

P. de Kruijs-Blij

Metalen ketting of zijden draad

“Instrumenten voor het sturen en beheersen van verbonden partijen van de gemeente Arnhem.”

Onderzoek in het kader van de doctoraalscriptie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

P. de Kruijs – Blij (254697)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Bestuurskunde

Begeleiders:

Mw. dr. S. van Thiel (Erasmus Universiteit Rotterdam)
dr. F.K.M. van Nispen (tweede lezer)

Voorwoord

“We moeten oppassen dat we straks niet meer tijd kwijt zijn aan het sturen en beheersen van verbonden partijen, dan in de situatie waarbij de taken door de gemeente zelf werden uitgevoerd” Een uitspraak van een respondent die goed past bij het gevoel dat ik heb gekregen na het schrijven van mijn scriptie *“Metalen ketting of zijden draad*, instrumenten voor het sturen en beheersen van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem”. Ik heb geconstateerd dat er een heel veel instrumenten zijn om verbonden partijen mee te sturen en beheersen. Wil je deze instrumenten echter goed gebruiken, dan vergt dit wat van de gemeentelijke organisatie. Je kan met deze instrumenten strak aan de touwtjes trekken bij de verbonden partij (metalen ketting) of de partij wat meer op afstand laten bewegen (zijden draad).

Met een metalen ketting of zijden draad geeft ook het proces weer van het schrijven van mijn scriptie. Eind 2004 ben ik vol optimisme gestart met mijn scriptie. Door de combinatie van werk, het moederschap en het onderzoek doen tussen de bedrijven door heb ik mijn scriptie pas nu afgerond. Op het moment van het behalen van deadlines van de scriptie waren de teugels strak aangetrokken (metalen ketting), maar in bepaalde periodes overheerste het gevoel met zijden draad. Het proces van het schrijven van de scriptie verdween naar de achtergrond, maar het doen van het onderzoek was altijd in mijn achterhoofd aanwezig zijn.

Tijdens het lange proces van het onderzoek doen en het scriptie schrijven ben ik vanuit de Erasmus Universiteit op een zeer prettige manier, persoonlijk en inhoudelijk, begeleid door Sandra van Thiel. Ik wil haar hiervoor op deze plaats dan ook hartelijk bedanken.

Op deze plaats wil ik ook de tweede lezer van mijn scriptie de heer F. van Nispen bedanken voor zijn inhoudelijke commentaar.

Harold en mijn ouders bedank ik voor het creëren van mogelijkheden waardoor ik mijn scriptie kon schrijven. Ook wil ik mijn dochter Marit bedanken. Dikwijls ging ze zo lief met papa spelen, zodat mama met haar scriptie bezig kon zijn.

Tot slot wil ik mijn collega's en de respondenten bedanken voor de inhoudelijke bijdragen en de persoonlijke interesse voor mijn onderzoek en scriptie.

Didam, augustus 2007

Priska de Kruijs- Blij

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Probleemanalyse	1
1.1 Inleiding	1
1.2 De Probleemdefinitie	2
1.2.1 Doelstelling.....	2
1.2.2 Vraagstelling.....	3
1.2.3 Deelvragen.....	3
1.3 Opzet van de scriptie.....	4
Hoofdstuk 2 Besturingsmodellen en instrumenten.....	7
2.1 Sturing	7
2.1.1 Klassiek besturingsparadigma.....	7
2.1.2 Nieuw besturingsparadigma.....	8
2.2 Ontwikkelingen in het nieuwe besturingsparadigma	8
2.2.1 Ontwikkelingen bij de rijksoverheid.....	8
2.2.2 Ontwikkelingen bij gemeenten.....	10
2.3 Vormen van verzelfstandiging op rijksniveau en gemeentelijk niveau	11
2.3.1 Vormen van interne verzelfstandiging bij gemeenten	12
2.3.1.1 Zelfbeheer.....	12
2.3.1.2 Contractmanagement	12
2.3.1.3 Beleid en beheersinstrumentarium (BBI).....	12
2.3.2 Vormen van externe verzelfstandiging bij gemeenten.....	13
2.3.2.1 Publiekrechtelijke vormen van verzelfstandiging	13
2.3.2.1.1 De commissie ex artikel 82.....	13
2.3.2.1.2 Gemeenschappelijke regeling	14
2.3.2.2 Privaatrechtelijke vormen van verzelfstandiging.....	15
2.3.2.2.1 Vennootschappen	15
2.3.2.2.2 Stichtingen	16
2.3.2.2.3 Vereniging.....	16
2.3.2.2.4 Tak van dienst.....	16
2.3.3 Motieven voor verzelfstandiging op gemeentelijk niveau.....	17
2.3.4 De vorm van verzelfstandiging en de verbonden partijen	18
2.4 Government Governance, het vraagstuk van sturen en beheersen in brede zin	19
2.4.1 Achtergrond Government Governance.....	19
2.4.2 Definitie Government Governance.....	21
2.5 Local Governance.....	24
2.5.1 De rollen voor raad en college in het monistische stelsel.....	24
2.5.2 De rollen voor raad en college in het dualistische stelsel.....	25
2.5.3 Dualistische rollen in relatie tot Local Governance	25
2.6 Besturingsmodellen.....	27
2.6.1 Bestuurskundige besturingsmodellen, van klassiek naar governance.....	27
2.6.1.1 Voorbeelden van besturingsmodellen	28
2.6.1.2 Governance.....	29
2.6.2 Het besturingsparadigma van de Leeuw	30
2.6.3 Het besturingsmodel van de verbonden partij.....	30
2.6.3.1 De rollen in het besturingsmodel	31
2.6.3.2 Rollen van een gemeente in relatie tot aansturing van een verbonden partij	34
2.6.3.3 De rollen en juridische bevoegdheden	35
2.6.3.4 Belangenverstrengeling tussen de rollen.....	38

2.7	Sturingsinstrumenten	40
2.7.1	Typen beleidsinstrumenten.....	40
2.7.2	Kiezen uit de grote hoeveelheid beleidsinstrumenten.....	41
2.7.2.1	De instrumentele benadering	41
2.7.2.2	De contextuele benadering	41
2.7.2.3	De keuze voor instrumenten	41
2.7.3	Instrumenten voor het sturen en beheersen van verbonden partijen	42
2.7.3.1	Nota Verbonden Partijen	42
2.7.3.2	Ontwerpbesluit tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij	42
2.7.3.3	Het meerzijdige instrument contract.....	43
2.7.3.4	Managementcontract met budget- en prestatieafspraken	44
2.7.3.5	Sturing door kengetallen	45
2.7.3.6	Uitwisseling van informatie.....	46
2.7.3.7	Toezicht	46
2.7.3.8	Verantwoording.....	49
2.7.3.9	Overige instrumenten	51
2.8	Overzicht met instrumenten per governance-activiteit en rol voor de aansturing van verbonden partijen	51

Hoofdstuk 3 Onderzoekresultaten.....55

3.1	Uitgangspunten van mijn onderzoek	55
3.2	De gemeente Arnhem	56
3.2.1	De gemeentelijke organisatie Arnhem.....	56
3.2.1.1	De vakdiensten	56
3.2.1.2	De stafdienst	58
3.2.2	Organisatieontwikkeling en besturingsfilosofie	58
3.2.3	De gemeente Arnhem en de verbonden partijen	59
3.3	Vijf verbonden partijen van de gemeente Arnhem	60
3.3.1	Hulpverlening Gelderland Midden (HGM)	60
3.3.2	Werkvoorziening Midden-Gelderland, Presikhaaf bedrijven	61
3.3.3	Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG).....	62
3.3.4	Grondbank Midden Gelderland BV	62
3.3.5	Stichting Horeca-activiteiten Musis Sacrum Schouwborg.....	63
3.4.	De instrumenten voor het sturen en beheersen van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem	64
3.4.1	De instrumenten voor het sturen op afstand in Arnhem	64
3.4.1.1	Nota verbonden partijen	64
3.4.1.2	Toezichtvisie.....	66
3.4.1.3	Ontwerpbesluit tot oprichting.....	67
3.4.1.4	Contract.....	68
3.4.1.4.1	De juridische mogelijkheden van de eigenaar	69
3.4.1.4.2	Het bewaken van de continuïteit door de eigenaar	71
3.4.1.4.3	Informatievoorziening	72
3.4.1.4.4	Beïnvloedingsmogelijkheden.....	75
3.4.1.4.5	Taken	76
3.4.1.4.6	Afspraken over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten	78
3.4.1.4.7	Afspraken over de meetbaarheid van prestaties	79
3.4.2	De instrumenten voor het beheersen op afstand in Arnhem	79
3.4.2.1	Informatievoorziening	79
3.4.2.2	Beoordelen van de informatie.....	81
3.4.2.3	Dossiervorming.....	83
3.4.2.4	Risicomanagementsysteem	83
3.4.2.5	Beïnvloedingsmogelijkheden.....	84

3.4.3	De instrumenten voor het houden van toezicht op afstand in Arnhem.....	84
3.4.3.1	Toezichthouder	84
3.4.3.2	Toezichtarrangement	85
3.4.3.3	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders	87
3.4.3.4	Informatievoorziening	88
3.4.3.5	Overige instrumenten van toezicht.....	89
3.4.4	De instrumenten voor het verantwoorden op afstand in Arnhem.....	89
3.4.4.1	Verantwoording door de verbonden partij.....	89
3.4.4.2	Verantwoording over de verbonden partij.....	90
3.4.4.3	Horizontale verantwoording	90
3.5	Overzicht met de door de gemeente Arnhem gebruikte instrumenten per governance-activiteit.....	91

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen..... 95

4.1	Conclusie	95
4.1.1	Welke instrumenten zijn er om te sturen op afstand?	95
4.1.2	Hoe worden op dit moment de verbonden partijen van de gemeente Arnhem aangestuurd? 96	
4.1.3	Wat zijn daarbij de knelpunten?.....	98
4.1.4	Op welke punten zou de aansturing van de verbonden partijen verbeterd kunnen worden	99
4.2	Aanbevelingen	99
4.3	Reflectie.....	100

Literatuurlijst.....	103
----------------------	-----

Bijlagen.....	109
---------------	-----

Respondenten en informanten

Lijst met Interviewvragen

Criteria voor het 'op afstand' plaatsen van gemeentelijke taken

Hoofdstuk 1 Probleemanalyse

1.1 Inleiding

Door te participeren in een onderneming, stichting of openbaar lichaam verbindt een gemeente zich aan een andere partij. Deze andere partij wordt een verbonden partij genoemd. Verbonden partijen kunnen zowel publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de Gemeentewet zijn, als privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen. Verbonden partijen zijn een manier om beleidsvoornemens van een gemeente te realiseren. Naast de mogelijkheden die de verbonden partijen bieden zijn er ook risico's aan verbonden. Dit kunnen beleidsmatige risico's (verlies van de eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd), financiële risico's (opdraaien voor tekorten) of een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden zijn.

Op dit moment is er in de gemeente Arnhem bestuurlijk grote belangstelling voor het sturen en het beheersen van verbonden partijen. Hiervoor zijn tenminste 3 aanleidingen.

1. In januari 2004 is een van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem, de Regionale Stichting Werk en Scholing (SWS) failliet gegaan. Op grond van dit faillissement heeft de gemeenteraad van Arnhem op 2 februari 2004 in grote meerderheid een motie aangenomen waarin de Rekenkamer Arnhem werd verzocht een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de teloorgang van de SWS. Uit de bijdragen van de fracties en de inhoud van de moties kwam naar voren dat de focus van het gewenste onderzoek in elk geval zou moeten liggen op het bieden van inzicht in het handelen van het bestuur van de SWS en de wijze waarop de gemeenteraad over de ontwikkelingen is geïnformeerd. Daarnaast diende het onderzoek leereffecten op te leveren ten aanzien van het bestuur en beheer van verbonden partijen (Rekenkamer Arnhem, juli 2004).
2. In het besluit begroting en verantwoording van 17 januari 2003 wordt specifiek aandacht besteed aan de verbonden partijen. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten. Vanwege bestuurlijke, beleidsmatige en/of financiële belangen en mogelijk dito risico's is het gewenst dat in de begroting en jaarstukken meer aandacht wordt besteed aan derde rechtspersonen, waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft. Derhalve is het verplicht om in de begroting een paragraaf verbonden partijen op te nemen. Verbonden partijen voeren vaak het beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen. De gemeente mandateert als het ware de verbonden partij. De gemeente blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid houden voor het realiseren van de beoogde beleidsdoelstellingen. Het bestuur (de raad) heeft een kaderstellende en controlerende taak over de uitvoering van beleid. Daarnaast legt een verbonden partij budgettair beslag op de gemeente en loopt de gemeente financiële risico's. Zonder een paragraaf verbonden partijen kan er een leemte ontstaan, waardoor het bestuur (de raad) haar taken niet goed kan uitvoeren.

In het monistische stelsel¹ moest de raad de besluiten tot deelnemingen in bijvoorbeeld NV's goedkeuren. In een duaal stelsel is dat niet meer het geval. Door de paragraaf verbonden partijen heeft de raad invloed op deelnemingen doordat het kaders stelt. Die invloed is nu niet zo zeer gericht op individuele gevallen, maar veel meer op het totale beleid.

¹ Voor 7 maart 2002 was er in de gemeenten sprake van een monistisch stelsel. In dit monistische stelsel zijn de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid van de gemeente. Vanaf 7 maart 2002 is de wet Dualisering Gemeentebestuur van kracht. Een belangrijke verandering ten opzichte van het monistische stelsel is de scheiding van bevoegdheden en posities van raad en college. Hierdoor ontstaat een 'dualistisch stelsel'. De raad en het college vervullen ieder een eigen functie. Het college houdt zich bezig met bestuur; de raad stelt hiervoor de kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.

3. De gezamenlijke rekenkamers van de gemeente Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben onlangs een onderzoek uitgevoerd naar de programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat de paragrafen in de programmabegrotingen van de drie genoemde gemeenten nog niet voldoen aan de doelstellingen van de raad om adequate en integrale informatie te bieden over de uitgangspunten voor het beheer. Dit geldt met name voor de paragraaf over verbonden partijen. Met betrekking tot de gemeente Arnhem geven de gezamenlijke rekenkamers aan dat de paragraaf slechts een opsomming weergeeft van de verbonden partijen, met een beschrijving van de doelstellingen en eventuele ontwikkelingen. Verdere uitbouw van de paragraaf verbonden partijen zou met name moeten op de onderdelen beleidsvoornemens, vertegenwoordiging en informatievoorziening (Rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, april 2004).

Op grond van de grote bestuurlijke belangstelling voor het besturen en het beheersen van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem lijkt het mij interessant om als afstudeeropdracht een bijdrage te kunnen leveren aan de wijze waarop de gemeente Arnhem haar relatie met de verbonden partijen kan vormgeven om adequaat te kunnen sturen en beheren.

1.2 De Probleemdefinitie

De probleemdefinitie valt uiteen in een doelstelling (welk doel wil ik bereiken) en een vraagstelling (welke kennis wil ik vergaren).

1.2.1 Doelstelling

Net als op rijksniveau hebben er op gemeentelijk niveau ook een groot aantal verzelfstandigingen plaats gevonden. Met name het introduceren van de nieuwe gemeentelijke organisatiemodellen in de jaren '80 en '90 is door veel gemeenten aangegrepen als om tevens afdelingen, diensten, gemeentelijke bedrijven te verzelfstandigen of privatiseren (Van Thiel: 2001). Dit paste in de zgn. kerntakendiscussie die op het moment uitgevoerd werd. Het takenpakket van gemeenten was sterk gegroeid. Om overbelasting te voorkomen moesten gemeenten zich volgens Kickert, Mol en Sorber (1992) meer gaan richten op hun echte kerntaken. De trend van het verzelfstandigen heeft gevolgen gehad voor de aansturing van deze verzelfstandigde onderdelen. Er zijn echter nog maar weinig praktische handreikingen voor het aansturen van deze verzelfstandigde organisaties c.q. verbonden partijen.

Vanuit verschillende invalshoeken bestaat de aanleiding om eens nader naar de verbonden partijen te kijken.

1. Het dualisme geeft direct aanleiding om naar de deelnemingen te kijken. Is de vertegenwoordiging en het afleggen van de verantwoording op een juiste wijze vorm gegeven en wat is het kader voor nieuwe deelnemingen?
2. Uit diverse rekenkamer onderzoeken (rekenkamer Rotterdam en rekenkamer Arnhem) blijkt dat de bestuurlijke zeggenschap in de verbonden partijen bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich meebrengt, evenals bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Indien er onvoldoende inzicht in deze participaties bestaat kan er niet effectief mee worden omgegaan.

Het onderzoek van deze scriptie kan in maatschappelijke en wetenschappelijke zin een bijdrage leveren aan de wijze waarop de relatie met de verbonden partijen kan worden vormgeven. Het gaat erom op welke wijze verbonden partijen zowel beleids- als beheersmatig gestuurd kunnen worden.

In dit onderzoek wil ik mij met name focussen op de manier waarop de gemeente Arnhem de relatie met de verbonden partijen kan vormgeven om adequaat te kunnen sturen en beheersen.

Hiervoor dien ik:

1. inzicht te verkrijgen in de huidige relatie tussen de gemeente Arnhem en de verbonden partijen.
2. voorstellen te doen hoe de relatie tussen de verbonden partijen en de gemeente Arnhem kan worden geoptimaliseerd, zodat er adequaat kan worden gestuurd en beheerd.

1.2.2 Vraagstelling

De doelstelling heeft geleid tot het formuleren van de volgende centrale vraag:

Welke instrumenten kunnen door de gemeente Arnhem het beste worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen?

Instrumenten:

Het begrip “instrumenten” (maatregelen) is gebaseerd op de uitleg van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:4).die een instrument zien als een *middel om doeleinden mee te realiseren* .

Het beste:

Het begrip “het beste” moet worden geïnterpreteerd als het optimaal mogelijke en wenselijke. Het optimaal mogelijke en wenselijke wordt bereikt wanneer de verbonden partij het beleid uitvoert binnen de doelstellingen die de gemeente Arnhem voor ogen heeft. De doelstellingen zijn overigens per verbonden partij verschillend.

Verbonden partij:

“Verbonden partijen zijn die partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie heeft en waarin zij een financieel belang heeft”² Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur van een participatie of het hebben van stemrecht. Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

Sturen:

Het begrip sturen is gebaseerd op definitie gebruikt door Minderman (2003). Sturen betreft het totaal van activiteiten met als doel om de verbonden partij in een vastgestelde koers te krijgen (of te houden) om een bepaald doel te bereiken

Beheersen:

Het begrip beheersen is gebaseerd op de activiteit beheersen die door de directie accountancy rijksoverheid (2000) binnen de Corporate Governance wordt onderscheiden. Beheersen betreft het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat.

1.2.3 Deelvragen

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgedeeld in vier deelvragen:

1. Welke instrumenten zijn er om te sturen op afstand?
2. Hoe worden op dit moment de verbonden partijen van de gemeente Arnhem aangestuurd?
3. Wat zijn daarbij de knelpunten?
4. Op welke punten zou de aansturing van de verbonden partijen verbeterd kunnen worden?

Ad 1) Welke instrumenten zijn er om te sturen op afstand

Bij deze deelvraag zal worden ingegaan op de instrumenten die in de hedendaagse literatuur worden beschreven voor het sturen op afstand. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt in de instrumenten voor beleidsmatige en beheersmatige sturing.

De aandacht voor het sturen op afstand is vaak pas na de grote hausse van verzelfstandigingen in de jaren '80 en '90 gegroeid. De scheiding van beleid en uitvoering werd aanvankelijk vooral gezien als een managementverbetering (Kickert 1998:41).

² Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

De publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) over de tekortkomingen in de regelgeving voor zelfstandige bestuursorganen (zbo) om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen, was het beginpunt van de politieke discussie over de aansturing van zbo's. Onder het motto "het herstel van het primaat van de politiek" zijn vanaf 1996 diverse maatregelen genomen om de greep op verzelfstandigde organisaties te versterken. Het overgrote deel van de voorhanden zijnde literatuur over het sturen op afstand heeft betrekking op de rijksoverheid. Veel van de behandelde onderwerpen in deze literatuur spelen echter ook op andere overheidsniveaus (Van Thiel, 2002) en in andere landen.

Ad 2) Hoe worden op dit moment de verbonden partijen van de gemeente Arnhem aangestuurd?

Bij deze deelvraag zal worden ingegaan op de huidige aansturing van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem. De gemeente is redelijk vrij in haar keuze hoe ze haar taken uitoefent. Ze heeft hierbij de keuze om de taak zelf uit te voeren, uit te besteden, een subsidie voor de uitvoering te verstrekken of dit gezamenlijk met derden op pakken. Indien de gemeente de taak met een derde oppakt spreken we over een verbonden partij. Een belangrijk argument bij het zich verbinden met een derde partij is dat de gemeente de taak niet geheel aan derden wil overdragen. Het gemeentebestuur wil dan op die activiteit direct of indirect actief sturen en invloed uitoefenen.³

Verbonden partijen zijn een manier om beleidsvoornemens van de gemeente te realiseren. Verbonden partijen kunnen zowel *publiekrechtelijke rechtspersonen*, zoals bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de Gemeentewet als *privaatrechtelijke rechtspersonen*, zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen zijn.

In mijn onderzoek wil ik mij beperken tot verbonden partijen van de gemeente Arnhem waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Ik wil hierbij kiezen uit verbonden partijen in de vorm van publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Een tweede uitgangspunt bij deze keuze moet zijn, dat de verbonden partijen betrekking hebben op de verschillende gemeentelijke beleidsvelden. Met mijn onderzoek wil ik te weten komen welke instrumenten de gemeente Arnhem gebruikt voor de aansturing van de verbonden partijen.

Ad 3) Wat zijn daarbij de knelpunten?

In deze deelvraag wordt gekeken waar de mogelijke knelpunten in de aansturing van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem liggen. Een inzicht in deze knelpunten wil ik verkrijgen door dossieronderzoek en het afnemen van interviews met de opdrachtgever, de opdrachtnemer en eventuele ambtelijke toezichthouders (ambtenaar van de dienst waaraan de verbonden partij van de gemeente Arnhem, conform meerjarenprogrammabegroting 2007-2010 aan gekoppeld is) van de in het onderzoek betrokken verbonden partijen.

Ad 4) Op welke punten zou de aansturing van de verbonden partijen verbeterd kunnen worden Zijn er op basis van de knelpuntenanalyse mogelijkheden tot het doen van aanbevelingen?

Op grond van de theorie en de knelpunten wil ik kijken of door de inzet van andere, nieuwe of het op een andere wijze gebruiken van instrumenten de gemeente Arnhem de verbonden partijen beter te kan sturen en te beheren.

1.3 Opzet van de scriptie

De scriptie is ingedeeld in vier hoofdstukken en wordt vooraf gegaan door een voorwoord, een samenvatting en een inhoudsopgave. Hoofdstuk 1, de probleemanalyse, gaat in op het onderwerp van deze scriptie en de probleemstelling. De vraag welke instrumenten kunnen door de gemeente Arnhem het beste worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen is onderverdeeld in vier deelvragen. Naast de afbakening van de gebruikte begrippen wordt stilgestaan bij de bestuurlijke en maatschappelijke relevantie van de scriptie.

³ Gemeente Arnhem meerjarenprogrammabegroting 2004-2007, paragraaf "Verbonden partijen" pagina 220

In hoofdstuk 2 komt de eerste onderzoeksvraag aan de orde. Tegen de achtergrond van local governance vraagt het sturen en beheersen van een op afstand geplaatste partij om een specifiek besturingsmodel. Vanuit de context van de besturingsparadigma's en de daarmee samenhangende ontwikkelingen op rijks- en gemeentelijk niveau wordt een opsomming gegeven van de meest voorkomende instrumenten in de literatuur om een op afstand geplaatste partij te sturen en beheersen.

Op de tweede en de derde onderzoeksvraag wordt in het derde hoofdstuk "de onderzoeksresultaten" ingegaan. Nadat de uitgangspunten van mijn onderzoek zijn besproken wordt ingezoomd op de gemeente Arnhem en de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen. De bevindingen over het gebruik van de in de literatuur benoemde instrumenten in de gemeente Arnhem worden per onderdeel van de (local) Governance-cyclus, sturen, beheersen, toezicht en verantwoordten beschreven.

De scriptie wordt afgerond in hoofdstuk 4 met de conclusies. Er vindt een terugkoppeling op de deelvragen, de probleemstelling en de doelstelling plaats. De conclusie leidt tot een aantal aanbevelingen

Hoofdstuk 2 Besturingsmodellen en instrumenten

Zoals in de probleemanalyse is aangegeven, komt in dit hoofdstuk de theoretische basis aan bod. De theoretische basis betreft de theorie over de beleidsinstrumenten oftewel de sturingsinstrumenten die de overheid (gemeente) kan gebruiken om haar doelen te realiseren.

2.1 Sturing

Vanuit wetenschappelijke perspectief wordt sturing op verschillende wijzen gedefinieerd. Bekkers (2002) geeft aan dat wanneer de literatuur over sturing onder het vergrootglas wordt gelegd om deze te ontleden, dat het risico groot is om verzeild te raken in een Babylonische spraakverwarring. Minderman (2003) omschrijft sturing bijvoorbeeld als het totaal van activiteiten met als doel om een actor in een vastgestelde koers te krijgen (of te houden) om een bepaald doel te bereiken. Kooiman (1988: 33) omschrijft sturing als gerichte beïnvloeding). Bekkers (2002) hanteert de definitie van Kickert (1985:46) en In 't Veld (1989:18) waarbij sturing wordt gezien als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context. In het denken over sturing- zowel in de bestuurskunde als in de bestuurspraktijk –wordt het besturingsbegrip soms impliciet als expliciet gerelateerd aan een sturingsconceptie, waarin een aantal veronderstellingen, ideeën en visies omtrent sturing is verwoord. In § 2.1.1 en § 2.1.2 wordt in het kort de context geschetst waarbinnen zich het denken over sturing heeft ontwikkeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het klassieke en het nieuwe besturingsmodel.

2.1.1 Klassiek besturingsparadigma

Tot ver in de negentiende eeuw heeft de overheid zich in beperkte mate bezig gehouden met sturing. De algemene opvatting was dat de staat zich maar in een beperkte mate dient te bemoeien met het economisch en maatschappelijk leven. In deze oude opvatting dient de staat zich te beperken tot het waarborgen van de binnenlandse orde en veiligheid, beveiliging tegen buitenlandse aanvallers en het scheppen van voorwaarden voor activiteiten van burgers. Dit optreden van de staat is wel eens vergeleken met het uitoefenen van een beroep van nachtwaker. Men sprak ook wel van een 'Nachtwakersstaat'. De klassieke taken van de overheid waren het openbaar bestuur, de landverdediging en de bescherming tegen het water (Van Deth en Vis, 1995: 178).

In de jaren dertig van de vorige eeuw werd Nederland als gevolg van een economische crisis geconfronteerd met massa werkeloosheid en massa-armoede. Als een gevolg van de industrialisering in de tweede helft van de negentiende eeuw, verloren oude instellingen als eigen familie, het nabuurschap op het platteland, de kerk en het gilde hun kracht en betekenis voor de bescherming van burgers tegen de risico's van werkeloosheid en arbeidsongeschiktheid. Wie door ziekte, ongeval of ouderdom niet meer aan het arbeidsproces kon deelnemen, kon niet meer op de hulp van familie, burens, kerk of gildenbroeders rekenen. De overheid die werd geconfronteerd met de grote sociale ellende in de jaren dertig en die stond voor de wederopbouw van de door de Tweede Wereldoorlog beschadigde samenleving heeft diverse programma's uitgevoerd om de bestaanssituatie van burgers te verbeteren. Er groeide het besef dat burgers niet alleen verzekerd moesten zijn van veiligheid en vrijheid, maar dat overheid er ook voor moest zorgen dat de bevolking werd voorzien van een bepaald bestaansminimum. De overheid ging een actief sociaal-economisch beleid te voeren om mensen die konden werken aan een baan te helpen en aan de mensen die buiten hun schuld om niet (meer) aan het arbeidsproces konden deelnemen een bestaanszekerheid te bieden.⁴

Niet alleen het realiseren van economische welvaart werd een taak van de overheid, maar gaandeweg ontstond het besef dat ook een actievere rol van de overheid in het culturele (ontplooiing van burgers door onderwijs en vorming) en in het sociaal culturele leven gewenst was. De Grondwet noemt als sociale grondrechten het recht op arbeid, gezondheid, sociale zekerheid, voldoende woonegelegenheid, onderwijs, woonbaarheid van Nederland en een beschermd leefmilieu (artikelen 19 tot en met 23 Grondwet). Gelet op het uitgebreide pakket aan middelen en voorzieningen dat voor

⁴ De garantie van een zeker inkomensniveau van hen die niet of niet meer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, verzekert een bepaald bestedingsniveau en fungeert daarom als een instrument ter stabilisering van de nationale economie (Van Deth en Vis, 1995).

de burger beschikbaar is, noemt men Nederland tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw ook wel een *verzorgingstaat* (Van Deth en Vis, 1995).

“Een traditioneel kenmerk van de Nederlandse staat- de eeuwenlange afwezigheid van een sterk centraal staatsgezag –is veranderd door de na-oorlogse opbouw en uitbouw van de verzorgingstaat. De groei van de verzorgingsstaat resulteerde in een groei van de publieke taken. In de hoogtijdagen van de verzorgingstaat in de jaren zestig en zeventig is de invloed van de rijksoverheid op de maatschappelijke dienstverlening gestaag toegenomen in termen van wetgeving, planning en bekostigingssystemen. De grondwettelijke balans tussen lokale en centrale overheid is doorgeslagen in het voordeel de centrale overheid, hetgeen heeft geresulteerd in een sterk gecentraliseerde Nederlandse staat aan het einde van de jaren zeventig” (Kickert, 1998:174).

In het klassieke besturingsmodel heerst de gedachte dat de overheid de samenleving stuurt vanuit een centraal, boven diezelfde samenleving gepositioneerd punt.

2.1.2 Nieuw besturingsparadigma

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond er als gevolg van een economische recessie een discussie over de werking van de verzorgingsstaat en in het bijzonder over het hoge niveau van de overheidsuitgaven. Van Doorn en Schuyt (in Van Deth en Vis, 1995) spreken in de bundel de *stagnerende verzorgingstaat* eind jaren zeventig reeds over de overlevingsproblemen van de verzorgingstaat. Zij signaleren dat de publieke sector te sterk is uitgedijd ten opzichte van de particuliere sector. De verzorgingsstaat wordt niet alleen onbetaalbaar geacht, maar ook als systeem bestuurlijk onbeheersbaar. Volgens Kickert (1998:175) “heeft de economische recessie en de daaruit voortvloeiende noodzaak om overheidsuitgaven terug te dringen een einde gemaakt aan de verdere groei van de verzorgingsstaat. Overheidsuitgaven in het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijn werden drastisch verminderd. De staat moest in vele opzichten terugtreden. Als gevolg van bezuinigingen zijn in de jaren tachtig veel beleidsectoren dramatisch veranderd in soort van overheidssturing. Sturen op afstand, sturen op hoofdlijnen, verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn de toverwoorden van deze tijd bij de rijksoverheid”.

2.2 Ontwikkelingen in het nieuwe besturingsparadigma

Als gevolg van de bezuinigingen zijn in de jaren tachtig van de vorige eeuw dramatische veranderingen doorgevoerd in het soort van overheidssturing. Deze ontwikkelingen hebben zich zowel op rijks- als gemeentelijk niveau voorgedaan.

2.2.1 Ontwikkelingen bij de rijksoverheid

Begin jaren tachtig was het referentiekader voor deze veranderende overheidsturing vooral politiek-economisch, gericht op privatisering. In de jaren tachtig hebben zich duidelijk verschuivingen voorgedaan in de referentiekaders, argumenten en motieven voor verzelfstandiging. Met de introductie van zelfbeheer en contractmanagement verschuift het referentiekader naar management en organisatie. Eind jaren tachtig, met de komst van het zelfstandige bestuursorgaan verschuift het referentiekader naar een juridisch bestuurlijk om begin jaren negentig uit te monden in een min of meer apolitiek focus op management en organisatie van de rijksdienst (Kickert, 1998).

Privatisering

De economische recessie van de jaren zeventig en de steeds groter groeiende tekorten op de rijksbegroting hebben in Nederland geleid tot het politieke besef dat het hoog nodig was om de publiek sector te reduceren en de private markteconomie te stimuleren. *Privatisering* werd begin jaren tachtig gezien als een instrument om *financiële en personele omvang van de overheid te verkleinen* en de marktsector te versterken (Kickert, 1998). Bij het afstoten van taken naar de markt had men de veronderstelling dat de marktsector de taak efficiënter uit zou kunnen voeren. Bovendien leidde verkoop van overheidseigendommen tot inkomsten.

Boneschansker en De Haan (in Kickert, 1998:27) onderscheiden drie vormen van privatisering

1. *Het afstoten* van publieke taken naar de marktsector;
2. *Het verzelfstandigen* van een overheidsdienst naar een private organisatie of een publiekrechtelijke organisatie; en
3. *Het uitbesteden* van bepaalde uitvoerende werkzaamheden terwijl de overheid verantwoordelijk blijft.

In Nederland was op rijksniveau in de jaren tachtig de privatiseringsvorm “*verzelfstandiging*” de meest voorkomende vorm. Kickert (1998) onderscheidt zelfstandige bestuursorganen en zelfbeheer en contractmanagement. Deze ontwikkelingen in privatisering werden overigens in ambtelijk Den Haag niet met veel enthousiasme ontvangen.

Contractmanagement en zelfbeheer

Door het toepassen van contractmanagement wordt de zelfstandigheid van een bepaalde departementale dienst vergroot, terwijl deze dienst binnen de departementale organisatie en binnen de ministeriele verantwoordelijkheid blijft vallen. In de aansturing geldt een directe hiërarchische lijn. De minister stuurt de directeur aan (kan hem zijn opdrachten geven) en de directeur stuurt zijn medewerkers aan. Er wordt een overeenkomst tussen politieke en ambtelijke top van het ministerie en de leiding van de dienst gesloten over de in een bepaalde periode en onder bepaalde omstandigheden door de dienst te verrichten taken en de daartoe ter beschikking gestelde middelen (financieel, personeel, materieel, huisvesting e.d.). Binnen de voorwaarden van het managementcontract heeft de dienstleiding de vrijheid taken te verrichten en de middelen te besteden op de wijze die hem of haar goeddunkt.

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

Volgens Scheltema (in Kickert, 1998:30) is een zelfstandig bestuursorgaan een organisatie, die is opgericht bij wet (publiekrechtelijk) en die publiek taken verricht zonder hierbij volledig ondergeschikt te zijn aan een minister. Bij een dergelijk externe verzelfstandiging is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot de instelling van dergelijke organen en de toedeling van de taken en verantwoordelijkheden. In het dagelijkse werken is er een zeer grote mate van zelfstandigheid.

Voorbeelden van een extern verzelfstandigde organisatie zijn Staatsbosbeheer, Kadaster en de rijksdienst voor het wegverkeer (Jurriens en Sylvester, 2005: 47). Een universiteit heeft een eigen College van Bestuur, dat dus niet als de directeur van een directie op het ministerie onder de directe hiërarchische lijn van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen valt.

In een studie van Boxum, De Ridder en Scheltema (in Kickert, 1998:30) naar de verschillende verschijningsvormen van zbo's werd een onderscheid gemaakt naar drie soorten motieven voor de instelling van publiekrechtelijke zelfstandige organen:

- Organen die gericht zijn om voor de taakuitoefening vereiste specifieke deskundigheid beter tot haar recht te laten komen (*deskundigheidsmotief*). Meestal gaat het om een duidelijk belang dat doordeskundigen onafhankelijk moet worden behartigd. Bijvoorbeeld het KNMI
- Organen die hun taak uitvoeren (*onafhankelijkheidsmotief*), omdat de taak onafhankelijk van de regering behoort te worden uitgevoerd, om tot evenwichtige en onpartijdige afweging van meerdere belangen te komen. Bijvoorbeeld het CBS
- Organen bedoeld om aan de medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties gestalte te geven, om belanghebbenden bij de taakuitvoering en – voorbereiding te betrekken (*belanghebbendenmotief*). Het gaat veelal om de coördinatie van betrokken organisaties om belangentegenstellingen te verzachten. Bijvoorbeeld de ziekenfondsraden KvK.

Naast deze drie hoofdtypen van motieven voor de oprichting van een zbo noemt Kickert (1998) de motieven verhoging effectiviteit en efficiëntie en reductie van de bestuurlijke last van het ministerie.

Ontwikkelingen in de jaren negentig, verzelfstandiging uitvoerende diensten

De ontwikkelingen van de jaren tachtig gaven volgens Kickert (1998) weinig aanleiding om te voorspellen, dat in de jaren negentig het idee van de verzelfstandiging in departementaal Den Haag wijd zou worden verspreid. Privatisering raakte midden jaren tachtig op zijn retour, zelfbeheer was het niveau van een kasplant in een proeftuin en zbo's waren niets nieuws onder de zon.

De in de jaren tachtig ingezette bezuinigingen op en afslanking van het overheidsapparaat werden in de kabinetperiode van Lubbers III voortgezet onder de noemer van de Grote Efficiency Operatie(GEO). De term grote efficiency werd aangegeven omdat het om meer ging dan alleen bezuinigingen. Het ging ook om kwaliteitsverbetering in het functioneren van de rijksdienst. De GEO resulteerde in grote aantallen voorstellen op tal van departementen om uitvoerende diensten te verzelfstandigen. De aanleiding van de meeste GEO-voorstellen tot verzelfstandiging was de bezuinigingstaakstelling. Echter de voordelen van verzelfstandiging werden meer en meer beschouwd in termen van organisatieverbetering. De overheersende redenering voor het plaatsen van een uitvoerende dienst op afstand van de departementale beleidsmakers werd volgens Kickert (1995:33) "het op afstand plaatsen stelt de dienst in staat om zich in de luwte van de Haagse politiek en beleid, te concentreren op de eigenlijke hoofdtaak van de uitvoering en leidt tot een betere taakinvinging. Managementautonomie leidt tot een betere kwaliteit en efficiëntie in de publieke dienstverlening".

Agentschappen

In tegenstelling tot de ontwikkelingen in de jaren tachtig werd de ontwikkeling van interne verzelfstandiging ditmaal actief ondersteund door ambtenaren op de ministeries van financiën en Binnenlandse zaken. Dit leidde o.a. tot het rapport "verder bouwen aan beheer". Dit rapport omvat voorstellen tot een vergroting van autonomie en flexibiliteit van intern verzelfstandigde diensten door middel van een versoepeling van het beheersregime. Het onderscheid tussen personele en materiele uitgaven kwam te vervallen, een integrale topformatie werd aangekondigd en meerjaren reserveringen werden mogelijk. Het versoepelde beheersregime werd *agentschap* genoemd.

Een agentschap is volgens Hazeu (2000:91-92) een intern verzelfstandigde overheidsdienst. Een agentschap valt nog wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar heeft ruimere mogelijkheden voor een bedrijfsmatige aansturing van de organisatie, bijvoorbeeld door toepassing van het zgn. lasten-batenstelsel. Bij interne verzelfstandiging verloopt de aansturing dus niet meer in de eerste plaats via de hiërarchieke lijn, maar via specificaties van een managementcontract tussen de minister en de dienst. Voorbeelden van een agentschap zijn Senter/Novem, het Korps landelijke politiediensten en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

Huidige ontwikkelingen

Tegenwoordig worden meerdere typen zelfstandige organisaties onderscheiden. In het rapport "beter bestuurlijk toezicht 2004" worden zes typen zelfstandige organisaties onderscheiden, namelijk: inspecties en adviescollege (zelfstandigheid in taakuitoefening), agentschappen(zelfstandigheid in bedrijfsvoering) en zbo's, Rechtspersonen met een Wettelijke taak (RWT) en stichtingen die mede door de overheid in het leven zijn geroepen (zelfstandigheid in taakuitoefening en bedrijfsvoering).

2.2.2 Ontwikkelingen bij gemeenten

Net als bij de rijksoverheid hebben er als gevolg van de economische recessie begin jaren tachtig een aantal ontwikkelingen bij gemeenten plaatsgevonden. Als gevolg van de bezuinigingen op rijksniveau en de relatie met de beschikbaarheid van middelen in het Gemeentefonds is er sprake van een beperktere beschikbaarheid van financiële middelen voor gemeenten dan voorheen. Door veranderingen in de wetgeving en de overheveling van bevoegdheden van het rijk naar gemeenten is het takenpakket van de gemeente verruimd (Ernst & Young: 1997). Gemeenten moesten ondanks de daling van de inkomsten dus meer taken gaan doen. Gemeenten moesten bezuinigen.

Secretarie – diensten model

Tot ver in de jaren zeventig was het meest populaire organisatiemodel van gemeenten het *secretarie - diensten model*. Van Thiel (2001:7) stelt dat het model uit gaat van een scheiding tussen het maken en uitvoeren van beleid. De secretarie onder leiding van de gemeentesecretaris, bestaat uit afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van het gemeentelijk beleid en een aantal stafafdelingen. De diensten, zoals de sociale dienst en de diensten voor stadsreiniging en groenvoorzieningen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid. De diensten worden geleid door een directeur. De gemeentesecretaris en directeuren verzorgen de koppeling naar het college van B en W.

Naarmate het takenpakket van de gemeente groeide, werd duidelijk dat dit model een aantal problemen kende. De scheiding tussen beleid en uitvoering leidde tot competentiestrijd tussen de secretarie-afdeling en diensten en tot overlap en dubbeladvisering. Het model voorzag niet in coördinatie van taken die meerdere afdelingen en/of diensten betroffen

Sectoren en concern-dienstenmodel

Om de interne problemen wat betreft coördinatie op te lossen, de bezuinigingen te realiseren vervangen veel gemeenten in de jaren tachtig het secretarie -diensten model voor een meer bedrijfsmatig model het *sectoren- of concern-dienstenmodel*. Van Raay en Wolters (in Van Thiel, 2001: 8) omschrijven het sectorenmodel als een model waarin beleid en uitvoering worden gegroepeerd in productgroepen, divisies of business-units, oftewel clusters van verwante beleidsterreinen. Aan het hoofd van een sector staat een directeur. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het coördineren en integreren van de beleidsvoorstellen die uit de sectoren komen. Ook dit model kent echter problemen, volgens Bekke en Hiemstra (in Van Thiel, 2001:9) met name verkokering. Sectoren richten zich teveel op hun eigen taken en stemmen dit niet af met de andere sectoren. Ook ten aanzien van sector overstijgend beleid blijven er coördinatieproblemen bestaan. Om deze problemen op te lossen gingen begin jaren negentig veel gemeenten over op het concern-diensten model.

Het *Concern-dienstenmodel* wordt ook wel het Tilburgse model genoemd. Tilburg was een van de eerste gemeenten in Nederland die zich het model eigen maakten. De gemeente moest zich net als een bedrijf richten op de klanten (burgers) aan wie producten (diensten) worden geleverd op de meest efficiënte kostenbewuste manier. De belangrijkste kenmerken van dit model zijn decentralisatie, zoveel mogelijk verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden overgedragen aan lagere niveaus in de organisatie, bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid, aansturing door middel van contracten en klantvriendelijkheid. Qua structuur verschilt het model niet veel van het sectorenmodel. Om toezicht te houden op de activiteiten van de afdelingen en de diensten, is de functie van controller ingesteld op centraal en decentraal (sector niveau), zij zijn verantwoordelijk voor de informatievoorziening. Boven de diensten is de concernstaf ingesteld. Deze is belast met de strategische coördinatie tussen en boven beleidsafdelingen en ondersteunt bestuurders

Volgens Dijkstra en Otto (in Van Thiel, 2001:10) is het concern diensten model ook niet vrij van problemen. De grote autonomie van de diensten maakt het moeilijk om centrale functies in de organisatie in te stellen. Ook de problemen verkokering en gebrek aan coördinatie tussen zelfstandige afdelingen blijft aanwezig. De grote zelfstandigheid van de diensthoofden wordt door Polhuis (in Van Thiel, 2001:10) als barrière voor de politieke beïnvloeding gezien en daarmee schadelijk voor het primaat van de politiek.

