

Aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 21 maart 2011

Ref. : H.W.M. Wouters
Tel. : 073-6159770
Fax :
E-mail : e.wouters@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Onderzoek verbonden partijen (eindrapportage)

Geachte raad,

Inleiding

Hierbij ontvangt U de eindrapportage van de rekenkamercommissie over het onderzoek naar verbonden partijen binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. In deze rapportage betrekken wij tevens het door het college uitgewerkte nieuwe beleidskader voor de verbonden partijen.

Met deze eindrapportage wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad ondersteunen bij de oordeelsvorming of voldoende invulling wordt gegeven aan de toezichthoudende en controlerende rol van de gemeente op taken die door verbonden partijen buiten de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, maar waarop de gemeente wel (geheel of gedeeltelijk) aanspreekbaar is.

De rekenkamercommissie concludeert dat het college in de afgelopen periode een uitgebreid pakket aan (nieuw) beleid en vernieuwde regelgeving heeft ontwikkeld op het gebied van verbonden partijen. Hiermee zijn goede stappen gezet. Maar op enkele punten zijn in onze ogen nog verdere verbeteringen mogelijk:

- het beter en actiever benutten van de bestaande mogelijkheden tot sturing van verbonden partijen door de gemeenteraad;
- het bevorderen van de eigen verantwoording en het werken met normenkaders door de verbonden partijen zelf;
- het risicobeheer bij verbonden partijen en
- het inzicht in de mogelijke belangen- en rolconflicten bij ambtelijke vertegenwoordigers in bestuursfuncties van verbonden partijen.

De voorliggende brief is in conceptvorm voorgelegd aan het college, in het kader van de hoor- en wederhoorprocedure. De reactie van het college is bijgevoegd (bijlage 2), evenals een nawoord van de commissie (bijlage 3).

In deze rapportage gaan wij achtereenvolgens in op de voorgeschiedenis van dit onderzoek, onze bevindingen met betrekking tot de afweging tot deelname, verankering van sturing, verantwoording en toezicht, de rolverdeling m.b.t. verbonden partijen en tot slot onze conclusie en aanbevelingen.

Voorgeschiedenis

Op 4 februari 2010 stuurden wij een 'tussenstand' met betrekking tot het onderzoek Verbonden Partijen naar de raadscommissie Financiën, Economie en Sociale Zaken. In deze tussenstand beschreven wij de achtergronden, doelen en probleemstelling van het onderzoek. Ook gaven wij een voorlopige tussenstand met betrekking tot onze bevindingen.

Kort samengevat meldden wij in de genoemde brief het volgende. De rekenkamercommissie wil met het onderzoek 'Verbonden Partijen' de raad inzicht bieden in de manier waarop de gemeente 's-Hertogenbosch haar verbonden partijen aanstuurt, op basis van welke informatie dit gebeurt en aangeven welke bestuurlijke en financiële risico's daarbij aan de orde zijn.

Met deze eindrapportage geeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad de gelegenheid om vast te stellen of voldoende invulling wordt gegeven aan de toezichthoudende en controlerende rol van de raad met betrekking tot taken die weliswaar niet binnen de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, maar waarop de gemeente wel (geheel of gedeeltelijk) aanspreekbaar is.

Bevindingen

Zoals vermeld baseren wij voorliggende eindrapportage op het nieuwe beleidskader dat het college op 11 januari 2011 naar uw raad stuurde. Inmiddels heeft het college op 11 januari 2011, zo hebben wij geconstateerd, ook een nieuw intern Uitvoeringsprotocol 2011 geaccordeerd. In het algemene zin zijn wij van mening dat het voor de raad om veel informatie gaat, van technische aard, die niet eenvoudig te doorgronden is.

De rekenkamercommissie constateert dat het college in de afgelopen periode, na onze brief met voorlopige bevindingen, veel in gang heeft gezet. Voor uw raad ligt er nu een uitgebreid pakket aan beleid en vernieuwde regelgeving op het gebied van verbonden partijen.

Hieronder gaan wij in op onderdelen van het nieuwe beleidskader. Bij onze beoordeling gaan wij uit van een normenkader voor verbonden partijen, dat wij in bijlage 1 hebben uitgewerkt. Wij volgen de indeling van dit normenkader.

1. Afweging tot deelname

De rekenkamercommissie vindt het van belang dat de gemeente zorgvuldig overweegt of deelname aan een verbonden partij de aangewezen weg is om een gemeentelijk (beleids)doel te bereiken. Eenmaal deelnemer aan een verbonden partij, is periodiek (her)overweging belangrijk, waarbij steeds de vraag wordt gesteld: wat is het nut en de noodzaak van deze deelneming (nog) en welke kosten en baten staan daar tegenover?

