

pro facto

Verbonden partijen

Literatuurstudie voor de rekenkamercommissie Waterschap
Zuiderzeeland

Groningen, augustus 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

1. INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING.....	1
1.2 ONDERZOEKSVRAAG EN -METHODE	2
1.3 LEESWIJZER.....	2
2. VORMEN VAN VERBONDEN PARTIJEN	4
2.1 INLEIDING.....	4
2.2 VORMEN	4
2.3 VOOR- EN NADELEN.....	6
3. ONDERZOEKEN OVER VERBONDEN PARTIJEN	7
3.1 INLEIDING.....	7
3.2 VRAAGSTELLING REKENKAMERONDERZOEKEN	7
3.3 BEVINDINGEN/CONCLUSIES	10
3.3.1. <i>Inleiding</i>	10
3.3.2. <i>Besluitvormingsfase</i>	10
3.3.3. <i>Inrichting governance en praktijk</i>	11
3.4 AANBEVELINGEN.....	15
3.4.1. <i>Inleiding</i>	15
3.4.2. <i>Besluitvormingsfase</i>	15
3.4.3. <i>Inrichting governance en praktijk</i>	17
4. CONCLUSIE.....	19
BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE BRONNEN	20

Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij waterschappen is de aandacht voor en het belang van samenwerking met andere organisaties in de afgelopen jaren toegenomen. Waterschappen krijgen te maken met hogere uitgaven en steeds vaker werken ze samen met andere organisaties, omdat het zelfstandig (blijven) uitvoeren van taken niet langer haalbaar is en/of samenwerking financiële of kwaliteitsvoordelen oplevert. Bij verschillende organisaties zorgt dit voor een omslag in het denken over de wijze waarop taken (dienen te) worden uitgevoerd.

Een belangrijke vorm van samenwerking met andere organisaties is die van een verbonden partij. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin een bestuursorgaan een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.¹ Er kunnen verschillende redenen zijn om deel te nemen aan een verbonden partij, zoals kostenreductie door schaalvoordelen, een minder kwetsbare organisatie, betere kwaliteit van de uitvoering van taken en kennisdeling en innovatie.

Uit de begroting van 2018 blijkt dat het Waterschap Zuiderzeeland aan zeven verbonden partijen deelneemt:

TABEL 1.1: OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN WATERSCHAP ZUIDERZEELAND

VERBONDEN PARTIJ	JURIDISCHE VORM	TERREIN
Aqualysis	Gemeenschappelijke regeling	Waterschapslaboratoria
Het Flevolands Archief	Gemeenschappelijke regeling	Beheer historische archieven en regulier archief
Het Waterschapshuis	Gemeenschappelijke regeling	Informatie- en communicatietechnologie
Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn (GLBT)	Gemeenschappelijke regeling	Belastingsamenwerking
Nederlandse Waterschapsbank	Privaatrechtelijk (NV)	Verstrekken van kredieten aan de publieke sector

¹ Zie artikel 4.1 Waterschapsbesluit.

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA)	Privaatrechtelijk (stichting)	Kenniscentrum waterbeheer
Unie van Waterschappen	Privaatrechtelijk (vereniging)	Vertegenwoordiger en belangenbehartiger waterschappen

Door diverse rekenkamercommissies van gemeenten en waterschappen is inmiddels al onderzoek gedaan naar verbonden partijen. De rekenkamercommissie van het Waterschap Zuiderzeeland heeft Pro Facto gevraagd om een literatuurstudie te verrichten naar bestand (rekenkamer)onderzoek over verbonden partijen. Deze literatuurstudie moet informatie bieden voor de rekenkamercommissie om te bepalen of zij ook zelf een onderzoek willen uitvoeren naar verbonden partijen.

1.2 Onderzoeksvraag en -methode

De literatuurstudie over verbonden partijen beoogt een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Waar gaan de onderzoeken met betrekking tot verbonden partijen elders precies over en wat zijn de voornaamste bevindingen, conclusies en aanbevelingen?
- Zijn de bevindingen en conclusies in feite overal hetzelfde of zit er variatie in?
- Zijn de bevindingen van de gemeentelijke rekenkamers ook relevant voor een waterschap?
- Welke onderzoeksvragen zouden relevant kunnen zijn voor de rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden zijn in het kader van deze studie 23 bestaande rekenkameronderzoeken bestudeerd. Het gaat hierbij om rekenkameronderzoeken van zowel gemeentelijke rekenkamer(commissie)s als die van waterschappen. Het grootste deel van de bestudeerde onderzoeken waren van gemeentelijke rekenkamers. De gemeenten en waterschappen die centraal staan in de rekenkameronderzoeken zijn redelijk gespreid over Nederland, waarbij zowel grote als kleine gemeenten zijn meegenomen. In bijlage 1 zijn de geraadpleegde onderzoeken opgesomd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende rechtsvormen die een verbonden partij kan hebben en wat de kenmerken, voor- en nadelen van deze vormen zijn. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van de literatuurstudie gepresenteerd. In paragraaf 3.1 wordt beschreven wat veelvoorkomende onderzoeksvragen zijn bij de bestudeerde rekenkameronderzoeken over het onderwerp verbonden partijen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de belangrijkste bevindingen en conclusies van de rekenkameronderzoeken. In paragraaf 3.3 komen de meest voorkomende aanbevelingen ten aanzien van verbonden partijen aan bod. Tot slot zal in hoofdstuk 3 kort worden gereflecteerd op de relevantie van de bevindingen uit gemeentelijke rekenkameronderzoeken voor het Waterschap Zuiderzeeland.

Ten behoeve van de leesbaarheid van de rapportage spreken we hierna niet over de gemeenteraad of het college van B&W (voor gemeenten) resp. de algemene vergadering of het college van DenH (voor waterschappen), maar in de algemene termen algemeen bestuur en dagelijks bestuur.

Vormen van verbonden partijen

2.1 Inleiding

Er bestaan verschillende vormen van een verbonden partij. Het type verbonden partij is mede bepalend voor de inrichting van de governance (zie ook paragraaf 2.1). De volgende typen verbonden partijen kunnen worden onderscheiden:

- Publiekrechtelijk
- Kosten voor gemene rekening
- Privaatrechtelijk
- Publiek-privaat samenwerkingsverband

We lichten deze vormen in de volgende paragraaf toe. Het Waterschap Zuiderzeeland neemt, zoals uit tabel 1.1 al bleek, alleen deel aan verbonden partijen in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of in privaatrechtelijke vorm.

2.2 Vormen

Publiekrechtelijk

De publiekrechtelijke vorm voor een verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) vormt hierbij het wettelijk kader. Artikel 50 van de Wgr bepaalt het volgende:

1. De algemene besturen, de dagelijkse besturen en de voorzitters van twee of meer waterschappen kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor het eigen waterschap bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die waterschappen.
2. De dagelijkse besturen en de voorzitters van waterschappen gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de algemene besturen van de waterschappen. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
3. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Een gemeenschappelijke regeling kan worden getroffen tussen waterschappen (in het kader van artikel 50 Wgr), maar kan ook worden getroffen met andere overheden zoals gemeenten en

provincies. De Wgr kent verschillende varianten van een gemeenschappelijke regeling, waarvan alleen het ‘openbaar lichaam’ en de ‘bedrijfsvoeringsorganisatie’ rechtspersoonlijkheid bezitten. Het openbaar lichaam is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling en bestaat uit een algemeen bestuur (AB), dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter.