Verzelfstandiging en privatisering

“Het introduceren van nieuwe organisatiemodellen in jaren tachtig en negentig is door veel Nederlandse gemeenten aangegrepen om tevens afdelingen, diensten en gemeentelijke bedrijven te verzelfstandigen of te privatiseren (Van Thiel, 2001: 11)”.

Net als bij het rijk voerden ook gemeenten een ‘kerntakendiscussie’. Uit het rapport “trends in verzelfstandiging” van Ernst & Young (1997) blijkt dat inmiddels meer dan de helft van gemeenten in de afgelopen tien jaar een kerntakendiscussie heeft gevoerd. Na deze kerntakendiscussie is de vraag aan de orde hoe de gemeente zich van haar taken wil kwijten. Net als in de privatiseringsdiscussie bij het rijk moesten de niet gemeentelijke taken worden afstoten aan markt. De gemeenten waren van mening dat de markt dit efficiënter en effectiever zou kunnen. Daarnaast moest als gevolg van de bezuinigingen op de uitkering uit het gemeentefonds de gemeente efficiënter gaan werken. Gemeenten verwachten dat verzelfstandigde organisaties doelmatiger werken dan de gemeentelijk organisatie. Er vindt een herbezinning op de organisatie van de gemeente plaats en een permanente maatschappelijk discussie over de rol van de gemeente, de verantwoordelijkheid naar de (mondige) burger en de rol en betekenis van het maatschappelijk middenveld.

2.3 Vormen van verzelfstandiging op rijksniveau en gemeentelijk niveau

Sinds de jaren tachtig wordt er over verzelfstandiging in allerlei vormen gesproken. Zowel bij het Rijk als bij de gemeenten worden verschillende vormen van verzelfstandiging doorgevoerd. Er zijn twee vormen van verzelfstandiging te onderscheiden (Ter Bogt, 1999):

1. **interne verzelfstandiging**, (zoals zelfbeheer, contractmanagement en agentschappen). Bij interne verzelfstandiging neemt de handelingsvrijheid van de verzelfstandigde organisatie toe, maar blijft de organisatie onderdeel van de moederorganisatie;
2. **externe verzelfstandiging**, (zoals privatiseringen en zelfstandige bestuursorganen). Bij externe verzelfstandiging is sprake van een zelfstandige organisatie eenheid, waarbij de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de politieke gezagsdragers afnemen.

Privatisering wordt in bovenstaande tweedeling in de verzelfstandiging gezien als een onderdeel van externe verzelfstandiging. De commissie Sint⁵ onderscheidt op rijksniveau 3 vormen van verzelfstandiging, interne verzelfstandiging, externe verzelfstandiging en privatisering.

In relatie tot de gemeentelijke organisatie onderscheiden Ernst & Young (1997) en van Thiel (2001) drie vormen van *verzelfstandiging*, interne verzelfstandiging, externe verzelfstandiging en privatisering.

Interne verzelfstandiging

In het geval van interne verzelfstandiging is sprake van een organisatieonderdeel van de gemeente dat niet over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt en waarvoor de gemeente in volle omvang verantwoordelijk is. Bij deze vorm van verzelfstandiging vindt taakuitvoering door de gemeente zelf plaats. De afdeling die deze taak uitvoert, beschikt over een aantal vrijheden. Zo is er veelal sprake van een eigen budget of eigen beheersregels, dan wel sturing op output

Externe verzelfstandiging

Bij externe verzelfstandiging gaat het om een onderneming met een eigen rechtspersoonlijkheid, waarvoor de gemeente niet in volle omvang verantwoordelijkheid draagt. De gemeente behoudt echter de overwegende zeggenschap in het verzelfstandigd bedrijf, bijvoorbeeld door aandelen (geheel of gedeeltelijk) in eigen hand te houden, dan wel door benoeming van de leden van de raad van commissarissen of van het bestuur. De taakuitvoering wordt dus buiten de gemeentelijke organisatie gebracht, maar de gemeente houdt overwegende invloed op het beleid.

Privatisering

Bij privatisering wordt de taakuitvoering overgedragen aan een rechtspersoon waarop de gemeente geen overwegende invloed of geheel geen invloed heeft. Privatisering kan worden gecombineerd met het verkopen of het overdragen van het desbetreffende organisatieonderdeel.

2.3.1 Vormen van interne verzelfstandiging bij gemeenten

Van Thiel (2001) onderscheidt drie vormen van interne verzelfstandiging bij gemeenten, zelfbeheer, contractmanagement en Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI)

2.3.1.1 Zelfbeheer

De leiding van een dienst in een gemeente krijgt zelfstandige bevoegdheden op het gebied van het beheer van de dienst. Het gaat volgens Ter Bogt (in Van Thiel, 2001) om afspraken over input. Het hoofd van de dienst wordt budgethouder. Hij wordt gebonden aan het budget, maar is vrij om het budget te besteden.

2.3.1.2 Contractmanagement

Van der Krogt en Spijker (in Van Thiel, 2001) verstaan onder contractmanagement een wijze van sturen van een organisatie, waarbij bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden en organisatieonderdelen worden verleend op basis waarvan voor een bepaalde periode voor die organisatieonderdelen het taakstellend werkplan, het taakstellend budget en de bij de uitvoering in acht te nemen regels worden vastgelegd in een contract.

Het idee achter contractmanagement is dat door een andere wijze van beheersen de effectiviteit en de efficiency (sterk) vergroot kunnen worden. Een meer globale en afstandelijke sturing- op hoofdlijnen- wordt gecombineerd met bepaalde vormen van zelfsturing.

2.3.1.3 Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI)

Het project BBI (bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatievoorziening) liep van 1987 tot 1995. Het project heeft op veel gemeenten een grote impact gehad. Het project had grote steun van het rijk en de gemeentelijke koepelorganisaties.

⁵ Het college van Secretarissen-generaal heeft in 1993 een commissie ingesteld die de pro's en contra's van verschillende vormen van verzelfstandiging moest bestuderen. Deze naar de voorzitter genoemde commissie- Sint onderscheidde drie vormen van verzelfstandiging, privatisering, externe en interne verzelfstandiging. De commissie Sint heeft een systematische stapsgewijze benadering ontwikkeld waarin een volgorde van vragen diende te worden beantwoord om tot de meest adequate vorm van verzelfstandiging te komen.

Het beleid en beheersinstrumentarium (BBI) is ontwikkeld om gemeentelijk beleid inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken, voor zowel de betrokken bestuursorganen en managers als voor de burgers (Van Helden en Den Ouden:1998). Het project BBI paste volledig in het credo dat “ de overheid bedrijfsmatiger moest functioneren” en was nauw verbonden met het New Public Management.⁶ BBI vormt de voorloper van veel van het instrumentarium dat binnen de gemeente rond de planning en control -cyclus is ontwikkeld. Volgens de stichting BBI boden instrumenten als het Meerjarenplan, de productbegroting, een hiërarchisch planning en controlsysteem, maraps over gerealiseerde prestaties, formulering van prestatiecriteria en instrumenten voor effectmeting een oplossing voor de coördinatie van projecten waarbij meerdere afdelingen betrokken zijn, de relatie tussen bestuur en management, de taakverdeling tussen centraal en decentraal en het formuleren van strategische en integrale beleidsplannen. BBI betekent wel vaak decentralisatie van de zeggenschap. BBI paste binnen de reorganisatie van het ambtelijk apparaat waar veel gemeenten mee bezig waren (delegatie van bevoegdheden, een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling en meer controle).Van Thiel (2001) vindt het dan ook discutabel of BBI een echte vorm van interne verzelfstandiging is.

Vergelijking met interne verzelfstandiging op rijksniveau.

Als de vormen van interne verzelfstandiging bij gemeenten worden vergeleken met de vormen van verzelfstandiging op rijksniveau dan kan worden geconstateerd, dat zowel bij gemeenten als bij het rijk wordt gewerkt met zelfbeheer. Het beleid- en beheersinstrumentarium is een vorm van verzelfstandiging die niet bij het rijk wordt toegepast. Daarentegen is het agentschap een vorm van verzelfstandiging die wel bij het Rijk, maar niet bij een gemeente wordt toegepast. Volgens van Thiel (2001) leidt interne verzelfstandiging bij gemeenten meestal tot een andere werkwijze voor de gehele organisatie, afdelingen blijven onderdeel echter onderdeel van de sector en worden geen aparte organisatie zoals een agentschap.

2.3.2 Vormen van externe verzelfstandiging bij gemeenten

De gemeentewet en de Algemene Wet bestuursrecht bieden gemeentebesturen twee mogelijkheden om bestuursbevoegdheden *extern te verzelfstandigen*: de *commissie ex artikel 82* van de gemeentewet en het *toekennen van gemeentelijke taken aan privaatrechtelijk rechtspersonen*, zoals *stichtingen, vennootschappen en verenigingen* (Van Hemert en Veersma 1997; Zijlstra 1998:155; De Ru, 1998). Dat laatste mag echter alleen” indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De wet lijkt daarmee een voorkeur te hebben voor publiekrechtelijke vormen, zoals intergemeenschappelijke samenwerkingsverbanden op basis van de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (gemeentewet art 160).

2.3.2.1 Publiekrechtelijke vormen van verzelfstandiging

2.3.2.1.1 De commissie ex artikel 82

De gemeentewet biedt de raad een ruim scala aan mogelijkheden om commissies in te schakelen bij het gemeentelijk bestuur en een grote beleidsruimte bij de vormgeving van deze commissies.

De raad kan op grond van artikel 82 een functionele commissie instellen. Deze commissies kunnen belast worden met verordende bevoegdheden, behalve met het stellen van straffen op het overtreden van verordeningen, de bevoegdheid tot het heffen van belastingen met uitzondering van parkeerbelasting, de precariobelasting en het heffen van rechten krachtens andere wetten dan de gemeentewet en de heffing bedoeld in artikel 15.33 Wet milieubeheer. Naast deze verordende bevoegdheden kan de raad ook aangelegenheden overdragen waar toe de raad competent is verklaard. Ook op deze overdracht gelden echter weer beperkingen, zoals het verbod van overdracht van het vaststellen van de begroting en de rekening. De raad regelt de samenstelling van de commissie. Zij kan dit eventueel overdragen aan het college van burgemeester en wethouders. In de commissie mogen burgemeester, wethouders, raadsleden, ambtenaren of buitenstaanders benoemd worden. De raad heeft daarnaast een grote beleidsruimte bij de regeling van de interne organisatie van de commissie. Zij kan kiezen voor een eenhoofdig bestuur, zoals bijvoorbeeld een gemeentelijke ombudsman of voor een constructie met een algemeen en een dagelijks bestuur.

⁶ Het gebruik van bedrijfsmatige instrumenten en stijlen, geïnspireerd op de aandacht voor dit fenomeen in de Amerikaanse vakliteratuur, zoals Osborne en Gaebler (1992).

Een commissie heeft geen rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat de commissie bijvoorbeeld geen onroerende zaken op haar naam kan hebben en geen rekening kan openen bij een bank. De commissie legt verantwoording af aan de raad (Zijlstra, 1997). Oorspronkelijk waren de commissies bedoeld om diverse partijen uit de samenleving bijeen te krijgen en advies uit te laten brengen aan de gemeenteraad. Later werd ook als motief voor het instellen van de commissies de ontlasting van het bestuur genoemd. Bij gemeenten ontstond de behoefte om bestuursverantwoordelijkheid te spreiden en de relatie tussen bestuur en burger te verbeteren, door de in de burgerij aanwezige bestuurskracht en expertise te benutten (Van Thiel, 2001). De commissies kunnen advies geven en uitvoering aan beleidstaken, bijv. Algemene bijstandswet, bepaalde vormen van subsidiering, beheer van openbare accommodaties en instellingen, onderwijsraden of commissies (Zijlstra, 1997)

2.3.2.1.2 Gemeenschappelijke regeling

Gemeenten kunnen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten en private instellingen sluiten. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn vier vormen van samenwerking mogelijk:

1. Openbaar lichaam (art. 8, lid 1)
2. Gemeenschappelijk orgaan (art 8, lid 2)
3. Centrumgemeenteconstructie (art 8, lid 3)
4. Lichte regeling (art 1, lid 1)/ publiek rechtelijk convenant

Ad 1 Openbaar lichaam (Wgr. art. 8, lid 1)

Een openbaar lichaam heeft een rechtspersoonlijkheid en functioneert in feite op dezelfde manier als een gemeente of een provincie. Het openbaar lichaam heeft een monistisch bestuur (zie § 2.5.1). Het dualiseren van de gemeentebesturen heeft tot de vraag geleid, welke consequenties de dualisering van het gemeentebestuur voor de intergemeentelijke samenwerking zou moeten hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is vooralsnog niet aangepast in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Een uitzondering hierop is artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dat is aangepast op grond van artikel IV van de Wet dualisering gemeentebestuur.⁷

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De leden van het algemeen bestuur worden gekozen door en uit de deelnemende gemeenteraden en de deelnemende colleges. Op welke wijze dit gebeurt wordt net als het aantal leden dat deel uit maakt van het Algemeen bestuur vastgelegd in de regeling zelf. De Wgr bevat een aantal bepalingen over de samenstelling van die organen, hun onderlinge verhouding en de verhouding tot de raden der deelnemers.

Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de deelnemende gemeenten. Bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is sprake van een delegatie van de bevoegdheden van de Raad of het College aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Deze vorm van een gemeenschappelijke regeling kan ook worden gebruikt voor de aansturing van deze NV of BV die door gemeenten is opgericht (Van Thiel, 2001).

Ad 2 Gemeenschappelijk orgaan (Wgr. Art. 8, lid 2)

Deze vorm van een gemeenschappelijke regeling heeft geen rechtspersoonlijkheid. Het gemeenschappelijk orgaan heeft wel een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, maar heeft geen ambtenaren in dienst. De ambtelijke ondersteuning komt van de deelnemende gemeenten. De inkomsten van het gemeenschappelijk orgaan bestaan uitsluitend uit bijdragen van de deelnemende gemeenten. Er wordt afgesproken wie van de deelnemers namens de regeling naar buiten treedt. Die deelnemer beheert de gelden van de regeling. Een overschrijding van het budget, die niet door de

⁷ Artikel IV van de Wet Dualisering gemeentebestuur, dat leidt tot aanpassing van artikel 13 wet gemeenschappelijke regelingen, zorgt ervoor dat wethouders ook na de dualisering lid kunnen zijn van besturen van samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn wethouders niet langer lid van de raad. Art. 13, eerste lid van de wet gemeenschappelijke regelingen bepaalde onder andere dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen bestaat uit " leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen" Zonder wijziging van dit artikel zouden wethouders niet langer lid kunnen zijn van het algemeen bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003:4).

overige deelnemers geaccordeerd is komt voor rekening van die deelnemer, die namens de regeling naar buiten treedt.

Ad 3 Centrumgemeenteconstructie (Wgr. Art. 8, lid 2)

In deze vorm van een gemeenschappelijke regeling treedt een bestuursorgaan of een ambtenaar van een van de deelnemers op namens een andere deelnemer, op basis van een mandaatverhouding. De uitvoering van de taak vindt plaats bij een gemeente. Deze centrumgemeente voert de taak uit namens de andere deelnemers, die overigens wel verantwoordelijk blijven voor de genomen beslissingen. In de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld welke bijdragen de overige gemeenten aan de centrumgemeente betalen voor het de taak die de centrumgemeente uitvoert.

Ad 4 Lichte regeling (Wgr. Art. 1, lid 1)

Deze vorm van een gemeenschappelijke regeling betreft in feite een publiekrechtelijk overeenkomst oftewel een publiekrechtelijke conventant. In een conventant worden afspraken op zowel inhoudelijk als procedureel vlak tussen deelnemers worden vastgelegd. Geschilbeslechting verloopt in het geval van een publiekrechtelijk conventant via het publiekrecht.

Zowel de commissie ex artikel 82 als de gemeenschappelijke regeling zijn publiekrechtelijke vormen van externe verzelfstandiging. De gemeente is echter een rechtspersoon (artikel 2:1 BW) en kan dus ook privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder de oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen verrichten. Op grond van artikel 147 van de gemeentewet ligt de beslissing daartoe bij de raad. Op grond van artikel 155 lid 1 van de gemeentewet besluit de raad slechts tot het oprichten van en deelnemen in *stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties* en *onderlinge waarborgmaatschappijen* indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

2.3.2.2 Privaatrechtelijke vormen van verzelfstandiging

Zijlstra (1997) onderscheidt twee vormen in het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen door het gemeentebestuur:

1. Het gemeentebestuur neemt een reeds bestaande instelling in de arm voor uitvoering van gemeentelijk beleid
2. Het gemeentebestuur richt zelf een privaatrechtelijke rechtspersoon op en/of neemt daarin deel.

Indien de gemeente kiest voor de eerste categorie, dan valt er voor de gemeente geen vorm van verzelfstandiging te kiezen. De rechtspersoon bestaat immers al, en de gemeente moet het doen met deze vormgeving. Richt de gemeente echter zelf een rechtspersoon op dan kiest zij veelal uit een vennootschap, een stichting of een vereniging. Volgens Zijlstra (1997) zijn de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij geen reële opties bij een verzelfstandiging, daarom zijn ze in onderstaande toelichting buiten beschouwing gelaten.

2.3.2.2.1 Vennootschappen

Vennootschappen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen waarin gemeenten aandelen kunnen hebben (Schotman et al: 2000). Het uitgeven van aandelen is voor een gemeente een manier om extra kapitaal uit te genereren voor de uitvoering van een bepaalde taak. De taken en bevoegdheden worden in de statuten geregeld. Wettelijke verplichte organen zijn een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij een structuurvennootschap⁸ komt daar nog de raad van commissarissen bij. Aandeelhouders zijn de belangrijkste bepalers van het reilen en zeilen binnen een vennootschap. De algemene vergadering van aandeelhouders stelt de jaarrekening vast, ze hebben agenderingsrecht voor de algemene vergadering van aandeelhouders. Wanneer de gemeente de meerderheid van de aandelen bezit is zij bevoegd tot benoeming van bestuurders, goedkeuring van de jaarrekening, wijziging van de statuten en ontbinding van de vennootschap. De statuten kunnen echter bepalen dat een ander orgaan dan de algemene vergadering van aandeelhouders, bijvoorbeeld de raad van commissarissen of de vergadering van houders van prioriteitsaandelen de bestuurders benoemt.

⁸ Een structuurvennootschap is een NV of een BV met een kapitaal van meer dan 13 miljoen euro + reserves, er zijn meer dan 100 mensen in dienst en er is een ondernemingsraad (gemeente Amsterdam, 2003)

Bij structuurvennootschappen benoemt de raad van commissarissen de bestuurders. Wanneer de gemeente niet de meerderheid van de aandelen bezit en zij toch van het benoemingsrecht van enige commissarissen wil verzekeren kan zij gebruik maken van een bepaling in de statuten, dat eenderde van het aantal commissarissen door anderen kan worden benoemd dan de algemene vergadering van aandeelhouders.

De raad beslist op grond van artikel 147 van de gemeentewet op welke wijze de gemeente zijn bevoegdheden van aandeelhouder zal uitoefenen. Op grond van artikel 171 vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in de vergadering van aandeelhouders. De burgemeester kan deze bevoegdheid echter opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon, die deze volgens de overeenkomstig door de burgemeester te geven instructies uitoefent (Zijlstra 1997).

2.3.2.2 Stichtingen

Stichtingen zijn organisaties met een ideële doelstelling. De stichting moet een bepaald welomschreven doel hebben. Een stichting wordt opgericht bij notariële akte. Een stichting heeft een ledenverbod. De stichting streeft geen winst na. Het heeft zelfs wettelijk een verbod om uitkeringen te doen aan oprichters of aan hen die deel uit maken van haar organen of aan derden. Het vermogen van een stichting is afhankelijk van de bijdragen van de oprichters, maar stichtingen zijn wel rechtspersonen en kunnen dus zelf nieuwe financiële verplichtingen aangaan. Er is een bestuur en voor het overige kunnen organen bij statuten in het leven worden geroepen, zoals een raad van toezicht of een raad van commissarissen. In de statuten kan naar behoefte worden voorzien in de benoeming in het bestuur van de stichting van vertegenwoordigers van de gemeente. Dit kunnen ambtenaren zijn, wethouders, raadsleden, de burgemeester, danwel derden, die door de gemeente worden benoemd. In de statuten wordt vastgelegd wat de taak en de bevoegdheden van een stichting zijn evenals de samenstelling van het bestuur (Zijlstra, 1997).

2.3.2.3 Vereniging

De vereniging is een rechtspersoon met leden. Een vereniging wordt net als een stichting bij notariële akte opgericht. Een vereniging mag niet tot oogmerk hebben de winst onder haar leden te verdelen. Het vertegenwoordigend dagelijks bestuur wordt door de algemene ledenvergadering benoemd (Gemeente Amsterdam: 2003). De statuten van de vereniging kunnen echter bepalen dat een of meer bestuursleden (die tezamen niet de meerderheid van het bestuur vormen) worden benoemd door andere personen (Zijlstra, 1997). Bij vereniging staat de samenwerking voorop.

2.3.2.4 Tak van dienst

Tot slot benoemt Van Thiel (2001) een tak van Dienst ook als externe vorm van verzelfstandiging. De tak van dienst is de lokale variant van het staatsbedrijf. De tak van dienst functioneert fysiek op afstand, maar is verder afhankelijk van de overheid. De gemeente kan op alle aspecten van de bedrijfsvoering invloed uitoefenen. Hierdoor kunnen de bezwaren die een bedrijfsmatige manier van werken mogelijk met zich mee brengt voor de uitvoering van een publiek taak worden geneutraliseerd. Takken van dienst zijn met name te vinden in de nutssector en in Rotterdam zijn bijvoorbeeld vier musea tak van dienst geweest.

Vergelijking met rijksniveau

Op rijksniveau leidt externe verzelfstandiging tot het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (zbo). Zbo's functioneren op afstand van de overheid en zijn belast met een publiek taak. Zij worden opgericht bij wet (publiekrechtelijk, zie paragraaf 2.2.1) en uit publieke middelen gefinancierd.⁹ In de praktijk kiezen gemeenten veelal voor een privaatrechtelijke vorm van verzelfstandiging. Uit een door Sylvester (1995) in 1993 en 1994 gehouden documentonderzoek bij 20 grote gemeenten, die organisatieonderdelen extern verzelfstandigen of privatiseren blijkt dat van de 60 verzelfstandigingen, er 47 de vorm van NV, een BV of een Stichting hadden gekregen. Zijlstra (1997:438) vindt deze vlucht in het privaatrecht merkwaardig, aangezien de commissies ex artikel 82, die net als een zbo wordt opgericht volgens het publiekrecht, ruime mogelijkheden biedt om taken en bevoegdheden op afstand te zetten. Het feit dat gemeenten stichtingen en vennootschappen bekleden met openbaar gezag lijkt veel op het aanwijzen van zbo's op rijksniveau (Van Thiel 2001:34).

⁹ Ondanks dat het wetsvoorstel voor een kaderwet voor zbo's een privaatrechtelijk orgaan als zbo uitsluit, zijn er toch zo'n 175 privaatrechtelijke zbo's op rijksniveau (Van Thiel, 2001:34).

2.3.3 Motieven voor verzelfstandiging op gemeentelijk niveau

Zoals reeds aangegeven in § 2.2.1 hebben er als gevolg van de bezuinigingen op rijksniveau en de relatie met de beschikbaarheid van middelen in het Gemeentefonds bij gemeenten organisatieontwikkelingen, zoals verzelfstandiging of privatiseringen plaatsgevonden.

Net als bij de rijksoverheid was een van de belangrijkste motieven voor verzelfstandiging de verbetering van de bedrijfsvoering. Volgens Schotman et al. (2000:20) behoort 65 % van de motieven tot deze categorie. We moeten hierbij denken aan kostenbesparing, verbetering van de efficiëntie en het garanderen van de continuïteit van een organisatieonderdeel. Wanneer een gemeentelijk onderdeel wordt verzelfstandigd of geprivatiseerd is de verwachting dat het organisatieonderdeel bedrijfsmatiger en meer marktconform kan werken (Sylvester, 1997). Naast bedrijfsvoeringsmotieven worden in de literatuur onder andere de volgende motieven genoemd (Sylvester, 1997; Zijlstra, 1997; Van Thiel 2001; Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004):

1. **Kerntakendiscussie** oftewel de principiële bezinning op de rol en de positie van de lokale overheid. De aandacht voor kwaliteit en uitvoering van de echt wezenlijke taken van de overheid kan erop vooruitgaan wanneer je van de ballast bent verlost. Bij gemeenten is het besef ontstaan dat hun organisatie een aantal taken niet meer kan vervullen. Als een gevolg van de sterke groei die de gemeente de laatste tientallen jaren heeft doorgemaakt, worden problemen gesignaleerd bij onder andere de afstemming van verschillende beleidsonderdelen (een sterke verkokering in het apparaat) en bij de mogelijkheid van politieke sturing van het beleid (Sandberg in Zijlstra, 1997:396-397). Taken die niet tot de kerntaken van de gemeente behoren kunnen beter op afstand worden geplaatst.
2. **Onafhankelijkheidsmotief**, Dit motief houdt in dat het wenselijk wordt geacht dat de (uitvoerende) politieke macht zich expliciet niet met de uitvoering van een bepaalde taak mag bemoeien. De redenen voor de onafhankelijkheid van de uitvoering kunnen zijn het voorkomen van belangenverstrengeling bij geschilbeslechtende organisaties (commissie gelijke behandeling) of de wenselijke onafhankelijke opstelling bij bijvoorbeeld toezicht (bij inspecties).
3. **Deskundigheidsmotief**, Dit motief betreft de opvatting dat voor sommige beslissingen of activiteiten het oordeel van deskundigen beslissend behoort te zijn. Wanneer ambtenaren geen professionals zijn, zoals bijvoorbeeld in onderzoekstaken, zorgverlening of onderwijs is het wenselijk dat deze taken door experts worden uitgevoerd.
4. **Scheiding van beleid en uitvoering**; Dit motief houdt in dat beleid en uitvoering zodanig verschillende processen betreffen dat een duidelijke aparte positionering wenselijk is. Uitbesteding biedt de mogelijkheid om bestuurlijk de grip op de uitvoering te vergroten, terwijl er tegelijkertijd meer tijd en ruimte is voor bestuurlijke taken. De ruimte voor bestuurlijke taken wordt vergroot, doordat het zogenaamde eindstationeffect hierdoor wordt verminderd. In een organisatie bestaat van nature de prikkel om zaken naar boven te schuiven of naar voren te halen. Het gevolg is dat de politiek ambtelijke top van de organisatie overbelast is met detailzaken en vaak nauwelijks de ruimte heeft om in strategische en integrale termen te werken aan de beleidsproblemen waarmee men wordt geconfronteerd. Bij scheiding van beleid en uitvoering, worden beheersen uitvoeringszaken niet meer de agenda van de bestuurlijke top.
5. **Participatiemotief**; Dit motief houdt in dat het soms wenselijk wordt geacht belanghebbende maatschappelijke partijen te betrekken bij de uitvoering van bepaalde taken op specifieke terreinen. Een taak kan worden opgedragen aan een bestaande private organisatie of er worden door de gemeente representanten benoemt in het bestuur.
6. **Padafhankelijkheidsmotief**: Dit motief betreft voortzetting van een bestaande situatie, als een bijvoorbeeld een organisatie was die deze taak voorheen behartigde, dan kan die nu worden aangewezen als zelfstandige organisatie.

Als een relatief nieuw motief voor verzelfstandiging bij gemeenten kan het BTW-compensatiefonds worden genoemd (Van Iperen en Schotman, 2002). Door de invoering van het BTW-compensatiefonds krijgen gemeenten en provincies de BTW gecompenseerd, die aan hen in rekening wordt gebracht. De kosten van het uitbesteden van gemeentelijke taken worden daardoor financieel aantrekkelijker. Dit geldt bovendien ook voor de BTW die een samenwerkingsverband van provincies en/of gemeenten aan zijn deelnemers in rekening brengt. Indien een samenwerkingsverband is aan te merken als een belaste (BTW) ondernemer, kan hij de BTW die andere ondernemers hem in rekening brengen in aftrek brengen op zijn BTW-aangiften.

Vergelijking met rijksniveau

In § 2.2.1. zijn de motieven genoemd voor privatisering en verzelfstandiging bij het rijk. Deze motieven komen grotendeels overeen met de motieven zoals deze ook voor verzelfstandiging bij gemeenten gelden. Evenals bij het rijk is de bezuiniging de belangrijkste aanleiding om na te denken over verzelfstandiging en privatisering. In de praktijk zijn vaak meerdere motieven de aanleiding tot verzelfstandiging of privatisering.

Volgens Sylvester (1997) hebben verschillende betrokkenen bij een privatisering of verzelfstandiging verschillende motieven. Zo geven ambtenaren bijvoorbeeld aan dat door het organisatieonderdeel als een gevolg van verzelfstandiging bedrijfsmatiger en meer marktconform kan werken, terwijl politici het uit maatschappelijk oogpunt belangrijk vinden om taken die niet specifiek overheidstaken zijn op de markt te zetten.

2.3.4 De vorm van verzelfstandiging en de verbonden partijen

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (2003) zijn verbonden partijen, die partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie heeft en waarin zij een financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur van een participatie of het hebben van stemrecht. Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente. Op grond van artikel 5 van het besluit begroting en verantwoording (2003) mogen verbonden partijen niet worden geconsolideerd in de begroting en jaarstukken van de gemeente.

Op grond van de definitie van een verbonden partij zijn uitsluitend *extern verzelfstandigde onderdelen* van een gemeente als *verbonden partij* aan te merken. Bij intern verzelfstandigde onderdelen van de gemeente worden organisatieonderdelen gebonden aan een budget dat afkomstig is uit de gemeentelijke algemene dienst. Het organisatieonderdeel mag deze middelen naar eigen inzicht inzetten, echter positieve of negatieve resultaten in de bedrijfsvoering van het organisatieonderdeel worden verantwoord in de gemeentelijke begroting. Daarnaast worden intern verzelfstandigde diensten vaak aangestuurd door een directeur of hoofd van een dienst, die verantwoording aflegt aan de gemeentesecretaris en het college van burgemeester en wethouders.

Er zijn geen deelnameconstructies, waarbij een collegelid participeert of stemrecht heeft. De intern op afstand gezette partij wordt aangestuurd op basis van een contract.

In § 2.3.2 zijn zes vormen van externe verzelfstandiging onderscheiden. Niet alle vormen van externe verzelfstandiging zijn aan te merken als een verbonden partij.

Een commissie ex artikel 82 ontleent haar inkomsten krachtens artikel 165 van de Gemeentewet aan de allocatie via de begroting. Inkomsten die de commissie genereert door haar bevoegdheidsoefening vloeien in de algemene gemeentelijke middelen. Het financiële stelsel van de gemeente is zodanig, dat het niet mogelijk is door bijvoorbeeld fondsvorming of het oormerken inkomsten van de commissie vermogensrechtelijk af te zonderen. Overschotten of tekorten vloeien in de algemene middelen, en het is aan de raad om per jaar de financiële middelen van de commissie te bepalen (Zijlstra, 1997:330). Een commissie ex artikel 82 kan op grond van de Gemeentewet dus niet worden aangemerkt als een verbonden partij. Een commissie ex artikel 82 wordt geconsolideerd in de begroting en jaarstukken van de gemeente.

De volgende vormen van externe verzelfstandiging kunnen worden aangemerkt als een verbonden partij;

- Een samenwerkingsverband op grond van de *Wet Gemeenschappelijke Regeling*;
- Privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals *stichtingen*, *verenigingen* en *vennootschappen*; en
- *Tak van dienst* (tenzij geconsolideerd in gemeentelijke begroting en jaarrekening)

In de praktijk kunnen de meeste verzelfstandigingen van een gemeentelijk organisatieonderdeel aangemerkt worden als een verbonden partij. Uit een door Sylvester (1997) in 1993 en 1994 gehouden documentonderzoek bij 20 grote gemeenten die organisatie-onderdelen extern verzelfstandigen of privatiseren blijkt dat van de 60 verzelfstandigingen er 47 de vorm van NV, BV of stichting hadden gekregen.

2.4 Government Governance, het vraagstuk van sturen en beheersen in brede zin

Een verbonden partij is een manier om beleidsvoornemens van een gemeente te realiseren. Verbonden partijen zijn organisaties waarmee een gemeente een bestuurlijke relatie heeft en waarin zij een financieel belang heeft (besluit begroting en verantwoording 2003). De verbonden partij maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie, zij staat *op afstand*. Een verbonden partij is voor een gemeente een instrument om een of meerdere doelen te bereiken. De verbonden partij moet worden *bestuurd* en *beheerst* om de doelen te bereiken. De organisatiedoelen worden door een gemeente aan de verbonden partij opgelegd. De doelen worden door de verbonden partij nagestreefd met behulp van financiële middelen, die niet het eigendom van de verbonden partij zijn. Om deze reden dient de verbonden partij verantwoording af te leggen over de gerealiseerde doelen. De gemeente aan wie verantwoording wordt afgelegd zal daarom ook vanuit zijn eigen belangen en verantwoordelijkheden toezicht willen laten houden op het bereiken van de doelen. De gemeente moet waarborgen scheppen om haar doelstellingen te realiseren.

Het scheppen van waarborgen om doelstellingen te bereiken wordt in de literatuur ook wel Government Governance genoemd, het vraagstuk van “*sturen*” en “*beheersen*” in brede zin (Directie Accountancy Rijksoverheid, 1996).

2.4.1 Achtergrond Government Governance

Aan de basis van Government Governance ligt de filosofie van Corporate Governance. Het gedachtegoed Corporate Governance is in de Verenigde Staten in de jaren negentig opgekomen. In die jaren speelde met name dat verschillende ondernemingen (vooral ook in de bancaire wereld) in de problemen kwamen, alhoewel bestaande structuren van toezicht en verantwoording daarop niet konden anticiperen. Met name zaken als continuïteit, rendementsontwikkeling, doch ook de plaats en de rol van de onderneming in het maatschappelijk verkeer vormden het onderwerp van discussie. Deze discussie vond zijn beslag in een systeem van “Corporate Governance”, waarbij een krachtiger rol voor de commissarissen andere c.q. meer inzichtelijke verantwoordingsinformatie alsmede ook zwaardere/andere eisen aan de sturing (transparantie en integriteit) worden bepleit.

In deze gedachtegang wordt alles sterk gezien vanuit de stakeholders benadering. De belangrijkste stakeholder van de onderneming in de private sector is de aandeelhouder. Het optimaliseren van de shareholder value en de stakeholder value benadering komen mede hierdoor sterk in de belangstelling te staan (Bossert 2003).

Midden jaren negentig heeft Corporate Governance ook vervolg gekregen in de Nederlandse situatie. Er is een commissie (commissie Peters)¹⁰ ingesteld, die uitwerking moest geven aan Corporate Governance voor Nederlandse ondernemingen (ministerie van Financiën, 2000)

Van Corporate Governance kan volgens de directie accountancy rijksoverheid (2000) niet echt een eenduidige definitie worden geformuleerd. In de literatuur worden verschillende definities van Corporate Governance gebruikt. In tabel 1 worden een aantal definities gepresenteerd.

¹⁰ Corporate Governance is in brede kring in Nederland bekend geworden door de aanbevelingen van de Commissie Corporate Governance onder voorzitterschap van drs. Peters (oud-bestuurder van Aegon). De aanbevelingen zijn vooral gericht op de rol die de raad van commissarissen vervult bij het toezicht op de raad van bestuur van een onderneming. De Commissie Corporate Governance publiceerde in 1997 een rapport “aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland; aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoording. In het vervolg hierop heeft een tweede commissie onderzocht in hoeverre de Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen in het verslagjaar 1997 gevolg hebben gegeven aan de veertig aanbevelingen van Peters. (Ministerie van Financiën, 2000)

Tabel 1. Voorbeelden van de verschillende definities in de literatuur van Corporate Governance

Auteur	Definitie
Boat	De wijze waarop en de mate waarin diverse belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces binnen een onderneming
Toronto stock exchange	The process and structure used to direct and manage the business and affairs of the corporations with the objective of enhancing shareholder value, which includes ensuring the financial viability of the business. The process and structure define the division of power and establish mechanism for achieving accountability among shareholders, the board of directors and management. The directors of the business should take into account the impact on other stakeholders such as employees, customers, suppliers and communities
Wallage	De structuur van het sturen en beheersen van ondernemingen met het doel de waarde van de onderneming te vergroten en de continuïteit te waarborgen.
CIPFA	The system by which organizations are directed and controlled
Vinten & Lee	Regulating corporate conduct and affairs
Stockmarr	Een raamwerk waarbinnen organisaties opereren, met als kenmerken; openheid, integriteit en accountability

Bron :Directie accountancy rijksoverheid (2000)

Op basis van al deze definities kunnen binnen Corporate Governance de volgende activiteiten onderscheiden kunnen worden:

- **Sturen:** door bestuurders van een organisatie richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van organisaties en het vormgeven van processen;
- **Beheersen:** nadat een organisatie is ingericht, moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de juist richting op gaat;
- **Toezicht houden:** namens diverse belanghebbenden (zoals aandeelhouders, werknemers, financiers, afnemers, leveranciers en fiscus) wordt door de aangewezen of benoemde functionarissen vastgesteld dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook of de organisatie aan door de betreffende belanghebbende specifiek daaraan gestelde eisen voldoet.
- **Verantwoorden:** over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft, hieraan is gekoppeld het recht op decharge.

Corporate Governance is met name toegesneden op het bedrijfsleven. De kern van Corporate Governance is dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie gebaat zijn bij een goede interne beheersing en een goede verantwoording daarover. Organisaties in de publieke sector kennen vaak geen shareholders, maar veelal meerdere stakeholders, die niet overeenkomstige belangen en doelstellingen nastreven (Bossert 2003). Governance in de publieke sector zal zich mede hierdoor in tegenstelling tot Corporate Governance niet alleen richten op de structuren van toezicht en verantwoording, maar ook op vraagstukken op het gebied van de interne sturing.

Voor overheidsorganisaties is een goede governance van belang. Zij moeten zich immers verantwoorden tegenover politieke toezichthouders: de Tweede Kamer, de provinciale staten of de gemeenteraad. Corporate governance heeft dan ook geleid tot visies die bruikbaar zijn in de publieke sector (zie § 2.6.1.2). De visie die in deze scriptie wordt gehanteerd betreft Government Governance.

2.4.2 Definitie Government Governance

Het Ministerie van Financiën hanteert in haar rapport Handleiding Government Governance (2000:6) de volgende definitie van Government Governance:

“Government Governance betreft 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 beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden”.

De benadering van Government Governance gaat er van uit dat een minister (of staatsecretaris) verantwoordelijk is voor het bereiken van beleidsdoelstellingen in een bepaalde sector, en zich daarover verantwoordt aan het parlement (dat hierbij ook optreedt als vertegenwoordiger van het publiek).

Het model is daarbij gericht op de doorlichting van een beleidsterrein in termen van governance. Het gaat hierbij om vraagstukken als:

- Heeft de minister voldoende mogelijkheden het beleid richting te geven (sturen)?
- Heeft de minister voldoende zekerheden dat de beleidsuitvoering de beleidsdoelstellingen realiseert (beheersen)?
- Heeft de minister voldoende mogelijkheden om er op toe te zien dat de doelstellingen worden gerealiseerd en kan hij/zij corrigeren (toezicht)?
- Legt de minister over het halen van de beleidsdoelstellingen (helder en transparant) verantwoording af aan het parlement (verantwoorden).

In de door het ministerie van Financiën gehanteerde definitie van Government Governance kunnen de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden worden onderscheiden.

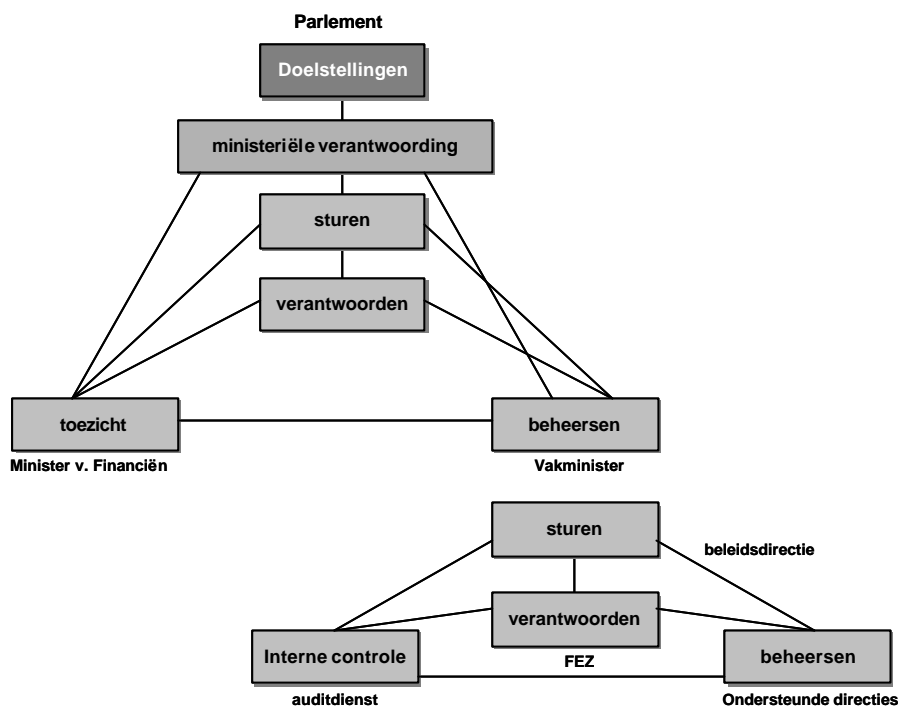
Sturen betreft het proces waarbij een minister richting geeft aan het realiseren van de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen, onder meer door het inrichten van de departementale organisatie en het vormgeven van processen van de beleidsuitvoering. Het betreft hier overigens een gedelegeerde bevoegdheid waarover verantwoording aan het parlement moet worden afgelegd.

Beheersen; nadat een organisatie is ingericht moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvende de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert. Naast de minister speelt hierin ook de ambtelijke top een belangrijke rol, als management van het ambtelijk apparaat. Ook beheersen betreft een gedelegeerde bevoegdheid waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Verantwoorden; naast verantwoording over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid (de opgedragen taak) zal de minister ook sturen en beheersen (de gedelegeerde bevoegdheden) uiteindelijk verantwoording aan het parlement moeten afleggen. Hieraan gekoppeld is het recht van decharge.