Het college geeft in zijn raadsvoorstel en appendix getiteld 'Tien uitgangspunten voor beleid' aan dat een periodieke heroverweging van het publieke belang, de publieke taak, de uitvoering door de verbonden partijen en gemeentelijke sturing en toezicht essentieel zijn. Eenmaal per vier jaar zal ten aanzien van alle bestaande verbonden partijen het bestaansrecht van deelname worden gezien. Als uitvloeisel van de recente evaluatie 2010 (zie raadsinformatiebrief) is geconcludeerd dat vier verbonden partijen geschrapt kunnen/moeten worden uit het totale bestand van 31. Het college heeft beoordelingscriteria opgesteld voor eventuele nieuwe deelnemingen. Daarnaast heeft zij een 'afwegingskader bij deelname, heroverweging en evaluatie verbonden partij' vastgesteld (bijlage 1 bij appendix raadsvoorstel). Het college geeft in de toelichting daarop aan dat: "... een keuze voor (behoud van) een verbonden partij ten principale politiek-bestuurlijk van aard is. Hierbij dient

onderkend te worden dat er situaties zijn waarin wij voor het instrument verbonden partij kiezen omdat er geen betere mogelijkheid is ('negatieve' motivering). Dit komt voor bij publiekrechtelijke bevoegdheden en bij zaken waarin geen marktconcurrentie kan worden georganiseerd" (pagina 3 appendix raadsvoorstel).

De rekenkamercommissie is van mening dat het college dit onderwerp gedegen heeft uitgewerkt. Er ligt nu een duidelijk afwegingskader voor deelname aan verbonden partijen en voor evaluatie/heroverweging van die deelname. Op basis daarvan kunnen afzonderlijke beslissingen van het college door de raad getoetst worden.

2. Verankering van sturing

In raadsvoorstel en appendix wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheden van raad en college ten aanzien van verbonden partijen. Uw raad kan niet rechtstreeks ingrijpen bij verbonden partijen, meldt het college. Het college vertegenwoordigt de gemeente. De sturingsmogelijkheden van het college richting een verbonden partij zijn afhankelijk van de vorm, het aantal deelnemers en van de formele afspraken in het statuut of de regeling. De sturing en controle door de raad vinden globaal op dezelfde wijze plaats als wanneer de taak door de eigen gemeentelijke afdeling wordt uitgevoerd of wordt uitbesteed. Verder meldt het college aan uw raad: "Wanneer de participatie in een verbonden partij voor onze gemeente mogelijk tot ingrijpende gevolgen leidt of er zich aanzienlijke risico's voordoen, dan wordt u hiervan in kennis gesteld en krijgt u de gelegenheid zich hierover uit te spreken. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurd bij de verkoop van Essent in mei 2009."

In onze tussenbalans hadden wij de voorlopige bevinding gepresenteerd dat de raad via een Nota Verbonden Partijen zijn mogelijkheden van toezicht en controle op het gebied van verbonden partijen beter zou kunnen benutten dan op dat moment het geval was. Inmiddels is er een raadsvoorstel met (nieuwe) kaders en uitgangspunten van beleid aangeboden. De rekenkamercommissie is van mening dat deze kaders en uitgangspunten een goede stap vooruit zijn en beveelt de raad aan om de daarin verankerde mogelijkheden van sturing (verlenen van toestemming in bepaalde gevallen, uiten van wensen en bedenkingen) goed te benutten. Dit geldt ook voor de mogelijkheden van sturing zoals die in de reguliere planning- en controlcyclus zijn verankerd. Er wordt standaard een bijlage 'verbonden partijen' bij het jaarverslag opgenomen (op cd-rom). Hoewel de daarin opgenomen informatie in onze ogen een prominenter plaats in het totaal van de informatieverstrekking verdient, biedt deze op zich een mogelijkheid om het college over de verbonden partijen te bevragen en zo nodig daarover besluiten te nemen.

3. Verankering van verantwoording

In het nieuwe beleidskader is beschreven dat "het uitgangspunt voor de invulling van de actieve informatieplicht is dat de communicatie en informatiestroom via de paragraaf verbonden partijen loopt (als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus). Supplementair hieraan zal het college, als daar aanleiding voor is, gebruik maken van raadsinformatiebrieven om de raad te informeren."

In de evaluatie 2010 meldt het college het volgende. "In onze omgang met verbonden partijen is sturing en toezicht van groot belang. Vanuit onze rol als opdrachtgever/klant van de verbonden partij willen we weten of de, met de verbonden partij beoogde, gemeentelijke doelen bereikt worden. En of de partij de afgesproken diensten of producten levert en of het de gemeente niet te veel kost. Over al

deze zaken leggen wij als college verantwoording af. In de paragraaf Verbonden Partijen zijn dit soort gegevens dan ook terug te vinden. Welke gegevens exact in de paragraaf opgenomen staan ligt als kader in het raadsvoorstel voor, evenals de manier van informatieverstrekking.”

In het raadsvoorstel wordt voorgesteld om in het gemeentelijke jaarverslag per verbonden partij de volgende gegevens op te nemen:

- “- de naam en vestigingsplaats;
- de deelnemende partijen;
- het publieke belang (het doel);
- het bestuurlijke belang;
- het financiële belang;
- het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan begin en eind van het begrotingsjaar;
- het resultaat en de voortgang van de verbonden partij;
- een opgave van directie, commissarissen en gemeentelijke vertegenwoordigers;
- de beleidsmatige resultaten in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen;
- de risico's en kansen van de verbonden partij;
- recente veranderingen die zich hebben voorgedaan in de verbonden partij.”

