebeurt en niet proactief wordt georganiseerd.

**4.2. Lichte empirische toetsing** In §2 formuleerden wij de hypothese dat er in de praktijk onvoldoende aandacht is voor een toekomstvaste governance in de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen. Deze hypothese komt voort uit eigen waarnemingen en ervaring in adviesopdrachten. Dat de meest gebruikte handreikingen voor gemeenten – het Handboek en het format van Raadslid.nu – een beperkte benadering van good governance hanteren geeft al aanleiding tot zorg. Om onze hypothese nader te toetsen hebben wij een aselechte steekproef (n=40) genomen van de nota's verbonden partijen van gemeenten. Bovendien hebben we acht rekenkamerrapporten geanalyseerd op hun ervaringen en aanbevelingen.

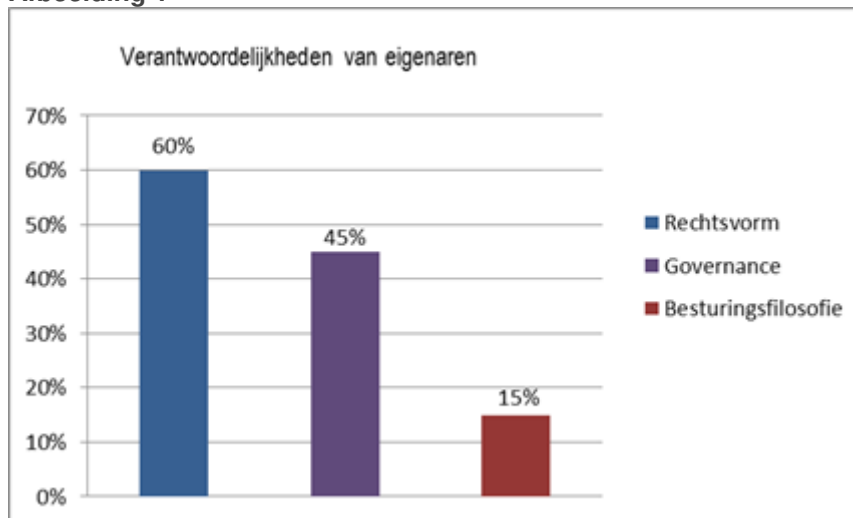
#### Nota's

Gemeenten maken bij het vormgeven van de governance als volgt gebruik van beschikbare bronnen: Handboek Gemeente Governance (10%), code-Tabaksblat (12,5%) De termen sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht komen in 20% van de nota's voor. Het format verbonden partijen van raadslid.nu wordt in 35% van de nota's gebruikt en is dus zeker niet de algemene standaard. De meeste gemeentes werken met een eigen format.

In 88% van de nota's wordt gesproken over beleid. Er wordt oppervlakkig wel naar de organisatie gekeken, maar niet in termen van een organisatie- en besturingstrategie. Over de te hanteren veranderstrategieën wordt zo goed als niets aangetroffen.

Ook de aandacht voor de eigenaarsrol is beperkt. In slechts 15% van de bekeken nota's wordt de scheiding tussen opdrachtgevers- en eigenaarsrol benoemd. Als we vervolgens kijken naar de verantwoordelijkheden van eigenaren, in termen van rechtsvorm (in principe een structuurvraagstuk), governance (benoemingsregels en verantwoordingswijze voor bestuurders en management) en besturingsfilosofie (spelregels bij besturing en verantwoording) valt op dat er in 60% van de nota's aandacht wordt besteed aan de rechtsvorm, maar dat de aandacht voor governance hierbij fors achterblijft en dat slechts 15% van de nota's ingaat op de besturingsfilosofie.

Afbeelding 1



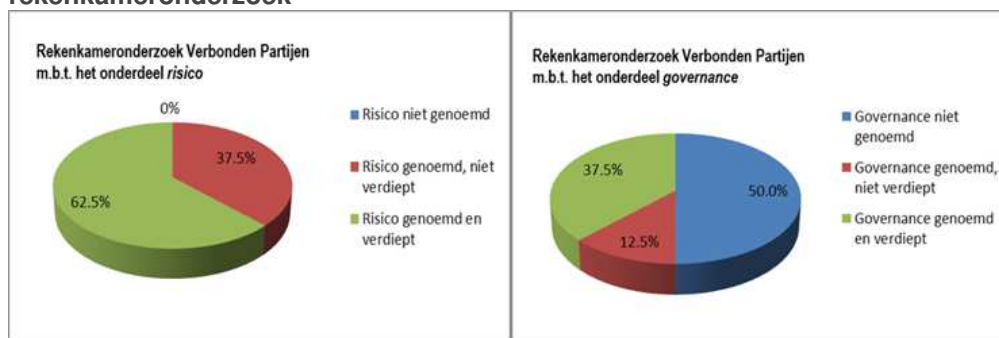
*Dan de rekenkamerrapporten xii*

Er zijn vier terugkerende bevindingen in de gemeentelijke rekenkameronderzoeken:

De raad maakt zich zorgen over de aansturing van verbonden partijen; ze onderneemt nu slechts actie bij incidenten en dat is dan eigenlijk te laat. Er wordt meer transparantie gewenst in het proces dat leidt tot het besluit deel te nemen aan verbonden partijen. Het is wenselijk dat de raad meer sturing geeft aan hoe zij in gesprek wil over verbonden partijen.