Toezichthouden; ten behoeve van alle belanghebbende moet worden vastgesteld dat de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden. Bij toezichthouden wordt gebruik gemaakt van een aantal elementen: visie en normen formuleren, informatie verkrijgen, toetsen, maatregelen treffen, evalueren. In essentie bestaat het dus uit toetsen en vervolgens het oordeel daartoe aanleiding geeft, maatregelen treffen. De toezichthouder van de rijksoverheid zelf is het parlement. Formeel wordt deze tweede parlementaire hoofdfunctie, naast medewetgevende, omschreven als controlerende. Hier is echter in feite sprake van een toezichthoudende rol, aangezien het parlement en met name de tweede kamer door middel van amenderings- en initiatierecht in staat is het regeringsbeleid bij te sturen.

De op de vorige pagina beschreven definitie van Government Governance is gebaseerd op de uitvoering van publieke taken door interne of intern verzelfstandigde dienstonderdelen. In figuur 2 vindt u een schematische weergave van de Government governance cyclus gebaseerd op de uitvoering van publieke taken door een interne of intern verzelfstandigde dienstonderdelen.



Bron:Ministerie van Financiën (2000)

Figuur 2. De government governance gebaseerd op de uitvoering van publieke taken door een interne of intern verzelfstandigde dienstonderdelen

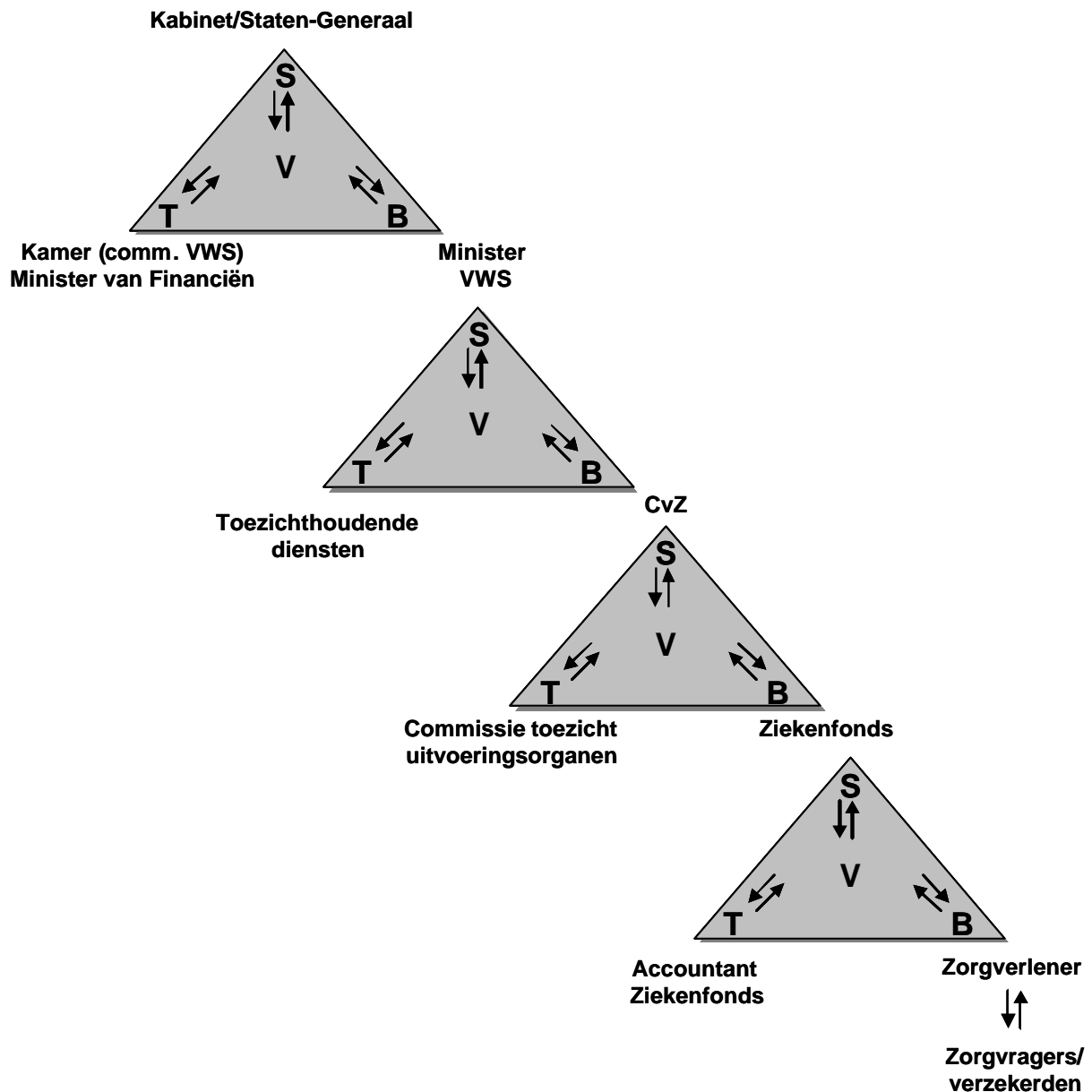
De aansturing van en de verantwoording over de taakuitvoering en de bedrijfsvoering gebeuren op basis van de reguliere planning en controlcyclus. Beleidsdirecties zijn hierbij vaak verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van het dienstonderdeel, terwijl ondersteunende directies verantwoordelijk zijn voor diensten op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting. Bij de beheersing van de uitvoering van een publiek taak door een intern dienstonderdeel wordt overigens niet gesproken over “toezicht” op de prestaties en bedrijfsvoering maar over interne controle. Deze interne controle wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door de departementale auditdienst. Sturing vindt plaats door middel van managementafspraken tussen de minister en het departement (vooraf) en reviewgesprekken tijdens de rit en achteraf. De directie FEZ levert hiervoor vaak gerichte informatie aan (projectgroep integratie en vereenvoudiging toezicht op de (publieke) uitvoering, 2004:22). De minister legt verantwoording af over het functioneren van het departement via het departementale jaarverslag.

Bij taakuitvoering door een extern verzelfstandigde organisatie is de onderlinge samenhang tussen de elementen sturen, beheersen, toezichthouden en verantwoorden van de governance-cyclus geen vanzelfsprekendheid (projectgroep integratie en vereenvoudiging toezicht op de (publieke) uitvoering, 2004:21). Het inzicht in de samenhang tussen de vier elementen wordt gecompliceerd door de vele actoren die bij een uitvoering op afstand betrokken zijn. Bovendien staan de betrokken actoren in diverse relaties met elkaar (bijvoorbeeld sturend of verantwoordend). Zo legt een actor verantwoording af over zijn sturing en beheersing aan hetzij de minister, hetzij diens toezichthouder. Is de actor een toezichthouder namens de minister, dan dient over dit toezicht verantwoording te worden afgelegd.

De minister zelf legt verantwoording af aan het parlement over zijn sturing en toezicht.¹¹ Een voorbeeld van uitvoering op afstand met veel actoren betreft de sector van de verplichte ziektekostenverzekeringen.

¹¹ In de literatuur wordt dit ook wel het plural-principal genoemd (Hazeu, 2000:98). Er zijn meerdere niveaus aan te wijzen waarop handelingen plaatsvinden. Op elk niveau hebben de actoren een verschillende rol. Zie ook voetnoot 12.

De uitvoering is gedelegeerd aan een zbo, het College van Zorgverzekeringen(CvZ). Onder de paraplu van dit college opereren weer de ziekenfondsen als uitvoeringsorgaan. Er bestaan tussen de diverse actoren diverse relaties, zoals de relatie minister - parlement, de minister – CvZ en CvZ- ziekenfondsen. Schematisch kan dit worden weergegeven, zoals in figuur 3 is uitgebeeld.



Bron: Ministerie van Financiën (2000).

Figuur 3. De Government Governance cyclus in de sector van de verplichte ziektekostenverzekeringen

Wanneer er geen 100% aansluiting bestaat in de verbindingen tussen de vier onderdelen van de governance-cyclus, is er sprake van 'witte vlekken' en loopt de minister risico's.

De minister kan bij het ontbreken van deze aansluiting onvoldoende waarborgen dat de politieke doelstellingen worden gerealiseerd. Bij de positionering van de sturing van en het toezicht op zelfstandige organisaties is het dus van belang om zowel witte vlekken als overlappen te voorkomen. Afhankelijk van het soort verzelfstandigde organisatie wordt de aansturing en het toezicht geregeld. In het geval van een ZBO geldt de instellingswet als kader voor toezicht en sturing, voor toezicht wordt in sommige gevallen een raad voor toezicht in het leven geroepen. In het geval van een overheidsstichting vindt de aansturing plaats op grond van een beschikking. In zijn algemeenheid kan ik stellen dat de wijze van aansturing en toezicht mede afhangt van de juridische vormgeving van de op afstand gezette partij.

2.5 Local Governance

Voor het toepassen van de Government Governance methodiek, op lokaal niveau ook wel Local Governance genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken: 2000), is inzicht nodig in de rollen van de raad en het college van burgemeester en wethouders. De rollen voor raad en college zijn als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur gewijzigd ten opzichte van de rollen van de raad en het college tijdens het monistische stelsel.

2.5.1 De rollen voor raad en college in het monistische stelsel

Sinds 1848 heeft de gemeente een eigen plaats in het staatsbestel, verankerd in de Grondwet. We noemen dit ook wel het monistische stelsel van Thorbecke. Het monistische stelsel verleent de raad het bestuurlijke, het regelgevende en budgettaire primaat om zijn in de Grondwet verankerde positie als hoofd van de gemeente te kunnen verwezenlijken. Van dit bestuursmodel is sprake geweest totdat op 7 maart 2002 de Wet Dualisering Gemeentebestuur in werking is getreden.

Monisme verwijst naar de verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt ligt bij het ene orgaan, terwijl de positie van de andere bestuursorganen, daarvan een afgeleide is; er is sprake van onderschikking. In een dualistisch stelsel hebben beide organen eigen, oorspronkelijke, danwel originele bevoegdheden. Van een dominante houding van het ene over het andere orgaan is geen sprake, er is sprake van nevenschikking (Steenbergen, 2004). In het monistische stelsel is de democratisch gekozen gemeenteraad het hoofd van de gemeente. De gemeenteraad heeft alle bevoegdheden in regelgeving en bestuur, tenzij wettelijk aan het college of bestuur opgedragen. Wethouders, die onderdeel uitmaken van het uitvoerende orgaan, het college zijn tevens lid van het vertegenwoordigend orgaan de gemeenteraad. De Commissie Elzinga (2000) omschrijft de verhouding tussen raad en college als een algemeen bestuur tot een dagelijks bestuur. De raad bepaalt de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, terwijl het college belast is met de dagelijkse afhandeling van zaken.

Het veranderende bestuursparadigma, zoals beschreven in § 2.1.2 heeft niet alleen consequenties gehad voor het gemeentelijke takenpakket, maar ook voor het gemeentebestuur. De groei van het gemeentelijke takenpakket berustte over het algemeen op medebewindwetten en het takenpakket werd gefinancierd uit specifieke uitkeringen. Een gevolg hiervan was dat de verwevenheid tussen de bestuurslagen rijk en gemeenten toenam. Het gemeentebestuur werd complexer, hetgeen nogal wat consequenties had voor de rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Het belangrijkste verschijnsel daarbij was dat het concept van de raad als algemeen bestuur van de gemeente, geleidelijk werd uitgehold. In de praktijk kwamen de bestuurstaken steeds meer bij het college en zelfs op het bord van individuele wethouders terecht (Commissie Elzinga, 2000).

De taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad was in theorie nog monistisch, maar in de praktijk steeds meer dualistisch. We kunnen hierbij denken aan de delegatie van bevoegdheden aan het college, onvoldoende prioriteit voor de volksvertegenwoordigende en controlerende functies bij de raad en het initiatief voor beleid berust doorgaans bij het college. Dit had tot gevolg dat gemeenteraadsleden in een onduidelijke positie verkeren. Een ander probleem in de bestuurspraktijk bleek de herkenbaarheid van het gemeentelijke bestuur. De raad, het college en ambtenarenapparaat hebben in het monistisch stelsel verschillende rollen.

Er is regelmatig sprake van overlapping van de rollen. Het raadslid is controleur, maar vooral ook medebestuurder. De wethouder is bestuurder en raadslid. De burgemeester is voorzitter van raad en college en daarnaast afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties waarvan de wethouders lid zijn – en de raadscommissies – waarvan de wethouders veelal voorzitter zijn – bevestigen het beeld van inclusief bestuur verder. Bovendien blijkt in het rapport van de commissie Elzinga (2000) op basis van onderzoek door de Universiteit Twente dat veel politiek en bestuurlijk gewichtige beslissingen feitelijk worden genomen in vergaderingen van het college en de collegefracties. Dit maakte de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheidsrelaties er niet duidelijker op.

2.5.2 De rollen voor raad en college in het dualistische stelsel

In het monistische stelsel had het hoogst bestuurlijk orgaan (de gemeenteraad) feitelijk niet de macht. Deze lag in de praktijk bij het college van burgemeester en wethouders. Deze taakverdeling is onduidelijk voor college en raadsleden, die meerdere rollen kunnen hebben en feitelijk ook in tegenspraak met het monistische stelsel, waarin formeel de raad het voor het zeggen heeft. De invoering van een dualistisch bestuursmodel zal, zo meent de regering, aan het hier geschetste dilemma een einde maken en duidelijkheid scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen raad en college (Steenbergen 2004: 31).

In 1998 heeft de "Staatscommissie dualisme en lokale democratie" onder voorzitterschap van D.J. Elzinga, van de regering als taak gekregen een advies uit te brengen over de wijze waarop dualisering van het lokale bestuursmodel kan worden vormgegeven. Dit advies is begin 2001 neergelegd en is inmiddels per 7 maart 2002 de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden (Steenbergen 2004). De dualisering is in de Wet dualisering gemeentebestuur op verschillende manieren vormgegeven. In de eerste plaats heeft een ontvlechting van het lidmaatschap van het college en van de raad plaatsgevonden: leden van het college van B en W zijn niet langer tevens raadslid. In de tweede plaats is met deze wet een eerste belangrijke stap in de dualisering van bevoegdheden gezet: enerzijds worden de gemeentewettelijke bestuurlijke bevoegdheden van de raad overgeheveld naar het college (artikel 160 gemeentewet), terwijl anderzijds de controlerende en kaderstellende bevoegdheden van de raad worden versterkt. Er komt meer nadruk te liggen bij de raad zijn vertegenwoordigende functie.

2.5.3 Dualistische rollen in relatie tot Local Governance

Een belangrijk oogmerk van de dualisering van het lokaal bestuur is een versterking van de rol van de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging. De gemeenteraad is het gremium dat de politieke besluiten neemt. De ontvlechting van de rollen van het college van B en W en de gemeenteraad moet de rollen verduidelijken. De gemeenteraadsleden concentreren zich op de kaderstellende, de controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Het college richt zich op het bestuur, de uitvoering van beleid, de beheersfunctie. Door deze ontvlechting ontstaat een scheiding tussen *sturen*/kaders vaststellen door de raad, *beheersen*, uitvoeren en *verantwoording* afleggen door het college, gevolgd door controle uitoefenen door de raad (*toezicht*) (Steenbergen 2004).

Indien de Government Governance benadering wordt toegepast op de dualistische rolverdeling tussen raad en college kan er van worden uitgegaan dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen die de raad heeft vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders legt over het bereiken van de beleidsdoelstellingen door middelen van beheersen en uitvoeren verantwoording af aan de raad. De raad oefent controle uit op het daadwerkelijk realiseren van de beleidsdoelstellingen. De activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden kunnen mijn inziens in de Local Governance benadering als volgt worden omschreven:

Sturen betreft het proces waarbij het college van B en W richting geeft aan het realiseren van de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen, onder meer door het inrichten van de gemeentelijke organisatie en het vormgeven van processen van de beleidsuitvoering. Aangezien het een gedelegeerde bevoegdheid betreft legt het college van B en W hierover verantwoording af aan de raad.¹²

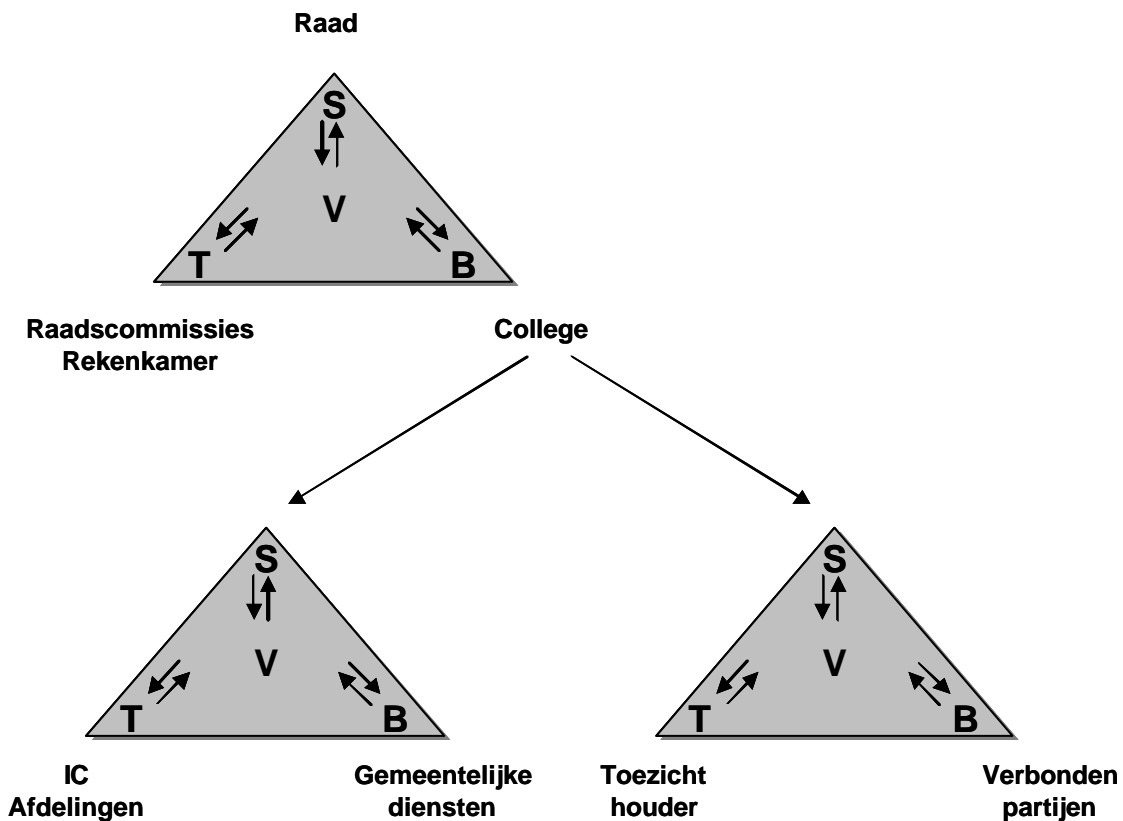
¹² Naast de sturende rol voor het college van B en W kan sturen ook als het proces worden opgevat van het sturen/kaderstellen door de raad zoals omschreven in de eerste alinea van deze paragraaf. Bij mijn vertaling van de dualistische rollen in de activiteiten van Local Governance heb ik ervoor gekozen om sturen toe te delen aan het college in de zin van het inrichten van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. De sturende rol voor zowel de raad als het college is in de theorie bekend als het probleem van de meervoudige principalen (plural principals, zie ook voetnoot 11)(Hazeu, 2000:98). Er zijn meerdere niveaus aan te wijzen waarop handelingen plaatsvinden. Op elk niveau hebben de actoren een verschillende rol. De raad stelt als principaal kaders waarbinnen het college (agent) moet werken. Het college stuurt als principaal de uitvoeringsorganisatie (agent)aan.

Beheersen; nadat de gemeentelijke organisatie is ingericht moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat het college van burgemeester en wethouders de zekerheid krijgen dat bijvoorbeeld de gemeentelijke organisatie de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert. Over het stelsel van maatregelen en procedures beheersen legt het college verantwoording af aan de raad.

Verantwoorden; naast verantwoording over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid (de opgedragen taak) zal het college van burgemeester en wethouders ook over het sturen en beheersen (de gedelegeerde bevoegdheden) uiteindelijk verantwoording aan de raad moeten afleggen.

Toezichthouden; ten behoeve van alle belanghebbenden moet worden vastgesteld dat de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden. Bij toezicht houden wordt gebruik gemaakt van een aantal elementen: visie en normen formuleren, informatie verkrijgen, toetsen, maatregelen treffen, evalueren. In essentie bestaat het dus uit toetsen en vervolgens het oordeel daartoe aanleiding geeft, maatregelen treffen. De toezichthouder van de gemeente zelf is de raad. Zij heeft hier een toezichthoudende rol, aangezien de raad door middel van amendering in staat is het gemeentelijk beleid bij te sturen. De raad wordt in haar toezichthoudende (controlerende rol) ondersteund door de gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie. De gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie doet structureel onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur uitgevoerde beleid. Welke zaken de rekenkamer onderzoekt bepaalt zij zelf, al dan niet op verzoek van de gemeenteraad (Steenbergen, 2004:33).

Evenals in § 2.4.2 is de hier in § 2.5.3 beschreven cyclus van Local Governance in de dualistische bestuursverhoudingen gebaseerd op de uitvoering van taken door de interne gemeentelijke organisatie. Wanneer de taken echter uitgevoerd worden door een verbonden partij dan krijgen we ook hier te maken met plural-principal probleem (Hazeu 2000;98). Er zijn meerdere niveaus aan te wijzen waarop handelingen plaatsvinden. Het college stuurt zowel de interne organisatie aan als een verbonden partij (zie figuur 4).



Figuur 4. Schematische weergave van de government Governance-cyclus in een gemeente.

2.6 Besturingsmodellen

In § 2.1.1 is kort ingezoomd op het klassieke sturingsmodel. In het klassieke besturingsmodel heerst de gedachte dat de overheid de samenleving stuurt vanuit een centraal boven die zelfde samenleving gepositioneerd punt. Vanaf § 2.1.2 is ingegaan op het veranderende soort van overheidssturing, waarbij sturen op afstand en sturen op hoofdlijnen kernbegrippen zijn. Overheidssturing kan worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van een model, ook wel een paradigma genoemd (de Leeuw, 1974).

2.6.1 Bestuurskundige besturingsmodellen, van klassiek naar governance

Bekkers (2002) beschrijft het klassieke sturingsmodel en het nieuwe sturingsmodel (zie § 2.1.2) aan de hand van veronderstellingen, die verwijzen naar de vermeende effectiviteit van efficiency en legitimiteit van het optreden van overheden. Het gaat hier om:

- Veronderstellingen rondom de noodzaak en legitimiteit van sturing
- Veronderstellingen ten aanzien van het sturend vermogen van een organisatie
- Veronderstellingen ten aanzien van het zelfsturend vermogen van een organisatie of een sector
- Veronderstellingen ten aanzien van het object van sturing en de context van sturing
- Veronderstellingen omtrent de rol van kennis en informatie
- Veronderstellingen omtrent de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en instrumenten

Samengevat kunnen de kenmerken van klassieke en nieuwe sturing aan de hand van het geschetste conceptuele model in tabel 5 worden weergegeven.

Tabel 5. Veronderstellingen ten aanzien van klassieke en nieuwe sturing.

Veronderstelling t.a.v. sturing	Kenmerken van klassieke sturing	Kenmerken van nieuwe vormen van sturing
Politiek-ideologische legitimatie	Maakbaar en vooruitgang. De overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. Overheid bovengeschikt aan de samenleving.	Terugtrek van de overheid als maatschappelijke probleemoplosser. Neo-liberale gedachten over marktwerking.
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Sturend vermogen wordt vooral gezien als een structureringvraagstuk van de sturende organisatie: de organisatie als machine, piramide en doelboom.	Weinig aandacht. In eerste instantie vooral gericht op interne bedrijfsvoering.
Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren	Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren. Deze zijn immers maakbaar.	Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren onderkend en tot uitgangspunt voor sturing genomen. Sturing slechts op hoofdlijnen en op afstand. De overheid slechts een actor in het brede beleidsnetwerk van actoren.
Object en context van sturing	Objecten zijn interne bedrijfsprocessen ('throughput'). De maatschappelijke context is gericht te beïnvloeden, vooral door goede informatie.	Relatieve autonomie enerzijds en wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een beleidsnetwerk is kenmerkend voor de context voor sturing. Object van sturing is het zelfsturende vermogen.
Kennis en informatie	Rationaliteit als toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.	Informatie en kennis zijn geen neutrale gereedschappen, die een partij vrijelijk ter beschikking staan.

Veronderstelling t.a.v. sturing	Kenmerken van klassieke sturing	Kenmerken van nieuwe vormen van sturing
Sturingsmodaliteiten en instrumenten	Sturing gericht op de gedetailleerde beheersing ('command and control') van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning.	Sturingsmodaliteiten zijn gericht op; <ul style="list-style-type: none"> a) Sturing op sleutelparameters aan de input- en outputzijde van organisaties door middel van budgetfinanciering, contractmanagement en prestatiesturing; b) Sturing door middel van incentives; c) Sturing gericht op procedurering en structurering van relaties in een beleidsnetwerk gericht op: <ul style="list-style-type: none"> 1. Coproductie van beleid; 2. Interactieve beleidsvoering; 3. Vraaggerichtheid en 4. Creatie 'level playing fields'; d) Sturing gericht op gemeenschappelijke beeldvorming door middel van communicatie, overleg en onderhandeling.

In de bestuurskundige literatuur worden verschillende sturingsconcepten gehanteerd die elk berusten op veronderstellingen. Dr. Frankie Schram (2005) heeft in zijn rapport " Het sturen van de samenleving" naast de hierboven uitgewerkte classificatie van Bekkers een aantal andere sturingsbenaderingen weergegeven. Hij geeft als voorbeelden de sturingsbenaderingen van Hufen en Koppenjan, Nelissen en Ringeling. In deze scriptie beschrijf ik kort de voorbeelden van de besturingsbenaderingen en sta iets uitgebreider stil bij de benaderingen die ingaan op het sturen op afstand. Het voert te ver om uitgebreid bij al deze besturingsbenaderingen stil te staan.

2.6.1.1 Voorbeelden van besturingsmodellen

Hufen en Koppenjan¹³

Hufen en koppenjan onderscheiden vier sturingsbenaderingen, namelijk de:

1. rationele benadering
2. netwerkbenadering
3. sturing via waarden
4. sturing op afstand

De door Hufen en Koppenjan onderscheiden benadering voor sturing op afstand is sterk instrumenteel gericht (zie § 2.7.2.1). Sturend handelen is het vervolg op een politiek besluit dat is genomen na de vaststelling van bepaalde problemen en een hier op afgestemde beleidsvorming. Na de besluitvorming wordt gekozen voor een bestuurlijke aanpak waarbij vertegenwoordigers van het doelsysteem zijn betrokken. Idealiter wordt met de vertegenwoordigers van de doelsystemen overlegd over de probleemdefinitie en sleutelparameters voor input, output of procesnormen). Sturingsinstrumenten zijn deze sleutelparameters en de publiek- of privaatrechtelijke vormen waarin afspraken over hun waarden worden vastgelegd. De keuze van sleutelparameters heeft voor de bestuurders een sterk instrumenteel en oplossingsgericht karakter.

¹³ Schram (2005) heeft voor het beschrijven van de sturingsbenadering van Hufen en Koppenjan gebruik gemaakt van het artikel in het blad Bestuurskunde van Hufen en Koppenjan (2004), Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische instrumentatievragen. Pag. 349-352

Om het onderscheid tussen de vier onderscheiden sturingsbenaderingen duidelijk te maken hanteren Hufen en Koppenjan (2004) een aantal variabelen: sturing, beschikbaarheid van een typologie van sturingsinstrumentarium, hulpmiddelen voor sturing, aangrijpingspunt, centrale waarden, oriëntatie inhoud en/of proces, belang van het instrumentarium en visies waarmee de bestuurskundige benadering niet verenigbaar is.

Nelissen¹⁴

Nelissen onderscheidt:

- instrumentele benadering;
- neo-institutionele benadering;
- interactieve benadering;
- procesbenadering;
- vermogenbenadering;
- postmoderne benadering.

Ringeling¹⁵

Ringeling opteert voor een indeling volgens vier modellen:

1. Command and control;
2. Sturing op hoofdlijnen en sturing op afstand;
3. Selectieve sturing;
4. Faciliterende sturing.

In het door Ringeling omschreven model “sturing op hoofdlijnen en sturing op afstand” is de centrale overheid de belangrijkste speler. Het beleidsontwerp van de overheid heeft betrekking op de hoofdlijnen van beleid. De bedoeling is dat uitvoerende organisaties, specifieke agentschappen of lokale organisaties de hoofdlijnen invullen met elk hun eigen opvattingen.

Over het sturen van de samenleving bestaan verschillende benaderingen. Volgens Schram (2005: 32) brengen zij elk hun visie op het werken met beleidsinstrumenten (zie § 2.7) met zich mee.

2.6.1.2 Governance

Naast de traditionele visies op sturing heeft het begrip “governance” zijn plaats gekregen (Schram, 2005:32).

Jon Piere en B. Guy Peters hebben in hun boek *Governance, Politics and the State* geconstateerd dat er over het begrip ‘Governance’ in de wetenschap geen overeenstemming is. Er worden verschillende definities of betekenissen aan het begrip Governance toegekend. Zij geven aan dat het een paraplu-begrip is geworden voor verschillende verschijnselen zoals beleidnetwerken, public management, de coördinatie van economische sectoren, publiek-private samenwerkingen, “corporate governance” (zie § 2.4.1) en “good governance”.

Schram (2005) omschrijft governance als de sturingstheorie waarbij men uit gaat van een heel andere kijk op de rol van de actor in het beleidsproces. Er is een veelheid van actoren die met elkaar in interactie treden. De actoren hebben elke hun eigen doelstellingen, hun eigen agenda, een eigen set van instrumenten. Het slagen van beleid vergt een samenspel van actoren. Dit leidt tot een nieuwe kijk op de beleidsinstrumenten. Onder governance gaan echter een diversiteit van benaderingen schuil, die elk op zich hun eigen klemtonen leggen en een andere positiebepaling voor beleidsinstrumenten met zich mee brengen.

¹⁴ Schram (2005) heeft voor het beschrijven van de sturingsbenadering van Nelissen gebruik gemaakt van het artikel van Nelissen (2002) “Sturingslogica in maatschappelijk perspectief” in de publicatie van de raad voor het openbaar bestuur/ Vereniging voor Bestuurskunde, “Na paars een nieuwe sturingslogica, verslag bijeenkomst november 2002. Den Haag

¹⁵ Schram (2005) heeft voor het beschrijven van de sturingsbenadering van Ringeling gebruik gemaakt van het door Ringeling (2003) in 2003 geschreven hoofdstuk “Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang in het boek van Bekkers en Ringeling, “Vragen over beleid. Perspectieven op waardering, Utrecht, uitgeverij Lemma.

2.6.2 Het besturingsparadigma van de Leeuw

Besturing is niet alleen op het niveau van de samenleving aan de orde. Sturing speelt op meerdere niveaus. Zonder volledig te zijn kan ik de volgende niveaus noemen:

- Besturing van de overheid als geheel
- Besturing van een afzonderlijke overheidsorganisatie
- Besturing van een organisatieonderdeel
- Besturing van werkprocessen

De systeemtheorie van de Leeuw (1974) beschrijft deze besturingssituatie in een organisatie. De theorie scheidt het te besturen systeem af van zijn omgeving en stelt dat er relaties zijn met andere systemen in de omgeving. Het besturingsparadigma van de Leeuw (1974) gaat er van uit dat een besturend orgaan, bijvoorbeeld een verbonden partij op zijn beurt aangestuurd kan worden door een besturend orgaan, bijvoorbeeld het college. De theorie scheidt het te besturen systeem af van zijn omgeving en stelt dat er relaties zijn met andere systemen in de omgeving.

Een besturingssituatie wordt in de systeemtheorie beschreven aan de hand van drie elementen. (De Leeuw, 1974). Het betreft:

- Bestuurd systeem, het (deel)systeem dat bestuurd wordt (verbonden partij).
- Besturend orgaan, het (deel) systeem dat het systeem bestuurt (college).
- Omgeving, dit is de omgeving van zowel het besturend orgaan als het bestuurd systeem. Deze omgeving beïnvloedt het gedrag van bestuurd systeem en besturend orgaan, onder andere door de doelstelling van het beoordelingssysteem te beïnvloeden.

Het besturend orgaan (college) voert taken uit die nodig zijn om het 'systeem' als geheel (blijvend) te laten doen waarvoor het is opgericht: het uitvoeren van de kern- en nevenfuncties en het realiseren van strategische en tactische doelen. Om deze taak goed te kunnen vervullen is zijn niet alleen helder omschreven functies, daarvan afgeleide taken en doelen nodig, maar is ook informatie nodig om te kunnen beoordelen of het systeem 'op koers' ligt of dat bijsturing nodig is. Hierbij kan weer een onderscheid gemaakt worden tot de strategische sturing, die zich meer richt op langere termijn ontwikkelingen en de dagelijkse operationele sturing, die vaak zeer fijnmazig dient te worden ingevuld.

De Leeuw geeft vier voorwaarden waaraan het besturend orgaan (college) moet voldoen om effectief te kunnen sturen. Deze worden aangeduid als voorwaarden voor effectieve besturing.

Voorwaarden voor effectieve sturing (De Leeuw, 1974):

1. **Doel**, het besturend orgaan moet ten aanzien van het bestuurd systeem een doel specificeren, dat richting geeft bij besturing.
2. **Model**, het besturend orgaan moet over een adequaat model van het bestuurd systeem beschikken.
3. **Informatie**, het besturend orgaan moet beschikken over voldoende informatie aangaande de toestand van het bestuurd systeem en daarop inwerkende omgevingsgrootheden.
4. **Voldoende besturingsvariëteit**, het besturend orgaan moet beschikken over voldoende stuurmaatregelen om het systeem te sturen.

Naast deze vier voorwaarden voor effectieve besturing is er nog een basis voorwaarde waaraan voldaan moet worden. De Leeuw stelt dat het besturend orgaan over voldoende **informatieverwerkende capaciteit** moet beschikken om de stroom aan informatie uit de omgeving en uit het bestuurd systeem te kunnen verwerken, deze te toetsen aan het model van het bestuurd systeem en te beslissen over de al dan niet te nemen stuurmaatregelen.

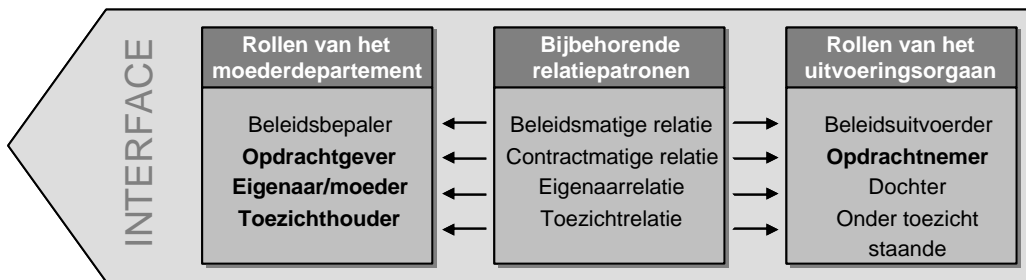
2.6.3 Het besturingsmodel van de verbonden partij

Het aansturen van een verbonden partij kan worden gezien als een besturingsmodel. Bij het op afstand zetten van een organisatie verliest het college van B en W echter zeggenschap over de operationele gang van zaken.

Net als op rijksniveau, in het geval van de minister, moet het college van B en W haar ‘ministeriële verantwoordelijkheid’¹⁶ voor de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties waar maken en stuurt de verbonden partij aan.

2.6.3.1 De rollen in het besturingsmodel

Bij het op afstand plaatsen van een organisatie die gemeentelijke taken uitvoert kan er geen aansturing meer plaatsvinden op basis van de hiërarchieke lijn. De aansturing vindt veelal plaats op basis van een contract tussen het college van B en W en de verbonden partij. Deze wijze van aansturing is ook van toepassing op de bij het Rijk toegepaste vorm van interne verzelfstandiging het agentschap (zie § 2.2.1) en de externe vorm van verzelfstandiging het zbo. Diverse auteurs (Van Oosterom, 2002, Blokhuis en Sloomaker, 2002, Plug, Timmerman en Dekker, 2004) onderscheiden in het besturingsmodel van een verzelfstandigde organisatie relaties/rollen, alhoewel niet elke auteur de zelfde rollen noemt. In figuur 6 heb ik de rollen en bijbehorende relaties weergegeven, die door de meeste auteurs worden genoemd.



Bron: Plug, Timmerman en Dekker (2004; 28)

Figuur 6 Relaties en rollen in het besturingsmodel van een verzelfstandigde organisatie

Eigenaar

De eigenaar is degene die beslist over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het agentschap. Het belang van de eigenaar is dat met de verzelfstandigde organisatie de doelstellingen worden bereikt waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Het zeker stellen van het realiseren van de missie en het voortbestaan van de verzelfstandigde organisatie op de langere termijn.

Opdrachtgever

De opdrachtgever is degene die beslist over het al dan niet afnemen van diensten van de verzelfstandigde organisatie. Het belang van de opdrachtgever is dat de verzelfstandigde organisatie zo veel mogelijk waar, voor zo min mogelijk geld levert. De waar bestaat uit het product of dienst en alle daaruit te stellen kwaliteitseisen.

Toezichthouder

De toezichthouder geeft informatie of een organisatie met een publieke taak voldoet aan wettelijke en bestuurlijke normen, zodat de eigenaar tijdig kan corrigeren en bijsturen. Daarnaast geeft de toezichthouder belangrijke informatie over de praktijk aan beleidsmakers, in de vorm van signalen uit de uitvoering (feedback). Toezicht geeft de eigenaar dus niet alleen een mogelijkheid tot bijsturing van de uitvoering, maar ook tot bijstelling van beleid.

¹⁶ Het concept van de ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ reguleert de relatie tussen de minister en het parlement en is daarmee één van de belangrijkste pijlers van het parlementaire stelsel. In de kern heeft de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking op de plicht tot het geven van informatie aan de Kamer en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid. De ministeriële verantwoordelijkheid betekent dus niet alleen dat de minister de Kamer moet antwoorden op haar vragen en haar moet informeren, maar ook dat de minister rekenschap moet afleggen over zijn beleid. In het geval van een gemeente legt college van B en W verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid.

Opdrachtnemer

De opdrachtnemer is de verzelfstandigde organisatie zelf. Het belang van het agentschap is het realiseren van de doelstellingen van de eigenaar, door het leveren van de diensten aan de opdrachtgever

Tussen de in het besturingsmodel onderscheiden rollen bestaan tegengestelde belangen. Deze tegengestelde belangen kunnen worden beschreven vanuit de principaal-agent theorie¹⁷ en het transactiekostenparadigma.¹⁸ Het combineren van beide theorieën moet een antwoord geven op de vraag wat de beste wijze van organiseren en de daaraan gekoppelde besturing is. Door het onderscheiden van de rollen eigenaar, opdrachtgever, toezichthouder en opdrachtnemer wordt een belangentegenstelling georganiseerd. Deze georganiseerde belangentegenstelling leidt ertoe dat de doelstellingen die met het inrichten van de verzelfstandigde organisaties worden beoogd, in de praktijk worden bereikt. Elk van de onderscheiden rollen heeft een eigen belang. Het geheel kan niet goed functioneren, wanneer een van de rollen ontbreekt; het combineren van een of meerdere rollen leidt tot een suboptimale doelrealisatie (Blokhuis en Slootmaker, 2002:106).

In de dagelijkse praktijk worden de onderscheiden rollen op verschillende plaatsen in de departementale organisatie belegd. De rol van opdrachtgever geeft invulling aan de door het kabinet geformuleerde beleidsdoelstellingen. Deze rol wordt meestal belegd bij een beleidsdirectie van het departement. Naast de rol van opdrachtgever vervult het departement ook de rol van eigenaar. De rol van eigenaar wordt meestal ingevuld door de departementsleiding bij de minister of Secretaris Generaal (SG). De departementsleiding heeft belang bij de continuïteit van het agentschap, omdat deze veelal een monopolie heeft op de uitvoering. Het toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken kan worden gedaan in opdracht van de eigenaar door de afdelingen van het moederdepartement (bijvoorbeeld de directie FEZ), maar ook door toezichthouders buiten het ministerie.¹⁹ Kenmerken voor de toezichtrelatie is dat er sprake is van hiërarchie tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande.

In zijn toezichtrol kan de eigenaar de uitvoeringsorganisatie opdragen om bepaalde dingen anders te doen, mocht hij tot het oordeel komen dat de huidige gang van zaken niet aan de gestelde eisen voldoet (Plug, Timmerman en Dekker, 2004;30). We spreken hier over vertikaal toezicht (Minderman 2003).²⁰ Het agentschap vervult tenslotte de rol van opdrachtnemer. Het agentschap dient zich te beperken tot het leveren van producten of diensten, die voldoen aan de eisen van de opdrachtgever (Van Dijck en Slootmaker, 2004; Van Oosterom en Slootmaker, 2004).

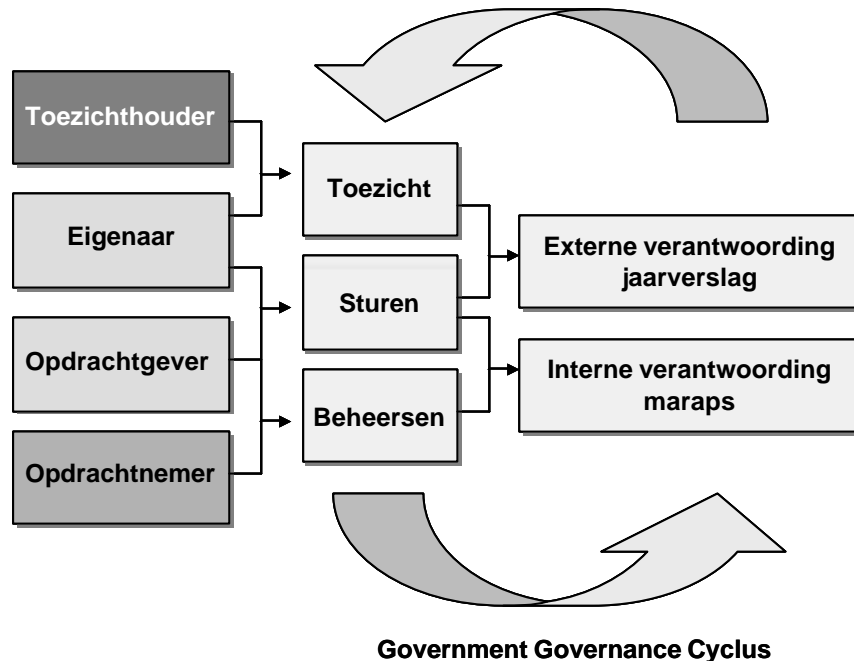
¹⁷ De principaal-agenttheorie komt voort uit het bedrijfsleven en is gericht op de vraag hoe individuen in het beste belang van de organisatie kunnen functioneren. Het richt zich op de relatie tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (de agent). De principaal-agenttheorie legt de verbinding tussen de eigendomsrechten en de transacties en behandelt de institutionele relaties tussen principaal en agent (Ter Bogt, 1997). Bij een op afstand gezette partij is er een afstand tussen de principaal en de agent. De agent beschikt over meer informatie dan de principaal en kan andere doelen nastreven dan de agent wenst (doeldivergentie). De verschillen in informatie en doelen leiden ertoe dat de principaal de agent dient aan te sturen, zodat de principaal de doelen realiseert die de agent voor ogen heeft.