Kosten voor gemene rekening

Bij een overeenkomst van kosten voor gemene rekening wordt geen aparte rechtspersoon of orgaan opgericht. Het gaat om een vorm van de doorbelasting van kosten, waarbij de kosten die een waterschap maakt voor prestaties van een ander waterschap en/of andere overheid zonder BTW kunnen worden doorbelast aan deze andere partij. De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij een overeenkomst van kosten voor gemene rekening:

- Eén partij betaalt namens hemzelf en andere partijen de kosten;
- De werkelijke kosten worden, op basis van een van tevoren overeengekomen verdeelsleutel, doorberekend naar de andere partijen;
- Het risico ten aanzien van de kosten gaat alle partijen aan volgens de overeengekomen verdeelsleutel.

Privaatrechtelijk

Het wettelijk kader voor de privaatrechtelijke rechtsvormen vormt het Burgerlijk Wetboek Boek 2. Verbonden partijen komen in een van de volgende privaatrechtelijke rechtsvormen voor:²

- *Vennootschap*: de naamloze vennootschap (NV) en besloten vennootschap (BV) zijn rechtsvormen met winstoogmerk, waarbij de risico's en geldstromen over de aandeelhouders worden verdeeld. Een vennootschap kent een Algemene Vergadering van Aandeelhouders en een Raad van Bestuur. Afhankelijk van de grootte van de vennootschap is er ook een Raad van Commissarissen. Het waterschap kan als aandeelhouder (of via commissariaten) bestuurlijk betrokken zijn.
- *Vereniging*: een vereniging bestaat uit leden en is ingericht met een bepaald doel. De vereniging kent een algemene ledenvergadering en een bestuur. Er is in ieder geval bestuurlijke betrokkenheid door lid te zijn van de algemene ledenvergadering.
- *Stichting*: een stichting kent geen aandeelhouders en geen leden, maar enkel een bestuur. Het stichtingsbestuur heeft hiermee een grote mate van vrijheid en heeft een monistisch karakter. Wel is het mogelijk om een stichting meer dual in te richten met een Raad van Toezicht en een directeur.
- *Coöperatie*: een coöperatie heeft zowel kenmerken van een vereniging als van een vennootschap. Het kent dezelfde structuur als een vereniging: er is een algemene ledenvergadering en een bestuur. Het verschil is dat de coöperatie winst mag uitkeren aan haar leden, in tegenstelling tot de vereniging.

Publiek Privaat Samenwerkingsverband (PPS)

Een publiek-private samenwerking is een samenwerkingsvorm tussen een overheid en het bedrijfsleven, waarbij gezamenlijk een project wordt gerealiseerd of een taak wordt uitgevoerd. Een dergelijke wijze van samenwerken kan worden gegoten in verschillende privaatrechtelijke rechtsvormen.

² Deloitte (2006). Gemeente Governance. Handboek verbonden partijen, p. 31-33.

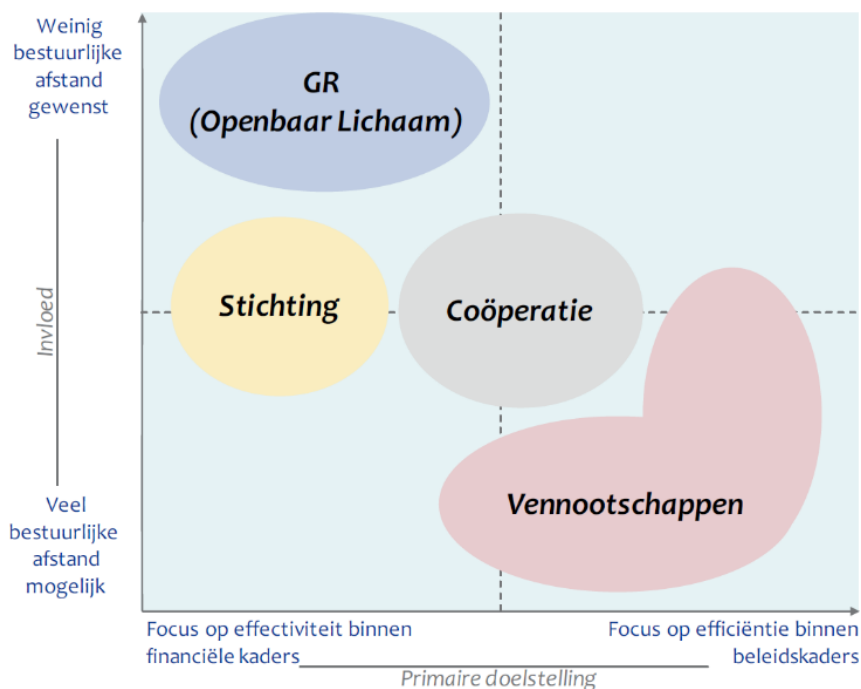
2.3 Voor- en nadelen

Elk type verbonden partij heeft zijn eigen voor- en nadelen. De meest geschikte vorm van een verbonden partij is afhankelijk van de uit te voeren taak. Hierbij kunnen twee factoren een rol spelen:³

- *Gewenste mate van bestuurlijke afstand*: afhankelijk van de taak van de verbonden partij en de beoogde doelstellingen van het waterschap kan een kleine of juist een grote bestuurlijke afstand gewenst zijn. De bestuurlijke afstand bepaalt de mate van beleidsinvloed, de sturingsmogelijkheden en de rolverdeling. Een kleine bestuurlijke afstand ligt meer voor de hand wanneer een taak bijvoorbeeld als kerntaak van het waterschap kan worden gezien of wanneer er sprake is van hoge bestuurlijke risico's.
- *Focus op efficiëntie of effectiviteit*: afhankelijk van de doelstelling van de samenwerking kan de focus meer liggen op efficiëntie of effectiviteit. Indien de primaire doelstelling is om bepaalde beleidsmatige effecten te bereiken, dan is effectiviteit van groot belang. Wanneer de doelstelling is om maatschappelijk geld efficiënt te besteden, dan ligt de focus logischerwijs eerder op efficiëntie.

De gewenste bestuurlijke afstand en de focus op efficiëntie of effectiviteit kunnen langs twee assen uiteen worden gezet, waarbinnen de verschillende privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vormen van een verbonden partij in passen. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.

FIGUUR 2.1: KARAKTERISTIEKEN VORMEN VAN VERBONDEN PARTIJEN⁴



³ Rekenkamercommissie Delft (2013). *Verbonden partijen: een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, p. 39-40.

⁴ Rekenkamercommissie Delft (2013). *Verbonden partijen: een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, p. 40.

Onderzoeken over verbonden partijen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten eerste ingegaan op de onderwerpen en vragen van de diverse bestudeerde rekenkameronderzoeken over verbonden partijen. Dat gebeurt in paragraaf 3.2. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de voornaamste inhoudelijke bevindingen van deze onderzoeken beschreven.

