

Aansturings- en beheersproblematiek verbonden partijen

1. Probleemstelling

Uit diverse onderzoeken van onder andere rekenkamercommissies blijkt steeds vaker dat het gemeenteraden mogelijk ontbreekt aan inzicht op verbonden partijen. Kaders zijn vooraf niet helder vastgesteld en vaak is de informatievoorziening aan de raad tussentijds te beperkt om bij te besturen en zijn controlerende taak uit te oefenen. Als regel ontvangt de raad de begroting- en jaarstukken van de diverse verbonden partijen te laat om zijn zienswijze kenbaar te maken. Ook zijn niet in alle regelingen van verbonden partijen rapportages opgenomen. De aansturing van verbonden partijen is een taak van het college. De raad moet controleren of het college dit goed doet en zondig het college bijsturen. Besluiten van besturen van verbonden partijen leiden veelal tot verplichte uitgaven voor de deelnemende gemeenten. Gemeenten lopen hierdoor een zeker risico, terwijl hun invloed op de besluitvorming in sommige gevallen gering en in de meeste gevallen indirect is. Gemeenten kunnen voorts in een (te) laat stadium geconfronteerd worden met ongewenste beleidsmatige en financiële risico's. De kring van griffiers heeft dit probleem onderkend en daarbij is afgesproken dat bezien zou worden in hoeverre het mogelijk is om een handreiking op te stellen met betrekking tot deze materie.

2. De aanleiding/historische achtergrond

Veel gemeenten hebben ervoor gekozen dat geen raadsleden meer worden benoemd in het algemeen of dagelijks bestuur van een verbonden partij. Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam legt in de eerste plaats verantwoording af aan het algemeen bestuur en dient daartoe het algemeen bestuur van inlichtingen te voorzien. Op grond van de Gemeentewet kan een wethouder die tevens lid van het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling is over zijn handelen in dat verband door de raad ter verantwoording worden geroepen. Deze mogelijkheid bestaat vanzelfsprekend alleen voor wethouders. Raadsleden die lid zijn van het algemeen of dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband kunnen niet op grond van gemeentewettelijke bepalingen door hun eigen raad ter verantwoording worden geroepen. In het kader van het dualisme past het niet dat de raad of raadsleden zichzelf controleren.

De keuze om de vertegenwoordiging in (vooral) publiekrechtelijke organisaties aan het college over te laten, vraagt van het college extra inspanningen om de raad op de hoogte te houden van ontwikkelingen binnen deze organisaties. Het college dient dit voortdurend te doen door belangrijke documenten (begrotingen, meerjarenramingen, rekeningen, verslagen, tussentijdse rapportages e.d.) voor de raad ter inzage te leggen en het gevoel van de raad te vragen met betrekking tot de begroting en de rekening. Het college zal dat ook moeten doen door majeure ontwikkelingen te melden als het bijvoorbeeld gaat om ingrijpende beleidswijzigingen met wellicht financiële gevolgen op de langere termijn. De begrotingscycli van de 'derde rechtspersoon' en de gemeente zullen beter op elkaar afgestemd moeten worden. Er zullen prestatieafspraken gemaakt moeten worden. De ambtelijke ondersteuning van de vakwethouder/bestuurder dient beter geregeld te worden dan nu het geval is.

3. Handreikingen

De raad heeft het politieke primaat via een kaderstellende rol bij het uitoefenen van lokale taken in intergemeentelijk of regionaal verband en het democratisch toezicht daarop: de raad bepaalt welke taken worden overgedragen en in welke vorm, binnen welke kaders en onder welke voorwaarden dat dient te gebeuren. Dat is het uitgangspunt bij de sturing en beheersing van verbonden partijen en handreikingen om dit te optimaliseren. Als de raad bij het overdragen van taken zo concreet mogelijk het doel en de daarbij behorende bevoegdheden bepaalt, is het goed mogelijk om tussentijds te sturen en uiteindelijk te controleren. Ook moet vooraf af worden gesproken hoe zal worden omgegaan als taken of bevoegdheden veranderen of wat te doen als een van de deelnemers uit het verband stapt.