¹⁸ Het transactiekostenparadigma is gericht op de kosten van informatievoorziening en toezicht. Dit wordt gekoppeld aan de wijze van organiseren van de uitvoering van taken. Het streven is om deze kosten in relatie tot de productiekosten te optimaliseren (Oosterom, 2002).

¹⁹ Volgens de kaderstellende visie op toezicht, moet een toezichthouder inhoudelijk onafhankelijk zijn werk doen en moet daarom zo hoog mogelijk in de organisatie, bij voorkeur door de minister of SG worden aangestuurd.

²⁰ Naast vertikaal toezicht bestaat er ook horizontaal toezicht. Horizontaal toezicht omvat die activiteiten die niet de instelling doch de prestaties als aanknopingspunt hebben. Het gaat dan om het overeenkomen van een bepaalde productie en wordt wel aangemerkt met termen als outputgerichte sturing of contractmanagement. Horizontaal toezicht kan zowel aan een politiek orgaan als aan derden zijn opgedragen, gebruikers, afnemers, burgers of belangenorganisaties. Indien een deel van het toezicht naar de gebruikers verschuift, dan is voor de specificatie van de minister minder reden en ruimte. Horizontaal toezicht door derden kan derhalve een deel van het verticale toezicht van de minister vervangen (Minderman, 2003)

De onderscheiden rollen, eigenaar, opdrachtgever, toezichthouder en opdrachtnemer passen goed in de kernactiviteiten (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht) van het Government Governancemodel. Schematisch is dit in figuur 7 weergegeven.²¹



Figuur 7. De onderscheiden rollen in de aansturing van verzelfstandigde organisaties in relatie tot de Government Governance cyclus.

De opdrachtnemer (de verzelfstandigde organisatie) functioneert op afstand, maar valt integraal onder de verantwoordelijkheid van de minister (de eigenaar). De eigenaar (de minister of SG) moet er op toezien dat de ministeriele verantwoordelijkheid niet in gevaar komt. De minister moeten weten of de publieke middelen doelmatig en rechtmatig worden besteed. De minister moet zich vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – immers tegenover de Tweede Kamer kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de publiek middelen (Van Montfort en van der Voort, 2004). Om die zekerheid aan de Tweede Kamer te kunnen verschaffen en als instrument bij het borgen van de doelmatigheid en rechtmatigheid is een sluitend systeem van toezicht op en verantwoording door verzelfstandigde organisaties nodig zoals schematisch weergegeven in figuur 7.

Om op effectieve wijze invulling te geven aan de benoemde rollen zijn uiteenlopende competenties nodig (zie figuur 6). De verschillende competenties moeten binnen de organisatie geborgd worden in een zgn. interfacefunctie. Deze interfacefunctie onderhoudt de verbinding oftewel de aansturing van de verzelfstandigde organisatie. Er zijn twee uitersten denkbaar voor de wijze waarop de interfacefunctie kan worden georganiseerd. De geïntegreerde interface en de gespreide interface (Plug, Timmerman en Dekker, 2004).

Geïntegreerde interface

De interface-functie wordt integraal ondergebracht bij een departementsonderdeel. Dit departementsonderdeel wordt volledig verantwoordelijk voor de relatie met de uitvoeringsorganisatie. We kunnen hierbij denken aan een beleidsafdeling, een financieel economische directie of een aparte stafafdeling die belast wordt met het onderhouden van bestuurlijke relaties.

Gespreide interface

De verschillende betrokken onderdelen van het departement zijn verantwoordelijk voor een of meerdere van de onderscheiden rollen en derhalve voor de invulling van de vier soorten relaties met de uitvoeringsorganisatie.

²¹ Voor het opstellen van figuur 6 is gebruik gemaakt van figuur 2 functies en verantwoordelijkheden op pagina 32 in het rapport van het ministerie van Financiën (2000) over de cyclus sturen – beheersen – toezichthouden en verantwoorden.

Plug, Timmerman en Dekker (2004: 41) geven de voorkeur aan een gespreide interface. Door gebruik te maken van een gespreide interface is er geen sprake van rolvermenging of rolconflicten. Bovendien is het mogelijk gebruik te maken van de specifieke competenties die binnen de verschillende onderdelen van het departement aanwezig zijn.

2.6.3.2 Rollen van een gemeente in relatie tot aansturing van een verbonden partij

Evenals bij de aansturing van een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan moeten de onderscheiden rollen in relatie tot de aansturing van een verbonden partij in de gemeentelijke organisatie belegd worden. De rollen eigenaar, opdrachtgever, toezichthouder en opdrachtnemer moeten volgens de literatuur (Blokhuys en Sloomaker, 2002) gescheiden zijn om de belangentegenstelling te creëren die op haar beurt leidt tot doelmatigheid.

Bezien vanuit de dualistische bestuurlijke verhoudingen is in een gemeente het college van B en W verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur, de uitvoering van beleid en de beheersfunctie binnen de door de raad vastgestelde kaders (de raad is beleidsbepaler). Het college stuurt de gemeentelijke organisatie aan op basis van de reguliere planning en controlcyclus. Sturing vindt plaats door middel van managementafspraken tussen de gemeentesecretaris en de vakdienst (vooraf) en reviewgesprekken tijdens de rit en achteraf. Informatie voor deze managementgesprekken wordt aangeleverd door de stafdienst. De directeur van een vakdienst is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van het dienstonderdeel en op basis van integraal management verantwoordelijk voor het personeel, de informatievoorziening, de organisatie, de financiën, de automatisering en de huisvesting. Deze interne controle wordt binnen de vakdienst uitgevoerd door de afdeling planning en control. Het college legt verantwoording af over het functioneren van de vakdienst in het jaarverslag van de vakdienst.

Bij het uitvoering geven aan gemeentelijk beleid door een verbonden partij kan het college geen gebruik maken van de reguliere planning en controlcyclus. Het college is verantwoordelijk voor het beleid dat door de verbonden partij wordt uitgevoerd en voor het toezicht op de uitvoeringsorganisatie, maar niet meer voor de bedrijfsvoering. Toch is sturing nodig. Het college zal het beleid zo goed mogelijk uitgevoerd willen hebben en zich aan de raad moeten verantwoorden over het door haar gevoerde beleid. Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verzelfstandigde organisatie moet de aansturing en het toezicht worden geregeld (Projectgroep Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering, 2004:25).

Sturen

Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel te maken met een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In de eigenaarsrol beslist het college van B en W over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. Van Thiel (2002:42) noemt dit ook wel beheersmatige aansturing. In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs oftewel beleidsmatige aansturing (Van Thiel; 2002). Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van uitvoeringsorganisaties als geheel. Als gevolg van het in een hand leggen van de rollen eigenaar en opdrachtgever ontstaat belangenverstrengeling. Dit kan voor problemen zorgen.

Beheersen

Beheersen bestaat uit een stelsel maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning en controlcyclus en overleggen tussen wethouders en vakdiensten, zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze verkregen moeten worden.

Toezicht

Het college moet toezicht houden of de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Zoals schematisch in figuur 7 in § 2.6.3.1 is weergegeven kan het college bij het toezicht op de verbonden partij geen gebruik maken de interne controleafdeling van de gemeente of van het systeem van interne controle in de reguliere planning en controlcyclus. Zij moet hiervoor een toezichthouder aanwijzen.

In de kabinetsvisie op toezicht (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2005) wordt gesproken over uitvoeringstoezicht, wanneer er toezicht gehouden moet worden op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.

Aangezien er op gemeentelijk niveau net als op rijksniveau verschillende soorten zelfstandige organisaties zijn (zie § 2.3.4) en de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publiek taak door een verbonden partij verschillend is kan ik stellen dat net als op rijksniveau toezicht op maat moet worden vormgegeven. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving.

Verantwoorden

De verbonden partij zal verantwoording af moeten leggen aan het college of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken prijs.

2.6.3.3 De rollen en juridische bevoegdheden

De juridische vorm van de verbonden partij kan voorwaarden scheppen voor de wijze van aansturing en toezicht op de verbonden partij. Er kunnen juridische beperkingen en mogelijkheden zijn ten aanzien van het scheiden van de rol eigenaar en opdrachtgever. Met name bij privaatrechtelijke vormen van verbonden partijen heeft het college als gevolg van wet en regelgeving (artikel 160, lid 1 van de Gemeentewet) bevoegdheden in het uitoefenen van de aandeelhoudersrol (eigenaarsrol) en het nemen van de daarbij behorende besluiten. Gelet op de verantwoordelijkheid die het college daarnaast heeft voor de invulling van de opdracht-, subsidie of regelgeverschap op basis van de publiek taak, blijkt de wet en regelgeving bij te dragen aan het in een hand liggen van de rollen opdrachtgever en eigenaar. In de tabel 8 is per mogelijke juridische vorm van een verbonden partij aangegeven welke bevoegdheden de eigenaar en opdrachtgever hebben om te kunnen sturen, beheersen, toezicht te houden en verantwoording af te kunnen leggen.²²

Tabel 8. De bevoegdheden van de eigenaar en opdrachtgever per mogelijke vorm van een verbonden partij.

Naamloze vennootschap		
Organisatie met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal.		
Eigenaar	Opdrachtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none"> • Is op grond van artikel 160, lid 1 sub e bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten. • Raad kan beleidskaders aangeven, waarbinnen college privaatrechtelijke handelingen kan verrichten. • Regelt de taken en bevoegdheden in de statuten. • Is vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering. • De algemene vergadering van aandeelhouders benoemt bestuur. In de statuten kan echter zijn afgesproken dat een ander orgaan de bestuurders benoemt. • Er kan een raad van commissarissen worden benoemd door de aandeelhouders. • In de statuten kan afgesproken worden dat je als overheid het recht hebt om een commissaris te benoemen.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad. • Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.

²² Voor het opstellen van de tabel is gebruik gemaakt van tabel II-I soorten organisaties en soorten bestuurlijke bevoegdheden op pagina 28 en 29 in het rapport van de rekenkamer Rotterdam (2002) "besturen in veelvoud".

Besloten vennootschap

Organisatie met een in niet overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal.

Eigenaar	Oprichtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none">• Is op grond van artikel 160, lid 1 sub e bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.• Raad kan beleidskaders aangeven, waarbinnen college privaatrechtelijke handelingen kan verrichten.• Regelt de taken en bevoegdheden in de statuten.• Is vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering.• De algemene vergadering van aandeelhouders benoemt bestuur. In de statuten kan echter zijn afgesproken dat een ander orgaan de bestuurders benoemt.• Er kan een raad van commissarissen worden benoemd door de aandeelhouders.• In de statuten kan afgesproken worden dat je als overheid het recht hebt om een commissaris te benoemen.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad• Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.

Structuurvennootschap

Vennootschap (BV of een NV) waar een structuurregime geldt. Een structuurregime is verplicht bij een kapitaal + reserves van meer dan 13 miljoen euro, bij de aanwezigheid van een ondernemingsraad en wanneer er meer dan 100 mensen in dienst zijn. Bij een structuurregime worden commissarissen door de RvC zelf benoemd.

Eigenaar	Oprichtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none">• Is op grond van artikel 160, lid 1 sub e bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.• Raad kan beleidskaders aangeven, waarbinnen college privaatrechtelijke handelingen kan verrichten.• Regelt de taken en bevoegdheden in de statuten.• Heeft het recht om een commissaris te benoemen.• Heeft invloed op de benoeming van een commissaris.• Is vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad.• Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.

Stichtingen

Organisatie die geen leden kent en probeert met een daartoe bestemd vermogen een bepaald doel te verwezenlijken. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding. Deze kan worden vervangen door een directie, die onder controle van de raad van toezicht staat.

Eigenaar	Opdrachtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none">• Is op grond van artikel 160, lid 1 sub e bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.• Raad kan beleidskaders aangeven, waarbinnen college privaatrechtelijke handelingen kan verrichten.• Goedkeuringsrecht van statutenwijziging door meerderheid in bestuur of vastgelegd in statuten.• Goedkeuringrecht van de benoeming van bestuursleden, leden van de raad van toezicht of de directie, indien dit statutair is vastgelegd.• Een in de statuten vastgelegd goedkeuringsrecht van het jaarplan.• Een statutair recht om iemand in het bestuur, de directie of raad van toezicht te benoemen.• Het recht hebben om een waarnemer te sturen naar bestuursvergaderingen.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Heeft overige statutaire rechten, zoals het goedkeuringsrecht van de jaarrekening.• Het aangaan van leningen of van personeelszaken van de stichting.• Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad.• Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.

Vereniging

Organisatie die leden heeft en probeert met de gezamenlijke leden een bepaald doel te verwezenlijken. Samenwerking tussen de leden staat voorop. Een vereniging heeft een bestuur dat door de gezamenlijke ledenvergadering wordt benoemd.

Eigenaar	Opdrachtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none">• Is op grond van artikel 160, lid 1 sub e bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.• Raad kan beleidskaders aangeven, waarbinnen college privaatrechtelijke handelingen kan verrichten.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Maakt deel uit van de algemene ledenvergadering.• Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad.• Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.

Openbare lichamen

Publiekrechtelijke vorm van samenwerking tussen overheidsorganisaties, die geregeld is in de Wet gemeenschappelijke regelingen en waarvan de besluiten bindend zijn voor de deelnemende gemeenten. Een openbaar lichaam heeft altijd een algemeen en een dagelijks bestuur, waarvan de leden uit de raden van de deelnemende gemeenten voortkomen.

Eigenaar	Opdrachtgever	Bevoegdheden om te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording af te leggen.
Raad		<ul style="list-style-type: none">• Voor dualisering raad orgaan dat gemeenschappelijke regeling trof.• Kan deel uit maken van het algemeen bestuur.• Hoeft geen verantwoording af te leggen aan de raad.
College van B&W		<ul style="list-style-type: none">• Heeft goedkeuring nodig van de raad voor het instellen van een gemeenschappelijke regeling.• Heeft verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad.• Afvaardiging in het algemeen bestuur.
	College van B&W	<ul style="list-style-type: none">• Afvaardiging in het dagelijks bestuur• De mogelijkheid om over de conceptbegroting de zienswijze naar voren te brengen.• Is verantwoordelijk voor de invulling van het opdracht- subsidie of regelgeverschap.• Zorgdragen voor al wat voortvloeit uit hetgeen in de regeling is opgenomen over het verstrekken van informatie aan de raad.

2.6.3.4 Belangenverstrengeling tussen de rollen

De wethouder die optreedt als bestuurder van de verbonden partij moet primair doen wat goed is voor de verbonden partij in zijn rol als bestuurder/eigenaar van de verbonden partij. Deze rol kan tegenstrijdig met zijn rol als opdrachtgever namens de gemeente. De gemeente die langs deze weg zijn belangen veilig wil stellen komt dus bedrogen uit. Omgekeerd kan met name de privaatrechtelijke verbonden partij, die een wethouder in haar bestuur heeft de schijn op zich laden daarvan voordelen te hebben, die maatschappelijk onaanvaardbaar zijn functievermenging.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet besloten om op rijksniveau terughoudend te zijn met vertegenwoordiging door bestuurders en ambtenaren in privaatrechtelijke rechtspersonen. Als het echt niet anders kan, moet volgens het kabinet iemand van een ander vakdepartement dan het departement dat de deelneming in beheer heeft, als vertegenwoordiger optreden (Ministerie van Financiën, 2001).

Om belangenverstrengeling tussen de rol van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder te voorkomen moet het college dus goed afwegen, wie de gemeente vertegenwoordigt in een verbonden partij. Bij een regeling met een openbaar lichaam zou de vakwethouder als opdrachtgever bijvoorbeeld plaats kunnen nemen in het dagelijks bestuur en de wethouder financiën als eigenaar in het algemeen bestuur. Bij een vennootschap zou de gemeente zo veel mogelijk moeten vermijden om een collegelid als gemeentelijk vertegenwoordiger te hebben in de raad van bestuur en de raad van commissarissen. De directeur van/commissaris van een vennootschap moet wettelijk (burgerlijk wetboek 2, artikel 9, 138, lid 1, 140 lid 2, 248, lid 1, 250. lid 2) de belangen van een vennootschap prevaleren boven elk ander belang, terwijl het collegelid de belangen van de gemeente moet behartigen. In een ideale situatie benoemt de gemeente onafhankelijk materiedeskundigen in de raad van commissarissen en zorgt zij (via goede afspraken in de statuten van het vennootschap) als aandeelhouder dat de gemeente haar rol als eigenaar ²³ goed kan waarmaken.

²³ Als aandeelhouder heb je de rol van eigenaar van een vennootschap. Je kunt als gemeente deze rol eveneens gebruiken als om je belangen als opdrachtgever te behartigen. Als aandeelhouder mag je namelijk je eigen standpunt inbrengen in de

In een duaal stelsel ligt het niet in de rede dat raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger plaatsnemen in het bestuur van een verbonden partij. Wanneer ambtenaren de gemeente vertegenwoordigen kunnen zij in een moeilijke rol terechtkomen. In de rol als bestuurder van een verbonden partij kan de ambtenaar tegengestelde belangen hebben in relatie tot zijn adviesfunctie aan het college (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Inter Provinciaal Overleg, 2005:16).

Om belangenverstrengeling tussen de rol van de eigenaar en de opdrachtgever tegen te gaan heeft de gemeente Amsterdam er voor gekozen om onderscheid te maken in de taakverdeling van het college. De eigenaarsrol in de vorm van het aandeelhouderschap wordt vervuld door een vakwethouder en een wethouder Deelnemingen. De opdrachtgeverrol wordt vervuld door de vakwethouder.

De wethouder Deelnemingen is verantwoordelijk voor (gemeente Amsterdam, 2003:11):

- De continuïteit van de verbonden partij (en daarmee ook het afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket en liquidatie van de rechtspersoon)
- De waarde van het aandelenpakket (bijvoorbeeld gevolgen van majeure investeringen of besluiten van de rechtspersonen waaraan de aandeelhouder goedkeuring moet verlenen)
- Toezicht op de financiële risico's van de onderneming. Hieronder kan vallen controle op de bedrijfsvoering, het inrichten van de financiële planning- en controlcyclus.
- Het vaststellen of het goedkeuren van de financiële paragraaf van de jaarrekening (en eventuele financiële jaarplannen en begrotingen

Aangezien de financiële component bij het beheer van de verbonden partijen een belangrijke rol speelt heeft men er in de gemeente Amsterdam voor gekozen om de portefeuille Deelnemingen te combineren met de portefeuille Financiën.

De vakwethouders zijn vanuit hun portefeuille verantwoordelijk voor het realiseren van de vastgestelde doelen van de raad door invulling te geven aan de opdrachtgeversrol en door middel van de zeggenschap die verbonden is aan het aandelenbezit.

De vakwethouder is dan ook binnen het college aanspreekbaar op (Gemeente Amsterdam, 2003:11):

- De realisatie van het publiek belang als opdracht-, subsidie of regelgever en als aandeelhouder
- De afhandeling van klachten die bij de gemeente Amsterdam binnenkomen over de verbonden partij
- Het coördineren van de vaststelling van het gemeentelijke standpunt op de algemene vergadering van aandeelhouders

De wethouder Deelnemingen en de vakwethouder hebben een gedeelde verantwoordelijkheid inzake het voorbereiden van het standpunt van de gemeente Amsterdam voor de algemene vergadering van aandeelhouders. Hieronder vallen onder meer (Gemeente Amsterdam, 2003:12):

- Het vaststellen of goedkeuren van de jaarrekening
- Het vaststellen van de gewenste invloed en betrokkenheid als aandeelhouder (uitgedrukt in bevoegdheden) en het borgen van deze bevoegdheden in de statuten van de rechtspersoon
- Het uitoefenen van de gegeven aandeelhoudersbevoegdheden in het kader van de benoeming van bestuurders van de rechtspersoon (directie of commissarissen).

Evenals bij de aansturing van agentschappen en zbo's op rijksniveau zullen ook in de aansturing van verbonden partijen de eigenaar en opdrachtgever ambtelijke ondersteuning nodig hebben. Op rijksniveau komt deze ondersteuning vaak vanuit een financieel economische directie. In Amsterdam wordt de vakwethouder ondersteund en geadviseerd door de betreffende dienst. De wethouder Deelnemingen wordt ondersteund door de directie Bedrijven. De directie bedrijven is naast het ondersteunen van de wethouder bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor het schrijven van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening en zij adviseert diensten en stadsdelen over het deelnemingenbeleid en de implementatie daarvan (Gemeente Amsterdam, 2003).

algemene vergadering van aandeelhouders, maar deze sturingsmogelijkheid is wel beperkt. Het valt dan ook aan te raden om de opdrachtgeversrol zoveel vorm te geven door afzonderlijke en periodiek afspraken over prestaties en geld.

In termen van Plug, Timmerman en Dekker (2004) kunnen we in Amsterdam spreken van een gespreide interfacefunctie die de verbonden partij aanstuurt. Verschillende onderdelen van de gemeente Amsterdam zijn verantwoordelijk voor de invulling van de vier soorten relaties.

De beleidsmatige relatie wordt vervuld door het college van de gemeente Amsterdam, de contractmatige relatie door de vakwethouder ondersteund door de vakdienst, de eigenaarrelatie door de wethouder Deelnemingen in samenwerking met de vakwethouder en tot slot wordt de toezichtrelatie door de directie bedrijven in de vorm van verantwoording in de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening.

2.7 Sturingsinstrumenten

In de in § 2.6.1 geschetste sturingsmodellen worden sturingsinstrumenten gezien als een object of als activiteit. Een instrument is te zien als een object wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een set van wetten en regels. Daarnaast kun je instrumenten zien als een verzameling activiteiten met een vergelijkbaar karakter, bedoeld om bestuurlijke en maatschappelijke processen te beïnvloeden (De Bruijn & Hufen, in Peters en van Nispen., 1998). Van het begrip beleids- of sturingsinstrument zijn in de literatuur dan ook meerdere omschrijvingen te vinden. Ik hanteer in deze scriptie de definitie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:4), die een instrument zien als een *middel om doeleinden mee te realiseren*.

2.7.1 Typen beleidsinstrumenten

In de literatuur zijn verscheidene typologieën van instrumenten gepresenteerd. Bekend zijn volgens de Bruijn en Heuvelhof (1991) de typologieën van Hood, Geelhoed en Van der Doelen.

Instrumenten laten zich lastig categoriseren. Toch is wel duidelijk dat er zekere groepen van instrumenten met overeenkomstige kenmerken bestaan. Dergelijke groepen instrumenten worden benoemd als instrumentenfamilies. De leden van de instrumentenfamilies kennen veelal een zelfde ontstaanswijze of gemeenschappelijke veronderstelling over hun functioneren. Als duidelijke voorbeelden van instrumentenfamilies kunnen worden genoemd de *communicatieve instrumentenfamilie*, waarbij overdracht van informatie centraal staat, de *economische instrumentenfamilie*, die doelrealisering met behulp van financiële prikkels tracht te bereiken en de *juridisch instrumentenfamilie*, door middel van geboden of verboden worden de doelen getracht gerealiseerd te worden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:5).

De Bruin en ten Heuvelhof maken onderscheid tussen eerste generatie instrumenten en tweede generatie instrumenten. Het instrumentarium waarover de overheid in de negentiende eeuw beschikte was beperkt, zowel in omvang als diversiteit. Het instrumentarium waarover de overheid in het klassieke besturingsparadigma in de negentiende eeuw beschikte, beperkte zich tot met name tot juridische instrumentenfamilie. Om haar doelen te bereiken legde de overheid aan de door haar te sturen actoren geboden of verboden op. De in hoofdstuk 2 van deze scriptie geschetste ontwikkelingen van verzelfstandigen in het nieuwe besturingsparadigma vragen om nieuwe instrumenten waarmee de overheid haar doelen kan bereiken. Deze nieuwe instrumenten noemen we ook wel de tweede generatie instrumenten.

Voorbeelden van tweede generatie instrumentenfamilies zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhoff, 1991):

1. **Meerzijdige instrumenten**, zoals contracten, convenanten en herenakkoorden. Dit zijn instrumenten waarbij het accent ligt op wilsovereenstemming tussen partijen.
2. **Persoonsgerichte instrumenten**: in plaats van of naast een gedetailleerd geheel van gebods- en verbodsbepalingen wordt een persoon bij de te sturen actor aangesteld, die het door de overheid gewenste gedrag tracht te bewerkstelligen.
3. **Positieve en negatieve incentives**, positieve gedragprikkels zoals bijvoorbeeld een investeringssubsidie of negatieve gedragsprikkels, zoals bijvoorbeeld een milieuheffing.
4. **Sturing door kengetallen**, de overheid beoordeelt de prestatie van de te sturen actoren door op een of enkele variabelen kwantitatief te meten. De uitkomst is een beloning of een sanctie
5. **Communicatieve instrumenten**; wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen de overheid en de te sturen actoren.

De tweede generatie instrumenten houden rekening met barrières zoals horizontale en nevenschikte verhoudingen bij de besturing van verzelfstandigde organisaties in plaats van de gebruikelijke hiërarchische verhouding tussen overheid en te sturen actoren in het klassieke besturingsparadigma.

2.7.2 Kiezen uit de grote hoeveelheid beleidsinstrumenten

In de afgelopen jaren is het langzaam aan duidelijk geworden dat binnen zekere contextuele omstandigheden, bepaalde instrumenten effectiever zijn dan andere (Bagchus in Peters en van Nispen, 1998). Bij de keuze voor beleidsinstrumenten wil je gebruik maken van de meest effectieve instrumenten. De keuze voor de beleidsinstrumenten leg ik uit aan de hand van twee benaderingen. De eerste benadering betreft de traditionele of klassiek instrumentele stroming, ook wel instrumentalisme genoemd. De tweede benadering de contextuele stroming die veel rekening houdt met de omgeving waarin instrumenten opereren en welke invloed dit heeft (Linder & Peters, in Peters e.a. 1998).

2.7.2.1 De instrumentele benadering

De instrumentele benadering stelt het instrument centraal. Ieder instrument heeft een eigen specifieke dynamiek en economische politiek, die invloed uitoefent op de context waarbinnen de overheid opereert (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). Ieder instrument bezit een aantal intrinsieke kenmerken, die iets zeggen over de wijze waarop het gedrag van de doelgroepen wordt gestuurd. Instrumenten worden los van elkaar onderzocht. De gedachte achter deze instrumentele benadering is dat de maatschappelijke processen stuurbaar en beheersbaar zijn (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). Er is weinig aandacht voor de context, alleen voor het einddoel. De beleidsinstrumenten worden gezien als neutrale middelen (object), ongelimiteerd in aantal.

2.7.2.2 De contextuele benadering

De contextuele benadering gaat er vanuit dat instrumenten gekozen moeten worden aan de hand van hun passendheid bij een bepaalde probleemsituatie. Bij deze benadering wordt geprobeerd de werking van beleidsinstrumenten te verklaren door zowel de eigenschappen van het instrument als wel die van de context waarbinnen het instrument wordt toegepast te bestuderen (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). De context is bepalend voor de toepassing van bepaalde instrumenten. Politiek wordt hier gezien als een onderdeel van de context. Binnen deze benadering wordt ervan uit gegaan dat contexten meer zullen variëren dan de toepasbare instrumenten (Linder e.a., in Peters e.a. 1998) Bij een benadering die rekening houdt met de context is het uitgangspunt dat een beleidsinstrument slechts één van de vele factoren is die het verloop van een beleidsproces bepalen. Het gaat om beleidssystemen, netwerken, besluitvormingsarena's of implementatieprocessen (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998).

2.7.2.3 De keuze voor instrumenten

In de instrumentele benadering worden instrumenten gekozen aan de hand van het doel. Wanneer de intrinsieke kenmerken bekend zijn, kan bij een gegeven doelstelling het meest passende instrument worden gekozen. De effecten van het instrument worden verklaard vanuit hun intrinsieke kenmerken. Klok (1991) geeft aan dat de effecten die het instrument uiteindelijk teweeg zal brengen afhankelijk zijn van de kenmerken van het instrument, maar ook van de omstandigheden waaronder het instrument wordt toegepast. In de contextuele benadering worden instrumenten gekozen op basis van passendheid. Passendheid hang volgens Bachus (in Peters en van Nispen, 1998) af van een viertal contingenties, de kenmerken van het instrument, het beleidsvraagstuk, de omgevingsfactoren en de kenmerken van het doel of de doelgroep. Het instrument is effectief wanneer er sprake is van een optimale passendheid tussen het instrument en de context.

De keuze voor een beleidsinstrument wordt niet altijd gemaakt aan de hand van het doel of de passendheid. De keuze voor beleidsinstrumenten wordt volgens van Nispen en Ringeling (in Peters en van Nispen, 1998) gemaakt op basis van beschikbaarheid, ervaring voorkeur en routine.

2.7.3 Instrumenten voor het sturen en beheersen van verbonden partijen

Verbonden partijen zijn evenals verzelfstandigde organisaties op rijksniveau partijen die op afstand bestuurd moeten worden. In de literatuur worden diverse instrumenten beschreven voor de besturing van partijen op afstand (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Plug, In 't Veld en Geut, 2001; Van Thiel, 2003; Van Dijck en Slootmaker, 2004; Rekenkamercommissie den Haag 2004, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2005 et al.). In deze paragraaf treft u een overzicht aan van instrumenten uit de literatuur, die mijn inziens door gemeenten gebruikt kunnen worden voor de besturing van verbonden partijen. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van de meest voorkomende instrumenten in de literatuur. Het overzicht van instrumenten is dus niet uitputtend, op basis van praktijkervaringen en nader onderzoek kunnen instrumenten aan het overzicht worden toegevoegd. Sommige van de beschreven instrumenten zijn voor meerdere doeleinden inzetbaar.

2.7.3.1 Nota Verbonden Partijen

De beslissing tot deelname aan een verbonden partij en de aansturing van een verbonden partij is primair een taak van het college. De raad kan wel kaders stellen waarbinnen het college moet handelen. De raad kan dit doen door middel van het vaststellen van een *nota verbonden partijen*. In een dergelijke nota kunnen algemene uitgangspunten worden opgenomen voor het inzetten van een verbonden partij om gemeentelijke doelen te bereiken en de wijze waarop de raad in de aanloopfase en uitvoeringsfase betrokken wil worden, afhankelijk van het politiek belang van deelname. De gemeente Amsterdam heeft in 2003 een beleidsdocument vastgesteld voor het oprichten en van en het deelnemen in een rechtspersoon (Gemeente Amsterdam 2003). Het beleidsdocument in Amsterdam vormt een handreiking voor het college bij de vraag of zij taken in de gemeentelijk organisatie wil uitvoeren of door een verbonden partij. Ook de gemeente Arnhem heeft een kadernota verbonden partijen (2005). Deze kadernota bevat met name uitgangspunten over welke vormen van een verbonden partij een rol moeten spelen bij het realiseren van het Arnhemse beleid.

In de handreiking verbonden partijen (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het interprovinciaal overleg, 2005) worden naast uitgangspunten als de keuze voor een juridische vorm van een verbonden partij in een bepaalde situatie ook suggesties gedaan om in de nota aandacht te schenken aan de rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever, waarover met de verbonden partij afspraken worden gemaakt, het aanwijzen van een ambtelijk functionaris en de mogelijkheid voor de raad om periodiek de deelname aan de verbonden partij te heroverwegen op basis van een evaluatie. Daarnaast is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over het onderhoud en de herziening van de nota verbonden partijen.

2.7.3.2 Ontwerpbesluit tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij

Voordat het college besluit tot bestuurlijke participatie aan een verbonden partij moet zij nadenken over de aard van de opdracht en wat de consequenties daarvan zijn voor de sturing. Een opdracht waarmee de opdrachtgever een bepaald resultaat wil bereiken vergt een ander manier van sturing, dan wanneer de opdrachtgever wil dat de producten van de opdrachtnemer aan een bepaalde kwaliteit en kwantiteit moeten voldoen (Van Dijck en Slootmaker 2004). De vorm van de verbonden partij die het college kiest bepaalt mede de mogelijkheden voor het college om te kunnen sturen. In het besluit tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij kan worden vastgelegd wat de officiële taken zijn van de uitvoeringsorganisatie. We moeten hierbij denken aan de mogelijkheden tot het beëindigen van deelname en de juridische bevoegdheden van het bestuur van een verbonden partij oftewel welke beslissingen worden aan de deelnemers voorgelegd.

Dergelijke bevoegdheden bepalen hoeveel vrijheden een verbonden partij heeft en hebben consequenties voor de mogelijkheden tot aansturing.

Voordat het college besluit om een verbonden partij op te richten of bestuurlijk te participeren moet de raad zich een oordeel vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente zou moeten gaan uitvoeren wel tot het publiek belang horen. Het college legt aan de raad dan ook een ontwerpbesluit tot deelname voor.

De raad moet onder andere aan de hand van het ontwerpbesluit beoordelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Inter- Provinciaal Overleg, 2005: 39-41):

- op welke wijze zij op de hoogte wordt gehouden van de taakuitvoering door de verbonden partij;
- op welke wijze is gewaarborgd dat majeure wijzigingen aan de raad worden voorgelegd;
- op welke wijze is gewaarborgd dat de raad terstond op de hoogte wordt gesteld van belangrijke afwijkingen in de taak uitvoering bij de verbonden partij ten opzichte van de kaders;
- of de raad op grond van een evaluatie, de deelname aan de verbonden partij kan heroverwegen;
- of het college voldoende mogelijkheden heeft om de taakuitvoering door de verbonden partij te beïnvloeden;
- of het college voldoende informatie verkrijgt
- welke ambtelijke functionaris de gemeentelijke vertegenwoordiger ondersteunt, de informatiestromen bewaakt en de uitvoering van gemeentelijke taken in relatie tot de door de raad gestelde kaders bewaakt.

Nadat de raad zijn wensen en bedenkingen op het ontwerpbesluit kenbaar heeft gemaakt of toestemming heeft gegeven (gemeentewet art. 160, lid 2) kan het college besluiten om een bestuurlijke participatie aan te gaan met een verbonden partij. Het college sluit hiervoor een contract met de verbonden partij.

2.7.3.3 Het meerzijdige instrument contract

Het college beslist in haar rol als eigenaar over de oprichting, de missie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partij. Het college stelt een contract op tussen de gemeente en de verbonden partij. Dit contract moet met name gericht zijn op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de verbonden partij. Dergelijke contractafspraken worden meestal opgenomen in de statuten of de regeling van de verbonden partij. Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij heeft het college in de rol van de eigenaar verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij een publiekrechtelijke rechtsvorm, zoals een Wgr-constructie zijn bepaalde waarborgen in de gemeentewet en in de wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid (Zijlstra, 1997:344).

Bij privaatrechtelijke rechtsvormen gelden deze waarborgen niet. Een gemeente zal hier dus bij de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm rekening mee moeten houden. Voor iedere te verzelfstandigen taak, bestaat een adequate rechtsvorm, die recht doet aan de belangen die daarmee zijn gemoeid (Van der Knaap en Sylvester, 2000:16).

Bij het oprichten van een verbonden partij of het bestuurlijk participeren in een verbonden partij moet het college zich twee vragen stellen ter bepaling van de juridische vorm van de verbonden partij:

1. Tot in welke mate moet het college rekenschap afleggen over het beleid aan de raad; en
2. Wat is de meest gewenste vorm van toezicht op en het financieel beheer van de verzelfstandigde organisatie?

Aangezien het college in de vorm van eigenaar gebaat is bij de continuïteit van de dienstverlening zal het college moeten nadenken over de invloed die zij wil uitoefenen op de bestuurssamenstelling van de verbonden partij. Een kwalitatief voldoende bemand bestuur, kan een waarborg zijn voor een adequate dienstverlening. Naast de invloed die het college wil uitoefenen op de bestuurssamenstelling, moet zij ook nadenken over de juridische bevoegdheden van het bestuur. Welke besluiten moet bijvoorbeeld het bestuur van de verbonden partij voorleggen aan de deelnemende gemeente (het afgeven van garanties boven een bepaald bedrag, het oprichten van nieuwe rechtspersonen, deelnemen aan een andere rechtspersoon door verbonden partij, begrotingswijzigingen boven een bepaald bedrag)? Een ander belangrijk punt betreft de vermogens- en liquiditeitspositie van de verbonden partij. Deze moet voldoende zijn om mogelijke tegenvallers in de exploitatie op te lossen. De gemeente kan hiervoor een norm afspreken. Om de vermogens en liquiditeitspositie te waarborgen dient het planning en control systeem van de verbonden partij adequaat te zijn.

Het college kan dit regelen door bijvoorbeeld er voor te zorgen dat er voldoende deskundigheid op het op het terrein van de bedrijfsvoering en financiën in de verbonden partij aanwezig is en door bijvoorbeeld gebruik te maken van de bevindingen van de accountant. Tot slot moet de bemensing van de verbonden partij toereikend zijn om de af te spreken dienstverlening te leveren. Wanneer ondanks alle aandacht voor bovengenoemde zaken de verbonden partij de doelstelling van de gemeente niet kan realiseren moeten er in het contract tussen de gemeente en de verbonden partij dan ook mogelijkheden en voorwaarden zijn opgenomen om deelname te beëindigen. Het college is er dus voor verantwoordelijk dat de gemeente voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft ten opzichte van de verbonden partij.

2.7.3.4 Managementcontract met budget- en prestatieafspraken

Indien het college besluit tot het oprichten van of het bestuurlijk participeren in een verbonden partij zal zij in haar rol als eigenaar zo concreet mogelijk afspraken moeten maken over wat de verbonden partij voor de gemeente gaat doen.

Een verbonden partij wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen. Een zo efficiënt en effectief mogelijke besteding van deze middelen is dan ook op zijn plaats. Er moeten dus afspraken worden gemaakt over het budget dat de verbonden partij krijgt en de prestaties die de verbonden partij moet leveren. Veelal worden dergelijke afspraken vastgelegd in een managementcontract.

Budgetafspraken

Op rijksniveau wordt voor de aansturing van verzelfstandigde organisaties bij het opstellen van een budget meestal onderscheid gemaakt tussen apparaats- en programmakosten (Kickert, 1998:126). Apparaatskosten zijn alle bedrijfskosten die nodig zijn, die nodig zijn voor de uitvoering van beleidsregels, zoals salaris-, huisvesting- en ICT-kosten. Programmakosten zijn de kosten van de beleidsprogramma's, zoals de totale som van de uitkeringen (UWV) of te verstrekken subsidies door een zelfstandig bestuursorgaan. Bij het vaststellen van het budget moet door het college vooral op de continuïteit van de verbonden partij worden gelet: de tarieven moeten ruimte bieden voor de personeels- en materiele uitgaven, maar ook voor de meer lange termijn investeringen, zoals die in automatisering en huisvesting, zonder dat de verbonden partij te duur wordt (Geelhoed, De Pater, Schutz, 2004:74).

Incentives

Het budget kan worden verstrekt op basis van afspraken in het managementcontract. Gemeenten verstrekken echter verbonden partijen ook middelen in de vorm van een subsidie. Dit gebeurt veelal op grond van de algemene subsidieverordening van een gemeente.

Gemeenten maken daarbij onderscheid in het soort subsidie dat ze verstrekken. De gemeente Alkmaar maakt bijvoorbeeld onderscheid in een drietal soorten subsidies namelijk (Gemeente Alkmaar, 2001):

- *Budgetsubsidie*: een subsidie op basis van vooraf met de organisatie gemaakte afspraken om voor een periode van maximaal vier jaar bepaalde activiteiten en/of prestaties te leveren.
- *Waarderingsubsidie*: een subsidie voor organisaties, die voor de samenleving van belang zijn, maar die zonder een subsidie hun activiteiten al dan niet tijdelijk niet kunnen uitvoeren;
- *Investeringsubsidie*: een subsidie in de kosten van nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en/of inrichting van accommodaties en/of aanschaffingen die voor de uitvoering van de activiteiten noodzakelijk zijn.

Aan een verbonden partij wordt in principe het budget in de vorm van een budgetsubsidie verstrekt. Aan deze vorm van subsidiering liggen namelijk prestatieafspraken ten grondslag. De gemeente Arnhem maakt in haar subsidieverordening (2002) overigens geen onderscheid in soorten subsidies. In de Arnhemse verordening kunnen burgemeester en wethouders per vastgesteld beleidsterrein nadere regels vaststellen voor het verstrekken van een subsidie aan een subsidieaanvrager, waaronder een verbonden partij. De gemeente Arnhem moet dus per verstrekking van een subsidie aan een verbonden partij vaststellen welke prestaties hier tegenoverstaan en deze opnemen in de beschikking. In de gemeente Schiedam wordt een dergelijke overeenkomst ook wel subsidieprestatie-overeenkomst genoemd (Van der Beek, 2006:17).

Prestatieafspraken

Naast budgetafspraken moeten ook de prestaties die de verbonden partij gaat leveren worden vastgelegd. In haar rol als opdrachtgever moet het college de prestaties die de verbonden partij moet

leveren, zo concreet mogelijk formuleren bij voorkeur in termen van producten en diensten, die de verbonden partij aan de gemeente gaat leveren. Van Dijck en Sloomaker (2004, 68-70) stellen dat een goede opdrachtverstrekking aan een aantal eisen moet voldoen:

- Het product of de dienst die geleverd moet worden moet eenduidig te beschrijven zijn
- De prijs van het product moet gespecificeerd in termen van welke prijs moet waarvoor betaald.
- De opdrachtgever en de opdrachtnemer moeten overeenstemming hebben over de gevraagde en te produceren hoeveelheid van het product of dienst.
- De kwaliteit van het product moet worden gespecificeerd, er moet overeengekomen worden wie de kwaliteit vaststelt, hoe dat zal gebeuren en hoe met afwijkingen wordt omgegaan.
- De opdrachtgever geeft aan op welk moment hij de gevraagde prestatie van de opdrachtgever verwacht.

De eisen die aan een goede opdrachtverstrekking worden gesteld worden ook wel productmatige contractafspraken genoemd. De rekenkamercommissie in Den Haag (2004) noemt in haar rapport over sturing van decentrale welzijnsorganisaties als een toevoeging aan de productmatige contractafspraken, de *leveringsverplichting*. Indien het college met de verbonden partij geen leveringsverplichting afsprekt, ontbreekt het aan de zekerheid dat de in het contract vastgelegde dienstverlening ook echt geleverd zal worden. Een lagere dan de afgesproken productie leidt voor de verbonden partij slechts tot minder inkomsten, maar voor de opdrachtgever of eigenaar leidt dit tot het niet realiseren van de doelen.

Naast de min of meer productmatige omschrijving van de opdrachtverstrekking moeten er tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever ook afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de communicatie rond een opdracht (Van Dijck en Sloomaker, 2004). Er moeten afspraken worden gemaakt over wie communiceert op welke momenten of in welke situatie met wie. En welke informatie wordt door de opdrachtgever gegeven en waarvoor is overeenstemming met de opdrachtgever nodig?

In het handboek verbonden partijen (Deloitte, 2006:20) wordt gesteld dat gemeenten over het algemeen weinig gebruik maken van prestatiecontracten, waarin specifieke voorwaarden voor uitvoering en levering worden vastgelegd. Vaak wordt alleen gebruik gemaakt van een begroting of een jaarplan.

2.7.3.5 Sturing door kengetallen

De afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden vaak in kengetallen en prestatie-indicatoren gegoten (Van Thiel, 2003). Er kan onderscheid worden gemaakt in normatieve en feitelijke kengetallen (De Bruijn en Ten Heuvelhoff, 1991:129). Normatieve kengetallen geven weer welke gekwantificeerde prestatie van een te sturen actor wordt verwacht en het feitelijke kengetal geeft aan welke gekwantificeerde prestatie de op afstand geplaatste organisatie heeft geleverd. Een kengetal kan zowel betrekking hebben op de input (tegen welke kosten en met welk hoeveelheid personeel), de throughput (proceskenmerken zoals doorlooptijden) als op de output (aantal geproduceerde producten of geleverde diensten). De kengetallen kunnen op verschillende manieren beoordeeld, zowel binnen de eigen organisatie of tussen organisaties. Het vergelijken van kengetallen tussen organisaties wordt ook wel benchmarking genoemd.