3.2 Vraagstelling rekenkameronderzoeken

Vrijwel alle rekenkameronderzoeken naar het onderwerp verbonden partijen zien op de vraag in hoeverre de gemeente of het waterschap, en vaak het algemeen bestuur ervan, voldoende controle kan uitoefenen op de verbonden partijen. Hierbij kunnen grofweg twee fasen worden onderscheiden:

- 1) de besluitvormingsfase voordat (definitief) de keuze is gemaakt toe te treden tot een verbonden partij en de vorm ervan
- 2) de inrichting van de governance van een verbonden partij na toetreding en de wijze waarop hieraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven.

Het onderscheid tussen de twee fasen is niet zwart-wit, omdat ze gedeeltelijk in elkaar overlopen. De keuze voor het type verbonden partij is bijvoorbeeld van invloed op de inrichting van de governance.

Besluitvormingsfase

Een beperkt aantal van de bestudeerde rekenkameronderzoeken is inventariserend van karakter en richt zich voornamelijk op de eerste fase. Het doel is dan met name om alle verbonden partijen waaraan wordt deelgenomen, in kaart te brengen. Er wordt gekeken met welke aannames en vanuit welke doelstellingen is gekozen voor de desbetreffende vorm van de verbonden partij. Welke specifieke keuzes zijn bijvoorbeeld gemaakt, wat waren de alternatieven, in hoeverre zijn de voor- en nadelen nader onderzocht en hoe zag het besluitvormingsproces hieromtrent eruit? De betrokkenheid van de het algemeen bestuur bij het keuzeprocess is ook een terugkomend onderwerp, waarbij ook wordt beoordeeld of dit voldoende was. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken of er een algemeen beleidskader is vastgesteld dat richting geeft bij de afweging rondom (eventuele) deelname aan een verbonden partij), of het algemeen bestuur juist, volledig en tijdig

is geïnformeerd over de (door het dagelijks bestuur) gemaakte keuzes en of het besluitvormingsproces tot de oprichting van een verbonden partij voldoet aan de wettelijke processtappen.

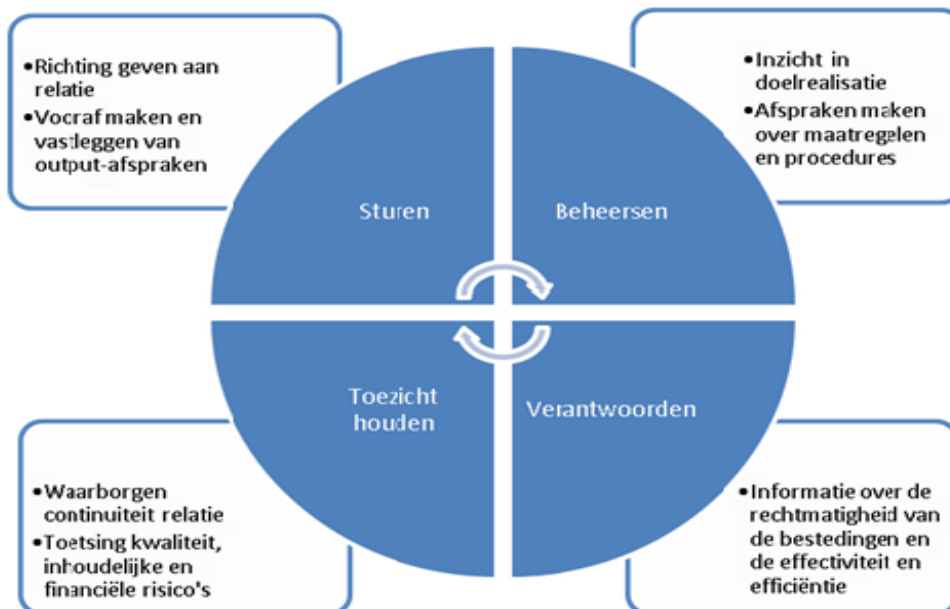
Inrichting governance en praktijk

De centrale vraagstelling van de meeste rekenkameronderzoeken ziet echter met name op de tweede fase, namelijk de inrichting van de governance van een verbonden partij en hoe dit in de praktijk fungeert. De vorm van de verbonden partij waarvoor wordt gekozen is van invloed op de inrichting van de *governance*. Governance kan worden gedefinieerd als ‘het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van *sturen, beheersen en toezicht houden* van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en *verantwoording afleggen* ten behoeve van belanghebbenden’.⁵ Uit deze definitie kunnen vier elementen worden afgeleid:

- *Sturen*: de afspraken die richting geven aan de verbonden partijen, ten behoeve van het realiseren van de doelstelling op een effectieve en efficiënte wijze.
- *Beheersen*: de maatregelen en procedures die ervoor dienen te zorgen dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt.
- *Toezicht houden*: waarborgen van de checks & balances binnen de organisatie om het gevoerde beleid van het bestuur te toetsen of het in lijn ligt met de meerjarenstrategie en op het mogelijk ontstaan van financiële en operationele risico’s die de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen.
- *Verantwoorden*: het leveren van informatie over alle gedelegeerde bevoegdheden en taken om inzicht te verschaffen in de rechtmatigheid van bestedingen, effectiviteit van het gevoerde beleid en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

De vier elementen zijn in onderstaande figuur weergegeven als governanceproces.

FIGUUR 2: DE VIER ELEMENTEN VAN HET GOVERNANCEPROCES WEERGEGEVEN ALS CYCLUS⁶



⁵ Ministerie van Financiën (2000). Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid.

⁶ Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (2017). *Quickscan Muskusrattenbeheer West- en Midden Nederland en overige verbonden partijen*, p. 2. Onderzoek uitgevoerd door Pro Facto.

In veel van de bestudeerde rekenkameronderzoeken staat de vraag centraal op welke wijze de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht bij een verbonden partij in de praktijk verloopt en of dit voldoende is om 'in control' te zijn en voldoende grip te hebben. Sommige rekenkameronderzoeken gaan in op alle vier elementen. Andere rekenkameronderzoeken richten zich specifiek op een onderdeel van het governanceproces. Vaak gaat het dan om sturing en controle, maar er wordt bijvoorbeeld ook veel aandacht besteed aan risicobeheersing en de informatievoorziening.

Voorbeeld van onderzoeksvragen ten aanzien van de vier governance-elementen:⁷

Sturen:

- Is er inzicht in de te realiseren doelstellingen middels de verbonden partijen en deelnemingen?
- Op welke wijze zijn de doelstellingen vastgelegd?
- Welke afspraken zijn gemaakt voer de te leveren prestaties tegen welke budgetten?

Beheersen:

- Welke afspraken zijn gemaakt over de output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- Wat is de inhoud en de frequentie van de rapportages?
- Welke afspraken zijn er over omgang met risico's?
- Wat zijn de mogelijkheden tot bijsturing?

Verantwoording:

- Is er inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Welke afspraken zijn er over de wijze waarop wordt omgegaan met tekorten of overschotten in de jaarrekening, de kwaliteit van de dienstverlening, certificering van werkprocessen en integriteit?

Toezicht:

- Welk toezicht oefent het waterschap uit op de verbonden partij en hoe neemt het deel in een dergelijke partij?
- Wat is de invulling van functies binnen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur (en de raad van commissarissen, algemene vergadering van aandeelhouders en het bestuur of de directie) van de verbonden partij?
- Zijn er dubbelrol functies (bijvoorbeeld heemraad en commissaris of bestuurslid van de verbonden partij)?

