



Rekenkamerbrief over “Verbonden partijen”

Inleiding

Het onderwerp Verbonden partijen staat al enige jaren op de lijst van mogelijke onderwerpen voor de Rekenkamercommissie Voorst/Brummen.

In 2007 hebben de Rekenkamercommissies van Zutphen, Deventer en Apeldoorn een gezamenlijk onderzoek gedaan naar de verbonden partijen. Het rapport is getiteld: “Beter Verbinden”. Brummen en Voorst hebben met veel van de onderzochte organisaties (gemeenteschappelijke regelingen, NV’s e.d.) ook een relatie. De Rekenkamercommissie meent dat de aanbevelingen uit dat rapport ook voor Brummen en Voorst van waarde kunnen zijn. Van een breed eigen onderzoek verwacht de Rekenkamercommissie geen fundamenteel andere uitkomsten dan die uit het rapport “Beter Verbinden”. De Rekenkamercommissie denkt dat de aanbevelingen nog voldoende actueel zijn. Het onderwerp is gezien de slechte financiële vooruitzichten en de toenemende risico’s ook van groot belang.

Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarmee de gemeente Brummen zowel een financiële als bestuurlijke relatie heeft. Dat kan gebaseerd zijn op een verplichting op basis van een gemeenschappelijke regeling volgens de Gemeentewet om bij te dragen in de kosten van een publiekrechtelijke rechtspersoon of om een deelname door kapitaalverstrekking, lening en dergelijke aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het gaat bij verbonden partijen niet om uitbesteding van werkzaamheden zoals aan de gemeente Apeldoorn voor wet werk en bijstand en Wet maatschappelijke ondersteuning. Dergelijke uitbestedingen zijn inkopen van diensten en worden per contract geregeld.

In de Jaarstukken is een verplichte paragraaf over de verbonden partijen opgenomen met daarin de beleidskaders voor het aangaan van relaties met dergelijke partijen, een overzicht van de verbonden partijen en een financieel overzicht.

De aanbevelingen uit “Beter Verbinden”

Er wordt in “Beter Verbinden” een groot aantal aanbevelingen gedaan. De Rekenkamercommissie vindt er een aantal wat belang betreft uitspringen. Dat zijn:

A.3	<i>Wijs raadsleden bij voorkeur <u>niet</u> aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichhoudende rol te voorkomen.</i>
-----	--

Of deze situatie in Brummen of Voorst geldt is snel vast te stellen.

A.5	<i>Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.</i>
-----	--

De beleidskaders staan vermeld in de Jaarstukken. Gezien de ontwikkelingen is een actualisering denkbaar.

*C.1 Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.
Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.*

De aanbeveling is gericht op de Gemeenschappelijke Regelingen zelf maar het zijn de deelnemers zoals Voorst en Brummen die als risicodragers eisen kunnen stellen.

Voorstel

Wij adviseren u als raad te bespreken hoe de aanbevelingen voor de eigen gemeente worden behandeld. De selectie die de Rekenkamercommissie suggereert kan als uitgangspunt dienen maar de raad kan uiteraard ook andere accenten leggen.

Wij hopen dat u uw voordeel met deze Rekenkamerbrief kunt doen.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Voorst

Eric Giesbers
voorzitter

Bijlage: Conclusies en aanbevelingen "Beter Verbinden"

Bijlage 1

Uit “Beter Verbinden” april 2007 (Rekenkamercommissies Zutphen, Deventer en Apeldoorn)

1. Conclusies en aanbevelingen

Gemeenteraden voelen zich onzeker in hun verantwoordelijkheid ten aanzien van verbonden partijen. Zijn zij voldoende geïnformeerd? Kunnen zij, als dat nodig is, sturen op taken die “ver van de gemeente” worden uitgevoerd? Loopt de gemeente grote risico's? Worden de taken in regionaal verband doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Het is een greep uit de signalen die tijdens het onderzoek van de rekenkamercommissies naar boven is gekomen.