2.7.3.6 Uitwisseling van informatie

Naast de afspraken over het budget en de prestaties die de verbonden partij moet leveren is het college ook verantwoordelijk voor afspraken met de verbonden partij over de informatievoorziening. Het gaat er om dat het college adequate (juiste, tijdige, volledige en betrouwbare) informatie van de verbonden partij krijgt. Er moeten afspraken worden gemaakt met de verbonden partij over welke informatie het college verwacht en op welk moment. Er moet overeenstemming bestaan over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd en aan welke eisen die informatie moet voldoen. Het college moet met de informatie die wordt verkregen zijn sturende taak waarmaken. Het college zal uit de informatie een beeld willen krijgen over de realisering van de gemeentelijke doelen.

Veelal vindt informatieoverdracht plaats door middel van de begroting of jaarrekening van een verbonden partij. De begroting en jaarrekening van de verbonden partij zijn echter niet altijd even bruikbaar. De stukken bevatten vaak niet de informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is. Uit onderzoek van de rekenkamer in Nijmegen blijkt bovendien de stukken niet, (veel) te laat of anders dan voorgeschreven worden aangeboden. Er zijn op onderdelen slechts enkele positieve uitzonderingen (Nijmegen, 2004:10). Bovendien wordt de verbonden partij dikwijls niet aangesproken op dit gedrag. Het college moet dus duidelijk afspraken maken over de informatievoorziening vanuit de verbonden partij aan het college. Ter controle zou de gemeente een overzicht kunnen maken met daarop de fatale data voor het aanleveren van de afgesproken informatie. Daarnaast moet het college duidelijke afspraken maken over wie de verbonden partij aanspreekt op het uitblijven van informatie en de consequenties die het niet leveren van informatie voor de verbonden partij heeft (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het interprovinciaal overleg, 2005).

In de praktijk vindt informatieoverdracht tussen de verbonden partij en de gemeente veelal plaats door het collegelid dat in het bestuur zit van een verbonden partij. Wanneer de informatieoverdracht echter alleen via het collegelid gebeurt dan kan dit behoorlijk belastend zijn voor het collegelid, maar ook kwetsbaar zijn voor de gemeente (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het interprovinciaal overleg, 2005: 71). Enerzijds ben je deze informatieoverdracht afhankelijk van de kwaliteiten van het collegelid in het overbrengen van de juiste informatie, die niet gekleurd wordt door het collegelid, anderzijds ligt de informatie formeel niet vast en kun je dus nergens op teruggrijpen.

Op rijksniveau wordt de uitwisseling van informatie met zelfstandige bestuursorganen veelal geregeld in een informatieprotocol of informatiestatuut (Van Thiel, 2003:12, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003:12). In een dergelijk protocol wordt de informatiebehoefte gedefinieerd, zoals informatie over de te leveren prestaties en informatie over de bedrijfsvoering van de verbonden partij. In bijvoorbeeld de informatieprotocollen die het ministerie van VROM (2003) sluit met zelfstandige bestuursorganen wordt ook ingegaan op de algemene eisen van verantwoording, waaraan het zelfstandig bestuursorgaan moet voldoen. Het informatie protocol maakt helder welke informatie op welk moment van het zelfstandig bestuursorgaan (en andersom) wordt verwacht.

2.7.3.7 Toezicht

Toezicht kan worden beschouwd als een verbindingsschakel tussen beleid en uitvoering en is daarmee ook te beschouwen als een vorm van sturing (Bekkers, Homburg, Ringeling, 2002:483). Sturing en toezicht vereisen in alle fasen van het beleidsproces een goede samenhang. Bij beleidsontwikkeling dienen toezichthouders vanuit hun kennis over de praktijk een onafhankelijk oordeel te geven. Tussentijds informeren toezichthouders, beleid, regering en samenleving over de stand van zaken van datgene wat het kabinet met het beleid in de samenleving wil bereiken. Achteraf dienen bij beleidsevaluaties de bevindingen van toezichthouders te worden meegenomen. Bevindingen van toezichthouders spelen continu een rol bij het opstellen van nieuw en het aanpassen van bestaand beleid en wet- en regelgeving (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2005: 13). Toezicht is dus een instrument om op gestelde normen te controleren en deze normen te handhaven, maar ook om informatie te kunnen leveren over feiten, gebeurtenissen en trends waarop een minister wordt aangesproken. Daarmee wordt toezicht de brug tussen de beleidsbepaler en de beleidsuitvoerder (Commissie Holtslag, 1998:15).

In relatie tot de verbonden partij is het college er voor verantwoordelijk dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Het college moet hiervoor toezicht houden op de uitvoering van de verbonden partij. Zoals reeds aangegeven in §2.6.3.2 moet toezicht op maat worden vormgegeven aangezien de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publiek taak door een verbonden partij verschillend is. De wijze van toezicht is afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Het contract of de beschikking geeft het kader aan voor sturing en toezicht door het vastleggen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partij en de gemeente.

WagenaarHoes organisatieadvies (2005: 6-7) onderscheiden met betrekking tot het toezicht houden op verbonden partijen zes processen:

1. Het ter beschikking hebben van een actuele betrouwbare probleem en risicoanalyse van de onder toezicht staande verbonden partij.
2. Op basis van reguliere documentenstromen van de onder toezicht staande verbonden partij onderzoeken en informeren of de verbonden partij:
 - de beleidsmatige en financiële afspraken realiseert
 - in control is”
 - gegeven het risicoprofiel geen (grote) bestuurlijke en financiële risico's loopt;
 - en vanzelfsprekend wetten en regels naleeft.
3. Het zich vormen van een bestuurlijk oordeel over de door de toezichthouder verkregen informatie over risicoanalyse, welk type interventie is passend gelet op de bevoegdheden en de praktische mogelijkheden van de toezichthouder. Daarnaast moet worden afgewogen welke consequenties een interventie heeft voor de toezichthouder.
4. Het indien nodig daadwerkelijk interveniëren in de onder toezicht staande verbonden partij op basis van een interventiepiramide, zoals bijvoorbeeld gehanteerd door de hspectie Verkeer en Waterstaat .
5. De Inspectie Verkeer en Waterstaat werkt met een interventiepiramide gebaseerd op de piramide van Braithwaite (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004:34) . Zij onderscheiden de volgende interventiemogelijkheden:
 - voorlichting,
 - aanbeveling,
 - waarschuwing,
 - openbaarmaking,
 - bestuurlijke sancties,
 - strafrechtelijke sancties,
 - opschorten vergunning,
 - intrekken vergunning.

Deze piramide is volgens WagenaarHoes echter niet toepasbaar op de verbonden partijen, omdat hier de bestuurlijke en financiële verhoudingen van een andere orde zijn dan de relatie die een inspectie onderhoudt met burgers en bedrijven.

6. Het rapporteren over de resultaten en genomen maatregelen door toezichthouder aan bijvoorbeeld de gemeenteraad of ten behoeve van het burgerjaarverslag.
7. Het periodiek evalueren van de werking van het toezichtarrangement. Relevant zijn hierbij vragen of bijvoorbeeld de verbonden organisatie beter in control is als gevolg van het toezichtarrangement, of de betrokken partijen tevreden zijn met het toezichtarrangement en of de ingezette middelen in verhouding staan tot de behaalde resultaten.

De zes processen zijn volgens Paardekoper en Ter Braak (2006:26) een veredeling van de processen die de commissie Holtslag onderscheidt in het toezichtproces. De commissie Holtslag geeft in haar rapport “ De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund (1997)” een definitie van toezicht, met daarin de processen informeren, beoordelen, mening vormen en interveniëren.

Risicoanalyse

Het eerst genoemde proces van de zes processen voor toezicht, het ter beschikking hebben van een actuele betrouwbare probleem en risicoanalyse van de onder toezicht staande verbonden partij komt voort uit het gegeven dat het bezicht op verbonden partijen vaak beperkt blijft tot de generieke beoordeling van de jaarstukken. Deze stukken geven meestal slechts een indirect beeld van de risico's en kansen van de producten en diensten die in uiteenlopende concurrentiedomeinen worden gerealiseerd. Het gevolg is dat de toezichthouder pas in een te laat stadium zicht krijgt op de problemen van de verbonden partij, zoals bijvoorbeeld inzakkende markten, nieuwe of toetredende concurrenten of onbalans tussen kostenstructuur en omzet (WagenaarHoes 2005). Vanuit de optiek van het toezicht is het dus nodig om zicht te hebben op het risicoprofiel van de activiteiten van de verbonden partij.²⁴ Het beste moment van een risicoanalyse is voorafgaand aan de opdrachtverstrekking aan de verbonden partij (Van Dijck en Slootmaker, 2004: 70).

In relatie tot toezicht kan op basis van zo'n risicoanalyse worden aangegeven wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en welke diepgang het wordt uitgeoefend en welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer, 2003:12). We noemen dit ook wel een toezichtarrangement.

Daarnaast kunnen de gemeente en de verbonden partij afspraken moeten maken over wie verantwoordelijk is voor de risico's, hoe moet worden omgegaan met de financiële consequenties en hoe wordt omgegaan met nieuwe risico's (Van Dijck en Slootmaker, 2004:70). Tussen de gemeente en de verbonden partij kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat de verbonden partij zelf haar risico's beheerst. De verbonden partij stelt dan bijvoorbeeld periodiek een overzicht op van haar financiële risico's en de wijze waarop zij dit beheerst. Een ander afspraak kan bijvoorbeeld in het kader van een gemeenschappelijke regeling zijn, dat de risico's worden verdeeld over de deelnemende partijen en dat de deelnemers ieder voor zich een voorziening vormen. De verbonden partij kan hiervoor periodiek een overzicht van de risico's en de verdeling van deze risico's over de deelnemende gemeenten opstellen en dit aan de deelnemende gemeenten voorleggen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het interprovinciaal overleg, 2005: 23-24).

Toezichtvisie en toezichtarrangement

Op rijksniveau worden per ministerie de algemene uitgangspunten (hoe is het toezicht georganiseerd en waar binnen of buiten het ministerie is het gepositioneerd) en taken voor het toezicht veelal beschreven in zogenaamde *toezichtvisies* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). Vervolgens wordt voor ieder aan te sturen zelfstandig orgaan de toezichtvisie vertaald in concreet toezichtbeleid in de vorm van een *toezichtarrangement*. Op basis van een risicoanalyse wordt aangegeven wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en welke diepgang het wordt uitgeoefend en welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer, 2003:12). Volgens de commissie Holtslag (1998:15) omvat een toezichtsarrangement het geheel van formele en materiële aspecten van toezicht. Met formele aspecten worden aspecten als welke taken, bevoegdheden en instrumenten voor toezicht zijn nodig bedoeld en onder materiële aspecten wordt verstaan welke inhoudelijke invulling van de toezichtfunctie nodig is om dat te doen wat noodzakelijk is om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen ondersteunen.

Ook de gemeente Arnhem kent een toezichtarrangement. Na de teloorgang van de regionale stichting Werk en Scholing heeft de Rekenkamercommissie Arnhem de gemeente Arnhem geadviseerd om bij externe organisaties, waarbij de uitvoering van publieke taken in het geding is en waarbij de gemeente bestuurlijk en financieel participeert, de rollen rondom sturing, beheersing en toezicht helder vast te leggen en regelmatig te herijken in de statuten. Hierbij zou ook eventueel gedacht kunnen worden aan een toezichtarrangement (Rekenkamer Arnhem, 2004: 3).

²⁴ In de instellingsvoorwaarden voor een agentschap is in voorwaarde 7 opgenomen dat er een identificatie is van de risico's die de dienst loopt en er zijn afspraken gemaakt tussen het moederministerie en de dienst over de wijze waarop deze risico's worden afgedekt.

Positie van de toezichthouder

In de literatuur over toezicht op rijksniveau (Van Thiel, 2003; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer, 2003; De Ridder, 2004; projectgroep " integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke uitvoering), 2004, et al.) wordt meestal onderscheid gemaakt tussen *interne toezichthouders*, die een organiek onderdeel vormen van de zelfstandige organisatie en *externe toezichthouders*, die geen organiek onderdeel vormen van de zelfstandige organisatie. Externe toezichthouders zijn organisaties die worden opgericht met het specifieke doel om toezicht te houden. Voorbeelden zijn OPTA (toezicht op telecomsector), de Waarderingskamer (toezicht op uitvoering WOZ door gemeenten), de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Voorbeelden van interne toezichthouders zijn een raad van toezicht op een zbo, of een bestuur waarvan de leden door de minister worden benoemd of bij een privaatrechtelijke constructie overheidsvertegenwoordigers in de raad van commissarissen (Van Thiel, 2003:15).

Gezien het soort taken dat door gemeenten wordt uitbesteed aan verbonden partijen zal er veelal sprake zijn van toezichthouders op de verbonden partijen die een organiek onderdeel vormen van de zelfstandige organisatie, oftewel *interne toezichthouders*. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Schiedam van plan om bij de externe verzelfstandiging van de Openbare bibliotheek en het Stedelijk Museum in de vorm van een stichting voor een bestuursmodel te kiezen, waarbij de dagelijkse leiding van de organisatie in handen ligt bij de directie van de stichting, die verantwoording moet afleggen aan een raad van toezicht. De raad van toezicht staat op afstand en heeft een goedkeurende, adviserende en toezichthoudende rol. De raad van toezicht bestaat uit tenminste drie personen, benoemd door het gemeentebestuur. De gemeente Schiedam wil overigens geen ambtenaren of raadsleden in de raad van toezicht. Zij kiezen voor een kwalitatief bestuur, waarin ieder lid zijn eigen vakgebied heeft (Van der Beek, 2006: 18-19)

Instrumenten van toezicht

Om zijn taak als toezichthouder waar te kunnen maken heeft een toezichthouder instrumenten nodig. Zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren verantwoorden zich meestal door middel van een jaarverslag een accountantsverklaring (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005:32). De commissie Holtslag (1998:18) noemt in haar rapport nog een aantal andere instrumenten zoals controle achteraf, inspecties, het inzetten van kwaliteitszorg, de intensivering van het gebruik van management-audits en sterkte/zwakte analyses van de partij waarop toezicht moet worden gehouden. Met een dergelijk instrumentarium wordt niet alleen eerder op het spoor kunnen worden gekomen van bestuurlijke knelpunten, maar vooral is de bijstelling van beleid van de uitvoerende ermee gediend.

Inspecteurs

De gemeente den Haag kent bij de aansturing van haar decentrale welzijnsorganisaties een inspecteur productsubsidiëring en praktijkinspecteurs. De inspecteur productsubsidiëring heeft een adviserende rol bij de ontwikkeling van het systeem van outputsubsidiëring. Daarnaast kan het college de inspecteur opdracht geven onderzoek te doen naar zaken als de aansturing van gesubsidieerde instellingen en de kwaliteit van de dienstverlening door deze instellingen (Rekenkamercommissie den Haag, 2004:62). De praktijkinspecteurs doen met name inspectiebezoeken bij de decentrale welzijnsinstellingen, waarbij zij letten op andere de openstelling van locaties, doelgroepbereik, productlevering, leveringsvoorwaarden, kwaliteitsaspecten, opleidingseisen medewerkers DWO's en activiteitenplannen (Rekenkamercommissie Den Haag, 2004:66).

2.7.3.8 Verantwoording

De verbonden partij zal verantwoording af moeten leggen aan het college of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken prijs. De verbonden partij zal dit veelal doen door middel van de begroting, jaarrekening en in sommige gevallen tussenrapportages.

Met behulp van deze informatie moet het college zijn aansturende taak waarmaken en de raad tijdig informeren, zodat de raad kan controleren en eventueel kaders kan bijstellen. Zoals reeds aangegeven in § 2.7.3.6 zijn de begroting en het jaarverslag / jaarrekening van de verbonden partij niet altijd even bruikbaar. De stukken bevatten vaak niet de informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is.

De jaarrekening van een vennootschap geeft bijvoorbeeld een financieel beeld, terwijl de gemeente daarnaast ook een beeld van de realisatie van de gemeentelijke doelen wil hebben. Daarnaast ontvangt de gemeente de stukken vaak op het moment dat effectieve bijsturing op basis van de stukken vaak moeilijk is. De Wet gemeenschappelijk regelingen schrijft bijvoorbeeld voor dat het samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor 15 juli het jaarverslag over het afgelopen jaar en zijn begroting moet aanleveren bij de deelnemende gemeenten. Afhankelijk van de momenten waarop door de gemeente belangrijke beleidsbeslissingen worden genomen (in Arnhem normaliter in juni) dan komen zowel de jaarrekening als begroting te laat om bij te kunnen sturen. Bovendien blijkt het in de praktijk voor collegeleden ook nog wel eens problematisch om de informatie uit de jaarrekening en begroting van de verbonden partij goed te kunnen beoordelen. In de gemeente Den Haag worden voor de aansturing van de Haagse welzijnstellingen door een specifieke afdeling zogenaamde Quick-scans gemaakt van de instellingsjaarrekeningen om de informatie uit deze jaarrekeningen beter te benutten (Rekenkamercommissie Den Haag, 2004: 67).

Het is in ieder geval belangrijk dat het college aparte afspraken maakt met de verbonden partij, om er voor te zorgen dat de verbonden partij adequate informatie levert. Op rijksniveau worden dergelijke afspraken met op afstand gezette partijen gemaakt. Het agentschap Senter Novem rapporteert bijvoorbeeld elk kwartaal (of vaker als dat nodig is) over de inhoudelijke en financiële gang van zaken. Daarnaast behandelt Senter Novem in de jaarrapportage voor de opdrachtgever naast uitvoeringsaspecten en financiën vaak ook in welke mate de beleidsdoelstellingen worden gehaald (Geelhoed, De Pater en Schutz, 2004).

Verantwoording van het college aan raad

Aangezien het college er voor heeft gekozen om een verbonden partij de gemeentelijke taak uit te laten voeren, zal ook het college over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid (de opgedragen taak) en over het sturen en beheersen van de verbonden partij verantwoording af moeten leggen aan de raad. De raad maakt normaal gesproken gebruik van de reguliere planning en control-cyclus van de gemeente. Het college legt verantwoording af over het door haar gevoerde beleid in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

De paragraaf verbonden partijen

Met de komst van het besluit begroting en verantwoording (BBV) is het voor gemeenten verplicht om zowel in de begroting als in de jaarrekening een paragraaf verbonden partijen op te nemen. De paragrafen in de begroting en het jaarverslag vervullen voor de raad vooral een functie voor het houden van overzicht van alles wat er speelt op het terrein van verbonden partijen. Daarbij gaat het vooral om voorgenomen wijzigingen (voornemens voor nieuwe verbonden partijen, beëindiging deelnames etc.) en om belangrijke afwijkingen in de taakuitvoering door de verbonden partij van de door de raad vastgestelde kaders. De paragraaf verbonden partijen en de begrotingsprogramma's waaraan de verbonden partij een bijdrage levert in het realiseren van beleidsdoelstellingen moeten het voor de raad mogelijk maken om na te gaan welke gemeentelijke doelen een verbonden partij het komende jaar wil gaan realiseren, wat dat de gemeente gaat kosten en of de verbonden partij nog op koers ligt, daar waar het gaat om de meerjarige doelen (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties en het Interprovinciaal Overleg, 2005: 34).

Wanneer de raad veel politiek belang hecht aan een taak die een verbonden partij uitvoert, dan zal de raad gedurende de uitvoeringsfase bijvoorbeeld eens per kwartaal of halfjaarlijks op de hoogte willen worden gehouden van de taakuitvoering van de verbonden partij. Dergelijke afspraken kunnen opgenomen worden in de kadernota verbonden partijen of in de verordening 212 (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties en het Interprovinciaal Overleg, 2005). Daarnaast is met de invoering van het dualisme in de Gemeentewet de actieve informatieplicht van het College geïntroduceerd (artikel 169, tweede lid).

Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen voor de uitvoering van taken door de gemeente zelf, maar ook voor taken die namens of in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld door verbonden partijen. De invulling hiervan is in het bijzonder van belang voor die verbonden partijen, waarvoor in de geldende regels geen expliciete rol voor de Raad is weggelegd (Nijmegen, 2004).

Horizontale verantwoording

De hierboven beschreven instrumenten van verantwoording hebben betrekking op de verticale verantwoording. Dat wil zeggen de verantwoording van de verbonden partij aan het college en de verantwoording van het college aan de raad. Naast deze verticale vorm van verantwoording bestaat er ook horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording betekent dat op afstand gezette bestuursorganen zich ook aan het publiek willen verantwoorden voor hun handelen en de kwaliteit van de dienstverlening. Instrumenten voor deze horizontale vorm van verantwoording zijn klantenpanels en kwaliteitshandvesten (Van Thiel, 2003:39). De gemeente Den Haag is bijvoorbeeld van plan om een kwaliteitspanel in te stellen om inzicht te krijgen in de resultaten en effecten van welzijnssubsidies. In het kwaliteitspanel hebben vertegenwoordigers van het welzijnsbeleid zitting, zoals ouderenorganisaties, bewonersorganisaties en migrantenorganisaties. Daarnaast worden professionele betrokkenen zoals politie en onderwijsinstellingen bij het panel betrokken (Rekenkamercommissie den Haag, 2004:67).

2.7.3.9 Overige instrumenten

Naast de hier genoemde instrumenten worden in de literatuur ook nog enkele instrumenten genoemd, die mijn inziens ook bruikbaar zijn in de sturing en beheersing van verbonden partijen.

Interfaces/ accountmanager

In de literatuur (Van Thiel, 2003, Plug, Timmerman en Dekker, 2004) wordt op rijksniveau onder andere de interface genoemd. De interface manageert de relatie tussen het moederdepartement en de verzelfstandigde organisatie (zie ook § 2.6.3). Er worden binnen het departement contactpersonen aangewezen of er wordt zelfs een speciale directie voor relatiemanagement opgericht. De relatiemanager of de relatiedirectie adviseert o.a. bij de beleidsinhoudelijke en beheersmatige aansturing, stelt het managementcontract op, monitort de uitvoering, houdt relevante ontwikkelingen bij, organiseert overleg en is het departementaal aanspreekpunt.

Uitvoerbaarheidsanalyses/ uitvoeringstoetsen

Op rijksniveau worden zbo's ook betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Dit kan bijvoorbeeld door deelname in een departementale projectgroep en door het uitvoeren van uitvoerbaarheidsanalyses of uitvoeringstoetsen. Een zbo of een agentschap onderzoekt of een nieuwe beleidsmaatregel die het kerndepartement (beoordelen op klantrelaties, uitvoering, informatica, financiën, juridische zaken en informatierelaties) wil gaan opstellen of implementeren in de praktijk uitvoerbaar is en tegen welke kosten, op welke termijn en met welke consequenties.

2.8 Overzicht met instrumenten per governance-activiteit en rol voor de aansturing van verbonden partijen

De gemeente Arnhem kan in haar rol als eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder de in § 2.7.3 beschreven instrumenten inzetten. Sommige van de benoemde instrumenten zijn voor alle drie de rollen in te zetten (bijvoorbeeld uitwisseling van informatie) en andere instrumenten slechts voor 1 rol. Daarnaast worden instrumenten ingezet voor een of meerdere activiteiten (sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden) in de Government Governance-cyclus (zie § 2.6.3.1). Deze instrumenten zijn in de tabel 9 op een rij gezet. In hoofdstuk 3 zal ik voor elk instrument nagaan of de gemeente Arnhem het instrument wel of niet gebruikt/ kan gaan gebruiken.

Tabel 9 Overzicht met instrumenten per governance-activiteit en rol voor de aansturing van verbonden partijen

Instrumenten	Governance activiteit	Wie	Welke rol	Toelichting
Kadernota verbonden partijen	Sturen	Raad	n.v.t.	
Toezichtvisie	Sturen	Raad	n.v.t.	
Ontwerpbesluit tot oprichting	Sturen	College	n.v.t.	
Contract	Sturen	College	Eigenaar	Formalisering van afspraken met verbonden partij
Afspraken over Gemeentelijke beleidsdoelstellingen	Sturen	College	Eigenaar	Afspraken over de bijdrage van de verbonden partij aan de beleidsdoelstelling
Bijsturen, beëindigen Beïnvloedingsmogelijkheden	Sturen	College	Eigenaar	Afspraken over beïnvloedingsmogelijkheden zoals tussentijds bijsturen / beëindigen verbonden partij
Toezichtarrangement	Sturen	College	Eigenaar	De taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder
Risicoanalyse	Sturen	College	Eigenaar	Afspraken rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop risico's worden beheerst
Certificering	Sturen	College	Eigenaar	Zijn er afspraken over certificering van de bedrijfsvoering
Budgetafspraken	Sturen	College	Opdrachtgever	Afspraken over de budgetten die verbonden partij krijgt (financiering)
Prestatieafspraken	Sturen	College	Opdrachtgever	Afspraken over de te leveren prestaties van de verbonden partij
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Sturen	College	Opdrachtgever	Afspraken over de meetbaarheid van de te leveren prestaties
Informatieprotocol of statuut	Sturen	College	Opdrachtgever	Afspraken over informatievoorziening, Rapportages en overlegstructuren
Interfaces, accountmanagers	Sturen	College	Opdrachtgever	Afspraken over frequentie en aard overlegstructuur

Instrumenten	Governance activiteit	Wie	Welke rol	Toelichting
Risicoanalyse	Beheersen	College	Eigenaar	Heeft de verbonden partij een methode voor risicomangement
Budgetafspraken	Beheersen	College	Opdrachtgever	Informatie over realisatie budgetafspraken
Prestatieafspraken	Beheersen	College	Opdrachtgever	Informatie over prestaties
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Beheersen	College	Opdrachtgever	Rapportages over afgesproken kengetallen
Uitwisseling van informatie	Beheersen	College	Opdrachtgever	Wordt de juiste informatie ontvangen
Verticale Verantwoording tussenrapportages	Beheersen	College	Opdrachtgever	Tussenrapportages over prestaties en budget
Uitvoerbaarheidsanalyses, uitvoeringstoetsen	Beheersen	College	Opdrachtgever	
Instrumenten	Governance activiteit	Wie	Welke rol	Toelichting
Positie toezichthouder	Toezicht	Raad	n.v.t.	De rekenkamer kan de opdracht van de raad krijgen om een onafhankelijk onderzoek te doen
Positie toezichthouder	Toezicht	College	Eigenaar/ toezichthouder	Is er een onafhankelijk toezichthouder aanwezig?
Toezicht	Toezicht	College	Eigenaar / toezichthouder	Continuïteit van de verbonden partij waarborgen door zitting te nemen in <ul style="list-style-type: none"> • algemeen bestuur • dagelijks bestuur • raad van toezicht • raad van commissarissen. • algemene vergadering van aandeelhouders
Uitwisseling van informatie	Toezicht	College	Eigenaar/ toezichthouder	Wordt de juiste informatie ontvangen om te kunnen beoordelen hoe: <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie presteert. • Of het bestuur goed functioneert. • Of de risico's goed worden gemanaged. • Financiële toestand solide. • Organisatie in control.
Toezichtarrangement	Toezicht	College	Eigenaar	De vormgeving van de taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder.
Certificering	Toezicht	College	Opdrachtgever	Zijn de gegevens van de verbonden partij betrouwbaar en houdt men zich aan wetten en regels.
Horizontale verantwoording <ul style="list-style-type: none"> • klantenpanels • kwaliteitshandvesten 	Toezicht	Extern	n.v.t.	

Instrumenten	Governance activiteit	Wie	Welke rol	Toelichting
Verticale Verantwoording Jaarverslag	Verantwoorden	College	Eigenaar	Verantwoording afleggen in gemeentelijk jaarverslag aan de raad over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.
Budgetafspraken	Verantwoorden	College	Opdrachtgever	Jaarverslag met informatie over realisatie budgetafspraken.
Prestatieafspraken	Verantwoorden	College	Opdrachtgever	Jaarverslag met informatie over prestaties.
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Verantwoorden	College	Opdrachtgever	Jaarverslag met afgesproken kengetallen.
Uitwisseling van informatie	Verantwoorden	College	Opdrachtgever	De verkregen informatie er op tijd en is relevant en volledig.
Jaarverslag	Verantwoorden	College	Opdrachtgever	Jaarverslag verbonden partij incl. accountantsverklaring.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de instrumenten die de gemeente Arnhem het beste kan gebruiken om de verbonden partijen te sturen en te beheersen weergegeven. De resultaten zijn verkregen op basis van dossieronderzoek en door middel van interviews met betrekking tot een vijftal cases oftewel een vijftal verbonden partijen van de gemeente Arnhem.

3.1 *Uitgangspunten van mijn onderzoek*

Op grond van de definitie van een verbonden partij (zie § 2.3.4) kunnen als een verbonden partij aangemerkt worden:

- Een samenwerkingsverband op grond van de *Wet Gemeenschappelijke Regeling*;
- Privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals *stichtingen*, *verenigingen* en *vennootschappen*; en
- *Tak van dienst* (tenzij geconsolideerd in gemeentelijke begroting en jaarrekening)

Volgens de jaarrekening 2006 heeft de gemeente Arnhem zowel een bestuurlijke relatie als een financieel belang in 21 verbonden partijen. De Arnhemse verbonden partijen zijn voornamelijk samenwerkingsverbanden op grond van de wet Gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en vennootschappen. In mijn onderzoek heb ik mij beperkt tot een vijftal verbonden partijen van de gemeente Arnhem. Een onderzoek naar alle verbonden partijen van de gemeente Arnhem zou te omvangrijk zijn voor deze scriptie. Om een algemeen advies met betrekking tot het sturen en beheersen van de verbonden aan de gemeente Arnhem te kunnen geven heb ik er voor gekozen om zowel verbonden partijen van de gemeente Arnhem op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen als privaatrechtelijke rechtspersonen te onderzoeken. De gemeente Arnhem heeft geen relatie met een verbonden partij in de vorm van een tak van dienst.

Ik heb er voor gekozen om een twee gemeenschappelijke regelingen (Hulpverleningsdienst Gelderland Midden en werkvoorzieningschap Presikhaaf bedrijven), twee vennootschappen, een naamloze (De Bank van Nederlandse Gemeenten) en een besloten vennootschap (Grondbank Midden Gelderland) en één stichting²⁵ (stichting Horeca activiteiten Muis/Schouwborg) in mijn onderzoek te betrekken.

Voor het onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van interne rapporten, nota's, verslagen en voorlichtings- materiaal van de gemeente Arnhem.

Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met voor het onderzoek relevante personen. Sommige interviews hadden het karakter van 'semi-structured interviews'. Er werd deels een vaste vragenlijst gebruikt. De uitkomsten van het gesprek waren dikwijls breder dan alleen de antwoorden op de van tevoren opgestelde vragen. Daarnaast zijn specifieke vragen gesteld aan contactpersonen van verbonden partijen, wanneer het dossier onderzoek onvoldoende antwoord bood. De uitspraken die zijn gedaan in de interviews zijn in de uitwerking in de scriptie niet gekoppeld aan personen. Voor zowel het dossieronderzoek en de interviews heeft de tabel in § 2.8 met instrumenten die gebruikt kunnen worden om de verbonden partijen te sturen en beheersen als handreiking gediend. De gebruikte documenten, literatuur en vragenlijst voor de interviews en de lijst met geïnterviewden staan opgenomen in de bijlagen.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat een aantal dossiers niet de inhoud bevatte die nodig was voor het doen van uitspraken . Dossiers waren enerzijds onvolledig en anderzijds mocht ik soms dossiers niet inzien vanwege de politiek bestuurlijke gevoeligheid van deze dossiers. In relatie tot de politiek bestuurlijke gevoeligheid van de dossiers was het ook niet altijd mogelijk om aan respondenten of informanten over deze dossiers vragen te stellen.

²⁵ Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook de stichting Duurzame Ontwikkeling bedrijventerreinen Arnhem Noord (Doban) in het onderzoek te betrekken. Op basis van de bijlage verbonden partijen behorende bij het jaarverslag 2006 blijkt dit geen verbonden partij van de gemeente Arnhem meer te zijn. Ik heb wel dossieronderzoek naar de verbonden partij gedaan. Daar waar relevant voor mijn onderzoek heb ik dan ook gebruik gemaakt van de gegevens van dit dossieronderzoek.

3.2 De gemeente Arnhem

Het vijftal verbonden partijen dat ik heb betrokken in mijn onderzoek geeft uitvoering aan Arnhems beleid. Aangezien de verbonden partijen op afstand van de gemeente staan worden ze niet aangestuurd vanuit de hiërarchieke lijn. In de § 3.2.1 en § 3.2.2 schets ik een beeld van het door de gemeente Arnhem gehanteerde besturingsmodel voor de verbonden partijen.

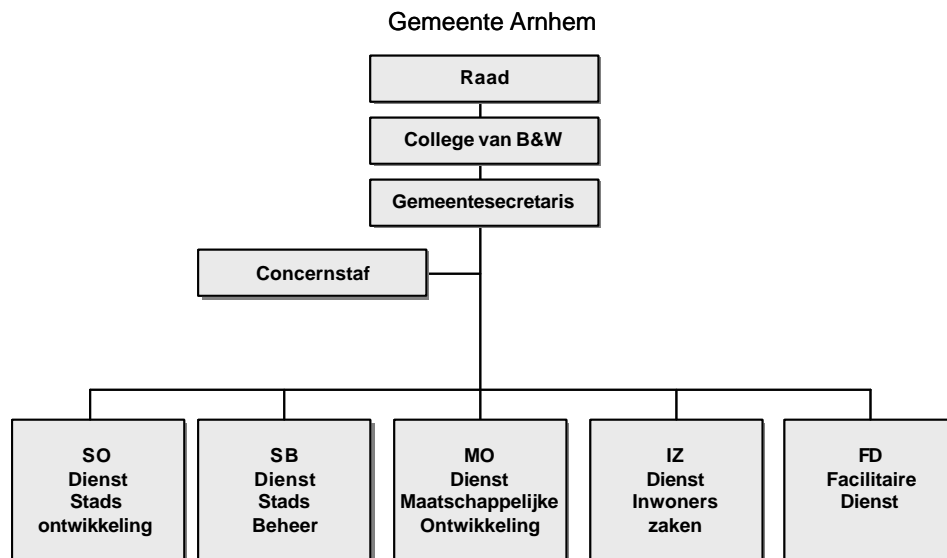
3.2.1 De gemeentelijke organisatie Arnhem

De gemeente Arnhem bestaat uit het bestuur en de ambtenaren. Het bestuur omvat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders en bepaalt wat er in de stad moet gebeuren. De ambtenaren adviseren en ondersteunen het bestuur en voeren allerlei taken uit. Zij doen dit onder leiding van de hoogste ambtenaar, de gemeentesecretaris. Het college stuurt de gemeentelijke organisatie aan op basis van de reguliere planning en controlcyclus. In Arnhem genaamd de beleidscyclus.

Sturing vindt plaats door middel van managementafspraken tussen de gemeentesecretaris en de vakdiensten Inwonerszaken, Maatschappelijke ontwikkeling, Stadsbeheer en Stadsontwikkeling (vooraf) en reviewgesprekken tijdens de rit en achteraf. Informatie voor deze managementgesprekken wordt aangeleverd door de stafdienst Concernstaf. De directeur van een vakdienst is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van het dienstonderdeel en op basis van integraal management verantwoordelijk voor het personeel, de informatievoorziening, de organisatie, de financiën, de automatisering en de huisvesting. Deze interne controle wordt binnen de vakdienst uitgevoerd door de afdeling planning en control.

Het college legt verantwoording af over het functioneren van alle vakdiensten in het gemeentelijke jaarverslag. Het gemeentelijke jaarverslag wordt opgesteld door Stafdienst (Concernstaf) .

De Arnhemse gemeentelijke organisatie is schematisch weergegeven in figuur 10 (www.Arnhem.nl).



Bron: www.arnhem.nl

Figuur 10 Organisationschema gemeente Arnhem

3.2.1.1 De vakdiensten

De gemeente Arnhem heeft vier vakdiensten, namelijk de dienst Inwonerszaken (IZ), de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), de dienst Stadsbeheer (SB) en de dienst Stadsontwikkeling(SO). Ter facilitaire ondersteuning van deze vakdiensten is er de Facilitaire Dienst (FD).

Inwonerszaken

De dienst Inwonerszaken bestaat uit de sectoren Publiekszaken, Financiële Diensten, de sector Werk en Inkomen en de sector activering en inkomen.

Publiekszaken

De sector Publiekszaken zorgt voor de directe product- en dienstverlening aan de burgers. Onder de sector Publiekszaken vallen de Afdelingen Burgerzaken, Informatie&Service, Juridisch Bureau, Aanvullend Inkomen en Voorzieningen Ouderen en Gehandicapten.

Financiële diensten

In de sector Financiële Diensten zijn met name de publiekscontacten op het financiële vlak samengevoegd. De sector bestaat o.a. uit de afdelingen Wet Onroerend Zaakbelasting (WOZ), Heffingen, Invordering, de Stadsbank en het Budget Advies Centrum. De afdeling WOZ houdt zich met name bezig met de waardering van onroerend goed ten behoeve van de aanslag van gemeentelijke belastingen, het zuiveringsschap en de Inkomstenbelasting, de afdeling Heffingen houdt zich bezig met de aanslagoplegging van gemeentelijke belastingen zoals Onroerend Zaak Belasting, Afvalstoffenheffing en Hondenbelasting. De afdeling Invordering zorgt ervoor dat mensen die inmiddels geen uitkering meer ontvangen maar wel een uitkeringsschuld hebben deze schuld terugbetalen.

De Stadsbank verstrekt geldleningen zonder winstoogmerk en is tevens uitvoerder van de wettelijke regeling Schuldsanering aan Natuurlijke Personen (WSNP) en tot slot is de hoofdtaak van het Budget Adviescentrum het voorkomen en wegnemen van bedreigende schuldsituaties.

Werk & Inkomen en Activering en inkomen

Beide sectoren zijn met name aanspreekpunt voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het weer op weg helpen naar werk. Daarnaast houden zij zich bezig met het gemeentelijk minimabeleid.

Maatschappelijke Ontwikkeling

De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling houdt zich bezig met het ontwikkelen van beleid op het terrein van Cultuur, Welzijn, Onderwijs, Sport, Recreatie, Integrale Veiligheid, Verslavingszorg en Volksgezondheid. De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft de uitvoeringstaken ondergebracht bij vier interne werkmaatschappijen, Muis Sacrum & Schouwburg Arnhem, Het Domein van Kunst en Cultuur Arnhem, de werkmaatschappij Musea (Museum voor Moderne Kunst en Historisch Museum Arnhem) en het Sportbedrijf Arnhem (sportaccommodaties en sportontwikkeling).

Stadsbeheer

De dienst Stadsbeheer kent vier sectoren, die zich bezighouden met het beheer van de stad. Deze sectoren zijn: Sector Vergunning & Handhaving, Sector Onderhoud, Sector Stadsingenieurs en Sector Regie.

Sector Vergunningen & Handhaving

Deze sector verleent vergunningen en ontheffingen en ziet erop toe dat regels voor het milieu en bouwen worden nageleefd. De servicelijn verstrekt algemene informatie over de openbare ruimte en neemt meldingen aan.

Sector Onderhoud

De sector Onderhoud zorgt voor het onderhoud van de openbare ruimte: straten, speelplekken en het groen.

Sector Stadsingenieurs

Deze sector adviseert, berekent, ontwerpt, maakt bestekken, begeleidt aanbestedingen en houdt toezicht op de uitvoering van projecten in de stad.

Sector Regie

De sector Regie maakt het beleid dat andere sectoren binnen de dienst Stadsbeheer uitvoeren. Bovendien stelt Regie randvoorwaarden op voor het uit te voeren beleid.

Stadsontwikkeling

De woorden Wonen, werken, vrije tijd en verkeer geven het beste weer waar de dienst Stadsontwikkeling zich mee bezig houdt.

Wonen

Er wonen zo'n 140.000 mensen in Arnhem en er komen dagelijks mensen bij. De dienst Stadsontwikkeling zorgt ervoor dat Arnhemmers met plezier in hun stad kunnen blijven wonen, door middel van nieuwbouw of woningbouw in de bestaande stad.

Werken

De werkgelegenheid is een belangrijke pijler voor de welvaart in de stad. De dienst Stadsontwikkeling ontwikkelt beleid op het gebied van bijv. detailhandel, kantoren, toerisme en evenementen.

Daarnaast heeft de dienst veel contact met de Arnhemse bedrijven. Zij geeft advies, ondersteunt, stimuleert en verleent subsidies. Daarnaast maakt de dienst bestemmingsplannen, die ervoor zorgen dat nieuwe bedrijven zich in Arnhem kunnen vestigen.

Vrije tijd

In samenwerking met andere diensten zorgt Stadsontwikkeling er voor dat vrijetijdsbesteding op een goede manier is opgenomen in grote (bouw)plannen.

Verkeer

Alle inwoners van Arnhem die willen wonen, werken of ontspannen verplaatsen zich te voet, met de fiets, met het openbaar vervoer of met de auto. Het is de taak van Stadsontwikkeling om dit in goede banen te leiden. Te denken valt aan de bereikbaarheid van de stad, leefbaarheid van de omwonenden en de verkeersveiligheid.

Facilitaire Dienst

De Facilitaire Dienst is verantwoordelijk voor het leveren van alle primaire diensten en producten aan alle diensten van de gemeente. Voorbeelden zijn: huisvesting, catering, werkgeverszaken en ambtelijke ondersteuning

3.2.1.2 De stafdienst

De Concernstaf is de ondersteunende stafdienst voor de gemeentesecretaris. Ze houden zich o.a. bezig met het college-akkoord, de meerjarenbegroting, jaarverslagen e.d. Daarnaast houdt de Concernstaf zich bezig met het verbeteren van de interne bedrijfsvoering. Via de uitvoering van een aantal programma's zorgt de Concernstaf er ook voor dat de gemeentelijke organisatie de stad Arnhem tot een attractievere en completere stad maakt.

3.2.2 Organisatieontwikkeling en besturingsfilosofie

Het in § 3.2.1 beschreven organisatiemodel van de gemeente Arnhem kent zijn oorsprong in 1990. Zoals zoveel gemeenten kiest ook de gemeente Arnhem in 1990 voor het sectorenmodel. Het sectorenmodel (zie § 2.2.2) kent een structuur met relatief zelfstandige vakdiensten met de toepassing van de principes van integraal management en zelfbeheer.

In 1993 komt men, op basis van een onderzoek door Rjnconsult, tot de conclusie dat de centrale regie, waarvoor de toenmalige bestuursdienst verantwoordelijk was, ontbreekt. In 1994 wordt naar aanleiding van dit rapport de bestuursdienst nieuwe stijl opgericht. De gemeentesecretaris wordt behalve adviseur van het college van B en W tevens de concerncontroller en directeur van de bestuursdienst. Om meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te creëren voor de totale organisatie besluit men het coördinatieteam (de directeuren van de vakdiensten) om te vormen tot een directieteam onder leiding van de gemeentesecretaris (Arnhem, 2000).

In 1998 formuleert de Stad Arnhem de visie op haar toekomst " Arnhem op weg naar 2015". Deze visie komt tot stand in samenspel met de burgers, bedrijfsleven, instellingen in de stad, bestuur en ambtenaren. De visie is geen blauwdruk, maar geeft wel richting aan het beleid voor de komende jaren.