Concreet worden de volgende handreikingen aangegeven:

1. Stel een nota 'verbonden partijen' vast, waarin helder en duidelijk het beleid en de kaders staan aangegeven en onder welke (financiële) randvoorwaarden de gemeente wel of niet in een verbonden partij deelneemt.
2. Geef duidelijk per verbonden partij in een meerjarig kader de relaties aan tussen de visie van de gemeente op de verbonden partij (lange termijn), de doelstellingen met de verbonden partij (middellange termijn) en de daaraan te relateren prestatieafspraken (korte termijn). Leg hierbij ook een duidelijke relatie met de doelstellingen van de verbonden partij zelf. Neem hierin ook evaluatiemomenten (bijvoorbeeld minimaal éénmaal per 2 of 4 jaar) mee om te bezien of het geformuleerde beleid en kaders nog passen bij de actuele ontwikkelingen en/of bijstelling nodig is en eventuele tussenrapportages.
3. Formuleer afspraken SMART in de vorm van een prestatieovereenkomst, zodat jaarlijks meetbaar is in welke mate de afgesproken prestaties door de verbonden partijen zijn gerealiseerd.
4. Pas dualisering ook toe op de verbonden partijen: collegeleden worden aangewezen voor het bestuur en de raad stelt de kaders en voert controle uit. Geen raadsleden in een verbonden partij.
5. Wijs zowel bestuurlijk als ambtelijk één trekker aan per verbonden partij. De gemeente neemt in verbonden partijen verschillende rollen in. Aan de ene kant is de gemeente (mede)eigenaar van de verbonden partij en heeft zo belang bij een financieel gezonde partij zonder risico's, daarnaast is de gemeente ook opdrachtgever en wordt er door de gemeente betaald voor specifieke producten of diensten. Als opdrachtgever heeft de gemeente belang bij een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs. De vertegenwoordiger van de inhoudelijke afdeling treedt op als opdrachtgever, de afdeling financiën/controller als eigenaar.
6. Stem de onderlinge planning en controlcycli in de tijd goed op elkaar af, zodat de raad tijdig zijn zienswijzen kenbaar kan maken. De aanlevering van de jaarrekening dient op een tijdstip plaats te vinden dat deze kan worden meegenomen in de gemeentelijke jaarrekening. Wat betreft de begroting is eveneens een tijdige toezending noodzakelijk. In de praktijk is de termijn van 6 weken om de raad zijn zienswijze kenbaar te laten maken te kort. Deze periode zal minimaal 10 weken moeten bedragen. Tevens is het tijdstip van aanlevering belangrijk en dient er rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld het zomerreces van de raad.
7. Geef de raad de mogelijkheid bij beleidswijzigingen van grote importantie tweemaal zijn zienswijze kenbaar te maken alvorens tot een definitief besluit te komen. Pas ook de bestaande regelingen op het hier voorgaande aan.
8. Agendeer het onderwerp verbonden partijen standaard op de agenda van het college en raadscommissies. Informeer de raad tijdig over wijzigingen en verregaande (financiële) gevolgen. Ingeval dit consequenties heeft voor de door de raad vastgestelde kaders, is een nieuw raadsbesluit nodig.
9. Zorg ervoor dat in de gemeenschappelijke regelingen wordt opgenomen dat gemeentelijke rekenkamercommissies in onderzoeken naar een gemeenschappelijke regeling dezelfde bevoegdheden en verplichtingen hebben als rekenkamers conform artikel 184 Gemeentewet.
10. Ook de verbonden partijen moeten zich in de richting van de betrokken gemeenten actief inspannen om de onderlinge verbondenheid concreet vorm en inhoud te geven. Het geven van presentaties, het geven van toelichtingen, maar ook de periodieke uitwisseling van medewerkers tussen de betrokken organisaties zijn mogelijke instrumenten om dit te bereiken.
11. Geef een duidelijke opdracht aan het college om het bovenstaande uit te voeren met daarbij een tijdstip waarop een en ander uiterlijk gerealiseerd dient te zijn.