Er zijn eveneens rekenkameronderzoeken die zowel betrekking hebben op de eerste fase als op de tweede 'fase'. Hierbij wordt bijvoorbeeld eerst geïnventariseerd aan welke verbonden partijen het waterschap deelneemt, welke taken en doelstellingen de verbonden partijen kennen en waarom voor de desbetreffende vorm is gekozen. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en of de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht voldoende is.

⁷ Rekenkamercommissie Waterschap Rijn en IJssel (2010). *Onderzoek naar verbonden partijen en deelnemingen van het waterschap Rijn en IJssel. Bestuurlijke beïnvloedbaarheid en risico's*, p. 5.

3.3 Bevindingen/conclusies

3.3.1. Inleiding

Er zijn verschillende onderwerpen die terugkomen bij de bevindingen en conclusies van de onderzochte rekenkameronderzoeken. In deze paragraaf wordt op deze onderwerpen ingegaan. Hierbij merken wij op dat niet elke bevinding (evenveel) van toepassing is op alle gemeenten en/of waterschappen. De ene bevinding is dus meer van toepassing op een bepaalde gemeente of waterschap dan de andere bevinding, maar in grote lijnen zijn de bevindingen tussen de onderzochte rekenkameronderzoeken vrij consistent. We maken in deze paragraaf opnieuw onderscheid tussen de twee fasen die in de onderzoeken over verbonden partijen vaak gemaakt wordt.

3.3.2. Besluitvormingsfase

Oprichting verbonden partij

Het algemeen bestuur moet instemmen met deelname aan een verbonden partij, zoals bij de oprichting of wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Op een dergelijk moment kunnen zij formele invloed uitoefenen. Het gevoel heerst soms bij algemene besturen dat zij niet daadwerkelijk onderdeel uitmaken van het keuzeprocess om een verbonden partij aan te gaan. Dit kan komen doordat de informatie van het dagelijks bestuur te beperkt is, waardoor niet precies duidelijk is waarom de voorkeur ligt bij een bepaald type verbonden partij en welke alternatieven er waren.

Er wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat in de ontwerpbesluiten om deel te nemen aan een verbonden partij soms onvoldoende duidelijk is aan welk doel van het waterschap de deelname aan een verbonden partij moet gaan bijdragen. Het doel van de verbonden partij zelf (hun inhoudelijke taak) kan dan weliswaar helder zijn vastgesteld, dit betekent niet automatisch dat duidelijk is welk doel het waterschap beoogt met de verbonden partij (de bredere relatie met het beleid). In deze zin is de koppeling tussen de doelen van een verbonden partij en de doelen van het waterschap uit de begroting bijvoorbeeld niet altijd eenduidig. Behalve dat dergelijke doelen soms niet zijn vastgesteld of niet eenduidig zijn, zijn de doelen vaak ook niet SMART geformuleerd.

Uit meerdere rekenkameronderzoeken blijkt dat in het ontwerpbesluit niet elk aspect met betrekking tot de deelname aan een verbonden partij evenveel aandacht krijgt. Dit kan te maken hebben met het feit dat vaak een format ontbreekt voor wat in het ontwerpbesluit moet worden opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de risico's en beheersmaatregelen, de wijze waarop het algemeen bestuur wordt betrokken bij de verbonden partij, de mogelijke evaluatiemomenten en de wijze waarop het waterschap de deelname aan de verbonden partij kan beëindigen.

Er zijn verschillende factoren die bepalend kunnen zijn voor de keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij. De vorm van een verbonden partij kan afhangen van de doelstelling of de taak die moet worden uitgevoerd, maar kan ook worden bepaald door onder andere fiscaliteit, een reeds bestaande situatie of wensen van de andere deelnemers. Elk type verbonden partij (de rechtsvorm) kent zijn eigen voor- en nadelen. De nadelen kunnen gedeeltelijk worden ondervangen door hier bij de inrichting van de governance van de verbonden partij rekening mee te houden.

In een enkel rekenkameronderzoek wordt geconstateerd dat de gekozen vorm van sommige verbonden partijen niet goed past bij de aard van hun taken. Dit geldt bijvoorbeeld voor gemeenschappelijke regelingen waar een efficiënte uitvoering van taken beoogd is en waar de taken relatief beleidsarm zijn. Vanwege de manier waarop een gemeenschappelijke regeling functioneert is het bestuursorgaan dan betrekkelijk veel tijd kwijt aan de dagelijkse gang van

zaken, terwijl dit juist niet zou hoeven gelet op de (beleidsarme) uit te voeren taak. Het efficiënt uitvoeren van een (beleidsarme) taak door een verbonden partij kan ook goed aansluiten bij een vennootschap als rechtsvorm (zie ook paragraaf 2.3). Bij een dergelijke rechtsvorm is er bijvoorbeeld sprake van minder politieke beïnvloeding bij de uitvoering van taken (wat ook minder of niet nodig is bij de uitvoering van beleidsarme taken).

Beleidskader/visie

Een Nota verbonden partijen (of een vergelijkbaar visiedocument) wordt niet in elk bestuursorgaan vastgesteld. Het komt ook voor dat er wel een Nota verbonden partijen is vastgesteld, maar dat deze niet meer actueel is. In een dergelijke nota is het beleidskader neergelegd ten aanzien van verbonden partijen. Hierin kunnen bijvoorbeeld criteria zijn opgenomen voor de keuze van de vorm van een verbonden partij en kan invulling worden gegeven aan de samenwerkingsrelatie met betrekking tot sturing en beheersing. Verbonden partijen kunnen in de nota zijn ingedeeld naar risicoprofiel, waarbij per risicoprofiel een bepaalde inrichting van de governance wordt voorgesteld (zoals op het gebied van toezicht en de informatievoorziening).

Het ontbreken van een Nota verbonden partijen of een lange termijn visie kan betekenen dat niet altijd een weloverwogen besluit wordt genomen over de toetreding tot een verbonden partij, omdat een afwegingskader mist. De afweging om deel te nemen aan de verbonden partij en de inrichting van de governance worden dan ad hoc gemaakt. Het gevolg is dat de inrichting van een verbonden partij, de sturingsafspraken en de verantwoordingsinformatie (in grote mate) van elkaar kunnen verschillen, waardoor de (prestaties van) verbonden partijen mogelijk minder goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Tevens kan consistent handelen over meerdere bestuursperioden, met name bij wijzigingen in het krachtenveld of in de motieven voor samenwerking, worden bemoeilijkt.

Een afweging van geval tot geval hoeft echter niet te betekenen dat zomaar wordt deelgenomen aan een verbonden partij. Een besluit tot toetreding tot een verbonden partij kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een businesscase. In een dergelijke businesscase kan worden onderzocht welke voordelen een samenwerking oplevert, welk type verbonden partij in het specifieke geval het meest geschikt is en hoe de governance het beste kan worden vormgegeven.