Arnhem 2015 is een visie met ambitie. Wanneer deze ambities waargemaakt moeten worden, dan stelt dit eisen aan de gemeentelijke organisatie. Eisen aan de medewerkers, aan de leidinggevenden, aan het bestuur. Eisen aan het strategisch vermogen, aan het organiserend vermogen en aan het integraal handelen

De visie “ Arnhem op weg naar 2015” en interne-, externe ontwikkelingen en bestuurlijke wensen geven aanleiding tot een verdere organisatieontwikkeling naar het in § 3.2.1 geschetste concern-diensten model (zie § 2.2.2).

De externe ontwikkelingen, integraliteit van de samenleving, regionalisering, concurrentie en het regeerakkoord van 1998 en de bestuurlijke wens om de regiefunctie te versterken (hier is met name de wens om zich te concentreren op hoofdzaken en de belasting door uitvoeringsvraagstukken te verminderen aan de orde) hebben aanleiding gegeven om in het kader van de organisatieontwikkeling een onderzoek te doen naar zelf doen of uitbesteden.

Toelichting op externe ontwikkelingen

- *Integraliteit van vraagstukken:* de gemeente Arnhem ziet zich geconfronteerd met steeds complexer maatschappelijke vraagstukken; de noodzaak van co-productie van beleid op wijk- en gemeentelijk niveau is onontbeerlijk
- *Regionalisering:* het ontwikkelen van een visie op regionalisering en de rol van de gemeente Arnhem daarin wordt steeds belangrijker. Uitvoerende activiteiten zal men mogelijkerwijs in regionaal verband uitvoeren. Denk hierbij aan de rijksinzet Brandweer en Centrum voor Werk en Inkomen. De gemeente fungeert daarbij dan als opdrachtgevende stuurorganisatie en zal zich op deze nieuwe taak behoren voor te bereiden.
- *Vraaggerichte overheid:* de burgers worden steeds mondiger en stellen steeds hogere eisen aan de dienstverlening van de gemeente Arnhem. De individualisering en een pluriformer samenleving vragen om verschuiving van aandacht van op collectieven gericht handelen naar individueel en vraaggericht handelen
- *Concurrentie:* de maatschappij kenmerkt zich door toenemende concurrentieverhoudingen, hetgeen voor de gemeente Arnhem ook betekenis zal krijgen. We mogen verwachten dat naast de regionale instellingen steeds meer publiek-private organisaties zich zullen profileren als partijen die prima in staat zijn om uitvoerende werkzaamheden van de gemeente over te nemen.
- Het regeerakkoord van 1998 verplicht het openbaar bestuur de publiek dienstverlening volgens de één-loketgedachte te organiseren. Daarnaast kan de ontwikkeling met betrekking tot de Centra voor Werk- en Inkomen gevolgen hebben voor de uitvoerende onderdelen van de dienst Sociale Zaken en Arbeid (nu Inwonerzaken). Ook de regionalisering van de brandweer.

Resultaat van de onderzoeksopdracht betreft een notitie “Criteria voor uitbesteden” (zie bijlage), waarin een achttal invalshoeken (juridisch, politieke gevoeligheid en emotie, bestuur, organisatie/management, bedrijfseconomische aspecten, dienstverlening, personeel en het geheel) is geformuleerd voor de afweging wel of niet uitbesteden. Binnen het kader is een aantal vragen en stellingen op papier gezet. Het beantwoorden van die vragen en stellingen levert op zich niet het antwoord op de vraag wel of niet uitbesteden op. Het draagt er toe bij dat men in ieder geval vanuit een aantal invalshoeken naar de vraag wel of niet uitbesteden kijkt.

Aan de hand van de discussie over uitbesteden heeft de Arnhemse gemeenteraad op 27 april besloten om in te stemmen met het onderzoeken en verkennen van 12 organisatieonderdelen met het oog op uitbesteden, waaronder Muis Sacrum / Schouwborg.

3.2.3 De gemeente Arnhem en de verbonden partijen

De Verbonden partijen van de gemeente Arnhem moeten net als de in § 3.2.1 beschreven diensten de beleidsvoornemens uit de gemeentelijke (deel)programma's te realiseren (gemeente Arnhem, 2007). Daar waar voor de gemeentelijke diensten gebruik kan worden gemaakt van de beleidscyclus, kan dit niet voor de verbonden partijen. De gemeente Arnhem is verantwoordelijk voor het beleid dat de verbonden partij uitvoert, maar niet voor de bedrijfsvoering van de verbonden partij.

Het uitvoering geven aan de beleiddoelen van een gemeentelijke deelprogramma's vindt in de praktijk meestal plaats door een vakdienst of soms twee vakdiensten. Wanneer een verbonden partij beleidsdoelen uit een deelprogramma moet realiseren, dan is het de vakdienst die uitvoering geeft aan het betreffende deelprogramma betrokken bij de aansturing van de verbonden partij. De deelprogramma's zijn daarnaast gekoppeld aan een wethouder. De wethouder is verantwoordelijk voor het realiseren van de uitvoering van het deelprogramma en zo ook voor de verbonden partij.

3.3 Vijf verbonden partijen van de gemeente Arnhem

In § 3.3.1 tot en met § 3.3.5 wordt een omschrijving gegeven van de bij het onderzoek betrokken verbonden partijen (zie § 3.1). Per verbonden partij wordt daar waar mogelijk²⁶ stilgestaan bij juridische constructie van de verbonden partij, de doelstelling, reden voor het op afstand plaatsen, het bestuurlijk en financieel belang van de gemeente Arnhem in de verbonden partij en bij de relatie met de gemeentelijke begroting en vakdienst.

3.3.1 Hulpverlening Gelderland Midden (HGM)

De Hulpverlening Gelderland Midden (HGM) bestaat sinds 1 januari 2002. De organisatie voert taken uit voor de veiligheidsregio Gelderland Midden op het terrein van de brandweer(hulpverlening), volksgezondheid en rampenbestrijding (www.Hvdgm.nl).

Doelstelling

De Hulpverlening De Hulpverlening Gelderland Midden behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de openbare veiligheid, de hulpverlening en de volksgezondheid, voor zover deze belangen door aard en schaal in belangrijke mate het gebied bestrijken, zulks met inachtneming van hetgeen in deze regeling nader is bepaald met betrekking tot de bevoegdheden van de Hulpverlening Gelderland Midden (Hulpverlening Gelderland Midden, 2000).

Motieven voor het op afstand plaatsen

Hulpverlening Gelderland Midden (in die tijd de Arnhemse gemeentelijke dienst BRAVO) is in het kader van de regionaliseringdiscussie (zie § 3.2.2) en de kerntakendiscussie (versterkte regie en minder uitvoering op afstand geplaatst).

Juridische constructie

De Hulpverlening Gelderland Midden is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, waarin 16 Gelderse gemeenten, Arnhem, Barneveld, Lingewaard, Doesburg, Duiven, Ede, Nijkerk, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Scherpenzeel, Wageningen, Westervoort en Zevenaar participeren. Het algemeen bestuur wordt gevormd door het Regionaal College Hulpverlening. De 16 Gelderse gemeenten zijn in dit bestuur vertegenwoordigd.

Bestuurlijk belang

Vanuit dit Regionaal College Hulpverlening is het dagelijks bestuur gevormd. Het dagelijks bestuur bestaat uit 3 personen. Vanuit de gemeente Arnhem zijn de burgemeester mevrouw P.C. Krikke (voorzitter) en de Wethouder met volksgezondheid in zijn portefeuille de heer B. van Eethen vertegenwoordigd (www.Hvdgm.nl).

Elke deelnemende gemeente heeft in de vergaderingen van het Regionaal college Hulpverlening gelijk stemrecht, ongeacht of de gemeente met één dan wel twee vertegenwoordigers in het Regionaal college Hulpverlening zitting heeft. Een uitzondering wordt echter gemaakt voor besluiten betreffende de (meerjaren-)begroting en de jaarrekening en de aan de begroting ten grondslag liggende (meerjaren-)beleidsplannen. Deze besluiten worden genomen op basis van gewogen stemrecht. Elke gemeente krijgt per 20.000 inwoners een stem. Het stemgewicht wordt jaarlijks bepaald op basis van het inwonerstal op 1 januari van het voorafgaande jaar, zoals dit is opgenomen in de bevolkingsstatistiek (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001).

²⁶ Tijdens het onderzoek is gebleken dat een aantal dossiers niet de inhoud bevatte die nodig was voor het doen van uitspraken. Dossiers waren enerzijds onvolledig en anderzijds mocht ik soms dossiers niet inzien vanwege de politiek bestuurlijke gevoeligheid van deze dossiers. In relatie tot de politiek bestuurlijke gevoeligheid van de dossiers was het ook niet altijd mogelijk om aan respondenten of informanten over deze dossiers vragen te stellen.

Financieel belang

De taken van Hulpverlening Gelderland Midden zijn onderverdeeld in een basispakket en een pluspakket. De inhoud van het basispakket wordt vastgesteld overeenkomstig hetgeen in dan wel op grond van vigerende wetgeving aan gemeenten is opgedragen. De kosten van de uitvoering van het basispakket worden door alle deelnemende gemeenten gedragen via de inwonersbijdrage.

Voor de berekening van deze bijdrage wordt, rekening houdende met bijdragen van rijk of anderen, uitgegaan van het inwonerstal op 1 januari van het voorafgaande jaar, zoals dit is opgenomen in de bevolkingsstatistiek (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001). De taken die geen onderdeel uitmaken van het basispakket, zijn ondergebracht in het pluspakket. Wanneer afname van producten en diensten uit dit pakket plaatsvindt, geschiedt dit op basis van een daartoe tussen de gemeente(n) en de Hulpverlening Gelderland Midden te sluiten overeenkomst, waarvan het model is vastgesteld door het dagelijks bestuur. In 2005 bedroeg de gemeentelijke bijdrage aan HGM € 7,1 miljoen (Arnhem, 2007)

Relatie met begroting en vakdienst

In de gemeentelijke deelprogrammastructuur zijn de beleidsvoornemens die gerealiseerd moeten worden door de HGM verdeeld over een drietal deelprogramma's. De Concernstaf is betrokken bij de uitvoering van deelprogramma's waarin de beleidsvoornemens staan op het gebied van de brandweerplichtverlening en rampenbestrijding, de dienst maatschappelijke Ontwikkeling bij het deelprogramma waarin de beleidsvoornemens omtrent de volksgezondheid staan. Zowel de Concernstaf als de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zijn betrokken bij de aansturing van de verbonden partij HGM.

3.3.2 Werkvoorziening Midden-Gelderland, Presikhaaf bedrijven

Presikhaaf bedrijven is algemeen gebruikte naam voor de in 1990 opgerichte gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland. Aan deze gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam is door de elf Gelderse gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Montferland, Overbetuwe, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) opgedragen (Gemeente Arnhem, 2005). De kernactiviteit van Presikhaaf bedrijven is het bieden van werk onder aangepaste omstandigheden aan personen die (nog) niet kunnen reïntegreren in een reguliere baan.

Doelstelling

Presikhaaf bedrijven geeft voor de gemeente Arnhem uitvoering aan de wettelijke taken op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening.

Juridische constructie

Presikhaaf bedrijven is een gemeenschappelijke regeling waarbij samenwerking plaatsvindt in de vorm van een openbaar lichaam (zie § 2.3.2.1.2)

Bestuurlijk belang

De gemeenschappelijke regeling kent een algemeen en een dagelijks bestuur. De gemeente Arnhem heeft het recht om drie leden van de raad of van het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen voor het algemeen bestuur en twee daarvan voor het dagelijks bestuur. Sinds mei 2006 zijn dit als voorzitter van het dagelijks en algemeen bestuur wethouder H. J. Weeda,²⁷ als lid van het algemeen en dagelijks bestuur wethouder C. Jansen en als lid van het algemeen bestuur raadslid het raadslid G.M.H. Vink-Schutte (Arnhem, 2007).

De stemverhoudingen binnen de gemeenschappelijke regeling zijn gebaseerd op het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten. De gemeente Arnhem heeft een zeggenschap van 31%.

De financiële participatie wordt bepaald op het aantal standardeenheden. Dit is de norm die wordt gebruikt om het aantal personen dat van de regeling gebruik maakt uit te drukken. De gemeente Arnhem heeft een financieel belang van 45% (Gemeente Arnhem, 2005).

Financieel belang

Volgens het jaarverslag 2006 van de gemeente Arnhem (Arnhem, 2007) heeft de gemeente Arnhem

²⁷ Voor mijn onderzoek was wethouder Pijenburg één van de respondenten. Zij was voor mei 2006 lid van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur en vervulde de functie van voorzitter van het dagelijks bestuur.

€ 869.000 budget ter beschikking gesteld aan de verbonden partij Presikhaaf bedrijven. In 2005 was dit budget aanzienlijk hoger (€ 3,5 miljoen) in verband met de bijdrage aan het "Herstelplan Presikhaaf" (Arnhem, 2007)

Relatie met begroting en vakdienst

In de gemeentelijke deelprogrammastructuur zijn de beleidsvoornemens die gerealiseerd moeten worden door Presikhaaf bedrijven verwoord in het deelprogramma "04.1 Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt en sluitende aanpak werkloosheid". De dienst Inwonerzaken is betrokken bij de uitvoering van dit deelprogramma. Vanuit deze dienst vindt ambtelijke advisering plaats over die stukken van de gemeenschappelijk regeling waarover een zienswijze van de gemeente wordt gevraagd aan de leden van het algemeen en dagelijks bestuur (Gemeente Arnhem, 2005).

3.3.3 Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG)

De BNG, bank van de overheid en voor het maatschappelijk belang is opgericht in 1914.

Doelstelling

De bank voorziet in zo goedkoop mogelijke financiële dienstverlening en biedt zo toegevoegde waarde aan haar aandeelhouders en de Nederlandse publiek sector. De BNG is bankier ten dienste van de overheden, zoals gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen, politieregio's en met overheden verbonden instellingen en bedrijven op het terrein van volkshuisvesting, openbaar nut, onderwijs en gezondheidszorg (www.BNG.nl).

Juridische constructie

De BNG is een naamloze vennootschap. Het bestuur van de vennootschap is opgedragen aan een raad van bestuur, bestaande uit twee of meer leden, waarvan een voorzitter. Het bestuur wordt benoemd en ontslagen door de raad van commissarissen. De raad van commissarissen wordt benoemd door de aandeelhouders. Zowel de algemene vergadering van aandeelhouders als de ondernemingsraad kunnen aan de raad van commissarissen personen aanbevelen om als commissaris te worden voorgedragen. De aandeelhouders kunnen de Staat der Nederlanden, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen zijn (BNG, 2005).

Bestuurlijk belang

De gemeente Arnhem is ook aandeelhouder, Arnhem heeft 496.470 van het aandelenkapitaal van 55.690.720 aandelen (0,009%) (www.BNG.nl). De aandeelhoudersrol wordt formeel bekleed door de wethouder Financiën, echter deze heeft het aandeelhouderschap aan de concerncontroller gemandateerd. Stemmen bij volmacht is toegestaan. Ieder aandeel geeft recht op 1 stem. In de algemene vergaderingen van aandeelhouders kan omtrent alle onderwerpen bij volstreekte meerderheid van stemmen worden beslist met uitzondering van de wijziging van de statuten en de ontbinding.

Financieel belang

Wat betreft de financiële relatie wordt de jaarlijkse dividenduitkering van de BNG als structureel dekkingsmiddel in de gemeentebegroting ingezet. Er wordt een dividenduitkering begroot van € 685.000

Relatie met begroting en vakdienst

De BNG is de bank van de gemeente Arnhem. In de gemeentelijke deelprogrammastructuur is er een relatie met de deelprogramma's van het programma 16 "Financiering en Algemene dekkingsmiddelen". De Concernstaf is betrokken bij de uitvoering van deze deelprogramma's.

3.3.4 Grondbank Midden Gelderland BV

De Grondbank Midden Gelderland (GMG) is voortgekomen uit de Grondbank Arnhem. Deze grondbank is in 1993 opgericht en maakte destijds deel uit van de gemeente Arnhem. Door het succes van de Grondbank Arnhem ontstond bij bestuurders de wens om er een regionale grondbank van te maken. Dit leidde in 1998 tot de oprichting van de verzelfstandigde Grondbank Midden-Gelderland BV.

Doelstelling

De Grondbank Midden Gelderland BV heeft als doelstelling om minder gebruik te maken van primaire grondstoffen en daarmee meer hergebruik van secundaire bouwstoffen en grond. Arnhem maakt gebruik van de kennis en keuringsfaciliteiten van deze bank. Ook wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bouwstoffen en grond via de Grondbank af te zetten. Als nieuwe ontwikkeling werkt de Grondbank aan het oprichten van een nazorgorganisatie voor bodemsaneringlocaties. In die organisatie kan de “zorg” worden ondergebracht voor restverontreinigingen, die achterblijven na het functiegerichte saneringsbeleid in een locatie.

Motieven voor het op afstand plaatsen

Bij het oprichten van de Grondbank Midden Gelderland hebben motieven als het scheiden van beleid en uitvoering (het verwerken van lichtverontreinigde grond) en continuïteit door schaalvergroting (bedrijfsmatige motieven) een belangrijke rol gespeeld. De ervaring heeft geleerd dat in het kader van actief bodembeheer, alle in een gemeente vrijkomende lichtverontreinigde grond binnen dezelfde gemeente te verwerken vaak niet lukt. Er bestaat behoefte aan een grootschalige verwerkingslocatie. Een regionale grondbank geeft sturing aan de verwerking van lichtverontreinigende grond en coördineert de aanleg van verwerkingsmogelijkheden in de regio

Juridische constructie

De grondbank midden Gelderland is een BV. Op dit moment zijn 22 gemeenten en één waterschap uit de regio Arnhem / Nijmegen aandeelhouder van de Grondbank Midden-Gelderland BV. Dit zijn de gemeenten Arnhem, Beuningen, Dodewaard, Doesburg, Druten, Duiven, Groesbeek, Lingewaard, Millingen a/d Rijn, Mook & Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Ubbergen, Westervoort, West Maas & Waal, Zevenaar, Waterschap Rivierenland en Montferland en Neder-Betuwe.

Bestuurlijke relatie

Het bestuur van de onderneming wordt gevormd door een Raad van Commissarissen en een directie. De voorzitter van de raad van commissarissen is de heer A. Kuijper. De Raad van Commissarissen bestaat uit zeven personen, vier daarvan zijn afgevaardigd namens de aandeelhouders en de andere drie zijn onafhankelijk. Namens de gemeente Arnhem zit voormalig wethouder R. Gast²⁸ in de raad van commissarissen en de concerncontroller in de algemene Vergadering van aandeelhouders.

Financiële relatie

Wat betreft de financiële relatie met gemeente Arnhem zijn er bij oprichting van de Grondbank Midden Gelderland voor € 55.000 aan aandelen gekocht. Dit bedrag is inmiddels ruimschoots terugverdiend door middel van dividenduitkering. De gemeente Arnhem beschikt tezamen met de gemeente Nijmegen over de meerderheid van de aandelen.

Relatie met begroting en vakdienst

In de gemeentelijke deelprogrammastructuur is er een relatie met het deelprogramma 15.2 “Een goed milieubeheer”. De dienst Stadsbeheer is betrokken bij de uitvoering van dit deelprogramma.

3.3.5 Stichting Horeca-activiteiten Muis Sacrum Schouwborg

Bij de overgang van de exploitatie van Muis Sacrum van de stichting Rijnhal Muis Sacrum naar de gemeente Arnhem is voor het “private” personeel een regeling getroffen. Het personeel is niet in overheidsdienst getreden, maar in dienst van deze stichting (Gemeente Arnhem, 2007).

Doelstelling

De stichting heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de exploitatie van Muis Sacrum en de Schouwborg

²⁸ Voor mijn onderzoek was wethouder Gast één van de respondenten. Hij was op dat moment als wethouder lid van de raad van commissarissen van de Grondbank Midden Gelderland.

Motieven voor het op afstand plaatsen

De stichting is in het kader van bedrijfsmotieven op afstand geplaatst. De stichting levert een bijdrage aan het op basis van de kerntakendiscussie (versterkte regie en minder uitvoering) op afstand geplaatste gemeentelijke onderdeel Muis Sacrum Schouburg.

Juridische constructie

De Stichting Horeca-activiteiten Muis Sacrum Schouburg heeft de juridische vorm van een stichting.

Bestuurlijke relatie

In het bestuur van de stichting zijn door de gemeente drie externe leden benoemd.

Financiële relatie

De gemeente kan wat betreft de financiële relatie mogelijk de tekorten van de stichting voor haar rekening krijgen.

Relatie met begroting en vakdienst

In de gemeentelijke deelprogrammastructuur is er een relatie met het deelprogramma 7.2 Bloeiende kunst en cultuur. De dienst maatschappelijke ontwikkeling is betrokken bij de uitvoering van dit deelprogramma.

3.4. De instrumenten voor het sturen en beheersen van de verbonden partijen van de gemeente Arnhem

In § 2.8 is een tabel gepresenteerd met instrumenten die gebruikt kunnen worden voor het sturen en beheersen van verbonden partijen. Per governance activiteit, sturen, beheersen, toezicht en verantwoording (zie § 2.6.3.1) kunnen volgens de literatuur diverse instrumenten worden ingezet. In § 3.4.1 tot en met § 3.4.4 wordt per governance activiteit bekeken welke instrumenten de gemeente Arnhem inzet om de in het onderzoek betrokken verbonden partijen te sturen en beheersen.

3.4.1 De instrumenten voor het sturen op afstand in Arnhem

Het sturen bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij (Deloitte, 2006:20). Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel te maken met de eigenaarrol als opdrachtgeverrol (zie § 2.6.3.1). In de eigenaarrol beslist het college van B en W over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. Van Thiel (2002:42) noemt dit ook wel beheersmatige aansturing. In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs oftewel beleidsmatige aansturing (Van Thiel; 2002).

3.4.1.1 Nota verbonden partijen

De Arnhemse gemeenteraad heeft op 31 januari 2005 de beleidsnota "Kader verbonden partijen" vastgesteld. Deze **nota verbonden partijen** geeft het door de gemeenteraad opgestelde kader weer, waarvan het college van B en W bij samenwerking met verbonden partijen gebruik moet maken.

In de nota (gemeente Arnhem, 2005) wordt beschreven dat wanneer de gemeente niet zelf de uitvoering ter hand neemt, er afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van zeggenschap, de verdeling van risico's en het te hanteren verantwoordingsstelsel.

Ieder geval van samenwerking vraagt een specifieke afweging. Bij samenwerking gaat de voorkeur uit naar publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Aan privaatrechtelijke samenwerkingsvormen wordt in principe niet deelgenomen, tenzij er bijzondere redenen zijn, die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. In de nota zijn de uitgangspunten vertaald in een 9-tal richtlijnen over samenwerkingsvormen, de rol van de bestuurder en ambtenaar in de samenwerkingsvorm, het toezichtarrangement, waarin de aansturing, het beheer en toezicht vorm en inhoud krijgen en de paragraaf verbonden partijen in de meerjarenprogrammabegroting.

Wat betreft de juridische afweging van een samenwerking wordt er in de nota alleen aandacht besteed aan externe vormen van verzelfstandiging. Er wordt aangegeven welke varianten van externe verzelfstandiging er bestaan en wanneer de gemeente een samenwerking aan wil gaan, deze bij voorkeur op basis van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm gebeurt.

Het "Kader verbonden partijen" (Gemeente Arnhem, 2005) biedt geen handreiking zoals de notitie Gemeentelijk deelnemingenbeleid Amsterdam (gemeente Amsterdam, 2003) voor de afweging voor welke vorm van verzelfstandig (in- als extern) de gemeente bij samenwerking moet kiezen oftewel de afweging over het wel of niet aangaan van een samenwerking met een verbonden partij.

In het "Kader verbonden partijen" wordt mijn inziens nauwelijks stilgestaan bij de suggesties zoals genoemd in de handreiking verbonden partijen (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het interprovinciaal overleg, 2005). Er wordt bijvoorbeeld summier aandacht geschonken aan de wijze waarop de raad wordt betrokken in de aanloopfase en uitvoeringsfase bij het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij. Het "kader verbonden partijen" beschrijft dat participatie in een verbonden partij alleen plaats vindt nadat burgemeester en wethouders, de raad gehoord hebben, een toezichtarrangement vaststellen. Er wordt niet aangegeven waarover het college de raad wil horen.

In het kader verbonden partijen wordt aangegeven, dat centraal bij de besluitvorming over de deelname de risicoanalyse staat. De risicoanalyse moet inzicht verschaffen in de voor- en nadelen van de voorgestane samenwerking door de maatschappelijke en financiële risico's te benoemen en aan te geven hoe deze kunnen worden beheerd en beheerst. In het kader verbonden partijen wordt niet aangegeven of deze risicoanalyses aan de raad voorgelegd moeten worden. Met betrekking tot het toezichtarrangement wordt dit wel aangegeven. Het toezichtarrangement zal voor advies aan de gemeenteraadcommissie worden voorgelegd. Er wordt aangegeven dat de gemeenteraad hierdoor in staat is zijn ideeën en wensen kenbaar te maken. Deze ideeën en wensen kunnen worden betrokken bij de finale afweging om de samenwerking wel of niet aan te gaan.

Met betrekking tot de rolverdeling wordt aangegeven in het "Kader verbonden partijen" dat de gemeente Arnhem uitsluitend participeert in een privaatrechtelijke rechtsvorm door middel van het bekleden van bestuurs- of commissariaatfuncties, indien dit noodzakelijk is om de regierol van de gemeente vorm en inhoud te geven. De vertegenwoordiging vindt plaats door een bestuurder. Zodra de regierol vorm en inhoud heeft gekregen trekt de gemeentelijke bestuurder zich uit de bestuurs- of commissariaatfunctie terug. De regie van de gemeente bij vennootschappen wordt dan uitsluitend nog vorm gegeven door middel van het aandeelhouderschap en bij andere privaatrechtelijke rechtsvormen door prestatieafspraken in de vorm van subsidievoorwaarden. Het college van burgemeester en wethouders is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente Arnhem in de aandeelhoudersvergadering of laat zich op basis van een daartoe strekkende machtiging vertegenwoordigen.

Ambtenaren hebben geen zitting in besturen en zijn namens de gemeente Arnhem geen commissaris in een vennootschap". Ik ben van mening dat in het "Kader verbonden partijen" niet duidelijk wordt ingegaan op de rolverdeling.

Ambtenaren mogen geen zitting hebben in besturen, maar er wordt ook niet aangegeven wat hun rol wel moet zijn. Onderscheid tussen de opdrachtgevende en de eigenaarsrol wordt ook niet gemaakt. Het college is verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap oftewel de eigenaarsrol, maar dat is ook alles wat er over gezegd wordt. Afspraken over de aansturing, het beheer en toezicht moeten in het toezichtarrangement vorm en inhoud krijgen. De raad scheidt in het "Kader verbonden partijen" geen regels waarbinnen de aansturing, het beheer en toezicht vorm en inhoud moeten krijgen.

Tot slot is er zowel in het "Kader verbonden partijen" als bij de besluitvorming rondom het kader niet ingegaan op het onderhoud en de herziening van de nota verbonden partijen.

Het "Kader verbonden partijen" dateert uit 2005. De samenwerking van de gemeente Arnhem met de verbonden partijen die ik heb gebruikt voor mijn onderzoek dateren allemaal van voor 2005. Het college heeft bij de samenwerking met deze verbonden partijen dus nog geen rekening kunnen houden met de richtlijnen uit het kader.

Uit het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente Arnhem ²⁹ heb ik een collegevoorstel kunnen vinden waarin de samenwerking met een verbonden partij na 2005 wordt voorgesteld. Het gaat hier om de verzelfstandiging van de Basis, organisatie voor het openbaar primair onderwijs (gemeente Arnhem, 2006). In dit geval wordt voorgesteld om de samenwerking vorm te geven in een Stichting. Wat opvalt dat bij deze samenwerking is dat het toezichtarrangement waarbinnen de aansturing, het beheer en toezicht vorm en inhoud had moeten krijgen ontbreekt. Het college handelt in dit geval dus niet naar de afspraken zoals gemaakt in het "Kader verbonden partijen".

3.4.1.2 Toezichtvisie

In § 2.7.3.7 van deze scriptie is ingegaan op de toezichtvisie. Op rijksniveau worden in een toezichtvisie de algemene uitgangspunten en taken voor het toezicht beschreven. Voor ieder aan te sturen zelfstandig orgaan wordt de toezichtvisie vertaald in concreet toezichtbeleid in de vorm van een toezichtarrangement. De gemeente Arnhem heeft geen toezichtvisie. Wel heb ik voor de Gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland, Presikhaaf Bedrijven een toezichtarrangement kunnen vinden. Hier wordt in § 3.4.3.2 op in gegaan.

Op basis van mijn bevindingen in § 3.4.3.2 en de plannen van de gemeente Arnhem om van alle verbonden partijen een risico-analyse en daarna een toezichtarrangement op te stellen (Gemeente Arnhem, 2005), lijkt het mij wenselijk om de algemene uitgangspunten en taken voor het toezicht op verbonden partijen te beschrijven in een toezichtvisie. Als voorbeeld zou de toezichtvisie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer (VROM, 2003) genomen kunnen worden.

Het ministerie van VROM beschrijft in haar toezichtvisie in welk kader zij toezicht plaatst. Toezicht heeft vooral de functie van het borgen van publiek belang dat gekoppeld is aan de taak, die aan een zelfstandig orgaan is opgedragen. Daarbij gaat het om de borging van rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen, om de kwaliteit en doeltreffendheid van de dienstverlening en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wettelijke taakuitvoering van het betreffende orgaan. Daarnaast geeft zij in de toezichtvisie aan door wie het toezicht wordt uitgevoerd. Het betreft hier een ambtelijke toezichthouder, die onafhankelijk opereert vanuit een organisatorische afdeling, waarin alle toezichtexpertise en capaciteit zijn samengebracht. In verband met de beperkte omvang van de toezichthouder, is mede op grond van een aantal overeenkomsten tussen toezicht op zelfstandige organen en de taak van concerncontrol gepositioneerd bij de centrale directie Financiële en Economische Zaken (DFEZ)

Door het positioneren van het toezicht op de bovengenoemde wijze ontstaat een expliciete scheiding tussen beleidsontwikkeling en het toezicht op de zelfstandige organen. Door deze functiescheiding zijn maatregelen nodig om de noodzakelijke communicatie tussen beleid, uitvoering en toezicht te garanderen. Met de verantwoordelijke beleidsdirecties zijn daarom duidelijke afspraken gemaakt over de afstemming tussen beleid en toezicht. Deze afspraken zijn geformaliseerd in een zogenaamd koppelingsarrangement.

Verder worden de vier hoofdtaken van de toezichthouder beschreven. Deze zijn algemeen geformuleerd. De hoofdtaken van de toezichthouder op zelfstandige organen zijn:

- Toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de taakuitvoering door het zelfstandig orgaan
- Toezicht op de bedrijfsvoering van het zelfstandig orgaan
- Beleidsontwikkeling op het gebied van aansturing, verantwoording en toezicht op zelfstandige organen
- Relatiebeheer

Hoe de benoemde toezichtstaken precies worden uitgevoerd wordt opgenomen in het toezichtarrangement (zie § 3.4.3.2) dat wordt opgesteld voor de verbonden partij.

²⁹ www.arnhem.nl

De toezichtvisie zou mijn inziens onderdeel uit kunnen maken van de Nota verbonden partijen (zie § 2.7.3.1). In een nota verbonden partijen behoren de algemene uitgangspunten en voorwaarden te worden opgenomen voor deelname van de gemeente aan een verbonden partij, oftewel hoe gaan wij als gemeente om met verbonden partijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Interprovinciaal overleg, 2005). Het beschrijven van de wijze waarop het toezicht in Arnhem wordt uitgevoerd past mijn inziens prima in een nota verbonden partijen.

3.4.1.3 Ontwerpbesluit tot oprichting

In de handreiking "Verbonden partijen" (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Interprovinciaal Overleg, 2005: 31) staat dat de raad om te sturen op verbonden partijen zich kan bemoeien met afzonderlijke ontwerpbesluiten tot deelname aan – of oprichting van verbonden partijen. Mijn inziens zou in het college- en raadsvoorstel tot oprichting van een verbonden partij ingegaan moeten worden op de redenen waarom wordt voorgesteld om een samenwerking aan te gaan op basis van de genoemde juridische constructie. Het voorstel moet een helder en goed afgebakende taakomschrijving voor de verbonden partij omvatten. Het moet duidelijk zijn welke prestaties (producten, diensten) of welke projecten/activiteiten de verbonden partij gaat leveren/uitvoeren om de gemeentelijke doelen te bereiken. Daarnaast moet het duidelijk zijn op welke termijn de prestaties of activiteiten worden uitgevoerd en wat hierbij de kosten voor de gemeente zijn. In een dergelijk ontwerpbesluit moet aangegeven worden wat de risico's zijn voor de gemeente en hoe deze worden beheerst. Ook zou aangegeven moeten worden wat de consequenties zijn wanneer een verbonden partij zich niet houdt aan de afspraken en wat de mogelijkheden en voorwaarden zijn voor beëindiging van de deelname.

Met behulp van de afdeling Documentaire Informatie Voorziening van de gemeente Arnhem heb ik gezocht naar ontwerpbesluiten van oprichting van de verbonden partij. Ik heb helaas geen ontwerpbesluiten tot oprichting van de in dit onderzoek betrokken cases gevonden. Wat betreft de oprichtingsbesluiten voor Presikhaaf bedrijven en de Bank voor Nederlandse Gemeenten dateert de oprichting van dusdanig lang geleden dat deze stukken niet meer in het aanwezige archief van de gemeente Arnhem te vinden zijn. Volgens de medewerker Documentaire Informatie Voorziening zou ik deze stukken in het Gelders Archief moeten zoeken. Wat betreft de stichting Horeca Activiteiten Muis/Schouwburg Arnhem en de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden heb ik de dossiers niet mogen inzien van de directie van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gezien de politiek-bestuurlijke discussie. Op basis van mijn case-onderzoek kan ik dus niet zeggen of de gemeente Arnhem gebruik maakt van het instrument ontwerp besluit tot oprichting.

Het collegevoorstel van de verzelfstandiging van de Basis zoals genoemd in § 3.4.1.1 van deze scriptie is mijn inziens wel een ontwerpbesluit tot oprichting. Op basis van deze bevinding maakt de gemeente Arnhem in sommige gevallen dus gebruik van het instrument ontwerpbesluit tot oprichting. Wat in ieder geval in het collegevoorstel voor de verzelfstandiging van de Basis opvalt is dat het ter besluitvorming aan de raad is aangeboden. Bij het zoeken naar collegevoorstellen voor het aangaan van verbintenissen met verbonden partijen na 2005 in het Bis-systeem van de gemeente Arnhem ben ik ook een collegevoorstel tegengekomen waarin de afweging wordt gemaakt in welke juridische vorm het te bouwen poppodium Luxor wordt beheerd en geëxploiteerd (Gemeente Arnhem, 2005). De afweging waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een samenwerking in de vorm van een stichting wordt niet aan de raad, maar alleen aan de raadscommissie Cultuur, Educatie en Sport (CES) voorgelegd. In tegenstelling tot het verzelfstandigen van de Basis kan de raad zich met betrekking tot het beheer en de exploitatie van Luxor dus geen oordeel vormen over de vraag of het door het college gewenste stichtingsmodel wel de juiste keuze is voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

Wanneer ik het collegevoorstel voor de verzelfstandiging van de Basis bekijk op de redenen waarom wordt gekozen voor de verbintenis in de vorm van een stichting, dan liggen hier geen onderzoeken en motiveringen aan ten grondslag waarom de uitvoering van beleidsvoornemens niet in een publiekrechtelijke vorm kunnen plaatsvinden. Er wordt verwezen naar 1995, waarin de Basis als bestuurscommissie (ex artikel 82) is opgericht. Indertijd was dit de zo zelfstandig mogelijke organisatievorm. De Basis heeft aangegeven de stap te willen zetten naar een openbare stichting en het college heeft hierop aangegeven mee te willen werken aan deze stap.

Op basis van het ontwerpbesluit kan de raad dus moeilijk concluderen of de keuze voor een verbonden partij in de vorm van een stichting wel de juiste keuze is voor het realiseren van de door haar vastgestelde doelstellingen. Mede gezien het feit dat één van mijn respondenten in een interview aan gaf dat een afweging voor de juridisch vorm voor samenwerking in de gemeente Arnhem op de automatische piloot wordt gedaan betreft de onderbouwing van de keuze voor de juridische vormgeving van de verbonden partij een aandachtspunt.

Het voorstel tot oprichting moet een heldere en goed afgebakende taakomschrijving voor de verbonden partij omvatten. Het moet duidelijk zijn welke prestaties (producten, diensten) of welke projecten/activiteiten de verbonden partij gaat leveren/uitvoeren om de gemeentelijke doelen te bereiken. In het geval van de Basis betreft de taakomschrijving uitvoering geven aan voldoende openbaar onderwijs in Arnhem. Ik vind dit een erg brede omschrijving. Wat betreft de activiteiten worden in het voorstel een aantal activiteiten genoemd die de Basis moet ondernemen nu ze een stichting gaat worden. Echter er wordt niet aangegeven dat de Basis bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor de betaling van de onderwijssalarissen en de exploitatie en het beheer van de openbaar onderwijsgebouwen. Op basis van dit voorstel weet ik niet wat de Basis precies voor de gemeente Arnhem gaat doen om uitvoering te geven aan voldoende openbaar onderwijs. Aangezien ik de verzelfstandiging van de Basis niet in de scope van mijn onderzoek heb betrokken, kan ik niet aangeven of de gemeente Arnhem met een dergelijke omschrijving voor de aansturing van een verbonden partij uit de voeten kan. Uit de door mij gehouden interviews blijkt wel dat de gemeentelijke doelstellingen die de verbonden partij moet realiseren voor bestuurders niet altijd even helder zijn. Een van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat hij niet zou weten wat de doelstellingen van de stichting Horeca Activiteiten Muis/Schouwborg zijn.

Een belangrijk onderdeel in het ontwerp-besluit is dat aangegeven moet worden wat de risico's zijn voor de gemeente en hoe deze worden beheerst. Voor de Basis zijn een tweetal risico's opgenomen in het collegevoorstel. Bovendien wordt er aandacht geschonken aan de wijze waarop de risico's worden beheerst. Op basis van de gepresenteerde risico's kan de raad mijn inziens een goede afweging maken.

Evenals op de risico's wordt ook duidelijk in het voorstel voor de verzelfstandiging van de Basis ingegaan op de bevoegdheden van de raad, waaronder de mogelijkheden en voorwaarden zijn voor de beëindiging van de deelname.

3.4.1.4 Contract

Wanneer er besloten is om deel te nemen aan of het oprichten van een verbonden partij, dan stelt het college als eigenaar een contract op tussen de gemeente en de verbonden partij. Volgens § 2.7.3.3 moeten de contracten die door de eigenaar worden opgesteld bij de oprichting van de verbonden partij met name gericht zijn op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. Het gaat er eigenlijk om welke mogelijkheden je als eigenaar hebt om besluiten te nemen en op welke wijze je de continuïteit van de verbonden partij kunt bewaken (Deloitte, 2006).

Om de gemeentelijke doelstellingen te kunnen bereiken wil de gemeente haar voorgenomen beleidsoutput (effecten) realiseren. Om dit te kunnen realiseren moeten producten, diensten/activiteiten door de diensten van de gemeente of in het geval van een verbonden partij, door verbonden partij worden geleverd. We noemen dit ook wel de beleidsmatige aansturing (§ 2.6.3.1). Uit de literatuur blijkt dat voor deze beleidsmatige aansturing op rijksniveau gebruik wordt gemaakt van contracten (zie § 2.7.3.4).

Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij worden de contracten statuten of een regelingen genoemd. In de archieven van de gemeente Arnhem heb ik geen statuten gevonden van de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen. Bij de statuten van de groundbank verwijzen de archivarissen van de Concernstaf naar die van de dienst Stadsbeheer en andersom. Via internet heb ik de statuten van de Nederlandse Bank en de regeling Hulpverlening Gelderland Midden verkregen. In het eindrapport van de gemeentelijke Rekenkamercommissie Arnhem "Bouwen op vertrouwen"(2006:20) zijn enkele bepalingen uit de gemeenschappelijke regeling midden Gelderland opgenomen.

De regeling bestaat dus wel. Het dossiers van de Stichting horeca-activiteiten Musis Sacrum/Schouwborg heb ik niet mogen inzien (zie § 3.4.1.3). Uit het rapport van de Rekenkamercommissie Arnhem, "Muis Sacrum/Schouwborg Arnhem, Een paar apart?" (1999:41) heb ik wel kunnen herleiden dat de statuten van de Stichting Horeca Activiteiten Musis/schouwborg Arnhem op 12 december 1996 in de commissie cultuur 1996 zijn besproken. Op basis van deze bevindingen kan ik stellen dat de gemeente Arnhem om deel te nemen aan of het bij het oprichten van een verbonden partij gebruik maakt van het instrument "contract". Ik wil hierbij wel de kanttekening plaatsen dat de contracten niet makkelijk in de gemeentelijke organisatie zijn op te vragen.

3.4.1.4.1 De juridische mogelijkheden van de eigenaar

De juridische vormgeving van een verbonden partij bepaalt de bevoegdheden die de eigenaar heeft in relatie tot de verbonden partij oftewel de invloed (mogelijkheden) die eigenaar heeft op de verbonden partij (zie tabel 8, § 2.6.3.3). Op het moment dat het contract wordt opgesteld is er reeds gekozen voor de juridische vormgeving van de verbonden partij en daarmee ook voor de bevoegdheden van de gemeente (zie ook § 3.4.1.1 en § 3.4.1.3).

Op basis van de in mijn onderzoek betrokken aanwezige statuten (zie 3.4.1.4) en regelingen constateer ik dat het college op verschillende manieren invloed kan uitoefenen op de verbonden partijen. Enerzijds kan ik hierbij onderscheid maken tussen de wijze waarop invloed uitgeoefend kan worden bij een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm van een verbonden partij en anderzijds bestaan er ook nog verschillen in de wijze waarop invloed uitgeoefend kan worden binnen de publiekrechtelijke vorm en privaatrechtelijke vorm van een verbonden partij.

In de publiekrechtelijke constructies kan mijn inziens meer invloed uitgeoefend worden dan in de privaatrechtelijke constructies. In de publiekrechtelijke constructies zijn meer collegeleden vertegenwoordigt (twee), dan in de privaatrechtelijke (een of zelfs geen). Wat opvalt is dat in het algemeen bestuur van Presikhaaf bedrijven ook een raadslid een zetel heeft. Dit is niet het geval in het algemeen bestuur van Hulpverlening Gelderland Midden. Volgens het rapport "Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden" (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2005) staat het kabinet staat op het standpunt dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling monistisch moet zijn. Dit betekent dat het dagelijks bestuur wordt gevormd uit het algemeen bestuur. De rol van eigenaar/bestuurder en klant/opdrachtgever wordt door eenzelfde bestuurder- meestal een lid uit het college en dus geen raadslid- ingevuld. Om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken worden in het rapport een maatregelen voorgesteld om bijvoorbeeld raadsleden actief bij de regeling te betrekken.