Wij kunnen ons overigens voorstellen dat hier nog aan wordt toegevoegd:

- “- looptijd/mogelijke opzeggingstermijn”.

4. Verankering van toezicht

De rekenkamercommissie is van mening dat de aard en intensiteit van verantwoording en toezicht dienen samen te hangen met de afstand die er tussen de gemeente en de verbonden partij bestaat. Wij hebben geconstateerd dat er binnen de gemeentelijke organisatie (Ambtelijk Beheer Deelnemingen - ABD en vakdiensten) volgens dit principe wordt gewerkt. Overigens: deelname aan het ABD vergt veel van de betrokken medewerkers, aan kennis en vaardigheden op het gebied van onder andere relatiemanagement. De vraag kan gesteld worden in welke mate de reguliere informatieverstrekking aan de raad ook volgens hetzelfde principe moet worden ingericht. Het gaat hier om de vraag of er over de zogenaamde beleidsdeelnemingen (in vennootschapsvorm) niet meer en andere informatie moet worden verstrekt dan bijvoorbeeld over de gemeenschappelijke regelingen. Of om de vraag of er over deelnemingen met een hoog risico niet anders geïnformeerd moet worden dan over deelnemingen met een laag risico. De rekenkamercommissie realiseert zich dat de principiële rolverdeling tussen raad en college op het gebied van verbonden partijen in de aangeboden kaders formeel en uniform is vastgelegd en dat deze ook het uitgangspunt moet zijn van de verantwoording richting uw raad. Wij vinden dat de gemeenteraad hierin niet anders gepositioneerd zou moeten of hoeven te worden.

De stukken van het college lijken, binnen de uitgangspunten van gemeentelijk toezicht, uit te gaan van een reguliere basis van vertrouwen richting verbonden partijen. Als onverwachte ontwikkelingen zich voordoen kan er aanleiding zijn van intensiever toezicht en aanvullende informatieverstrekking aan de raad. Op zich is daar niets mis mee. Voor de precieze invulling van het toezicht zijn in Nederland nu eenmaal geen eenduidige 'governance' regels. Het is wel mogelijk de verbonden partijen aan te zetten tot een andere invulling van het afleggen van verantwoording. Wij willen aanbevelen dat het college bij de verbonden partijen bevordert dat zij meer proactief werk maken van het afleggen van verantwoording, zeker in gevallen van beleidsrelevante of risicovolle activiteiten. Ons is uit de onderzochte stukken niet gebleken dat dit gebeurt. Bij vertrouwen hoort naar onze mening ook een actieve verantwoording naar de samenleving en andere organisaties, waarvan ook de gemeenteraad (indirect) kan kennis nemen.

De rekenkamercommissie is daarnaast van mening dat het college in algemene zin meer kan bevorderen dat de verbonden partijen, vanuit de context van vertrouwen, binnen bepaalde eigen (normen)kaders gaan werken. Enkele voorbeelden: (1) dat de verbonden partijen zelf gedragscodes over integriteit, normen voor passende beloning, e.d. gaan ontwikkelen. (2) Dat verbonden partijen op meer dan één manier verantwoording afleggen richting gemeente. Denkbaar is dat verbonden partijen bijvoorbeeld eenmaal per jaar (een delegatie uit) de gemeenteraad in een informeel gesprek informeren. (3) Dat verbonden partijen zich onderwerpen aan benchmarks waarin zij worden vergeleken met hun 'peers' (vergelijkbare organisaties in andere gemeenten), onder meer wat betreft de (kwaliteit van het) interne toezicht. Het is ons uit de stukken niet gebleken dat het college deze aanvullende manieren van verantwoording in beschouwing heeft genomen.

Het college heeft in de evaluatie 2010 (raadsinformatiebrief) ook het risicomanagement meegenomen. Het college meldt dat er voldoende zicht is op het risicobeheer bij de verbonden partijen. Desalniettemin neemt het college zich voor om risicomanagement structureel in alle toekomstige evaluaties in te bouwen. Het is goed dat het college dit nu aankaart. De rekenkamercommissie beveelt uw raad aan om hier zorgvuldig en regelmatig bij stil te staan en te vragen om een systematische en voor uw raad inzichtelijke analyse, waarbij vooral ook de verbonden partijen waarvoor de gemeente het meest aansprakelijk is en/of waarmee de gemeente het grootste risico loopt, aan de orde worden gesteld. Wij zijn het overigens eens met de opvattingen van het college over de noodzaak van toezichthoudende organen bij alle verbonden partijen en over de wijze van besluitvorming rond indirecte deelnemingen. Tot slot willen wij verwijzen naar ons onderzoek naar het risicomanagement bij de gemeente 's-Hertogenbosch, dat wij u op korte termijn zullen toesturen.

5. Rolverdeling

Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het College zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In de eigenaarsrol beslist het College over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van opdrachtgever streeft het College naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van de verbonden partij als zelfstandig orgaan.