3.3.3. Inrichting governance en praktijk

Sturing en controle

Het algemeen bestuur heeft meestal verschillende sturingsmogelijkheden tot zijn beschikking. Deze sturingsmogelijkheden zijn afhankelijk van het type verbonden partij (het juridisch kader en de rechtsvorm) en de inrichting van de governance. In algemene zin heeft het algemeen bestuur twee belangrijke sturingsmogelijkheden die van toepassing zijn op alle typen verbonden partijen:

- Het vaststellen van een Nota verbonden partijen (of een vergelijkbare visie), waarin het kader is neergelegd ten aanzien van verbonden partijen. Hierin kan bijvoorbeeld worden opgenomen wanneer een verbonden partij wordt aangegaan en in welke vorm.
- Het vaststellen van de vorm en inrichting van de governance van een verbonden partij in een ontwerpbesluit (onder andere ten aanzien van de doelen, prestaties, risicobeheersing, wijze van informatievoorziening, etc.) op het moment van de beslissing tot deelname aan de verbonden partij. De vorm en inrichting die wordt gekozen is bepalend voor de beschikbare sturingsmogelijkheden nadat eenmaal wordt deelgenomen aan de verbonden partij.

Voorbeelden van sturingsmogelijkheden als eenmaal aan een verbonden partij wordt deelgenomen zijn:

- het vaststellen van de begroting,
- het uitbrengen van een zienswijze op de begroting,
- het evalueren van een verbonden partij,
- het benoemen en ontslaan van bestuurders,
- het opvragen van informatie

Uit een aantal rekenkameronderzoeken komt naar voren dat, hoewel het algemeen bestuur wel verschillende mogelijkheden en instrumenten in handen heeft om te sturen (op afstand), ze niet altijd gebruik maken van deze mogelijkheden en instrumenten. Dit kan te maken hebben met de cultuur bij een verbonden partij. Leden van het algemeen bestuur hebben in het kader van hun controlerende rol vooral aandacht voor de financiële aspecten. Hun aandacht kan daardoor soms minder gericht zijn op de beleidsprestaties van een verbonden partij. Dit kan echter ook te maken hebben met het feit dat deze beleidsprestaties van tevoren niet altijd concreet zijn vastgesteld.

De rolverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur ten opzichte van de verbonden partijen kan bij gebrek aan goede afspraken op bepaalde punten onduidelijk zijn. Bijvoorbeeld wie waar precies verantwoordelijk voor is en wie uiteindelijk eindverantwoordelijk is. Onduidelijkheid over de verschillende rollen kan ten koste gaan van een adequate inzet van sturingsmogelijkheden, zowel door het algemeen bestuur als door het dagelijks bestuur.

Belangrijk voor een goede sturing is dus dat afspraken ten aanzien van de verbonden partijen duidelijk zijn vastgelegd. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de doelen, prestaties, financiën, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, effecten, eisen die aan de inhoud van informatievoorziening worden gesteld en de omgang met risico's. Wanneer helderheid bestaat over deze punten kan ook beter richting worden gegeven aan een verbonden partij om de (beleids)doelstellingen te realiseren.

Niet in alle bestuursorganen zijn er afspraken gemaakt over het periodiek evalueren van alle verbonden partijen. Een dergelijke evaluatie kan het moment vormen om het functioneren, de bedrijfsvoering, de effectiviteit en efficiëntie, en nut en noodzaak van een verbonden partij te onderzoeken. In die gevallen dat een verbonden partij wel wordt geëvalueerd, ligt de aandacht met name op de kwaliteit van de processen, sturing en structuur. De daadwerkelijke meerwaarde van de verbonden partij (worden de oorspronkelijke doelen van een verbonden partij bijvoorbeeld ook echt gerealiseerd?) krijgt minder aandacht.

Eigenaarsrol en opdrachtgeversrol

Wanneer wordt deelgenomen aan een verbonden partij heeft een bestuursorgaan twee rollen: een opdrachtgeversrol en een eigenaarsrol. In het kader van de opdrachtgeversrol moet ervoor worden gezorgd dat de beoogde beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, terwijl er in het kader van de eigenaarsrol voor moet worden gezorgd dat goede financiële resultaten worden bereikt. In de praktijk blijkt het moeilijk te zijn om de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol goed van elkaar te scheiden. Meestal krijgt de opdrachtgeversrol meer aandacht dan de eigenaarsrol. Aan de ene kant is het vanuit de eigenaarsrol van belang dat de organisatie toekomstbestendig is, met voldoende omzet. Aan de andere kant wordt vanuit de opdrachtgeversrol (als 'afnemer' bij de verbonden partij) zoveel mogelijk kwaliteit verwacht tegen een zo laag mogelijke prijs bij de te leveren dienst of uit te voeren taak. Tussen deze twee rollen kan een zekere spanning bestaan. Dit komt met name tot uiting door de 'dubbele pet' van een bestuurder bij een gemeenschappelijke regeling, waar sprake is van rolvermenging. Een gemeenschappelijke regeling heeft een monistisch karakter. Een dagelijks bestuurslid van een bestuursorgaan is opdrachtgever (klant), maar is ook opdrachtnemer (eigenaar) door tegelijkertijd deel te nemen aan het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De opdrachtgevende en

toezichthoudende rol is verenigd in dezelfde functionaris. Bij een dergelijke vermenging van rollen speelt in de praktijk vertrouwen een belangrijke rol.

Risicobeheersing

Uit verscheidene rekenkameronderzoeken blijkt dat het algemeen bestuur niet altijd voldoende zicht heeft op de inhoudelijke en financiële risico's ten aanzien van een verbonden partij. Bij een verbonden partij kunnen diverse risico's een rol spelen. Deze risico's kunnen betrekking hebben op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen (ontwikkelingen in wet- en regelgeving, nieuw overheidsbeleid of afname van draagvlak voor de taak die de verbonden partij uitvoert) of de samenwerking (bijvoorbeeld wanneer zich te grote belangentegenstellingen voordoen of er bij een betrokken partij commitment ontbreekt). Daarnaast kunnen er risico's bestaan ten aanzien van onduidelijke doelstellingen en kaders, onvoldoende inzicht in de realisatie van beleidsdoelstellingen, onvoldoende verantwoordingsinformatie en een onvoldoende invulling van de toezichthoudende rol.

Het zicht op risico's verschilt vaak per verbonden partij. Het hangt er bijvoorbeeld vanaf of er al wat 'speelt' bij een verbonden partij. Wanneer dit het geval is, bijvoorbeeld als er sprake is van grote financiële tegenvallers, komt een verbonden partij meer onder een vergrootglas te liggen. Op een dergelijk moment is de verbonden partij onderwerp van gesprek bij het algemeen bestuur. Zolang er echter weinig aan de hand is, is het risicobewustzijn in de praktijk meestal minder groot, zowel bij bestuurders als bij het ambtelijk apparaat. Bij een laag risicobewustzijn is er minder aanleiding om actief te gaan sturen op de beheersing van risico's bij verbonden partijen.