Afhankelijk van het soort privaatrechtelijke constructie verschilt de mate van beïnvloeding. Bij de vennootschapsvormen kan de gemeente Arnhem als aandeelhouder haar invloed uitoefenen. Dit kan zowel in de eigenaars- als in de opdrachtgeverrol (zie § 2.6.3.3). In de eigenaarrol is de gemeente Arnhem als aandeelhouder verantwoordelijk voor de continuïteit van de verbonden partij. In het geval van de Stichting Horeca Activiteiten Musis/Schouwborg Arnhem heeft het college geen invloed door zitting te hebben in het bestuur of de raad van commissarissen. Door het college zijn in het bestuur externe vertegenwoordigers benoemd. De invloed is beperkt tot het goedkeuren van de jaarrekening.

Zowel in de publiekrechtelijk als privaatrechtelijke vormen van een verbonden partij kan er sprake zijn van belangenverstrengeling (zie § 2.6.3.4) In het geval van de gemeenschappelijke regelingen maken de collegeleden die zijn benoemd in algemeen bestuur deel uit van het dagelijks bestuur Presikhaaf bedrijven of Hulpverlening Gelderland Midden. In deze hoedanigheid behartigen zij de gezamenlijke belangen van de deelnemende gemeenten. De belangen van de gemeente Arnhem kunnen daarmee conflicteren (Gemeente Arnhem, 2005-1). Bij een privaatrechtelijke rechtsvorm kan belangenverstrengeling ontstaan wanneer een wethouder wordt benoemd tot commissaris. Bij deze rechtsvorm is namelijk wettelijk bepaald dat de commissaris de belangen van de vennootschap moet prevaleren boven elk ander belang. (zie § 2.6.3.3). Bestuurders ervaren de dubbele rollen van enerzijds het vertegenwoordigen van de belangen van Arnhem als anderzijds het vertegenwoordigen van de belangen van de deelnemende gemeenten of het bedrijf in de praktijk als moeilijke.

Een respondent reageerde “ als lid van het dagelijks bestuur zou je niet altijd rekening moeten houden met de Arnhemse belangen, ik doe dit wel, omdat anders de hele raad over mij heen valt”. In het geval van de Grondbank Midden Gelderland gaf een respondent aan dat hij in rol van commissaris alleen nog het belang van het bedrijf mag behartigen, dit kan strijdig zijn met de belangen die hij moet vertegenwoordigen van de gemeente Arnhem”.

Besluitvorming

Zowel in het statuut van de BNG als in de regeling van de HGM zijn afspraken gemaakt over besluiten die voorgelegd moeten worden aan de eigenaar respectievelijk de aandeelhouders of de deelnemende gemeenten van de verbonden partij. Het gaat hierbij vooral om:

- Het benoemen van bestuursleden
- Wijzigingen in identiteit of het karakter van de verbonden partij
- Vaststellen van begroting en jaarrekening

Benoemen en ontslaan van bestuursleden

- In artikel 8 van de statuten van de BNG (BNG, 2005) wordt ingegaan op het benoemen en ontslaan van de raad van bestuur. De raad van bestuur wordt benoemd door de raad van commissarissen.
- De raad van commissarissen wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders (artikel 12.3 statuten BNG, 2005)
- In artikel 13 (BNG, 2005) staat dat de algemene vergadering van aandeelhouders bij een volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, vertegenwoordigend ten minste een derde van het geplaatste kapitaal, het vertrouwen in de raad van commissarissen opzeggen.
- Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling hulpverlening Gelderland midden, Regionaal college Hulpverlening genaamd wordt door de deelnemende gemeenten aangewezen (artikel 10, regeling hulpverlening midden Gelderland, 2002)
- De raad van een deelnemende gemeente kan een lid, door hem aangewezen in het Regionaal college Hulpverlening, indien dit het vertrouwen van die raad niet meer bezit, te allen tijde ontslaan. De raad doet daarvan onmiddellijk mededeling aan de Voorzitter (artikel 12.6, regeling hulpverlening midden Gelderland, 2002).
- Het Dagelijks bestuur bestaat de Voorzitter (burgemeester van Arnhem), de Vice-voorzitter (burgemeester van Ede) en een door de gemeente Arnhem aangewezen wethouder en vier leden, ieder afkomstig uit een andere subregio, aangewezen door het Regionaal college Hulpverlening (artikel 16, regeling hulpverlening midden Gelderland, 2002).

In het geval van de BNG heeft de aandeelhouder wat minder invloed op de bestuursamenstelling, aangezien de raad van commissarissen het bestuur benoemt. Afhankelijk van de hoeveelheid aandelen kun je wel het vertrouwen in de raad van commissarissen opzeggen. In het geval van de gemeenschappelijk regeling HGM heeft de gemeente Arnhem meer invloed op de bestuursamenstelling dan bij de privaatrechtelijke constructie. Statutair is bepaald dat de burgemeester en een wethouder van de gemeente Arnhem deelnemen in het dagelijks bestuur.

Wijzigingen in identiteit of karakter van de verbonden partij

Zowel de BNG als de HGM leggen een wijziging met betrekking tot de identiteit of het karakter van de organisatie (bijvoorbeeld samenwerking met een andere vennootschap, rechtspersoon, het treffen een van een gemeenschappelijke regeling met een ander openbaar lichaam) voor aan respectievelijk de algemene vergadering van aandeelhouders of aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 11.2 statuten BNG, 2005 en artikel 26 regeling hulpverlening midden Gelderland, 2002).

Vaststellen van begroting en jaarrekening

In het geval van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden moet volgens de regeling zowel een begroting als een jaarrekening worden opgesteld (artikelen 36 en 39 regeling Hulpverlening Midden Gelderland, 2002). Bij de Bank Nederlandse gemeenten moet volgens de statuten alleen een jaarrekening worden opgesteld (artikel 22 statuut BNG, 2005)

Het regionaal college Hulpverlening stelt zowel de begroting als de rekening vast. Zowel de begroting als de rekening worden voor vaststelling aan de raden van de deelnemende gemeenten aangeboden door tussenkomst van de burgemeester en wethouders (artikelen 36 en 39 regeling Hulpverlening Midden Gelderland, 2002). Ten aanzien van de begroting kunnen de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten binnen zes weken hun gevoelens laten blijken. Deze worden commentaren worden indien daartoe aanleiding is meegenomen in de aanbiedingsbrief aan het Regionaal College Hulpverlening (artikel 36 en 39 regeling Hulpverlening Midden Gelderland, 2002). De jaarrekening BNG wordt door de raad van bestuur aan de algemene vergadering van aandeelhouders ter vaststelling overgelegd. De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders (BNG, 2005).

Hoeveelheid invloed mede afhankelijk van de stemverhoudingen

Bij al de genoemde besluiten die voorgelegd moeten worden aan bij de BNG de algemene vergadering van aandeelhouders en bij de Hulpverlening Gelderland Midden aan de raden van de deelnemende gemeenten of aan het regionaal College hulpverlening is afgesproken bij welke hoeveelheid van stemmen een besluit wordt genomen. De mate van invloed op de verbonden partij door de gemeente Arnhem wordt bepaald door de stemverhoudingen.

3.4.1.4.2 Het bewaken van de continuïteit door de eigenaar

Voor het college in de rol van eigenaar is het van belang dat de continuïteit van de verbonden partij gewaarborgd is. De gemeentelijke doelstellingen moeten worden gerealiseerd, continuïteitsproblemen kunnen deze realisatie in de weg staan. De continuïteit van de verbonden partij hangt enerzijds af van de vermogen- en liquiditeitspositie en anderzijds van de bemensing.

Vermogens en liquiditeitspositie van de verbonden partij

Zowel in de statuten van de BNG als in de regeling Hulpverlening Gelderland Midden zijn bepalingen opgenomen die van belang zijn voor de vermogenspositie van de verbonden partij.

In de regeling Hulpverlening Gelderland Midden is opgenomen dat de taken van Hulpverlening Gelderland Midden zijn verdeeld in een basis- en in een pluspakket. De kosten van de uitvoering van het basispakket worden door alle deelnemende gemeenten gedragen via de inwonersbijdrage en de kosten van het pluspakket door de deelnemende gemeente die de betreffende taken afneemt (artikel 5, regeling Hulpverlening Gelderland Midden). Het bedrag dat voor deze activiteiten verschuldigd is wordt in de begroting geraamd en bij de jaarrekening wordt het daadwerkelijk verschuldigde bedrag vastgesteld. Het verschil tussen beide bedragen wordt verrekenend (artikel 40, regeling Hulpverlening Gelderland Midden) .

In de statuten van de BNG staan een aantal bepalingen die ingaan op de vermogenspositie van de BNG. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 11(BNG, 2005) ingegaan op de uitgifte en verkrijging van aandelen in en schuldbrieven, het aangaan van een lening met een looptijd van meer dan twintig jaar op onderhandse schuldbekentenis boven een door de raad van commissarissen vastgesteld bedrag en de voorwaarden voor een zodanige lening; het nemen van een deelneming ter waarde van ten minste een vierde van het bedrag van het geplaatste kapitaal met de reserves volgens de balans met toelichting van de vennootschap, het doen van investeringen van een bedrag gelijk aan ten minste een vierde gedeelte van het geplaatste kapitaal met de reserves van de vennootschap volgens haar balans met toelichting vereisen; het doen van een voorstel tot vermindering van het geplaatste kapitaal, het verkrijgen, bezwaren en vervreemden van onroerende zaken en van andere registergoederen ten behoeve of ten laste van de vennootschap. Al de genoemde zaken moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de raad van commissarissen. In artikel 27 (BNG 2005) wordt ingegaan op een mogelijke daling van het eigen vermogen gedaald tot een bedrag gelijk aan of lager dan de helft van het gestorte en opgevraagde deel van het kapitaal. In een dergelijk geval wordt een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden ter bespreking van zo nodig te nemen maatregelen. Tot slot wordt in de artikelen 23 en 24 (BNG, 2005) ingegaan op respectievelijk de winstverdeling en de hoogte van de algemene reserve. De BNG kan aan de aandeelhouders op de voor uitkering vatbare winst slechts uitkeringen doen voorzover haar eigen vermogen groter is dan het bedrag van het gestorte deel van het kapitaal vermeerderd met de reserves die krachtens de wet moeten worden aangehouden.

Voordat de winst wordt verdeeld wordt zo mogelijk een bedrag ter grootte van tien procent (10%) van het resultaat van het boekjaar blijkens de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve; van het daarna overschietende komt aan de aandeelhouders zo mogelijk vijf procent (5%) van het nominale bedrag van hun aandelenbezit. Het overblijvende wordt uitgekeerd aan aandeelhouders in verhouding van het nominale bedrag van hun aandelenbezit, voor zover de algemene vergadering van aandeelhouders daarover niet beschikt voor reservering (artikel 23, BNG, 2005). Wanneer de algemene reserve meer dan vijftientig procent (25%) van het geplaatste kapitaal bedraagt, kan de algemene vergadering van aandeelhouders, op voorstel van de raad van bestuur en na ingewonnen advies van de raad van commissarissen, besluiten een bedrag boven die vijftientig procent geheel of gedeeltelijk aan aandeelhouders uit te keren in verhouding van het nominale bedrag van hun aandelenbezit.

Zoals reeds toegelicht in § 3.4.1.4, heb ik helaas de overige statuten niet kunnen beoordelen op de aanwezigheid van bepalingen die van belang zijn voor de vermogenspositie van de verbonden partij. Uit de twee statuten blijkt in ieder geval dat de gemeente Arnhem in de statuten bepalingen heeft op laten nemen op grond waarvan zij invloed uit kunnen oefenen of hebben geoefend op de vermogenspositie van de verbonden partij.

Risico's

Een ander belangrijk aandachtspunt voor de continuïteit is de beheersing van de bestuurlijke en financiële risico's (zie § 2.7.1.7). Ik kan hierbij onderscheid maken in twee soorten risico's. Enerzijds zijn er de risico's die de gemeente Arnhem loopt door te kiezen voor een bepaalde vorm van een verbintenis met de verbonden partij en anderzijds zijn er de risico's die de verbonden partij loopt in haar bedrijfsvoering. Wanneer dergelijke risico's zich voordoen heeft dit consequenties voor de gemeente Arnhem.

Met betrekking tot de eerstgenoemde risico's beschikt de gemeente Arnhem over een risicomanagementsysteem Naris. Met behulp van dit risicomanagementsysteem wordt berekend op basis van alle geïnventariseerde risico's wat de gewenste weerstandscapaciteit is voor de gemeente Arnhem. De risico's die voor rekening komen van de gemeente Arnhem zouden opgenomen moeten worden in dit systeem. In dit systeem zijn op dit moment met betrekking tot de verbonden partijen alleen voor Presikhaaf bedrijven en de Hulpverlening Gelderland Midden risico's opgenomen.

Met betrekking tot de risico's die de verbonden partij loopt in haar bedrijfsvoering zijn er in de beheersing twee varianten mogelijk. De verbonden partij kan zelf haar risico's beheersen of de risico's worden verdeeld over de deelnemende partijen. In de aanwezige statuten heb ik geen bepalingen kunnen vinden die een relatie hebben met de risicoverdeling en de wijze waarop de risico's worden beheerst. Respondenten gaven overigens wel aan dat er een begin zou worden gemaakt met risicomangement of dat er in documenten al over de risico's wordt gerapporteerd (zie § 3.4.2.4)

De organisatie

In de regeling Hulpverlening Gelderland Midden wordt ingegaan op de ambtelijke organisatie. In de regeling is in artikel 29 bepaald dat het regionaal college Hulpverlening een verordening³⁰ vaststelt omtrent de ambtelijke organisatie van de Hulpverlening Gelderland Midden. Verder wordt in de statuten in de artikelen 30 tot en met 34 ingegaan op de directie en het overige personeel, alsmede hun rechtspositie. Het regionaal college hulpverlening beslist omtrent de directie en het dagelijks bestuur over het overige personeel en de rechtspositie. In de statuten van de BNG zijn twee bepalingen gewijd aan personeel. Het gaat hier om artikel 11 j en k, waarbij de beëindiging van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers van de vennootschap of van een afhankelijke maatschappij tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek of een ingrijpende wijziging in arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers van de vennootschap of van een afhankelijke maatschappij aan de raad van commissarissen moet worden voorgelegd.

3.4.1.4.3 Informatievoorziening

Om de sturende taak waar te kunnen maken heeft het college zowel in haar rol als eigenaar en opdrachtgever informatie nodig over de verbonden partij. In haar rol als eigenaar heeft het college informatie nodig om haar rol als toezichthouder uit te kunnen voeren (zie § 3.4.3.4).

³⁰ De verordening heb ik niet kunnen beoordelen aangezien ik het dossier van deze verbonden partij niet in heb mogen zien (zie § 3.4.1.4)

Het college wil weten hoe de organisatie presteert, of het bestuur goed functioneert, of de risico's goed worden gemanaged en of de financiële toestand solide is (Deloitte, 2006, 28). In de rol van opdrachtgever wil zij informatie over de prestaties en de budgetbesteding (Deloitte 2006, 24).

In de aanwezige statuten (zie § 3.4.4.4) staan bepalingen omtrent de informatievoorziening opgenomen. Informatie wordt verstrekt via jaarverslagen, begrotingen en in sommige gevallen maand- of kwartaalrapportages. Daarnaast wordt informatie verstrekt via overleggen.

Jaarverslagen

Zowel in de regelingen van de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening Gelderland Midden als in de gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven staat opgenomen dat een jaarverslag aangeboden moet worden aan de raden van de deelnemende gemeenten voor 1 mei over het voorafgaande kalenderjaar. De raden van de gemeenten kunnen binnen zes weken, nadat de rekening is toegezonden, daarentegen bij het algemeen bestuur bezwaar indienen

In de statuten van de BNG is opgenomen in artikel 22 dat jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar, behoudens verlenging van deze termijn met ten hoogste zes maanden door de algemene vergadering van aandeelhouders op grond van bijzondere omstandigheden, wordt door de raad van bestuur een jaarrekening opgemaakt welke aan de algemene vergadering van aandeelhouders ter vaststelling wordt overgelegd. Tegelijk met de jaarrekening worden door de raad van bestuur het jaarverslag en de gegevens die aan die stukken ingevolge de wettelijke bepalingen moeten worden toegevoegd overlegd aan de algemene vergadering van aandeelhouders.

In de statuten en regelingen zijn geen expliciete bepalingen opgenomen over de inhoud van de jaarrekening. Er wordt in sommige gevallen wel verwezen naar wettelijke bepalingen (BNG, 2005, artikel 22, Hulpverlening Gelderland Midden, 2001, artikel 35 en 39). Dit betekent mijn inziens dat wanneer de gemeente specifieke informatie opgenomen wil hebben in het jaarverslag dat zij dit apart moet regelen.

Begrotingen

In de regeling van de gemeenschappelijke regeling Hulpverlening Gelderland Midden en de gemeenschappelijke regeling Presikhaaf Bedrijven (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006) zijn bepalingen opgenomen omtrent de begroting. In de statuten van de BNG zijn geen hierover bepalingen opgenomen. De statuten van de Grondbank Midden Gelderland en de stichting Horeca activiteiten Muis Sacrum / Schouwborg heb ik niet kunnen beoordelen (zie § 3.4.1.4). Wel heb ik in het dossier van de grondbank bedrijfsplannen kunnen vinden. Deze bedrijfsplannen zijn voorzien van een begroting. Ik kan niet beoordelen of deze informatievoorziening via de statuten is geregeld of dat de begroting op verzoek van aandeelhouders wordt gemaakt.

In artikel 36 van de regeling van De Hulpverleningsdienst staat opgenomen dat er jaarlijks een ontwerpbegroting wordt opgesteld, alsmede een meerjarenbegroting voor een periode van vier jaren, waarvan het begrotingsjaar als eerste jaar geldt. De Hulpverleningsdienst legt deze ontwerpen aan het Dagelijks bestuur voor en het Dagelijks bestuur zendt het ontwerp onder begeleiding van een nota van bemerkingen aan de raden van de deelnemende gemeenten door tussenkomst van de colleges van burgemeester en wethouders. Soortgelijke bepalingen zijn opgenomen in de regeling van werkvoorzieningschap Presikhaaf bedrijven (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006).

Net als bij de jaarrekening heb ik in de statuten en regelingen geen expliciete bepalingen kunnen vinden over de inhoud van de begroting.

Overige rapportages

In de statuten van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden is in artikel 15 (Hulpverleningsdienst Gelderland Midden, 2001) opgenomen dat aan de raden van de deelnemende gemeenten een informatiebulletin wordt verstrekt. Uit de dossiers van de gemeenschappelijke regeling Presikhaaf Bedrijven blijkt ook dat er een maandbericht wordt opgesteld. Aangezien ik de statuten niet heb kunnen beoordelen kan ik niet herleiden of deze vorm van informatieverstrekking in de statuten wordt genoemd. Met betrekking tot het informatiebulletin Hulpverlening Gelderland Midden is niet in de statuten opgenomen welke informatie in het informatiebulletin wordt verstrekt.

Het maandbericht Presikhaaf Bedrijven omvat algemene informatie, informatie over de personele bezetting, het ziekteverzuim, informatie over de indicatiestelling en financiële informatie. Uit het rapport van de rekenkamer Bouwen op vertrouwen (rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006:18) en uit mijn interviews blijkt dat Presikhaaf bedrijven vanaf 2004 op het verzoek van het Dagelijks bestuur ook kwartaalrapportages maakt. In deze kwartaalrapportages wordt ingezoomd op de algemene ontwikkelingen, de financiële ontwikkelingen, de sociale ontwikkelingen (personele bezetting, ziekteverzuim, aanmelding en indicatiestelling) en resultaten per bedrijf.

Een respondent gaf aan dat er ook tussenrapportages worden gemaakt door de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden. Deze rapportages worden niet voorgelegd aan de raad en zullen dus waarschijnlijk net als de kwartaalrapportages Presikhaaf bedrijven zijn bestemd voor het dagelijks bestuur. Uit de statuten van de hulpverlening Gelderland midden blijkt deze vorm van informatieverstrekking niet. In het bedrijfsplan van de Grondbank Midden Gelderland wordt beleidsmatig ingezoomd op de resultaten van het eerste halfjaar (Grondbank Midden Gelderland, 2006). Van de overige in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen heb ik geen informatie kunnen vinden over overige rapportages.

Inlichtingenplicht

Zowel in de regeling van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001: Art. 15) als in de regeling van de werkvoorziening Presikhaaf bedrijven (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006: 20) zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan de raden van de deelnemende gemeenten ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door hem gevoerde en te voeren beleid nodig is mogen worden opgevraagd. Aan een zelfde verzoek moeten de leden van het Dagelijks bestuur voldoen aan de leden van het Algemeen Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur geven het Algemeen Bestuur ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het Dagelijks Bestuur te voeren en gevoerde bestuur nodig is. Daarnaast verstrekt het dagelijks bestuur, desgevraagd door een of meer colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten, alle gevraagde inlichtingen, voor zover niet strijdig met het openbaar belang (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006, Hulpverlening Gelderland Midden, 2001).

Overleg structuren

Overleg is een vorm van informatieoverdracht. In de statuten van de BNG en de regeling van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden zijn bepalingen opgenomen waarin afgesproken wordt op welke wijze overleggen plaatsvinden. In het geval van de BNG wordt een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden zo vaak dit door de raad van commissarissen, de raad van bestuur of ten minste drie commissarissen, een lid van de raad van bestuur of ten minste tien aandeelhouders, wordt nodig geacht en schriftelijk aan de raad van bestuur en aan de raad van commissarissen met opgave van de te behandelen punten wordt verzocht. wordt aan een dergelijk verzoek niet voldaan in dier voege dat de vergadering binnen een maand wordt gehouden dan is de verzoeker of zijn de verzoekers gerechtigd zelf de vergadering bijeen te roepen. Deze vergadering voorziet zelf bij volstreekte meerderheid van stemmen in haar presidium en secretariaat (BNG, 2005).

In het geval van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden vergadert het Dagelijks bestuur zo vaak als de Voorzitter of tenminste twee leden dit nodig vinden. De agenda voor deze vergaderingen van het Dagelijks bestuur wordt in afschrift aan de leden van het Regionaal college Hulpverlening (algemeen bestuur) verzonden. Dit geldt ook voor de besluitenlijst. Deze wordt een week na elke vergadering van het Dagelijks bestuur aan de leden van het Regionaal college en aan de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten toegezonden. Deze besluitenlijst vermeldt alle besluiten van het Dagelijks bestuur, behoudens wanneer door publicatie de privacy van personen wordt geschonden. Volgens artikel 13 vergadert het Regionaal college Hulpverlening jaarlijks tenminste tweemaal en wanneer de Voorzitter of het Dagelijks bestuur dit nodig vindt, of tenminste éénvijfde van het aantal leden - onder opgave van redenen - daarom schriftelijk verzoekt. Van de overige in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen heb ik geen informatie kunnen vinden over de overlegvormen die zijn vastgelegd in de statuten (zie § 3.4.1.4)

Naast deze formele overleggen vinden er volgens de respondenten ook nog allerlei informele overleggen plaats. Zo gaf een respondent aan dat hij contractbesprekingen voert met de controller en de directeur van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden. Een respondent gaf aan in relatie tot de werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven dat ze overlegt met de directeur en met betrekking tot de Grondbank Midden Gelderland dat er zelfs overleggen plaats vinden met medewerkers van de grondbank, bijvoorbeeld de boekhouder.

Informatieprotocol of statuut

In § 2.7.3.6 is aangegeven dat op rijksniveau de informatie uitwisseling met zelfstandige bestuursorganen veelal geregeld is in een informatieprotocol of informatiestatuut.

Ik heb in de voor mijn onderzoek gebruikte dossiers geen informatieprotocol of informatiestatuut kunnen vinden. Wel is in het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven aangegeven dat het nodig is om op basis van de gemeenschappelijke regeling een aantal kwesties nader te regelen, bijvoorbeeld in een informatie- en toezichtstatuut waarin voorwaarden voor de door WagenaarHoes onderscheiden zes processen (zie § 2.7.3.7) worden geborgd (Gemeente Arnhem 2005-2).

3.4.1.4.4 Beïnvloedingsmogelijkheden

Wanneer blijkt dat met de verbonden partij bijvoorbeeld de gemeentelijke doelstellingen niet zijn te realiseren of worden gerealiseerd dat moet er door de eigenaar en opdrachtgever ingegrepen kunnen worden. In de aanwezige statuten en regelingen staan met name bepalingen opgenomen om het contract te wijzigen of om de samenwerking te beëindigen.

Wijziging van het contract

In artikel 45 van de regeling Hulpverlening Gelderland Midden zijn de bepalingen opgenomen om de regeling te kunnen wijzigen. Zowel het dagelijks bestuur als het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeente kunnen aan het regionaal college hulpverlening (Algemeen Bestuur) voorstellen doen. Wanneer het Regionaal college Hulpverlening wijzigingen van de regeling wenselijk acht dan doet het Dagelijks bestuur het door het regionaal college hulpverlening vastgestelde voorstel toekomen aan de raden, de colleges van B en W van de deelnemende gemeenten. Een wijziging komt tot stand gekomen wanneer de raden en colleges van B en W van tenminste viervijfde van de deelnemende gemeenten met een totaal inwonertal van meer dan de helft van het totaal inwonertal van de gemeenten zich daarvoor hebben verklaard (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001).

In artikel 25 van de statuten van de BNG (BNG, 2005) staat beschreven dat besluiten tot wijziging van de statuten van de vennootschap kunnen slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin meer dan de helft van het geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en voorts ten minste twee derde van de geldig uitgebrachte stemmen zich voor de voorgestelde wijziging of ontbinding verklaren.

Naast het wijzigen van de statuten zijn er in de regeling van de Hulpverlening Gelderland Midden bepalingen opgenomen om voorstellen te doen voor het wijzigen van de uitvoeringstaken. Wanneer het Regionaal college Hulpverlening de voorgestelde wijziging wenselijk acht - hetgeen tenminste een meerderheid vereist van tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen - doet het Dagelijks bestuur het door het Regionaal college Hulpverlening vastgestelde voorstel toekomen aan de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Een wijziging komt tot stand wanneer de raden en de colleges van B en W tenminste viervijfde van de deelnemende gemeenten met een totaal inwonertal van meer dan de helft van het totaal aantal inwoners in het gebied zich daarvoor hebben verklaard (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001).

De samenwerking beëindigen

De samenwerking beëindigen bij een gemeenschappelijke regeling kan door middel van uittreding of het opheffen van de gemeenschappelijke regeling. In het geval van een vennootschap kan de samenwerking worden beëindigd door de aandelen te verkopen of de vennootschap op te heffen.

Uittreden

In artikel 43 van de regeling Hulpverlening Gelderland Midden (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001) staat dat een deelnemende gemeente uit de regeling kan treden bij een daartoe strekkend en gelijkkluidend besluit van de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de desbetreffende gemeente. Bij uittreding stelt het Regionaal college Hulpverlening de verplichtingen van de uittredende gemeente vast. Als uitgangspunt geldt dat de kosten die rechtstreeks gevolg zijn van uittreding, aan de uittredende gemeente in rekening worden gebracht. Als kosten van uittreden gelden in elk geval de kosten verbonden aan de inkrimping van de personeelsformatie van de hulpverleningsdienst ten gevolge van de uittreding van de gemeente, waarbij een afvloeiingsperiode van vier jaren wordt aangehouden.

Opheffing

In artikel 46 van de regeling Hulpverlening Gelderland Midden (Hulpverlening Gelderland Midden, 2001) staat dat de regeling wordt opgeheven wanneer de raden, de colleges van burgemeester en wethouders van tenminste viervijfde deel der gemeenten, waarin tenminste viervijfde van het totale aantal inwoners van de deelnemende gemeenten woonachtig is, daartoe besluiten

In artikel 25 van de statuten van de BNG (BNG, 2005) staat beschreven dat besluiten tot ontbinding van de vennootschap kunnen slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin meer dan de helft van het geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en voorts ten minste twee derde van de geldig uitgebrachte stemmen zich voor de voorgestelde wijziging of ontbinding verklaren.

Ingrijpen

In de aanwezige contracten heb ik geen bepalingen kunnen vinden voor het nemen van corrigerende maatregelen (zie § 3.4.3.3).

3.4.1.4.5 Taken

Om de gemeentelijke doelstellingen te kunnen bereiken wil de gemeente haar voorgenomen beleidsoutput (effecten) realiseren. Om dit te kunnen realiseren moeten producten, diensten/activiteiten door verbonden partij worden geleverd.

Voor zover ik alle contracten heb kunnen beoordelen (zie § 3.4.1.4) is in de contracten een omschrijving opgenomen van de taken die de verbonden partij uitvoert. In de statuten van de privaatrechtelijke verbonden partijen betrokken in mijn onderzoek worden de taken weergegeven als doel.

In onderstaande kaders heb ik ter illustratie de taken weergegeven uit de Regeling Hulpverlening Gelderland Midden (publiekrechtelijk) en de NV. Bank Nederlandse gemeenten (privaatrechtelijk)

Artikel.3.1 De Hulpverlening De Hulpverlening Gelderland Midden behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de openbare veiligheid, de hulpverlening en de volksgezondheid, voor zover deze belangen door aard en schaal in belangrijke mate het gebied bestrijken, zulks met inachtneming van hetgeen in deze regeling nader is bepaald met betrekking tot de bevoegdheden van de Hulpverlening Gelderland Midden.

Artikel 3.2. De behartiging van de in het eerste lid genoemde belangen vindt - met behoud van de eigen plaatselijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de besturen en de brandweerkorpsen van de deelnemende gemeenten - met name plaats door:

- a. het onder alle omstandigheden bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van werkzaamheden ter zake van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand, het beperken en bestrijden van rampen;*
- b. het doelmatig organiseren en coördineren van de ambulancehulpverlening;*
- c. het bevorderen van een goede hulpverlening bij ongevallen en de voorbereiding van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening bij rampen;*
- d. het bevorderen van de totstandkoming van collectieve preventie (volksgezondheid) en de continuïteit daarvan en van de samenhang binnen de collectieve preventie, alsmede de afstemming tussen de collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg en voorts de uitvoering van de collectieve preventie betreffende infectieziekten en ter zake van de gezondheidsrisico's voor jeugdigen.*

In het kader van de in artikel 3 bedoelde behartiging van belangen is de Hulpverlening Gelderland Midden belast met de instelling en instandhouding van de Hulpverleningsdienst Gelderland Midden, welke dienst tenminste omvat de uitvoeringstaken van:

- a. de Regionale Brandweer Gelderland Midden;*
- b. de Regionale Ambulance Voorziening Gelderland Midden;*
- c. de Centrale Post Ambulancevervoer Gelderland Midden;*
- d. de Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst Gelderland Midden.*
- e. de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen Gelderland Midden; een en ander conform hetgeen in, danwel op grond van vigerende wetgeving is bepaald*

Tussen de Hulpverlening Gelderland Midden en de onderscheiden deelnemende gemeenten kan middels bilaterale afspraken in het bijzonder worden vastgelegd de aard en omvang van aansluitende diensten, die binnen het raam van de in lid 1 genoemde bevoegdheden door de Hulpverlening Gelderland Midden aan de betreffende deelnemende gemeente worden verleend.

Bron: Uit Regeling Hulpverlening Gelderland Midden 2002 (2001)

Artikel 2.1 De vennootschap heeft ten doel de uitoefening van het bedrijf van bankier ten dienste van overheden.

Artikel 2.2. In het kader van haar in lid 1 omschreven doel houdt de vennootschap zich onder meer bezig met het aantrekken en uitzetten van gelden, het op andere wijze verlenen van kredieten, het stellen van garanties, het verzorgen van het betalingsverkeer, het verrichten van valutatransacties, het adviseren en bemiddelen bij de uitgifte van en de handel in effecten, het bewaren, beheren en administreren van effecten en andere vermogensbestanddelen ten behoeve van derden, alsmede het oprichten van en deelnemen in andere ondernemingen en/of rechtspersonen, wier doel in verband staat met of bevorderlijk is voor het hiervoor gestelde. De vennootschap is bevoegd tot het verrichten van al hetgeen onmiddellijk of middellijk voor haar doel bevorderlijk kan zijn.

Artikel 2.3. Onder overheden als bedoeld in het eerste lid worden verstaan:

a. Nederlandse gemeenten en andere publiekrechtelijke rechtspersonen bedoeld in artikel 1, de leden 1 en 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;

b. de Europese Gemeenschappen en andere rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen waaraan krachtens de verdragen oprichting van de Europese Gemeenschappen een deel van de taak van de Europese Gemeenschappen is opgedragen;

c. lidstaten van de Europese Gemeenschappen en andere rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen waaraan krachtens de wet van zodanige lidstaat een deel van de overheidstaak van die lidstaat is opgedragen;

d. privaatrechtelijke rechtspersonen:

- waarvan de helft of meer van de bestuurders middellijk of onmiddellijk door een of meer van de onder a, b en c van dit lid bedoelde lichamen wordt benoemd;

en/of

- waarvan de helft of meer van het aandelenkapitaal middellijk of onmiddellijk door een of meer van de onder a, b en c bedoelde lichamen wordt verschaft; en/of - waarvan de inkomstenkant van het budget voor de exploitatie voor de helft of meer middellijk of onmiddellijk door een of meer van de onder a, b en c bedoelde lichamen wordt verschaft of zeker gesteld op grond van een door een of meer van die lichamen vastgestelde regeling, verordening of wet;

en/of

- waarvan het budget voor de exploitatie middellijk of onmiddellijk door een of meer van de onder a, b en c bedoelde lichamen wordt vastgesteld of goedgekeurd op grond van een door een of meer van die lichamen vastgestelde regeling, verordening of wet;

en/of

- waarvan de verplichtingen jegens de vennootschap middellijk of onmiddellijk door een of meer van de onder a, b en c bedoelde lichamen worden gegarandeerd, dan wel zullen worden gegarandeerd krachtens een door een of meer van die lichamen vastgestelde regeling, verordening of wet, onder welke verplichtingen zijn begrepen niet gegarandeerde verplichtingen uit voorfinanciering of anderszins waaruit na novatie verplichtingen resulteren die door een of meer van die lichamen zullen worden gegarandeerd krachtens een door een of meer van die lichamen vastgestelde regeling, verordening of wet;

en/of

- die krachtens een door een of meer van de onder a, b en c genoemde lichamen vastgestelde regeling, verordening of wet, een deel van de overheidstaak uitvoeren.

Bron Uit statuten NV. Bank der Nederlandse gemeenten

De in de statuten of regelingen genoemde taken zouden moeten bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Ik heb niet goed kunnen beoordelen of met de in de statuten genoemde taken de gemeentelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. In de meerjarenprogrammabegroting van de gemeente worden de beleids- en maatschappelijke doelen van de gemeente verwoord. In deze deelprogramma's wordt alleen in deelprogramma 4.1 (zie § 3.3.2) een relatie gelegd met een van de in mijn onderzoek betrokken partijen. Helaas beschik ik van deze verbonden partij niet over de statuten. Bij het jaarverslag 2006 (gemeente Arnhem, 2007) is bijvoorbeeld in de voor de raad ter inzage tabel per verbonden partij een kopje beleidsinformatie opgenomen waarin de omschrijving van de prestatiebijdrage aan het programma van de meerjarenprogrammabegroting neergezet zou moeten worden. De tabel is op dit onderdeel alleen bij de Bank Nederlandse gemeenten gevuld en niet voor de overige in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen. Wat betreft de omschreven prestatiebijdrage "De jaarlijkse dividenduitkering van BNG is een structureel dekkingsmiddel in de begroting" zou ik ruimdenkend kunnen zeggen dat met de genoemde bankiertaken in de taakomschrijving in de statuten, de waarde van de aandelen beïnvloed wordt op grond waarvan het dividend wordt uitgekeerd. Op grond van deze opvatting kan ik zeggen dat de doelstelling wordt gerealiseerd, echter dit is niet gebaseerd op feiten.

3.4.1.4.6 Afspraken over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten

Zoals beschreven in § 2.7.3.4 wordt een verbonden partij gefinancierd uit de gemeentelijke middelen. Een zo efficiënt en effectief mogelijke besteding van deze middelen is dan ook op zijn plaats. Er moeten dus afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties door de verbonden partij en over het budget dat de verbonden partij hiervoor krijgt.

Prestaties

In de statuten van de BNG staan geen bepalingen opgenomen die ingaan op de te leveren prestaties en de financiering van de activiteiten. In de regeling van de Hulpverlening Gelderland Midden wordt in artikel 5 wel ingegaan op de te leveren prestaties en de financiering hiervan (zie ook § 3.4.1.4.2). De taken van de hulpverleningsdienst Gelderland Midden zijn onderverdeeld in een basispakket en een pluspakket. De inhoud van het basispakket wordt vastgesteld overeenkomstig hetgeen dan wel op grond van vigerende wetgeving aan gemeenten is opgedragen. Wanneer een gemeente producten en diensten uit het pluspakket afneemt dan dient daarvoor tussen de gemeente en de hulpverlening Gelderland Midden een overeenkomst te worden gesloten.

Voor de overige in mijn onderzoek betrokken partijen heb ik op grond van de afwezigheid van de statuten (zie § 3.4.1.4) niet na kunnen gaan of er afspraken zijn opgenomen over de te leveren prestaties in de statuten. Uit de bijlage verbonden partijen van het jaarverslag van de gemeente Arnhem is te herleiden dat de stichting Horeca activiteiten Muis Sacrum /schouwburg wordt aangestuurd met een managementcontract dat de looptijd heeft van een jaar. De grondbank midden Gelderland heeft een aantal producten benoemd, deze worden zowel op de website als in het bedrijfsplan van de grondbank genoemd. Voor de producten keuren, opslag en verwerking heeft zij zelfs leveringsvoorwaarden(www.greepopgrond.nl).

Budgetten

De gemeente kan het budget aan de verbonden partij verstrekken op basis van de afspraken in het managementcontract of in de vorm van een subsidie. De gemeente Arnhem verstrekt conform de paragraaf subsidies in de Meerjarenprogrammabegroting, 2 soorten subsidies:

1. Subsidies op basis van subsidieregelingen. Op basis van de Algemene Subsidieverordening zijn verschillende subsidieregelingen vastgesteld. Hiermee is een wettelijke en rechtmatige grondslag gecreëerd voor deze subsidies. Op basis van vooraf bepaalde criteria worden subsidies verdeeld en toegewezen aan de betrokken instellingen
2. Begrotingssubsidies. De algemene wet bestuursrecht bepaalt dat wanneer in de begroting een subsidieontvanger vermeld staat en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, er geen ander wettelijk voorschrift nodig is. Met name subsidies aan de grote instellingen worden op deze wijze verstrekt.

In relatie tot de verbonden partijen zou de gemeente Arnhem op basis van de verordening nadere regels vast kunnen stellen voor het verstrekken van een subsidie aan een subsidieaanvrager, waaronder een verbonden partij. De gemeente Arnhem zou dus per verstrekking van een subsidie aan een verbonden partij vaststellen welke prestaties hier tegenoverstaan en deze opnemen in de beschikking.

De gemeente Arnhem heeft voor zover ik dit heb kunnen beoordelen geen subsidierelatie met de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen. In de paragraaf subsidies van de meerjarenprogrammabegroting 2007-2010 (gemeente Arnhem 2006) wordt zelf aangegeven dat de bijdragen aan Hulpverlening Gelderland Midden en Werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven zijn hierin niet zijn inbegrepen, omdat deze onder een gemeenschappelijke regeling vallen.

De gemeente Arnhem verstrekt dus de budgetten ten aanzien van de in dit onderzoek betrokken partijen aan de hand van het contract. In de statuten van de regeling Hulpverlening Gelderland Midden staat bijvoorbeeld dat de kosten van de uitvoering van het basispakket worden door alle deelnemende gemeenten worden gedragen via de inwonersbijdrage. Betaling vindt plaats op grond van deze bepaling. Daarnaast neemt de gemeente Arnhem producten en diensten uit het pluspakket van de HGM af. Hiervoor behoort volgens de regeling een contract opgesteld te worden met HGM. Een respondent gaf aan dat contract tot op heden niet officieel getekend is. Het gevaar bestaat dat er onduidelijkheden bestaan over de te leveren producten en diensten en de bijbehorende afrekening.

3.4.1.4.7 Afspraken over de meetbaarheid van prestaties

Wanneer er afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties door de verbonden partij en over het budget dat de verbonden partij hiervoor krijgt dan wil je als opdrachtgever graag bewaken of de verbonden partij de prestaties ook daadwerkelijk levert. Er moeten dus meetbare kwalitatieve afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. In de aanwezige statuten die ik heb kunnen beoordelen voor mijn onderzoek zijn geen bepalingen opgenomen, waarin staat op welke wijze de prestaties van de verbonden partij worden gemeten. Ook de eventuele contracten (bijvoorbeeld HGM) heb ik niet kunnen beoordelen op deze afspraken.

De afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden vaak in kengetallen en prestatie-indicatoren uitgedrukt (zie § 2.7.3.5). Zoals in de bovenstaande alinea reeds aangegeven heb ik in de statuten geen bepalingen kunnen vinden over de meetbaarheid van de prestaties. In mijn interview heb ik gevraagd of er gebruik werd gemaakt van kengetallen om de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer weer te geven. De respondenten gaven aan dat afspraken niet in kengetallen worden uitgedrukt. Zowel in de begroting als in de jaarrekening worden wel kengetallen weergegeven, bijvoorbeeld in het geval van Presikhaaf bedrijven het aantal mensen dat gebruik maakt van de voorziening en bij de Grondbank bijvoorbeeld de verwerkte tonnen grond. Respondenten gaven aan dat we op dit vlak wel zouden kunnen verbeteren.

3.4.2 De instrumenten voor het beheersen op afstand in Arnhem

Beheersen bestaat uit een stelsel maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen van de gemeente Arnhem en de afspraken over de te leveren producten en diensten realiseert (zie § 2.6.3.1). Het gaat hier om de instrumenten waarmee het college kan beoordelen of de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de overige vastgelegde afspraken realiseert.

Om te beoordelen of de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen en de productie realiseert is informatie nodig.

3.4.2.1 Informatievoorziening

Informatie wordt volgens § 3.4.1.4.3 verstrekt via jaarverslagen, begrotingen en in sommige gevallen maand- of kwartaalrapportages. Daarnaast wordt informatie verstrekt via overleggen.

Aanwezigheid van documenten

Op grond van dossieronderzoek en interviews blijkt dat de in de statuten en regelingen opgenomen afspraken omtrent de informatievoorziening worden nageleefd. Van de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen heb ik met uitzondering van de stichting Horeca activiteiten Musis Sacrum / Schouwburg jaarverslagen kunnen vinden in de dossiers of op de websites van de betreffende verbonden partij, waarvan ik de dossiers niet in heb mogen zien. Begrotingen heb ik kunnen vinden van de gemeenschappelijke regelingen Werkvoorziening Presikhaaf bedrijven en de Hulpverlening Gelderland Midden en van de Grondbank Midden Gelderland. Op basis van de interviews en dossieronderzoek blijkt dat de Werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven en de Hulpverlening Gelderland midden beschikken ook tussenrapportages opstellen.