Het college heeft in zijn nieuwe uitvoeringsprotocol 2011 regels gesteld over de afvaardiging van bestuurders en ambtenaren in bestuursfuncties van verbonden partijen. Het college kan bij privaatrechtelijke verbonden partijen ambtenaren benoemen als lid van de Raad van Commissarissen, Raad van Toezicht, directie of stichtingsbestuur. Het college draagt alleen ambtenaren voor als is voldaan aan een aantal condities, welke zijn omschreven in het protocol. Vooral voor de zogenaamde beleidsdeelnemingen (met name de PPS-constructies) worden ambtenaren aangewezen om de gemeente te vertegenwoordigen. Ook in beheersdeelnemingen kan benoeming van een ambtenaar (niet commissaris of toezichthouder) gewenst zijn, aldus het college. Wat betreft de verdere condities voor afvaardiging schrijft het college schrijft in het protocol onder meer voor dat de ambtenaar die zitting heeft als commissaris/toezichthouder/bestuurder geen adviesrol of verantwoordingspositie heeft richting het college van B&W inzake de betrokken verbonden partij.

Op dit moment zijn in de gemeente 's-Hertogenbosch zeven ambtenaren in functie als commissaris in een verbonden partij (verdeeld over vijf deelnemingen). Het betreft hier allemaal beleidsdeelnemingen. Twaalf ambtenaren zijn aangesteld als directeur van een deelneming of als bestuurder in een stichting (verdeeld over negen verbonden partijen).

De rekenkamercommissie is van mening dat het college op dit punt heeft getracht in de interne regels zoveel mogelijk rolconflict en belangenverstremming te voorkomen. Het college kiest er nadrukkelijk voor om ambtenaren voor te (blijven) dragen in RVC, RvT, directie of stichtingsbestuur van privaatrechtelijke verbonden partijen.

Formeel zijn hier geen belemmeringen en deze praktijk is ook te verdedigen als men beseft dat in de alternatieve omstandigheid van volledig onafhankelijke bestuurders, de gemeente zich aanvullend moet zien te verzekeren van het 'inlevingsvermogen' van deze bestuurders in de specifieke gemeentelijke belangen. De rekenkamercommissie wil echter nog wijzen op het volgende punt. Wij vragen ons af of voldoende is gewaarborgd dat ambtenaren die worden afgevaardigd in deelnemingen (RvC, bestuur, RvT e.d.) niet persoonlijk 'in de knel' kunnen komen waar het gaat om het 'verzoenen' van de eigen belangen van de gemeente en die van de verbonden partij. In het interne Uitvoeringsprotocol staat (pagina 8): "de ambtenaar die zitting heeft als commissaris/toezichthouder/ bestuurder meldt een dreigende belangentegenstelling bij het college. Dit kan er toe leiden dat een andere functionaris, voor de duur van het tegengestelde belang, de ambtelijke taken overneemt. Voorkomen moet worden dat de aanwezigheid van meerdere belangen tot tegenstrijdigheden of (de schijn van) rolverwarring kan leiden." Deze bepaling voorkomt in onze ogen niet dat het handelen in het belang van de onderneming versus het zijn van ambtenaar van de gemeente tot persoonlijke belangen- en rolconflicten kan leiden. Wij betwijfelen of voldoende is gewaarborgd dat het optreden van ambtenaren in bestuursfuncties van verbonden partijen niet tot mogelijke persoonlijke conflictsituaties leidt. Wij bevelen aan om dit aspect van het gemeentelijke deelnemingenbeleid als bijzonder onderwerp te onderzoeken, door vast te stellen of zich op dit punt in het recente verleden geen knelpunten hebben voorgedaan waaruit lering getrokken moet worden en op basis waarvan eventueel aanvullende bepalingen opgesteld moeten worden.

Conclusie en aanbevelingen

De rekenkamercommissie concludeert dat het college in de afgelopen periode een uitgebreid pakket aan (nieuw) beleid en vernieuwde regelgeving heeft ontwikkeld op het gebied van verbonden partijen. Er zijn echter nog verbeteringen mogelijk op het gebied van:

- het beter en actiever benutten van de bestaande mogelijkheden tot sturing ten aanzien van verbonden partijen;
- het bevorderen van de eigen verantwoording en het werken met normenkaders door de verbonden partijen zelf;
- het risicobeheer bij verbonden partijen en
- het inzicht in de mogelijke belangen- en rolconflicten bij ambtelijke vertegenwoordigers in bestuursfuncties van verbonden partijen.

Samenvattend, bevelen wij uw raad het volgende aan:

1. De in de nieuwe kaders verankerde mogelijkheden van sturing (verlenen van toestemming, uiten van wensen en bedenkingen) te benutten. Dit geldt ook voor de mogelijkheden van sturing zoals die in de reguliere planning- en controlcyclus zijn verankerd. Het is daarbij gewenst dat het college de raad in groter detail informeert, samenhangend met beleidsrelevantie en risico.