De rekenkamercommissies van Apeldoorn Deventer en Zutphen hebben in kaart gebracht welke verbonden partijen er functioneren, hoe de informatievoorziening aan de raden verloopt en wat de raden met die informatie doen. En passant hebben de commissies in het onderzoek een scherper beeld gekregen hoe de verbonden partijen zijn georganiseerd en in de praktijk werken.

Verbonden partijen kunnen in vier categorieën onderscheiden worden:

- Samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);
- Vennootschappen (NV's, BV's en CV's);
- Stichtingen en verenigingen en
- Publiek private samenwerking (PPS)

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de gemeenschappelijke regelingen (GR) en de vennootschappen. In beide categorieën is in het onderzoek een grote variëteit aangetroffen zowel naar takenpakket als vormgeving van de samenwerking.

1.1 Conclusies

Als belangrijkste conclusies komen uit het onderzoek naar voren:

1. Volgens de wetgever is de WGR de basis om bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Onder de WGR participeren de drie gemeenten in een breed spectrum van samenwerkingsvormen, van licht coördinerend (zonder overdracht van gemeentelijke bevoegdheden) tot zwaar (met overdracht van gemeentelijke bevoegdheden en uitvoering van wettelijke taken).
2. Voor bedrijfsmatige activiteiten bestaat er een voorkeur deze via een privaatrechtelijke samenwerking te besturen. Met een private rechtsvorm kunnen financiële risico's van het opereren in de markt voor de gemeente worden beperkt.
Op deze basis delen de drie gemeenten één samenwerking (NV Luchthaven Teuge). De afvalinzameling is door Deventer en Apeldoorn, resp. Zutphen en een deel van Deventer gezamenlijk op privaatrechtelijke basis georganiseerd (BV Circulus en NV Berkel Milieu). Daarnaast participeren de drie gemeenten individueel in BV's en NV's voor marktgerichte activiteiten.
De sociale werkvoorziening die op zich geschikt is voor een privaatrechtelijke samenwerking, wordt vanwege wettelijke belemmeringen nog volledig (Felua, Delta) of indirect (Sallcon) op basis van de WGR bestuurd.
De feitelijke situatie is dat GR Sallcon de activiteiten van de sociale werkvoorziening heeft ondergebracht in een Naamloze Vennootschap structuur.
3. De GR is een vorm van monistisch bestuur. Het DB wordt gekozen uit het midden van het algemeen bestuur. Bij de onderzochte GR's hebben de commissies geen helder onderscheid in verantwoordelijkheid voor kaderstelling, uitvoering en toezicht tussen dagelijks en algemeen bestuur kunnen vaststellen.

4. Bij de onderzochte vennootschappen daarentegen is een duidelijke scheiding in rolname en sturingslijnen waarneembaar. Commissarissen en aandeelhouders bewaken primair de continuïteit van het bedrijf. Dienstverlening aan gemeenten wordt apart langs de lijn van contracten geregeld (voorbeeld: Circulus en Berkel Milieu).
5. De raden worden langs verschillende lijnen ten aanzien van de GR's geïnformeerd. Een eerste lijn is de verplichte paragraaf in de gemeentelijke begroting en rekening (en voor zover nodig ook in de relevante programma's).
Van de paragrafen Verbonden partijen uit de gemeentelijke begrotingen 2005 voldoen Apeldoorn en Deventer grotendeels en Zutphen niet aan de bedoeling van de wetgever. Een tweede informatielijn is de toezending van ontwerpbegrotingen en vastgestelde rekeningen van GR aan de deelnemende raden.
De bestudeerde regionale begrotingen en rekeningen (2005) kunnen op het punt van meetbaarheid van doelen en resultaten nog sterk worden verbeterd.
De gemeenteraden geven aan de tijd voor beoordeling van de regionale ontwerpbegrotingen te krap te vinden. Ook ontbreekt het vaak aan een goede samenvatting of advies van het college bij het behandelen van regiobegrotingen in de raad(scommissies).
Een derde lijn is de ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de GR of door de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen de eigen gemeente. GR's nemen zelf in toenemende mate initiatieven om gemeenteraden ad hoc te informeren. Deze informatielijn voorziet duidelijk in een behoefte.
Samenvattend stellen de commissies vast dat de gemeenteraden in het algemeen nog ontoereikend, resp. onvoldoende doelgericht over de GR's worden geïnformeerd. Het is zowel een verantwoordelijkheid van de regionale besturen als van de portefeuillehouders, die de gemeente in het regionaal bestuur vertegenwoordigen, om daar verbetering in te brengen.
6. Bij vennootschappen hebben de gemeenteraden beleidsmatig geen directe bemoeienis. De wijze waarop raden over het functioneren van de vennootschappen worden geïnformeerd verschilt van onderneming tot onderneming. Het oordeel over de paragraaf Verbonden partijen onder punt 5 is hier ook van toepassing.
7. Omgekeerd constateren de commissies dat de gemeenteraden geen grote interesse tonen voor de verbonden partijen. Een houding van geen bericht goed bericht overheerst. In geval van incidenten tonen gemeenteraden zich wel alert en kan een verbonden partij hoog op de politieke agenda komen.
In de regio hebben zich de afgelopen jaren enige geografische schaalvergrotingen voltrokken. In het onderzoek is gesignaleerd dat hoe groter de schaal van de samenwerking, hoe minder voeling de gemeenteraden hebben bij de verbonden partij. De schaalvergroting in de veiligheidsregio is daarvan een goed voorbeeld.