In sommige onderzoeken wordt geconstateerd dat er geen risicoanalyse is uitgevoerd of dat deze gebrekkig is, waardoor de risico's per verbonden partij niet goed in beeld zijn. Over het algemeen is het risicoprofiel afhankelijk van het type verbonden partij.⁸ Stichtingen en verenigingen hebben bijvoorbeeld een laag risicoprofiel, omdat de deelnemende overheid slechts aansprakelijk is voor zijn eigen inbreng en bestuurders alleen aansprakelijk zijn in geval van wanbeleid. Dit resulteert in beperkte financiële risico's. Bij vennootschappen ligt het risicoprofiel wat hoger, omdat de afstand tussen de vennootschap en de deelnemende overheid relatief groot is (als aandeelhouder kan beperkt invloed worden uitgeoefend), waardoor de publieke doelstellingen minder goed kunnen worden bewaakt. Gemeenschappelijke regelingen kennen het hoogste risicoprofiel, omdat er sprake is van volledige financiële aansprakelijkheid en een jaarlijkse bijdrage ten behoeve van de gemeenschappelijke regeling verplicht is. In een aantal rekenkameronderzoeken wordt geconstateerd dat de sturingsmogelijkheden ten aanzien van een verbonden partij niet aansluiten bij het risicoprofiel. Bij een hoog risicoprofiel wordt aangeraden om hiermee bij de inrichting van de governance van een verbonden partij rekening mee te houden, onder andere door meer sturingsmogelijkheden in te bouwen.

Informatievoorziening

De informatievoorziening over verbonden partijen loopt voornamelijk via de reguliere planning & control-cyclus, waarmee in documenten als de begroting, jaarrekening, jaarverslag, bepaalde nota's en bestuurs- en investeringsrapportages verantwoording wordt afgelegd.

Artikel 4.20 van het Waterschapbesluit schrijft voor dat de begroting van een waterschap een paragraaf verbonden partijen moet bevatten, waar tenminste wordt ingegaan op:

- 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

⁸ Deloitte (2006). Gemeente Governance. Handboek verbonden partijen, p. 30-39.

Ook moet een lijst van verbonden partijen worden opgenomen, waarbij in ieder geval de volgende informatie moet worden verstrekt:⁹

- a. De naam, de vestigingsplaats en de rechtsvorm;
- b. Het openbaar belang dat door deelname in de verbonden partijen behartigd wordt, en;
- c. Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin van het begrotingsjaar.

Een aantal waterschappen voldoet niet aan de wettelijke vereisten uit het Waterschapsbesluit (en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen) ten aanzien van de paragraaf verbonden partijen in de begroting, bijvoorbeeld doordat niet volledig op alle verplichte onderwerpen wordt ingegaan. De consequentie hiervan kan zijn dat belangrijke informatie over het financieel belang, de resultaten of belangrijke recente ontwikkelingen ten aanzien van een verbonden partij mist.

Vaak worden er afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop het algemeen bestuur wordt geïnformeerd. Wanneer er geen heldere afspraken zijn gemaakt bestaat de kans dat de planning & control-cyclus van de verbonden partijen niet goed aansluit op de planning & control-cyclus (en het vergaderschema van het algemeen bestuur). Ook kan er dan onduidelijkheid zijn over de wijze waarop de stukken aan het algemeen bestuur worden aangeboden en hoe deze dienen te worden behandeld.

Ook wanneer er wel afspraken zijn gemaakt wordt de informatievoorziening door het algemeen bestuur vaak als (te) summier ervaren. De informatie wordt soms ook niet tijdig aangeleverd. Zowel de informatie uit de begroting en het jaarverslag als informatie in aparte documenten over de verbonden partijen kan gebrekkig zijn of als zodanig worden ervaren, waardoor de efficiëntie en effectiviteit van verbonden partijen niet goed getoetst kan worden en een verbonden partij dientengevolge onvoldoende kan worden aangestuurd en gecontroleerd. De kwaliteit van de documenten uit de planning & control-cyclus is wisselend, bijvoorbeeld omdat de (verantwoordings)informatie over de verbonden partijen te veel aan de oppervlakte blijft. De informatiepositie kan afhankelijk zijn van de bereidheid van een verbonden partij om actief informatie te delen en deze informatie op maat te verstrekken.

Wanneer zich problemen voordoen bij een bepaalde verbonden partij ontstaat vaak een 'informatiereflex'. In een dergelijke situatie wil het algemeen bestuur meer informatie ontvangen. Deze informatie wordt dan meestal ook gegeven, maar het is de vraag of deze extra informatie ook daadwerkelijk informatief is. Het zou niet per definitie moeten gaan om meer informatie, maar om tijdige en goede informatie.

Leden van algemeen besturen hebben meestal behoefte aan duidelijkheid over de manier waarop zij tussentijds geïnformeerd worden, maar willen ook betrokken worden, mee kunnen denken en daardoor ook invloed kunnen uitoefenen. Zij ontvangen graag informatie op maat. Informatie die niet blijft steken in algemeenheden, maar juist is toegespitst op een overzichtelijk aantal punten of indicatoren die relevant zijn voor de uitvoering van hun kaderstellende en controlerende rol. Hoewel het dagelijks bestuur vaak voldoende geïnformeerd is en zicht heeft op een verbonden partij, kan het voor hen moeilijk zijn om te bepalen hoeveel en welke informatie er precies moet worden geleverd aan het algemeen bestuur en op welke manier dit moet gebeuren. De informatievoorziening dient aan de ene kant niet te overvloedig te zijn, aan de andere kant moet deze ook weer niet te beperkt zijn. De juiste balans hiertussen wordt niet altijd gevonden. Wel heeft het algemeen bestuur hierbij tegelijkertijd ook zelf de verantwoordelijkheid om actief aan te geven indien zij behoefte hebben aan meer informatie. De consequentie van een gebrekkige

⁹ Zie artikel 7 lid 1 Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen.

informatievoorziening is dat er niet optimaal gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare instrumenten om een verbonden partij aan te sturen.

Exit-strategie

Weinig van de bestudeerde rekenkameronderzoeken gaan expliciet in op de mogelijkheden om uit een verbonden partij te stappen en wat de eventuele consequenties hiervan (kunnen) zijn. Wel wordt in de meeste onderzoeken geconstateerd dat het van belang is om bij de oprichting van een verbonden partij ook aandacht te schenken aan de voorwaarden en condities waaraan een waterschap moet voldoen om uit een verbonden partij te kunnen stappen. Daar hoort ook bij om aan de voorkant al scherp te hebben wat mogelijke ‘crash-scenario’s’ (zoals kritieke financiële scenario’s) zijn die een waterschap kunnen bewegen om uit een verbonden partij te willen treden (waarop kan het misgaan?). Behalve uittreding, kan het ook voorkomen dat een verbonden partij wordt opgeheven of dat een verbonden partij fuseert. Ook in deze gevallen dienen de ontbindende voorwaarden helder (juridisch) verankerd te zijn. In een Nota verbonden partijen kan aandacht worden besteed aan een exit-strategie.

Voorbeelden van voorwaarden voor het uittreden zijn:

- een bepaalde opzegtermijn die in acht moet worden genomen;
- een onkostenvergoeding die de uittredende partij dient te betalen;
- een bepaalde periode (behoudens bijzondere omstandigheden) voordat het mogelijk wordt om uit te treden, bijvoorbeeld drie jaar na de oprichting van de verbonden partij.