2. Het college op te dragen dat het bij de verbonden partijen bevordert dat zij meer proactief werk maken van het afleggen van de eigen verantwoording tegenover de samenleving, zeker in gevallen van beleidsrelevante of risicovolle activiteiten
3. Het college op te dragen dat het meer in algemene zin bevordert dat de verbonden partijen, vanuit de context van vertrouwen, binnen bepaalde eigen (normen)kaders gaan werken.
4. Zorgvuldig en regelmatig stil te staan bij het risicobeheer bij verbonden partijen en te vragen om een systematische en voor uw raad inzichtelijke analyse. Daarin vooral ook de verbonden partijen waarvoor de gemeente het meest aansprakelijk is en/of waarmee de gemeente het grootste risico loopt, aan de orde te stellen.
5. Het aspect van de mogelijke persoonlijke belangen- en rolconflicten bij benoeming van ambtelijke vertegenwoordigers in bestuursfuncties van verbonden partijen als bijzonder onderwerp te onderzoeken en waar nodig met aanvullende bepalingen te komen.

Tot slot

Wij hopen u met deze rapportage van dienst te zijn. Wij zijn graag bereid om de inhoud van deze brief nader toe te lichten en te bespreken.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,



Drs. R.C.D. Berndsens MPA, voorzitter

BIJLAGE 1

Normenkader

1. Wettelijke kaders¹

- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Financiële verordening, regeling beheer- en verantwoordingsplicht deelnemingen 2005

2. Procesverloop²

Afweging tot deelname

Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat het de risico's ten aanzien van verbonden partijen zo goed mogelijk beheerst. Dit betekent in eerste instantie dat er een goede afweging wordt gemaakt om voor uitvoering van beleid door deelneming aan verbonden partijen te kiezen. Gezien de risico's die verbonden partijen met zich brengen, dienen de voordelen substantieel te zijn. De optie van deelneming aan een verbonden partij moet hierbij worden afgewogen tegen de opties uitvoering in eigen beheer en uitbesteding.

De overweging die hierbij centraal dient te staan is of door deelname aan een verbonden partij de gemeentelijke doelen het best gerealiseerd worden en of dit op de meest efficiënte manier zal gebeuren. Het publieke belang moet gediend worden met de gemeentelijke deelname aan een verbonden partij. Het is van belang dat het bestuur van de gemeente bij de afweging tot deelname helder voor ogen heeft wat het wil bereiken met de deelname. Dit beoogde doel moet een centrale plaats krijgen in de gemeenschappelijke regeling.

Verankering van sturing

Indien op basis van deze afweging wordt gekozen voor deelname aan een verbonden partij, moeten taken en bevoegdheden tussen verbonden partij en gemeente goed worden vastgelegd. Hoe verder op afstand gemeentelijke taken zijn gezet, hoe beter de sturing geregeld moet zijn. Het algemene doel dat de verbonden partij kent, kan door de verschillende partijen op verschillende manieren worden uitgelegd of zelfs door de verbonden partij naast zich neer worden gelegd. Om te garanderen dat de regeling voldoet en zal blijven voldoen aan de eisen van de deelnemende gemeente, dienen ook hoofd- en subdoelen helder te worden vastgelegd.

Het is van belang dat de gemeenteraad algemene uitgangspunten op dit gebied vastlegt. Zeker voor een gemeente die voor een aanzienlijk deel is aangewezen op samenwerking, is dat van essentieel belang. De raad kan bijvoorbeeld in een nota zichzelf kaders opleggen rond het aangaan van een relatie met een verbonden partij en opnemen welke toezichhoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden de gemeente heeft. Op deze wijze verplicht de gemeenteraad zich tot een heldere rol- en doelomschrijving, wat ook een beter inzicht geeft in de sturingsmogelijkheden voor de raad.

¹ Deze zijn vooral behandeld in de 'tussenstand' d.d. 4 februari 2010.

² Normenkader uit onderzoek Delftse Rekenkamer, mei 2007, 'Doe-Mee onderzoek' Verbonden Partijen (uitgevoerd in 22 gemeenten door De Lokale Rekenkamer) en gehanteerd in diverse andere rekenkameronderzoeken.

Verankering van verantwoording

De volgende stap is om als gemeente voorwaarden te scheppen waarmee de sturing wordt beheerst. Een gemeente verkrijgt grip als ze inzicht heeft in het behalen van de doelen en in de besteding van het geld. Voor een beheerste sturing is het van belang dat inzichtelijk is wat er van de verbonden partijen verwacht kan worden en wat daar de financiële consequenties van zijn. Afspraken rond het omgaan met risico's horen erbij. Indien de gemeenteraad zijn doelen wil wijzigen, is het zowel voor de partij als voor de raad van belang inzichtelijk te hebben wat de financiële implicaties hiervan zijn. Een verbonden partij krijgt zo reële kaders of doelstellingen aangereikt en de gemeenteraad zal niet met onvoorziene financiële risico's worden geconfronteerd.

Het is van belang dat het gemeentelijk apparaat tijdig stukken krijgt aangereikt van de regeling, zodat de organisatie de tijd heeft om een advies voor de bestuurlijk vertegenwoordiger op te stellen. Met de juiste informatie verbetert ook de kwaliteit van sturing door deze persoon binnen het bestuur.