1.2 Aanbevelingen

A. Rollen en verantwoordelijkheden

Bij raadsleden bestaat niet altijd een helder begrip hoe de verantwoordelijkheden liggen. De Gemeenschappelijke regelingen zijn verlengd lokaal bestuur. Dit bestuur is en blijft monistisch georganiseerd, zo heeft de minister van BZK in oktober 2005 aan de Tweede Kamer bevestigd.

Meestal wordt het AB van een gemeenschappelijke regeling samengesteld uit vertegenwoordigers van de colleges van de deelnemende gemeenten. Raadsleden mogen lid zijn van het AB van een GR. Uit de interviews is gebleken dat die dubbele pet in het geval van het AB Felua als lastig zo niet als onmogelijk wordt ervaren, doch bij Sallcon is hiervan niets gebleken.

Bij de NV's en BV's ligt de rolverdeling in de praktijk duidelijk. Collegeleden hebben in de onderzochte gevallen nergens een rol als commissaris (dit in lijn met de code Tabaksblatt). Als aandeelhouder (eigenaar) manifesteren collegeleden zich zuiver als hoeders van de continuïteit van het bedrijf (en verantwoorden zij zich naar de raden over de financiële belangen van de gemeente in het bedrijf).

Naast de lijn van het aandeelhouderschap zijn er met dezelfde bedrijven inkooprelaties (opdrachtgever). In de afvalverwerking (Circulus en Berkel Milieu) zijn deze zuiver contractueel vastgelegd. Bij de sociale werkvoorzieningen (Felua, Sallcon en Delta) is een zuivere inkooprelatie nog niet mogelijk omdat de huidige wetgeving nog uitgaat van rechtstreekse financiering door het rijk. In het kader van de nieuwe wet sociale werkvoorziening zal dat veranderen.

Binnen gemeenten zou meer weloverwogen moeten worden besloten welke taken niet in eigen beheer, maar samen met anderen dienen te worden uitgevoerd. Vaak wordt gereageerd op initiatieven "van buiten" zonder daar op te kunnen reageren tegen de achtergrond van eigen criteria. Daarnaast lopen soms taken in en/of samenwerkingsverbanden door, waarvan het nut inmiddels is achterhaald.