Indien de voorwaarden soepel zijn om uit een verbonden partij te treden wordt de vrijblijvendheid van een verbonden partij ook groter. Bij de afweging voor het wel of niet deelnemen aan een verbonden partij dienen de ontbindende voorwaarden (voor uittreding, opheffing of fusie) dus ook te worden meegewogen.

In een gemeenschappelijke regeling wordt altijd (verplicht) een artikel gewijd aan uittreding en opheffing van een verbonden partij. Een dergelijk artikel is alleen niet altijd specifiek ingevuld of gebaseerd op mogelijke scenario’s. Blijkens een aantal rekenkameronderzoeken ontbreekt bij andere juridische vormen zelfs vaak een dergelijk artikel over een exit-strategie. Het uittreden uit privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is over het algemeen in het privaatrecht vastgelegd.

3.4 Aanbevelingen

3.4.1. Inleiding

Er blijkt relatief veel overlap te zitten tussen de aanbevelingen van de onderzochte rekenkameronderzoeken. De aanbevelingen vloeien logischerwijs voort uit de bevindingen en conclusies van de onderzoeken en hebben daardoor (voor een groot deel) betrekking op dezelfde onderwerpen als beschreven in paragraaf 3.3. In deze paragraaf zijn per onderwerp de meest voorkomende aanbevelingen opgesomd.

3.4.2. Besluitvormingsfase

- Neem in het ontwerpbesluit ter oprichting van een verbonden partij in ieder geval het volgende op:
 - Een expliciete koppeling tussen het doel van de verbonden partij en een doel van het waterschap
 - De risico’s en beheersmaatregelen

- De mogelijkheden en voorwaarden om uit een verbonden partij te treden (de exit-strategie)
- De argumentatie om deel te nemen aan een verbonden partij en niet de taak zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen
- De betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan het algemeen bestuur
- De herijkingsmomenten of evaluatiemomenten
- Zorg ervoor dat het algemeen bestuur voldoende kennis heeft om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de toetreding tot of wijziging van verbonden partijen, door hen onder meer informatie te verschaffen over de meerwaarde van samenwerking, de mogelijke alternatieven, de beoogde doelen, etc. Bij het voorstel aan het algemeen bestuur kan bijvoorbeeld de businesscase over een verbonden partij in zijn geheel worden toegevoegd.
- Neem een weloverwogen besluit ten aanzien van het type verbonden partij en de inrichting van de governance. Zorg er bijvoorbeeld voor dat deze aansluit bij de inhoudelijke taak van de verbonden partij.
- Zorg ervoor dat het dagelijks bestuur van het waterschap bij het aangaan van een verbonden partij voldoende juridische bevoegdheden heeft om (wanneer nodig) in te kunnen grijpen en bij te sturen. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over welke besluiten het bestuur van de verbonden partij moet voorleggen aan het waterschap.
- Stel een Nota verbonden partijen (of een vergelijkbare visie) op, waarin bijvoorbeeld een duidelijk afwegingskader wordt opgenomen en wordt ingegaan op de inrichting van de governance. Er kan hierbij aangegeven worden op welke wijze sturing wordt gegeven aan en toezicht wordt gehouden op verbonden partijen. De concrete invulling kan afzonderlijk per verbonden partij worden uitgewerkt.

Voorbeeld van een op te nemen toezichtarrangement in de Nota verbonden partijen:¹⁰

1. Duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van de prestaties van de verbonden partij.
2. Financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risicoanalyse zal hiervoor een basis moeten zijn.
3. De sturingsvisie – het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, goedkeuring ondernemingsplan, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders en functiescheiding.
4. De wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen regelingen van het uitvoeringsorgaan).
5. De wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie).
6. Met de Verbonden partij contractueel de bevoegdheid vastleggen om zonodig aanwijzingen en richtlijnen te geven.
7. De wijze (inhoud en tijdstippen) waarop wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency.

¹⁰ Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Rijnland (2011). *Eindrapport verbonden partijen*.

3.4.3. Inrichting governance en praktijk

Ter verbetering van de sturing en controle:

- Maak met de verbonden partij duidelijke afspraken (en leg deze vast) over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het waterschap.
- Stuur op lange termijn doelen die worden vertaald in korte termijn prestaties. Dus relateer de doelstellingen van een verbonden partij aan concrete te verwachten prestaties. Door een beter zicht op de beleidsprestaties van een verbonden partij kan het algemeen bestuur zijn controlerende taak beter uitoefenen en indien nodig tijdig bijsturen.
- Vertaal de doelstellingen in SMART indicatoren.
- Maak afspraken over het periodiek evalueren van een verbonden partij. Ga bij een dergelijke evaluatie onder andere in op de volgende vragen:
 - Hoe verloopt de samenwerking met de verbonden partij?
 - In hoeverre worden de vooraf bepaalde doelen gerealiseerd?
 - Is het type verbonden partij en de inrichting van de governance nog steeds de beste manier om de doelen te behalen?
 - Betreft het een taak voor het waterschap (of past de taak beter bij marktpartijen), gaat het om een beleidsarme taak (die eerder op afstand kan worden gezet) of betreft het een beleidsinhoudelijke taak (die dicht bij het waterschap moet worden georganiseerd)?
- Wees als bestuurder en ambtelijk apparaat alert op ‘early warnings’ ten aanzien van een verbonden partij, bijvoorbeeld wanneer stukken te laat worden ingeleverd, er sprake is van veel personele wisselingen of de weerstandscapaciteit¹¹ in omvang afneemt. Indien dergelijke tekenen zich voordoen, verdient het de aanbeveling om de aandacht voor de betreffende verbonden partij te verscherpen.
- Wees als algemeen bestuur proactief en benut de beschikbare sturingsmogelijkheden beter, door bijvoorbeeld altijd een zienswijze te geven op de begroting van een verbonden partij. Ga hierbij ook na of de zienswijze tot de beoogde verandering leidt.
- Geef naast de opdrachtgeversrol ook voldoende aandacht aan de eigenaarsrol. Dit geldt zowel voor het bestuur als voor het ambtelijk apparaat. Er kunnen bijvoorbeeld duidelijke eisen worden gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering van een verbonden partij en er kan worden gezorgd voor een standaardisatie van de dienstverlening. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol en de invulling van het toezicht.

Ter verbetering van de risicobeheersing

- Hanteer een standaardmethodiek voor het bepalen en kwalificeren van risico's ten aanzien van verbonden partijen.
- Ga in de paragraaf verbonden partijen van de begroting expliciet en duidelijk in op de risico's (en het risicoprofiel) die spelen bij alle verbonden partijen, waarbij ook wordt aangegeven op welke manier de betreffende risico's worden beheerd en beheerst.
- Waarborg dat de ambtelijke organisatie en het bestuur van het waterschap over voldoende en de juiste kennis en expertise beschikt om adequaat te kunnen reageren op de dreigende manifestering van risico's.

¹¹ De weerstandscapaciteit doelt op de middelen en mogelijkheden waarover wordt beschikt of kan worden beschikt om niet begrote kosten te dekken. Zie artikel 4.8 onder a Waterschapsbesluit.