Verankering van toezicht

Het bewaken van het doelmatig functioneren van een verbonden partij, wordt niet alleen bereikt door het opleggen van verplichtingen aan de regeling. De gemeente dient actief toezicht te houden en de verbonden partij te controleren. Dit wordt mogelijk gemaakt door een georganiseerde informatieoverdracht vanuit de ambtelijke organisatie naar de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur. Kwalitatief toezicht wordt gewaarborgd door zowel beleidsinhoudelijke, als financiële medewerkers naar de informatiestukken te laten kijken om te bezien of er afwijkingen zijn. Het is essentieel dat de gemeente genoeg kennis bezit om als opdrachtgever goed te kunnen sturen en toezicht te houden.

Rolverdeling

College - Het doel van deelname aan een verbonden partij is het uitvoering geven aan gemeentelijk beleid. In het duale stelsel is het de taak van het college om te beslissen hoe, binnen de door de raad gestelde kaders, uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid. In principe ligt de beslissing tot deelname aan een privaatrechtelijke verbonden partij bij het college. Ten aanzien van deelname aan publiekrechtelijke verbonden partijen (meestal gemeenschappelijke regelingen) dient in de meeste gevallen de raad een besluit te nemen of instemming te verlenen.

Als de verbonden partij eenmaal functioneert, is het de taak van het college toezicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Dit wordt beter mogelijk naarmate de bestuurder inzicht krijgt in de verbonden partij. De afgevaardigde bestuurder dient de raad actief te informeren over de activiteiten en prestaties van de verbonden partij en hij dient aan de verbonden partij de kaders van de raad te communiceren.

Gemeenteraad - Het is meestal het college dat voorstelt deel te nemen aan een verbonden partij, maar het is de taak van de raad aan te geven wat de kaders zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren. Deze kaders blijken uit algemene sturingsdocumenten, zoals de programmabegroting en beleidsnota's. Hier stelt de raad vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden. Zijn deze doelen niet vastgelegd, dan is een verbonden partij in feite een lege huls. Wil een raad dus kunnen sturen op een regeling, dan dient hij vooraf het doel te hebben bepaald.

Als het doel is bepaald, is het aan de raad om toe te zien op de realisatie van de doelen. In het BBV is bepaald welke informatie de raad in ieder geval dient te ontvangen, bijvoorbeeld via de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken. De wet maakt het verder mogelijk voor de raad om eisen in de financiële verordening op te nemen ten aanzien van de informatie die hij verder wenst te

ontvangen. Bijvoorbeeld rond de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.

Ook kan de raad door middel van een standaard format voor de paragraaf verbonden partijen vastleggen hoe hij wenst dat de informatie gepresenteerd wordt. Daarnaast kan de raad aangeven of hij tussentijdse rapportages wenst te ontvangen en met welke frequentie. Standaardeisen rond het voorleggen van de begroting en wijzigingen van de regeling dienen te zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling zelf (of de statuten), zoals het aanbieden van de conceptbegroting aan de raad zodat zij hierop zienswijzen kunnen indienen. Specifieke kaders kunnen door de raad per verbonden partij worden gesteld.

Daarnaast heeft de raad een controlerende rol. De raad zal willen controleren of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle.

BIJLAGE 2

Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Aan de rekenkamercommissie
van de gemeente 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 25 maart 2011
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : BZ/BO
Datum : 5 april 2011

Ref. : M. Wehrung
Tel. : 073-6159570
Fax : 073-6155538
E-mail : m.wehrung@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Collegereactie rapport rekenkamercommissie onderzoek
verbonden partijen

Geachte rekenkamercommissie,

We vinden het waardevol dat u ons beleid rondom de verbonden partijen zo positief beoordeelt. Bovendien komt het momentum van rapporteren gelegen: de kaders dienen immers nog door de raad vastgesteld te worden. U stelt de raad in de gelegenheid uw onafhankelijke onderzoeksbevindingen mee te wegen in zijn meningsvorming. Zeker ook gezien de complexiteit van het onderwerp is uw oordeel welkom.

We onderschrijven uw standpunt dat het nieuwe beleidskader een verbeterslag impliceert. We zijn, met u, van mening dat aanscherping van de kaders gewenst is. Dit heeft geresulteerd in het raadsvoorstel *Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch*. Ook in de uitvoering door ons college hebben we een aantal verbeteringen doorgevoerd (opgenomen in het uitvoeringsprotocol). Ook dit protocol hebt u meegenomen in uw onderzoek.

Inhoudelijk delen we het overgrote deel van uw conclusies. We gaan hier op een paar aanbevelingen kort in. Met sommige zijn we het niet helemaal eens of willen we u nog een suggestie doen.

> U beveelt aan het onderwerp 'looptijd/mogelijke opzegtermijn' toe te voegen aan de paragraaf verbonden partijen.

Wij zijn van mening dat een verbonden partij niet gekoppeld is aan tijd. Je kiest voor een verbonden partij als middel tot doelrealisatie. In het overgrote deel is dit vooraf niet in tijd te plaatsen. Het gaat om het publieke belang dat je wilt realiseren. Dit staat dan ook in de paragraaf verbonden partijen opgenomen. Bovendien evalueren we juist het publieke belang iedere vier jaar. Daarbij uiteraard de contractuele verplichting die soms ten grondslag ligt aan de verbonden partij in aanmerking nemend.