Er zijn regelmatig rolconflicten tussen de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever (zie voorbeelden in 4.1.) Gemeentelijke rekenkamers wensen allereerst (meer) focus op risicobeheersing om de financiële risico's voor gemeenten te verkleinen. In drie van de acht bekeken rekenkameronderzoeken is het onderwerp risico alleen benoemd; in vijf van de acht rekenkameronderzoeken wordt het onderwerp risico niet alleen benoemd maar ook verder verdiept. Daarnaast is het thema governance een terugkerend onderwerp in 50% van de bekeken rapporten, maar dit wordt slechts in 37,5% van de bekeken rapporten ook verder uitgewerkt langs de drie variabelen die wij in 3.3. hebben benoemd. Bezien wordt of de governancestructuur, in termen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, goed is ingericht. Verbetering van de governance wordt in de rekenkamerrapporten voor mogelijk gehouden door sturingsrelaties te expliciteren, de opdrachtgevers- en eigenaarsrol te scheiden en een beoordelingskader voor de begroting van de verbonden partij vast te stellen.

## Afbeelding 2: Aandacht voor risico's en governance Verbonden Partijen in rekenkameronderzoek



Concluderend: de lichte toetsing die wij hebben gedaan op 8 rekenkamerrapporten en 40 nota's verbonden partijen bevestigt het vermoeden dat bij de inrichting van de governance van verbonden partijen vooral de eigenaarsrol onderbelicht blijft.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

Problemen met verbonden partijen hoeven geen diskwalificatie te zijn voor deze vorm van samenwerking maar betekenen dat veel meer aandacht nodig is voor het inrichten van good governance. Uit onze praktijkervaring en een analyse van de meest gebruikte handreikingen en van een 40-tal nota's Verbonden partijen en 8 rekenkameronderzoeken, blijkt dat de aandacht voor good governance en adequate inrichting daarvan in de praktijk nog tekort schieten, met name ten aanzien van de eigenaarsrol en de spanning tussen eigenaars- en opdrachtgeversrol. Wij zijn van mening dat het toekomstvast verbinden van verbonden partijen alleen succesvol kan zijn als gemeenten hun rol als politiek principaal en eigenaar adequaat invullen. Toekomstvast betekent daarbij: bestendig voor in de praktijk te verwachten uitdagingen en voor doorontwikkelingen verandering van context en opgaven. Het gaat dan met name om:

- de besturingsfilosofie: de wijze waarop de gemeente stuurt op de verbonden partij, met specifieke aandacht voor de onderscheiden rollen (eigenaar, opdrachtgever, klant, partner, toezichthouder!);
- de wijze waarop de verbonden partij gefinancierd wordt in relatie tot de PDCA-cyclus van de gemeente(n). Is sprake van basisfinanciering; programma- of projectfinanciering of financiering op basis van product/dienst (in aflopende volgorde van duurzaam ingerichtheid)? ;
- de governance van de verbonden partij (systeem van bevoegdheden, rechten, plichten en procedures waaraan de verbonden partij gebonden is):
  - de strategische beleidsruimte die de verbonden partij krijgt (willen, mogen, kunnen, moeten)
  - de kaders en vrije ruimte voor interne sturing en organisatie (deze steeds wordt vaker door raden als kaderstellend gezien, zoals beloningsbeleid)
  - de rechtsvorm van de verbonden partij
  - kaders voor uitbesteding (omdat raden ook hier steeds vaker eisen stellen)
  - kaders voor risicomanagement (vanuit eigenaarsperspectief).

In het licht van toenemende noodzaak om taken in dit soort verbanden te regelen is het dus urgent dat gemeenten hierover nadenken en bij geholpen worden. Een format zoals ontwikkeld door Raadslid.nu kan daarbij behulpzaam zijn, maar zal meestal niet voldoende zijn. "Voor de goede werking van een systeem van corporate governance, is nodig dat diegenen die de intenties van corporate governance in de praktijk moeten brengen, die intenties naar oorsprong, achtergrond, maatschappelijke context en uitwerking begrijpen". Wij veronderstellen dat hier het 'probleem' zit, waardoor ongemak in de relatie met verbonden partijen ontstaat, maar ook te verhelpen is