Ter verbetering van de informatievoorziening:

- Zorg ervoor dat de paragraaf verbonden partijen in de begroting in ieder geval voldoet aan de wettelijke vereisten en bij voorkeur aanvullende informatie bevat over bijvoorbeeld belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de verbonden partij en een (uitgebreidere) risicoanalyse.
- Maak duidelijke afspraken over de wijze waarop, op welke momenten en door wie het algemeen bestuur wordt geïnformeerd. Hou hierbij rekening met het risicoprofiel van de verbonden partij. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van een informatieprotocol, waarbij wordt ingegaan op de inhoud, tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid, frequentie en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie.
- Wees als algemeen bestuur duidelijk over welke informatie wel en welke niet gewenst is. De (verantwoordings)informatie moet toereikend zijn voor het algemeen bestuur om de realisatie van de doelstellingen te kunnen beoordelen en moet inzicht bieden in de mogelijke risico's in de bedrijfsvoering van de verbonden partij.
- Zet belangrijke onderwerpen die betrekking hebben op een verbonden partij op de agenda van het algemeen bestuur. De Lange Termijn Agenda kan helpen om zicht te houden op belangrijke ontwikkelingen of thema's ten aanzien van verbonden partijen.
- Organiseer informatieavonden waarbij AB-leden kunnen worden bijgepraat over een bepaalde verbonden partij en zij de mogelijkheid krijgen om vragen te stellen
- Het dagelijks bestuur moet er actief op toezien dat in stukken over de verbonden partijen (uit de planning & control-cyclus) expliciet wordt ingegaan op beleidsdoelstellingen, resultaten en de risico's. Het dagelijks bestuur heeft meer zicht op wat een specifieke verbonden partij doet. Een kort overzicht voor het algemeen bestuur van de taken, kosten van deze taken (qua capaciteit en geld) en een organogram van elke verbonden partij, die door hen snel geraadpleegd kan worden, biedt al veel informatie.
- Leg als het algemeen bestuur contact met de andere algemene besturen die eveneens deelnemen aan de betreffende verbonden partij. Op deze manier wordt hun informatiepositie versterkt. Ook leden van het dagelijks bestuur kunnen het contact intensiveren met hun collega's bij de andere deelnemers.

Conclusie

Het komt vaak voor dat een waterschap deelneemt aan een verbonden partij waaraan ook een gemeente of meerdere gemeenten deelnemen. Waterschappen nemen dus niet alleen maar deel aan een verbonden partij met enkel andere waterschappen. Het Waterschap Zuiderzeeland is bijvoorbeeld een van de deelnemers van het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn en Het Flevolands Archief, waaraan ook verschillende gemeenten deelnemen. Verbonden partijen waaraan alleen waterschappen deelnemen onderscheiden zich alleen van andere verbonden partijen (waar bijvoorbeeld slechts gemeenten aan deelnemen) op het gebied van hun inhoudelijke taak. Het gaat bijvoorbeeld om verbonden partijen die zich richten op waterschapslaboratoria of kennisdeling over waterbeheer. Dit zijn typische taken voor een waterschap. Los van hun inhoudelijke taak hebben alle verbonden partijen echter te maken met dezelfde problemen en aandachtspunten. Dit blijkt ook uit de bestudeerde rekenkameronderzoeken.

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die zowel betrekking hebben op waterschappen als op gemeenten. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van gemeentelijke rekenkameronderzoeken over verbonden partijen vertonen grote overlap met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen rekenkameronderzoeken van een waterschap. De onderzoeken spitsen zich toe op dezelfde vragen, zoals:

- Aan welke verbonden partijen wordt deelgenomen, wat zijn de taken en doelstellingen en op welke manier zijn deze vastgelegd?
- Waarom is gekozen voor de desbetreffende vorm van de verbonden partij en hoe zag het besluitvormingsproces hieromtrent er uit?
- Op welke wijze is de governance van de verbonden partijen ingericht?
- Hoe wordt in de praktijk sturing gegeven aan en controle uitgeoefend op de verbonden partijen en in hoeverre is dit voldoende?

Voor waterschappen en gemeenten komen met betrekking tot bovengenoemde vragen dezelfde onderwerpen naar voren bij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, bijvoorbeeld als het gaat om sturingsmogelijkheden, kaderstelling door middel van een Nota verbonden partijen, betrokkenheid van de gemeenteraad/het algemeen bestuur, risicomanagement en (afspraken over) de informatievoorziening.

Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

- Deloitte (2006). *Gemeente governance, handboek verbonden partijen. 'Twee voeten in een sok'*
- Rekenkamercommissie Breda (2015). *Verbonden partijen en de rol van de raad. Een onderzoek naar de informatievoorziening, sturing en beheersing ten aanzien van verbonden partijen in Breda*
- Rekenkamercommissie Coevorden (2017). *Van informatie, via begrip, naar grip. Verbonden partijen van de gemeente Coevorden*
- Rekenkamercommissie Delft (2013). *Verbonden partijen: een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*
- Rekenkamercommissie Den Haag (2016). *Moeite met afstand. Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag*
- Rekenkamercommissie Groningen (2013). *Samenwerking in Groningen. Onderzoek voor de rekenkamercommissie*
- Rekenkamercommissie Hardenberg (2017). *Het hoofd van de gemeente zit achterin de bus. Verbonden partijen bij de gemeente Hardenberg*
- Rekenkamercommissie Heemstede (2015). *Onderzoek naar grip op verbonden partijen*
- Rekenkamercommissie Hilversum (2018). *Grip op samenwerking. Onderzoek van de Rekenkamer Hilversum naar grip van de gemeente Hilversum op samenwerkingsverbanden*
- Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2014). *Werkt het samen?*
- Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2017). *Quickscan Muskusrattenbeheer West- en Midden Nederland en overige verbonden partijen*
- Rekenkamercommissie Leek-Marum-Zuidhorn (2015). *Verbonden partijen in de gemeenten Leek, Marum en Zuidhorn*
- Rekenkamercommissie Lelystad (2014). *Samenwerken en verantwoording dragen. Quickscan verbonden partijen*
- Rekenkamercommissie Leerdam (2016). *Governance verbonden partij. De verbinding*
- Rekenkamercommissie Meppel (2014). *Quick scan verbonden partijen. Een onderzoek naar de verbonden partijen van de gemeente Meppel*
- Rekenkamercommissie Metropool Amsterdam (2017). *Grip op samenwerking. Een onderzoek naar de Zaanse samenwerkingsverbanden*
- Rekenkamercommissie Neder-Betuwe (2012). *Verbonden partijen*

Rekenkamercommissie Overbetuwe (2015). *Grip van de raad op verbonden partijen*

Rekenkamercommissie Schagen (2016). *Rekenkameronderzoek naar de informatievoorziening over verbonden partijen aan de raad*

Rekenkamercommissie Sliedrecht (2016). *Verbonden partijen*

Rekenkamercommissie Sneek (2009). *Verbonden partijen: verbonden of verbannen partijen?*

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta (2014). *Van grip en samenhang. 'In control' bij verbonden partijen*

Rekenkamercommissie Waterschap Rijn en IJssel (2010). *Onderzoek naar verbonden partijen en deelnemingen van het waterschap Rijn en IJssel. Bestuurlijke beïnvloedbaarheid en risico's.*

Zuidelijke Rekenkamer (2015). *Governance verbonden partijen provincie Limburg*



pro facto

www.pro-facto.nl