> U adviseert ons de verbonden partijen te vragen meer werk te maken van hun verantwoording. Zeker in het geval van beleidsrelevante of risicovolle activiteiten. Gelijktijdig geeft u aan dat u niet weet óf wij dat al doen.

Bij specifieke omstandigheden vragen wij zeer zeker extra verantwoordingsgegevens. Onder meer bij de ZNTM bv. Bij de opstart van deze bv is afgesproken dat wij de eerste jaren niet alleen de jaarcijfers, maar ook de halfjaarcijfers ontvangen. Met andere woorden, indien nodig maken we aanvullende afspraken met verbonden partijen.

> U bent van mening dat verbonden partijen actief verantwoording dienen af te leggen naar de samenleving en andere organisaties.

Verbonden partijen leggen verantwoording af aan de aandeelhouders. Vanuit die positie leggen wij verantwoording af over de doelrealisatie aan uw raad. En daarmee indirect ook aan de samenleving.

> U doet de suggestie dat de verbonden partijen jaarlijks in contact treden met raadsleden. Wij beschouwen dit type contact als monistisch. Dit past niet binnen de rolverdeling op basis van de duale verhoudingen.

> U adviseert dat de verbonden partijen zelf gedragscodes over integriteit, beloningsnormen e.d. gaan ontwikkelen.

We willen u hier attenderen dat landelijk, juist op dit terrein, veel aandacht is. We roepen hier onder meer de code Tabaksblatt, governance-normen en de Balkenende-norm in gedachte.

> U onderschrijft ons standpunt over ambtelijke voordrachten en ziet hier de meerwaarde van. Gelijktijdig maakt u zich nog zorgen over eventuele persoonlijke conflictsituaties die zich zouden kunnen voordoen.

We zijn enkele maanden geleden nagegaan of zich dit type situaties heeft voorgedaan sinds de vorige evaluatie in 2005. Dat is niet het geval.

> U adviseert te onderzoeken of aanvullende bepalingen nodig zijn om persoonlijke conflictsituaties te voorkomen. U refereert hierbij aan één voorwaarde in het uitvoeringsprotocol. *“De ambtenaar die zitting heeft als commissaris/toezichthouder/bestuurder meldt een dreigende belangentegenstelling bij het college. Dit kan ertoe leiden dat een andere functionaris, voor de duur van het tegengestelde belang, de ambtelijke taken overneemt. Voorkomen moet worden dat de aanwezigheid van meerdere belangen tot tegenstrijdigheden of (de schijn van) rolverwarring leiden”.*

We willen u erop attenderen dat in totaliteit tien condities voor ambtelijke voordrachten in het uitvoeringsprotocol staan genoemd. We hebben vertrouwen dat deze condities samen potentiële persoonlijke conflictsituaties voorkomen. Bovendien wordt dit element in iedere evaluatie expliciet beoordeeld. We informeren de raad hier iedere vier jaar over.

> Qua methodiek koppelt u ons raadsvoorstel *Kaders verbonden partijen* en het uitvoeringsprotocol aan een normenkader.

Hoewel dit normenkader voor het overgrote deel overeen komt met onze eigen kaders begrijpen we uw methodiek niet helemaal. U geeft bijvoorbeeld niet aan waarom u voor dit specifieke Delftse kader kiest. Is Delft vergelijkbaar met 's-Hertogenbosch voor wat betreft verbonden partijen? Evenmin geeft u aan waar nu precies de verschillen liggen met ons kader. We zouden verwachten dat u deze keuze nader toelicht. Overigens lijkt in het Delftse kader te staan, dat de gemeenteraad kaders stelt voor

'individuele' verbonden partijen. Wij zijn daarentegen van mening dat de gemeenteraad een rol heeft bij de kaderstelling op beleidsniveau en op het niveau van doelrealisatie.

Tot zover onze reactie op uw rapport. We willen u tot slot laten weten dat we afzien van een aanvullend schrijven aan de raad over dit onderzoek. We zijn van mening dat zowel uw rapport als ons eigen raadsvoorstel *Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch* voldoende duidelijkheid verschaft.

Indien u nog vragen hebt gaan we hier uiteraard graag nog met u over in gesprek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch
De secretaris, De burgemeester,

Mr.drs.I.A.M. Woestenberg mr.dr. A.G.J.M. Rombouts

BIJLAGE 3

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op onze rapportage 'Verbonden Partijen'.

Het doet de commissie deugd dat onze rapportage naar de mening van het college geen feitelijke onjuistheden bevat.

Het college reageert op enkele aanbevelingen uit de rapportage. Met sommige is het college het niet helemaal eens of wil het nog een suggestie doen. De rekenkamercommissie hecht er aan om enkele van deze onderwerpen nader te lichten.

- Het college reageert op de aanbeveling om 'looptijd/mogelijke opzeggingstermijn toe te voegen aan de paragraaf verbonden partijen. Het college vindt dat een verbonden partij vooraf niet te koppelen is aan tijd en meldt dat het publieke belang elke vier jaar geëvalueerd wordt.