Aanbevelingen:

- A.1 Neem kennis en informatie over de verhouding tussen gemeenteraad, college en verbonden partijen standaard in het opleidingspakket van raadsleden op.*
- A.2 Vertegenwoordigers van de gemeente moeten over voldoende kennis en kunde beschikken om hun taak in het bestuur van de verbonden partij uit te oefenen. Bij benoeming van vertegenwoordigers van de gemeente moet deskundigheid van de kandidaat, passend bij de aard van de verbonden partij, bepalend zijn.*
- A.3 Wijs raadsleden bij voorkeur niet aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichthoudende rol te voorkomen.*
- A.4 Maak voor raadsleden beter inzichtelijk welke portefeuillehouder voor welk aspect (bedrijf – beleid) van de verbonden partij aanspreekbaar is.*
- A.5 Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.*

B. Monisme en controle

Binnen de GR wordt het DB samengesteld uit leden van het AB. De rekenkamercommissies hebben in het onderzoek de bevestiging gekregen dat de eindverantwoordelijkheid (het nemen van besluiten over beleid en budgetten) in alle gevallen bij het AB ligt. DB is daarin voorbereider en stuurt de organisatie aan.

In de monistische organisatie is de controlerende rol van het AB een zwak punt. In het onderzoek zijn de commissies echter geen bijzondere maatregelen tegengekomen om de controlerende rol van het AB inhoud te geven.

Aanbevelingen:

- B.1 Zoek naar mogelijkheden om meer functiescheiding aan te brengen in de rolname tussen het DB en het AB van de GR's, met name om de controlerende rol van het AB ten aanzien van het DB beter te borgen;*
- B.2 De gemeenteraden zouden een actieve(re) rol in de ondersteuning van de portefeuillehouder in zijn/haar toezicht op de verbonden partij op zich moeten nemen. De uitwerking van deze aanbeveling kan onderdeel zijn van een onder C bedoeld afsprakenkader.*
- B.3 Laat het AB van de GR's bepalen welke specifieke zaken in de accountantscontrole van de GR-jaarrekening aandacht krijgen en leg de rapporten van bevindingen met de jaarstukken voor aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.*

C. Raden op afstand – informatievoorziening en betrokkenheid

Gemeenteraden staan soms op grote afstand van het functioneren van de verbonden partij. De rekenkamercommissies zien dat niet als een probleem, mits de raden kunnen vertrouwen op de kwaliteit van zowel het bestuur als van de informatie die zij over de verbonden partijen tot zich krijgen.

Wat de informatievoorziening aan de raden betreft geldt het adagium: niet meer maar beter. Er is behoefte aan goede afspraken over situaties waarin de raden actief betrokken wensen te worden bij het beleid, de financiën en met name de risico's van de verbonden partij.

Een dergelijk afsprakenkader specifiek voor de verbonden partijen is niet voorhanden.

Wel kent elke gemeente zijn eigen regels omtrent de actieve informatieplicht van college naar raad.

Aanbevelingen ten aanzien van de GR's:

C.1 Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.

Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.

C.2 Geef gemeenteraden minimaal een maand tijd een zienswijze ten aanzien van de begroting (en zo nodig de rekening) te geven. Raden moeten daarbij actiever ondersteund worden door advisering vanuit het college en de eigen ambtelijke organisatie.

Aanbevelingen ten aanzien van alle verbonden partijen:

C.3 Voorzie in de behoefte van gemeenteraden om snel en volledig door de betrokken portefeuillehouder (AB-lid, DB-lid, aandeelhouder) geïnformeerd te worden over bijzondere ontwikkelingen binnen het GR-bestuur, resp. de vennootschap. Leg de verwachtingen omtrent deze specifieke informatieplicht in een afsprakenkader vast.

Zo moeten gemeenteraden in het algemeen door de eigen vertegenwoordigers in het bestuur, resp. de aandeelhoudersvergadering eerder betrokken worden bij op komst zijnde belangrijke wijzigingen in het beleid en de financiering van verbonden partijen. Gemeenteraden moeten tijdig kunnen anticiperen en niet in de besluitvorming voor het blok worden gezet.

Gemeenteraden moeten direct geïnformeerd worden over financiële risico's of financiële verplichtingen die zich buiten de reguliere informatievoorziening (begroting en jaarrekening) voordoen.

Samenvattend pleiten de rekenkamercommissies voor heldere afspraken. In het algemeen en per verbonden partij wordt vastgelegd waarover, wanneer en op welke wijze de gemeenteraad actief wordt geïnformeerd en wordt geconsulteerd. Periodiek, b.v. eens per 4 jaar, wordt nagegaan of deze afspraken aanpassing behoeven.