De rekenkamercommissie vindt dat een verbonden partij in principe eindig moet zijn. Bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen zou een verwachte termijn aangegeven moeten worden. Wanneer denken we dat het doel is bereikt?

- Het college reageert op de opvatting van de rekenkamercommissie dat verbonden partijen actief verantwoording af dienen te leggen naar de samenleving en andere organisaties. Het college is van mening dat zij dit doen aan de aandeelhouders en via de aandeelhouders aan uw raad en de samenleving.

Dat is waar. Toch vindt de commissie dat de verbonden partijen, zeker gegeven de soms grote belangen en risico's, ook op een andere, meer proactief en rechtstreeks verantwoording af kunnen leggen. Het college zou dit kunnen stimuleren, zeker waar sprake is van beleidsrelevante of risicovolle activiteiten.

- De rekenkamercommissie doet de suggestie dat verbonden partijen jaarlijks in contact treden met raadsleden en deze in een informeel gesprek informeren. De commissie ziet dit als één van de mogelijke aanvullende vormen van het afleggen van verantwoording door verbonden partijen. Het college doet deze suggestie af met 'dat is monistisch'.

Zoals de commissie ook in de rapportage schrijft, is het niet haar ambitie om de dualistische verhoudingen terug te draaien en de gemeenteraad anders te positioneren. Maar dit neemt niet weg dat zij vindt dat raadsleden wel kennis dienen te hebben van wat er gebeurt. Dit heeft niets met monisme te maken, maar met het beter informeren van de gemeenteraad.

- De rekenkamercommissie doet de suggestie dat verbonden partijen zelf gedragscodes kunnen ontwikkelen voor integriteit, passende beloning e.d. Het college attendeert haar op het feit dat landelijk veel aandacht is voor het ontwikkelen van gedragscodes (Tabaksblatt, governance-normen, Balkenende-norm).

De rekenkamercommissie kent deze ontwikkelingen. Het gaat de commissie er om dat deze normen niet alleen bestaan, maar dat ze ook worden gehanteerd. Het college zou kunnen bevorderen dat de verbonden partijen ze gebruiken en dat zij, vanuit de context van vertrouwen, binnen bepaalde eigen

(normen)kaders gaan werken. De rekenkamercommissie heeft uit de stukken niet kunnen opmaken dat dit gebeurt.

- Het college schrijft dat de rekenkamercommissie het collegestandpunt over ambtelijke voordrachten onderschrijft. De rekenkamercommissie schrijft echter in haar rapportage dat er formeel geen belemmeringen zijn. Het is dus niet verboden, maar dat neemt niet weg dat het ook anders geregeld zou kunnen worden. Inmiddels zijn op rijksniveau normen in ontwikkeling die adviseren om hierin inderdaad een andere richting te kiezen (de zogenaamde Handvestgroep).
- Het college meldt dat het enkele maanden geleden is nagegaan of zich sinds 2005 persoonlijke conflictsituaties hebben voorgedaan m.b.t. ambtelijke voordrachten. De rekenkamercommissie vindt het positief dat het college dit is nagegaan, maar heeft deze informatie niet in de evaluatie aangetroffen.
- De rekenkamercommissie beveelt aan om nader te onderzoeken of aanvullende bepalingen nodig zijn om persoonlijke belangen- of rolconflicten te voorkomen in die gevallen waarin ambtenaren in bestuursfuncties van verbonden partijen optreden. Het college geeft aan dat het in het interne uitvoeringsprotocol tien condities zijn opgenomen voor ambtelijke voordrachten. Bovendien wordt dit element in iedere evaluatie beoordeeld en wordt de raad hier iedere vier jaar over geïnformeerd. De rekenkamercommissie adviseert de raad er op toe te zien dat dit onderwerp inderdaad in de evaluaties wordt behandeld en dat de raad hier over wordt geïnformeerd. Zoals gezegd, de voorliggende evaluatie van het college gaat niet specifiek in op dit onderwerp. De rekenkamercommissie blijft bij haar standpunt dat het zinvol is om, als hierover geen informatie beschikbaar is, dit desalniettemin te onderzoeken.
- Het college vraagt zich af waarom de rekenkamercommissie heeft gekozen voor een normenkader uit Delft. Het college vraagt waar de verschillen liggen en heeft de indruk dat het Delftse kader verder gaat dan dat van de gemeenteraad in 's-Hertogenbosch. Het normenkader uit Delft is, zoals wij in de brief aangeven, gehanteerd bij rekenkameronderzoek in minimaal 22 gemeenten. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om te suggereren dat dit in 's-Hertogenbosch een op een overgenomen zou moeten of kunnen worden. Het illustreert inderdaad ook dat er gemeenteraden zijn die in hun kaderstelling verder gaan dan 's-Hertogenbosch, zonder overigens monistisch te worden.

Het college meldt dat het ervoor kiest geen separate bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen naar de gemeenteraad te sturen.

De rekenkamercommissie ziet in de zienswijze van het college geen aanleiding om de bevindingen in de rapportage aan te passen. Het is aan de raad om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te overwegen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
7 april 2011