Voldoen de rapportages aan de gestelde eisen

In § 3.4.1.4.3 heb ik geconstateerd dat in de statuten en regelingen van de in het onderzoek betrokken verbonden partijen geen expliciete bepalingen zijn opgenomen over de inhoud van de jaarrekening en de begroting. Er wordt in sommige gevallen wel verwezen naar wettelijke bepalingen (BNG, 2005, artikel 22, Hulpverlening Gelderland Midden, 2001, artikel 35 en 39). Aangezien in alle gevallen de accountant aan de jaarrekeningen van de verbonden partijen een goedkeurende verklaring heeft gegeven ga ik er vanuit dat de rapportages in ieder geval voldoen aan de wettelijke bepalingen. Dit staat los van de vraag of de documenten waarin informatie wordt verstrekt over het reilen en zeilen van de verbonden partij ook die informatie bevatten op grond waarvan kan worden beoordeeld of de gemeentelijke doelstellingen worden bereikt, of de budgetafspraken worden gerealiseerd, wat de stand van zaken is met betrekking tot de te leveren prestaties door de verbonden partij etc. In § 3.4.1.4.7 heb ik geconstateerd dat er in de statuten geen bepalingen zijn opgenomen over de meetbaarheid van de prestaties.

In de praktijk valt te constateren op basis van dossieronderzoek en interviews dat er met name in de begrotingen en jaarrekeningen over de financiën, de organisatie en de bedrijfsvoering wordt gerapporteerd. Wanneer er over de prestaties wordt gerapporteerd kan ik niet beoordelen of over alle prestaties die de verbonden partij moet leveren wordt gerapporteerd. In tabel 11 is een overzicht opgenomen met daarin de gegevens waarover in het informatiedocument wordt gerapporteerd (zie tabel 11)

Uit de interviews blijkt dat niet altijd op alle punten wordt gerapporteerd. Als voorbeeld werd de Hulpverlening Gelderland Midden genoemd. "De hulpverlening Gelderland midden rapporteert in haar tussenrapportages nog niet op alle onderdelen van het takenpakket volksgezondheid. Bovendien verschijnen de rapportages met wisselende frequenties, ze zijn zeer kwantitatief van aard en laten wat betreft de kwaliteit van de informatie grote verschillen zien".

Daarnaast is het ook de vraag of de gemeente Arnhem iets kan met de geboden informatie (zie ook § 3.4.2.2). De rekenkamer heeft bijvoorbeeld met betrekking tot de jaarverslagen van Presikhaaf Bedrijven geconstateerd dat de weergave van het subsidieresultaat in de jaarverslagen divers wordt weergegeven. In de jaren 1998-2001 betreft deze ratio de rijkssubsidie minus de werkelijke salariskosten Sociale Werkplaats (SW). In de jaarverslagen 2002 en 2003 worden ook de SW gerelateerde personeelskosten in mindering gebracht. In het jaarverslag 2002 worden met terugwerkende kracht op deze manier de subsidieresultaten over de jaren 1999-2001 ook negatief. In het jaarverslag 2004 worden naast de werkelijke SW –salariskosten de reiskosten woon werkverkeer van het SW –personeel in mindering gebracht op de rijkssubsidie om tot het subsidieresultaat te komen. (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006:17) Uit het jaarverslag van de Hulpverlening Gelderland midden is bijvoorbeeld niet af te leiden wat de gemeentelijke bijdrage voor het basis- en pluspakket van de gemeente Arnhem is geweest. Er wordt slechts weergegeven wat de inwonerbijdrage is.

Tabel 11 Informatie in de begrotingen van de verbonden partijen.

<i>Verbonden partij</i>		<i>Financiën</i>	<i>Operationele informatie</i>	<i>Bedrijfsvoering</i>	<i>Prestaties</i>
Hulpverlening Gelderland Midden					
	Begroting	ja	ja	ja	ja (volledig dekkend?)
	Tussenrapportage	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Jaarrekening / verslag	ja	ja	ja	ja (niet volledig dekkend)
Werkvoorziening Midden Gelderland Presikhaaf bedrijven					
	Begroting	ja	ja	ja	ja (volledig dekkend ?)
	Tussenrapportage	ja	ja	ja	ja (volledig dekkend ?)
	Jaarrekening / verslag	ja	ja	ja	ja (volledig dekkend ?)

<i>Verbonden partij</i>		<i>Financiën</i>	<i>Operationele informatie</i>	<i>Bedrijfsvoering</i>	<i>Prestaties</i>
Bank Nederlandse Gemeenten					
	Begroting	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Tussenrapportage	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Jaarrekening / verslag	ja	ja	ja	ja
Grondbank Midden Gelderland BV					
	Begroting	ja	ja	ja	ja (volledig dekkend ?)
	Tussenrapportage	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Jaarrekening / verslag	ja	ja	ja	gedeeltelijk
Stichting Horeca activiteiten Musis Sacrum / schouwborg					
	Begroting	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Tussenrapportage	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
	Jaarrekening / verslag	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend

Zijn rapportages betrouwbaar

Bij het constateren van het genoemde voorbeeld met betrekking tot weergave van het subsidieresultaat in de jaarverslagen stel je jezelf al snel de vraag of de gepresenteerde informatie betrouwbaar is. In het bovengenoemde geval zijn de gegevens betrouwbaar echter de presentatie leidt tot verwarring. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rapportages heb ik geconstateerd dat aan alle jaarverslagen die ik heb gevonden in de dossiers een accountantsverklaring is toegevoegd. De overige rapportages worden niet voorzien van een accountantsverklaring.

Inlichtingenplicht

Wanneer de raad en het college de informatie over de verbonden partij onvoldoende vinden dan kunnen zij in het geval van een gemeenschappelijke regeling gebruik maken van hun recht om ongevraagd alle informatie die nodig is voor een juiste beoordeling van het door de verbonden partij gevoerde en te voeren beleid op te vragen. Uit onderzoek van de rekenkamer naar de verbonden partij Presikhaaf Bedrijven blijkt dat de deelnemende gemeenten onvoldoende gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot het tijdig opvragen van informatie die de gemeenschappelijke regeling hen bood (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006).

3.4.2.2 Beoordelen van de informatie

Wanneer de gemeente over de informatie beschikt dan zal deze informatie beoordeeld moeten worden om te kunnen oordelen of de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de overige vastgelegde afspraken realiseert. Op grond van mijn dossieronderzoek en de door mij gehouden interviews heb ik geconstateerd dat er een aantal knelpunten zijn met betrekking tot het beoordelen van de gegevens van de verbonden partij.

1. Er bestaat soms onduidelijkheid waar in de gemeentelijke organisatie de gegevens moeten worden beoordeeld
2. Er is soms onvoldoende tijd en knowhow om stukken te voorzien van ambtelijk advies
3. Er is soms geen sprake van onafhankelijke advisering

Ad. 1 Waar in de organisatie worden gegevens voorzien van een advies

Met name in de aanloop naar mijn dossieronderzoek en voorbereiding op de interviews heb ik gemerkt dat het niet altijd even duidelijk was wie ambtelijk betrokken was bij een verbonden partij. Inmiddels is bij het jaarverslag 2006 in de bijlage bij de paragraaf verbonden partijen (Gemeente Arnhem, 2007) een lijst opgenomen met ambtelijke contactpersonen. Er wordt echter niet omschreven welke rol de contactpersonen hebben in relatie tot de verbonden partij. Ook tijdens mijn interviews heb ik gemerkt dat er ook op bestuurlijk niveau onduidelijkheid bestaat over wie ambtelijk adviseert. Een respondent gaf aan met betrekking tot de Stichting Horeca Activiteiten Musis Sacrum / Schouwburg dat de respondent eigenlijk geen idee had wie ambtelijk iets doet met de informatie van de verbonden partij. Een andere respondent gaf aan dat met betrekking tot de advisering over de HGM er veel functionarissen vaak fragmentarisch bij de advisering zijn betrokken. "Afstemming onderling vindt niet gestructureerd plaats". De respondent gaf aan dat het niet helder is wie binnen de gemeente probleemeigenaar is. In de dossiers heb ik alleen met betrekking tot de begroting en jaarrekeningen van de verbonden partijen adviseringsstukken in de vorm van collegevoorstellen en commissiebrieven kunnen vinden. In het dossier van de Grondbank heb ik enkele memo's aangetroffen die ingaan op een agendapunt van de Algemene vergadering van aandeelhouders.

Ad.2 Onvoldoende tijd en knowhow om stukken te voorzien van ambtelijk advies

Zowel in de rapporten van de rekenkamer als uit de interviews blijkt dat er soms te weinig tijd is om stukken te voorzien van een ambtelijk advies. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om stukken voor vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur. De stukken komen meestal enkele dagen voorafgaande aan de vergadering en zijn daarom slechts in beperkte mate voorzien van ambtelijk commentaar (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006: 16)

Naast het korte tijdsbestek waarin een ambtelijk advies moet worden uitgebracht, ontbreekt ambtelijk ook nog wel eens aan knowhow om de stukken van een goed advies te voorzien. In de risico-analyse werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de dienst Inwonerszaken geen formele advieslijn heeft naar het Dagelijks Bestuur en in voorkomende gevallen dan ook niet beschikt over de bredere context waarin voorstellen worden gedaan. Dat legt beperkingen op aan de kwaliteit van de advisering (Gemeente Arnhem, 2005-1). Een respondent gaf aan dat in relatie tot de bedrijfsvoering er twijfels zijn of de mensen die ambtelijk adviseren voldoende inzicht hebben. "In veel gevallen heb je een waarde-oordeel nodig over de stukken en daarvoor zijn de mensen vrij vertaald niet capabel". Een andere respondent vraagt zich in deze context af of de gemeente Arnhem überhaupt de deskundigheid in huis heeft.

Ad 3. Onafhankelijke advisering

Net als bij knelpunt twee blijkt ook het knelpunt van de onafhankelijke advisering zowel uit de interviews als uit de rapporten van de rekenkamer. In dit knelpunt ligt er een relatie met het eerst genoemde knelpunt, de onduidelijkheid waar in de organisatie de stukken van advies worden voorzien. Een respondent gaf bijvoorbeeld aan dat voor de Grondbank de stukken zowel werden beoordeeld door de dienst Stadsbeheer als de Concernstaf. Een andere respondent gaf aan dat de advisering met betrekking tot Presikhaaf Bedrijven afhankelijk van het soort vragen soms wel bij de dienst Inwonerszaken past en soms wanneer het gaat om inhoudelijke zaken ook helemaal niet. In dit soort gevallen heeft de respondent behoefte aan onafhankelijk advies. Aan de hand van deze opmerkingen constateer ik dat de werkwijze met betrekking tot de advisering divers is. In het geval van de Grondbank Midden Gelderland wordt onderscheid gemaakt in de beleidsmatige advisering door de dienst Stadsbeheer en voor de beoordeling van de begroting en de rekening wordt advies ingewonnen van de Concernstaf. In het geval van Presikhaaf bedrijven adviseert slechts een dienst zowel beleidsinhoudelijk als over de rapportages.

Met betrekking tot de onafhankelijke advisering merkte een respondent op dat op de beoordeling van stukken spanning ligt wanneer door twee diensten met onderling verschillende belangen naar de stukken wordt gekeken.

Een ander knelpunt met betrekking tot de onafhankelijke advisering bestaat in de relatie tot de gemeenschappelijke regelingen. Zowel in het rapport van de rekenkamer (rekenkamercommissie gemeente Arnhem, 2006) als de in de risicoanalyse Werkvoorziening Presikhaaf bedrijven (gemeente Arnhem 2005) wordt geconstateerd dat de dienst het college adviseert waarin ook de portefeuillehouder zit die voorzitter is van het Dagelijks Bestuur en in die rol de belangen moet behartigen van de deelnemende gemeenten. Het risico bestaat dat de advieslijn naar het college via de portefeuillehouder niet geheel open is. Er dus kan sprake zijn van een petten-probleem voor de betrokken bestuurder.

Integraal verslag gedaan aan college en raad

Evenals bij de werkwijze omtrent het beoordelen van stukken heb ik geconstateerd op basis van de interviews en het dossieronderzoek dat het college niet altijd wordt geïnformeerd. Wanneer het college niet over informatie beschikt kan zij niet beoordelen of de verbonden partij blijvend de goede kant opgaat. In het rapport "Bouwen op vertrouwen" (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006) vond ik bijvoorbeeld de constatering dat de begroting 2005 van Presikhaaf Bedrijven de eerste begroting is sinds jaren die formeel door het bestuur wordt vastgesteld na consultatie van de deelnemende gemeenten. Een respondent bevestigde deze constatering door op te merken "de stukken worden nu wel weer in het college besproken, dit is echter een tijdje niet het geval geweest". "De reden hiervoor is dat dit onder de aandacht is gekomen dat dit zou moeten en we moeten ons aan de regels houden". Het lijkt er inmiddels op dat er verbetering in deze situatie is gekomen. Echter een andere respondent gaf aan dat niet alle stukken worden behandeld in het college en de staf.

Daarnaast is het ook maar de vraag of er op door het college wordt geoordeeld over de verbonden partij. Een respondent gaf aan: "de stukken gaan formeel naar het college, maar de collega wethouders kijken niet naar deze stukken". "Het is puur een formaliteit" ze hebben vertrouwen in hun collega en zijn blij dat ze dit zelf niet moeten doen". "De enige vraag die gesteld wordt is moet er geld bij".

3.4.2.3 Dossiervorming

Aangezien veelal de wethouders die zitting hebben in het bestuur van een verbonden partij, na een periode van vier jaar als gevolg van de verkiezingen worden vervangen, de ambtelijke organisatie muteert, nieuwe afgevaardigden worden gemandateerd naar de Algemene vergadering van aandeelhouders etc. is het bijvoorbeeld in het kader van de overdracht wenselijk dat de gemeente Arnhem beschikt over complete dossiers. Daarnaast is het wenselijk vanuit de verantwoordingsrelatie van het college naar de raad, dat er een compleet dossier ligt op grond waarvan genomen besluiten toegelicht kunnen worden. Zoals al aangegeven in diverse paragrafen van deze scriptie (zie § 3.4.1.4 etc) heb ik geconstateerd dat de dossiers van de gemeente Arnhem niet volledig zijn.

Naast de statuten ontbreken mijn inziens ook stukken met betrekking tot de ambtelijke advisering zie § 3.4.2.2). Bij die verbonden partijen waarbij meerdere diensten zijn betrokken bestaan vaak meerdere dossiers die zich bevinden in de archieven van de verschillende diensten.

3.4.2.4 Risicomanagementsysteem

Voor de gemeente is het van belang om inzicht te hebben op de risico's die de verbonden partij in de uitoefening van haar bedrijf loopt. Wanneer dergelijke risico's zich voordoen heeft dit consequenties voor de gemeente Arnhem (zie ook §.3.4.1.4.2). De gemeente Arnhem heeft er dus baat bij dat de verbonden partijen al dan niet door een onafhankelijke deskundige jaarlijks een risico-inventarisatie laten op stellen.

Drie van de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen hebben een systeem van risicomanagement en /of rapporteren over de risico's in begrotingen en jaarverslagen. De Hulpverlening Gelderland Midden laat door Deloitte Enterprise Risk Services periodiek een onderzoek doen naar de mogelijke risico's en een kwantificering daarvan middels kans x effect methode. In zowel de begroting als de jaarrekening wordt in een risicoparagraaf / weerstandsvermogen over de methode gerapporteerd. Er wordt in de paragraaf onderscheid gemaakt naar de niet-kwantificeerbare risico's en kwantificeerbare risico's. Het is mij onduidelijk of de genoemde niet-kwantificeerbare risico's door Deloitte kwantificeerbaar zijn gemaakt of dat deze in de relatie met het weerstandsvermogen niet worden meegenomen. De kwantificeerbare risico's worden gerelateerd aan het benodigde weerstandsvermogen uitgesplitst naar financieringsstromen. Het is voor mij onduidelijk of hiermee de verdeling van de consequenties van de risico's tussen de gemeente en de Hulpverlening Gelderland midden wordt bedoeld (zie §.3.4.1.4.2). Zowel in de begroting als in de jaarrekening ontbreekt een totaaloverzicht van alle risico's of bijvoorbeeld de tien belangrijkste risico's. Er wordt ook niet ingegaan op mogelijke maatregelen om de risico's te beheersen. In het jaarverslag wordt niet teruggeblikt op de risico's uit de begroting.

Presikhaaf bedrijven heeft net als de HGM zowel een risicoparagraaf opgenomen in begroting als in de jaarrekening. In zowel de begroting als de jaarrekening wordt ingegaan op weerstandsvermogen, de risico's en relatie tussen beide.

Het is niet bekend op welke wijze (systeem van risicomanagement) de risico's worden geïdentificeerd. Er vindt een opsomming van de risico's plaats. Deze risico's worden niet gekwantificeerd. Met betrekking tot het weerstandsvermogen wordt aangegeven dat dit op 25% van de netto-opbrengst of 10 % van het balanstotaal moet zijn. Vervolgens wordt ingezoomd het aanwezige eigen vermogen. Onder het kopje relatie risico's en weerstandsvermogen wordt gesteld dat uitgaande van de verdeling van het geprognosticeerde resultaat zoals opgenomen in de balans is het eigen vermogen wel of niet voldoende is om de risico's zelf (gedeeltelijk) af te kunnen dekken. In het jaarverslag wordt niet teruggeblikt op de risico's uit de begroting. De BNG noemt in haar jaarverslag de term hoogwaardig risicomanagement, echter ik kan geen risicoparagraaf vinden. De BNG doet volgens haar website zowel aan kredietrisicomanagement als aan markt- en operationeel risicomanagement. Hoewel een respondent aangaf dat de Grondbank (zie § 3.4.1.4.2) een begin heeft gemaakt met risicomanagement wordt hierover in de begrotingen en jaarverslagen niet gerapporteerd.

3.4.2.5 Beïnvloedingsmogelijkheden

Om de verbonden partij bij te kunnen sturen, moet de gemeente Arnhem gedurende het jaar in kunnen grijpen wanneer zij constateert dat de verbonden partij toch de goede kant op gaat. In § 3.4.1.4.4 heb ik geconstateerd dat er in de statuten en regelingen nauwelijks mogelijkheden zijn opgenomen om in te kunnen grijpen. In de statuten en regelingen zijn eigenlijk alleen bepalingen opgenomen om de samenwerking te beëindigen. Er ontbreken specifieke bevoegdheden om bij verbonden partij in te kunnen grijpen in het geval van calamiteiten of wanprestaties. In de praktijk wordt er echter wel ingegrepen. In § 3.4.3.3 worden voorbeelden genoemd waarbij de gemeente Arnhem heeft ingegrepen. De mate waarin de gemeente Arnhem kan ingrijpen hangt af van de steminvloer die zij heeft (zie § 3.4.1.4.1).

De gemeente kan invloed uit oefenen op de te leveren prestaties van de verbonden partij en de budgetten die de verbonden partij hiervoor krijgt door middel van het stellen van randvoorwaarden aan de door de gemeente beschikbaar gestelde gelden (Deloitte, 2006). Met betrekking tot de in mijn onderzoek verbonden ben ik dergelijke contracten met daarin de voorwaarden voor het verkrijgen van het budget niet tegengekomen (zie ook § 3.4.1.4.7).

3.4.3 De instrumenten voor het houden van toezicht op afstand in Arnhem

Het college is er voor verantwoordelijk dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Het college moet hiervoor toezicht houden op de uitvoering van de verbonden partij (zie § 2.7.3.7). Het contract wat met de verbonden partij is gesloten vormt de juridische borging van de verantwoordelijkheid van het college (eigenaar) in de aansturing van de verbonden partij, terwijl het toezicht in de feitelijke borging voorziet (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2006).

3.4.3.1 Toezichthouder

De gemeente kan haar taak als toezichthouder concreet vormgeven door zitting te nemen in (Van Thiel, 2003; Deloitte, 2006):

- het algemeen bestuur
- het dagelijks bestuur
- raad van toezicht
- raad van commissarissen
- algemene vergadering van aandeelhouders

Op basis van mijn dossieronderzoek en interviews kan ik stellen dat ten aanzien van alle in het onderzoek betrokken cases met uitzondering van de stichting Horeca activiteiten Muis Sacrum/Schouwburg de gemeente Arnhem haar taak als toezichthouder concreet heeft vormgegeven. In het geval van de gemeenschappelijke regelingen HGM en Presikhaaf bedrijven maakt de gemeente zowel onderdeel uit van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (zie § 3.3.1 en § 3.3.2). In het geval van de vennootschappen maakt de gemeente Arnhem deel uit van de algemene vergadering van aandeelhouders. Tot mei 2006 was de gemeente Arnhem naast aandeelhouder bij de Grondbank Midden Gelderland BV ook vertegenwoordigd in de raad van commissarissen (zie ook § 3.4.1.4.1). Wat betreft de Stichting Horeca activiteiten Muis Sacrum/Schouwburg heeft de gemeente externe

personen benoemd in het bestuur van de stichting. Er zijn in dit geval dus geen kwaliteitsplaatsen in het bestuur voor raadsleden van de gemeente Arnhem zijn benoemd. Vanwege de politiek gevoelige omstandigheden rondom deze stichting heb ik zowel het dossier niet in kunnen zien als geen vragen kunnen stellen aan ambtenaren betrokken bij de stichting. Ik heb dus niet kunnen bepalen of er in de statuten iets geregeld is rondom toezicht, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Schiedam (zie § 2.7.3.7), alwaar het stichtingsbestuur verantwoording moet afleggen aan een raad van toezicht.

Wat betreft de positie van de toezichthouder zoals beschreven in § 2.7.3.7 gaat het hier om interne toezichthouders. Bestuursleden en aandeelhouders maken een organiek onderdeel uit van de verbonden partij.

Rekenkamer

In § 2.5.3 wordt ingegaan op de rol van de raad als toezichthouder van de gemeente en de ondersteuning bij deze rol door de gemeentelijke rekenkamer. In principe geldt dat de raad het bewaken van de taakuitvoering door de verbonden partij en het eventuele bijsturen over heeft gelaten aan het college. De raad heeft dan ook geen directe toezichthoudende rol op de verbonden partij, maar natuurlijk wil de raad wel controleren of de verbonden partijen de doelen die de gemeente met deelname nastreeft ook daadwerkelijk realiseren en of dat gebeurt tegen de afgesproken kosten. In § 3.4.4 wordt verder ingegaan op de rol van de raad als toezichthouder die controleert met behulp van de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

De gemeentelijke rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid (heeft de gemeente gedaan wat ze moest doen en tegen zo laag mogelijke kosten?), doeltreffendheid (heeft de gemeente bereikt wat ze wilde bereiken?) en rechtmatigheid (Heeft het gekost wat het mocht kosten en zijn daarbij de regels nageleefd?) van de door het gemeentebestuur uitgevoerde beleid. Met de onderzoeken naar de besteding van geld en naar de uitvoering van beleid, ondersteunt de Rekenkamer de gemeenteraad, bij het aanspreken van het College van Burgemeester en Wethouders op de geleverde prestaties. Naast het inzicht in en het oordeel over de kwaliteit van het beleid en de uitvoering van werkzaamheden, doet de Rekenkamer ook aanbevelingen voor verbetering ervan. De Rekenkamer werkt vanuit een onafhankelijke positie. Zij bepaalt zelf de onderwerpen voor onderzoek en de wijze waarop zij deze onderzoeken uitvoert. Wel heeft de gemeenteraad de mogelijkheid een verzoek voor onderzoek bij de Rekenkamer in te dienen. Jaarlijks maakt de Rekenkamer haar plannen voor onderzoek openbaar en legt zij verantwoording af over de eigen activiteiten aan de gemeenteraad. Naast het formele verzoekrecht van de gemeenteraad, staat de Rekenkamer open voor tips of suggesties van anderen voor het verrichten van onderzoek (www.arnhem.nl)

Afgelopen jaren heeft de gemeentelijke rekenkamer Arnhem meerdere malen onderzoek gedaan naar verbonden partijen van de gemeente Arnhem. In 2004 heeft rekenkamer een onderzoek gedaan naar de oorzaken van het faillissement van de Stichting Werk en Scholing en in 2006 een onderzoek ter beantwoording van de vraag of het dagelijks bestuur van Presikhaaf bedrijven- zich geplaatst ziende voor de (negatieve) ontwikkelingen, zoals die zich hebben voorgedaan- de problemen tijdig en juist heeft ingeschat en door adequaat ingrijpen de kosten voor aangesloten gemeenten zo beperkt mogelijk heeft gehouden. In 2007 is de rekenkamer voornemens onderzoek te doen naar privatisering/verzelfstandiging van gemeentelijke organisatieonderdelen.

3.4.3.2 Toezichtarrangement

Volgens § 2.7.3.7 wordt op rijksniveau door bijvoorbeeld het ministerie van VROM (2003:12) voor ieder aan te sturen zelfstandig orgaan een toezichtarrangement opgesteld. Een toezichtarrangement is de concrete vertaling van de toezichtvisie. De gemeente Arnhem heeft geen toezichtvisie (zie § 3.4.1.2), maar heeft wel een toezichtarrangement. Voor de verbonden partij Presikhaaf Bedrijven is eind 2005 een toezichtarrangement opgesteld. Voor de overige in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen heb ik geen toezichtarrangementen kunnen vinden.

Het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven is wegens het ontbreken van een Arnhemse toezichtvisie geen concrete vertaling van een toezichtvisie. Het toezichtarrangement Gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland, Presikhaaf Bedrijven is gebaseerd op de door WagenaarHoes organisatieadvies opgestelde eindrapportage "Toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven, perspectief gemeente Arnhem" (2005). Zij typeren een toezichtarrangement als een bundel van vier samenhangende en bindende afspraken:

1. De bestuurlijke, organisatorische en toezichtinhoudelijke principes die ten grondslag liggen aan de uitoefening van de toezichtfunctie
2. De bestuurlijke organisatorische inrichting van de toezichtfunctie.
3. Een nadere beschrijving van de inrichting van de door WagenaarHoes onderscheiden zes processen van toezicht houden (zie § 2.7.3.7)
4. Een indicatie van de benodigde mensen en middelen om de toezichtfunctie uit te kunnen oefenen

Het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven omvat een nadere uitwerking van de vier samenhangende en bindende afspraken. In het toezichtarrangement wordt in de inleiding een algemene schets gegeven over toezicht. Het valt mij op dat er geen verbinding wordt gelegd met de verbonden partij waarop het toezicht betrekking heeft; waarom wil de gemeente Arnhem toezicht houden op Presikhaaf bedrijven?.

Alvorens er een uitwerking wordt gegeven aan de vier samenhangende en bindende afspraken wordt ingegaan op het profiel van Presikhaaf bedrijven, waarbij wordt ingezoomd op een methode om het risicoprofiel op te stellen van de productmarkt combinaties en de bestuurlijke setting.

Ook wordt stilgestaan bij de constatering van het organisatieadviesbureau WagenaarHoes dat er drie systeemniveaus zijn te onderscheiden waarin sprake is van toezichtrelaties.

1. Op systeemniveau I vervullen naast de gemeente Arnhem ook de andere deelnemende gemeenten een toezichtrol. Karakteristiek voor dit systeemniveau is dat gemeenten de bevoegdheden hebben het toezichtstelsel in te richten door spelregels en voorschriften vast te leggen, waaraan de toezichthouders zich op systeemniveau II en III hebben te houden en hebben toezichthouders op dit niveau de bevoegdheid om vast te stellen welke taken en bevoegdheden ze zelf hebben in het toezichtstelsel.
2. Op systeemniveau II acteren het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur van Presikhaaf Bedrijven. Deze partijen vervullen hun toezichthoudende rol vooral in de context van hun besturende bevoegdheden jegens het management van Presikhaaf Bedrijven.
3. Op systeemniveau III acteert het management van Presikhaaf bedrijven. De toezichthoudende rol wordt primair uitgeoefend in het kader van het sturen en beheersen van de bedrijfsactiviteiten die in de productmarkt combinaties zijn geclusterd.

Aangegeven wordt dat gegeven de positie van de gemeente Arnhem op systeemniveau 1, de gemeente Arnhem er belang bij heeft dat het toezicht in het hele systeem werkt. Echter het toezichtarrangement beperkt zich tot op systeemniveau 1.

Met betrekking tot de eerste afspraak uit de bundel, de bestuurlijke, organisatorische en toezichtinhoudelijke principes die ten grondslag liggen aan de uitoefening van de toezichtfunctie geeft de gemeente Arnhem in het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven aan, dat Arnhem kiest voor "metatoezicht tenzij".³¹ Als uit rapportages blijkt dat er problemen en risico's zijn die de Arnhemse belangen negatief raken, zijn er mogelijkheden om van metatoezicht op te schakelen naar vormen van meer direct toezicht. Om haar rol als metatoezichthouder te kunnen vervullen stelt de gemeente Arnhem specifieke eisen aan de informatievoorziening en verantwoording van de onderscheiden systeemniveaus. Bovendien stelt de gemeente Arnhem om haar rol als metatoezichthouder goed te kunnen vervullen de eis dat Presikhaaf Bedrijven haar processen zeker stelt en laat certificeren.

De tweede afspraak uit de bundel omvat de bestuurlijke organisatorische inrichting van de toezichtfunctie. In het toezichtarrangement wordt aangegeven dat de gemeenschappelijke regeling voldoende handvatten biedt om een goed toezichtarrangement in te richten. Wel is het nodig om op basis van de regeling een aantal kwesties nader te regelen, zoals

- afspraken over het plannings- en begrotingsregime van Presikhaaf Bedrijven, waarbij ook wordt aangegeven dat een aantal afspraken welke actor op welk moment welk type informatie aanlevert.
- welke inzet van mensen en middelen op de verschillende systeemniveaus nodig zijn om het toezicht ook daadwerkelijk te laten functioneren.
- het nagaan of procedures binnen de gemeente Arnhem aanpassingen behoeven.

³¹ Onder metatoezicht wordt het houden van toezicht op systemen en processen bedoeld, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet langer het primaire object van de controle is. Een voorbeeld is dat een controleur niet langer de broden controleert die de bakker bakt –simpelweg omdat hij niet alle broden kan controleren-, maar de processen bekijkt die leiden tot het eindproduct, het brood. Toezicht is in zo'n denkwijze nadrukkelijk een onderdeel van een meeromvattende besturingsystematiek in een sector. (Speech SG Borghouts van Justitie bij het congres Modernisering van toezicht en inspectie, dinsdag 27 juni 2000 "Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke vormgeving van toezicht").

Voorgesteld wordt om deze zaken te regelen in een informatieprotocol.

De derde afspraak uit de bundel, “ een nadere beschrijving van de inrichting van de zes processen van toezicht houden” wordt in het toezichtarrangement Presikhaaf bedrijven beschreven op basis van een indicatieve rol c.q. bijdrage die Arnhem levert in de zes door WagenaarHoes benoemde processen die het gezamenlijke toezichtproces vormen (zie § 2.7.3.7).

Tot slot wordt in het Toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven de vierde afspraak uit de bundel, “een indicatie van de benodigde mensen en middelen” weergegeven dat er op verschillende systeem niveaus voorzieningen getroffen moeten worden en dat binnen de gemeente Arnhem de toezichtfunctie ambtelijk geborgd zou moeten worden.

In vergelijking met de toezichtarrangementen van bijvoorbeeld de Koopvaardij (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2005) en de Klassenbureaus (Inspectie verkeer en waterstaat, 2006) valt het mij op dat in het toezichtarrangement Presikhaaf bedrijven veel minder de nadruk wordt gelegd op de uitgangspunten en doelstellingen van het toezicht. Wanneer ik kijk naar de eerste afspraak in het toezichtarrangement, dan wordt in bijvoorbeeld het toezichtarrangement op de Klassenbureaus veel duidelijker aangegeven op welke wijze de bestuurlijke, organisatorische en toezichtinhoudelijke principes worden vormgegeven. Er wordt bijvoorbeeld gekozen voor systeemtoezicht dat gecombineerd wordt met productcontroles of reality checks. Vervolgens wordt concreet aangegeven wat dat betekent o.a. dat ieder Klassenbureau een audit zal ondergaan en op welke wijze stukken aangeleverd moeten worden (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2006). Met betrekking tot de tweede afspraak vindt ik dat er in het toezichtarrangement Presikhaaf bedrijven constatering worden gedaan in plaats van dat er afspraken met de verbonden partij worden gemaakt om het toezicht te regelen. In de derde afspraak wordt ingegaan op de in § 2.7.3.7 door WagenaarHoes benoemde processen. In tegenstelling tot de toezichtarrangementen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt wel aangegeven dat Arnhem moet interveniëren, maar niet concreet met welke interventiemiddelen. Afspraak vier betreft mijn inziens een wederom een constatering. In de toezichtarrangementen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt duidelijk aangegeven door wie het toezichtarrangement wordt uitgevoerd en waar dit wordt belegd in de organisatie.

Het toezichtarrangement Presikhaaf bedrijven wordt een groeimodel genoemd. Aan de in het toezichtarrangement beschreven uitwerking van de bundel van de vier samenhangende en bindende afspraken moet in de loop van 2006 nog concreet invulling worden gegeven. Op basis van mijn dossieronderzoek en interviews heb ik geen signalen gekregen dat de verdere uitwerking inmiddels heeft plaatsgevonden. Dit is jammer, zeker gezien de opmerking van een aantal respondenten dat er voor alle verbonden partijen een dergelijk arrangement op gesteld zou moeten worden, hoe eenvoudig de relatie met de verbonden partij ook is. Daarnaast denk ik dat de raad in het kader van haar toezichthoudende rol ook belang heeft bij toezichtarrangementen, zeker gezien de reactie van de rekenkamer naar aanleiding van het de unaniem aangenomen raadsnotie die er toe heeft geleid om een onderzoek te doen naar Presikhaaf bedrijven (zie § 3.4.3.1). De rekenkamer constateert dat de raad zich in deze casus kennelijk “ongemakkelijk” voelt in haar rol als toezichthouder op de uitvoering van de wettelijke taken, die op afstand van de gemeente zijn gezet. Temeer daar o.a. de financiële consequenties van exploitatieverliezen en schulden per definitie op het bordje van de aangesloten gemeenten worden gelegd. De rol en de invloed van een “politiek” bestuur om hier op adequate wijze op te reageren vormt de wezenlijke vraag in de politiek bestuurlijke context van dit onderzoek (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006).

3.4.3.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders

Het al dan niet aanwezig zijn van een toezichtarrangement wil niet zeggen dat de toezichthouders voldoende mogelijkheden hebben om toezicht te kunnen houden. In § 3.4.1.4.1 is ingegaan op de juridische mogelijkheden die de eigenaar heeft om te kunnen sturen en daarmee ook toezicht te kunnen houden. Het gaat hier om:

- Het benoemen van bestuursleden
- Wijzigingen in identiteit of het karakter van de verbonden partij
- Vaststellen van begroting en jaarrekening

Door als eigenaar gebruik te maken van de juridische mogelijkheden kan de verbonden partij worden bijgestuurd.

Wat opvalt is dat in de aanwezige contracten geen mogelijkheden zijn opgenomen voor de toezichthouder om corrigerende maatregelen te nemen. In de praktijk worden corrigerende maatregelen echter wel toegepast. Respondenten gaven aan dat bijvoorbeeld bij de grondbank de discussie speelde dat medewerkers mee wilden delen in de winst. Het mogelijke gevolg zou kunnen zijn dat directeur van de grondbank meer gaat verdienen dan gemeentesecretaris. Vanuit de gemeente gezien was dit niet gepast. Vanuit de gemeente is door het schrijven van memo's aan zowel de commissaris (hoezo dubbele pet) en de algemene vergadering van aandeelhouders ingegrepen op de issue. In het rapport "Bouwen op vertrouwen" wordt aangegeven dat het bestuur van het de werkvoorziening Midden Gelderland eind 1998 interveniërende maatregelen heeft genomen gericht op de beheersing van de exploitatieresultaten 1998 en 1999. Dit leidde tot een nadere toelichting, een risicoparagraaf, een second-opinion en uiteindelijk tot een bijstelling van de begroting (Rekenkamercommissie gemeente Arnhem 2006, 18)

Ondanks dat in statuten mogelijkheden worden vastgelegd om toezicht te kunnen houden, worden deze mogelijkheden in de praktijk niet altijd optimaal benut. De rekenkamercommissie Arnhem heeft in haar onderzoek naar Presikhaaf bedrijven bijvoorbeeld geconstateerd dat de begroting 2005 van Presikhaaf bedrijven de eerste begroting was sinds jaren die formeel door het bestuur wordt vastgesteld na consultatie van de deelnemende gemeenten (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006). Een respondent gaf aan dat de begrotingen en jaarrekening formeel besproken moeten worden in het college, echter respondent geeft aan het idee te hebben dat collega wethouders hier niet naar kijken. Het is puur een formaliteit. Ze hebben vertrouwen in collega en zijn blij dat ze dit zelf niet moeten doen.

3.4.3.4 Informatievoorziening

Een belangrijk aspect in het toezichtbeleid is de informatievoorziening. Wanneer de toezichthouders niet beschikken over de juiste informatie dan kunnen zij niet controleren hoe de organisatie presteert, of het bestuur goed functioneert of de financiële toestand solide is etc.

In § 3.4.1.4.3 wordt ingegaan op de formeel vastgelegde informatievoorziening. Informatieoverdracht vindt plaats door documenten als de begroting, het jaarverslag, en tussenrapportages. Daarnaast vindt informatieoverdracht plaats door middel van allerlei overleggen. Op basis van dossieronderzoek en de interviews blijkt dat informatie waarover volgens de statuten over beschikt moet kunnen worden aan de toezichthouder wordt verstrekt. Echter het blijkt ten eerste dat deze informatie niet altijd tijdig wordt verstrekt en ten tweede bevat de verstrekte informatie niet altijd die informatie op grond waarvan de toezichthouder juist kan oordelen

Tijdigheid

De respondenten gaven aan dat de tijd die je krijgt om de stukken te bestuderen beter zou kunnen. Het is een kwestie van organisatie om op tijd de stukken bestudeert te hebben. De ambtelijke ondersteuners geven aan dat soms meer tijd te bestudering van de stukken noodzakelijk zou zijn.

Juistheid, volledigheid

De Rekenkamercommissie Arnhem heeft in haar onderzoek "Bouwen op vertrouwen" (2006:15) een aantal constatering gedaan met betrekking tot de juistheid van informatievoorziening van Presikhaaf bedrijven. Zij vinden bijvoorbeeld de bedrijfskundige informatiepositie onvoldoende om de kosten (ziekteverzuim, ambtelijke kosten, indirecte kosten) en (markt)opbrengsten te beheersen.

Met betrekking tot de juistheid van gegevens halen zij het voorbeeld aan van de weergave van het subsidieresultaat in de jaarverslagen. Deze is divers. In de jaren 1998-2001 betreft deze de ratio de rijkssubsidie/- de werkelijke salariskosten SW. In de jaarverslagen 2002, 2003 worden ook de SW-gerelateerde personeelkosten in mindering gebracht. In het jaarverslag 2002 worden met terugwerkende kracht op deze manier de subsidieresultaten over de jaren 1999-2001 ook negatief. In het jaarverslag worden naast de werkelijke SW-salariskosten de reiskosten woon-werkverkeer in mindering gebracht op de rijkssubsidie om tot het subsidieresultaat te komen (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006:17). Cijfers kunnen dus niet met elkaar vergeleken worden. Een respondent merkte met betrekking tot de informatievoorziening van hulpverlening Gelderland midden op, dat er bijvoorbeeld niet wordt gerapporteerd op het niveau van de deelnemende gemeente. In dit geval is het dus moeilijk te beoordelen hoe je er als gemeente voorstaat.

Een ander belangrijk punt betreft de vraag of de toezichthouder iets met de informatie kan. Een respondent gaf aan dat de stukken teveel informatie bevatten. "Je hebt iemand nodig die al die informatie kan beoordelen". "Het probleem is dat deze mensen binnen de gemeentelijke organisatie moeilijk te vinden zijn". De rekenkamer constateert in haar rapport bouwen op vertrouwen dat informatie in de rekeningen en begrotingen niet of nauwelijks gebruikt werd gebruikt om daadwerkelijk toezicht uit te oefenen en of daar waar nodig bij te sturen. Ondanks de negatieve bedrijfsresultaten en de stijgende gemeentelijke bijdragen leverde het bestuur geen aantoonbare toegevoegde waarde in de informatievoorziening. De focus van de gemeentebesturen was naar het oordeel van de rekenkamer kennelijk meer gericht op het beheersbaar houden van de gemeentelijke bijdragen, dan op een adequate invulling van hun rol als klant en eigenaar (Rekenkamercommissie Arnhem, 2006:21).

3.4.3.5 Overige instrumenten van toezicht.

In § 2.7.3.7 worden naast het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag nog een aantal andere instrumenten van toezicht genoemd, zoals controle achteraf, inspecties, het inzetten van kwaliteitszorg, management-audits en sterkte/zwakteanalyses van de verbonden partij. Op basis van mijn dossieronderzoek en interviews heb ik geconstateerd dat de gemeente Arnhem geen gebruik maakt van deze instrumenten. Een uitzondering betreft het instrument audit. In 2006 is een operational audit gehouden op de relatie tussen de gemeente Arnhem en de verbonden partij Grondbank Midden Gelderland (Gemeente Arnhem, 2006) en ook de grondbank zelf wordt driemaal per jaar door de KIWA NV geaudit (www.greepopgrond.nl)

3.4.4 De instrumenten voor het verantwoorden op afstand in Arnhem

Om de aansturende taak van het college waar te kunnen maken en de raad tijdig te kunnen informeren zal de verbonden partij verantwoording af moeten leggen aan het college of ze haar taken binnen de afgesproken kaders uitvoert en tegen de afgesproken prijs (zie § 2.7.3.8).

Het college behoort over de uitkomsten en uitvoering van het beleid verantwoording af te leggen aan de raad (zie § 2.5.3). Aangezien door middel van de samenwerking met een verbonden partij de uitvoering van beleid wordt gedelegeerd aan de verbonden partij moet het college ook over deze gedelegeerde bevoegdheid verantwoording af leggen

3.4.4.1 Verantwoording door de verbonden partij

De verantwoording door de verbonden partij over de resultaten van het beleid en de inzet van de middelen vindt plaats in de jaarrekening en het jaarverslag.

Van de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen heb ik met uitzondering van de stichting Horeca activiteiten Muis Sacrum / Schouwborg jaarverslagen kunnen vinden in de dossiers of op de websites van de betreffende verbonden partij, wanneer ik de dossiers niet in heb mogen zien.

Voor de Stichting horeca activiteiten Muis Sacrum /Schouwborg heb ik ook in het bestuurlijk informatie systeem van de gemeente Arnhem geen jaarrekening kunnen vinden. Dit betekent dat of de jaarrekening vertrouwelijk wordt voorgelegd aan het college of niet wordt voorgelegd.

Alle gevonden jaarverslagen van de in mijn onderzoek betrokken verbonden partijen zijn voorzien van een accountantsverklaring. Op grond van deze verklaring kan het college aannemen dat de verbonden partij de (gemeentelijke) middelen rechtmatig heeft besteed. Dat wil zeggen dat de cijfers aantonen dat het gekost heeft wat het mocht kosten en dat daarbij de regels zijn nageleefd.

De genoemde accountantsverklaring wil niet zeggen of de gemeente Arnhem ook met behulp van de jaarverslagen kan nagaan in hoeverre de taken conform afspraak zijn uitgevoerd en wat de financiële situatie is van de verbonden partij. In § 3.4.2.1 heb ik in relatie tot het beheersen geconstateerd dat de informatie niet altijd volledig is en dat de gemeente ook niet altijd iets met de informatie kan. Een soortgelijke constatering heb ik gedaan in § 3.4.3.4 in relatie tot het toezicht. In relatie tot het beoordelen van de jaarrekening verwijs ik de knelpunten die ik heb geconstateerd in § 3.4.2.2.

3.4.4.2 Verantwoording over de verbonden partij

Het college legt verantwoording af over het door haar gevoerde beleid in de gemeentelijke jaarrekening. In Arnhem rapporteert het college over de realisatie van de voorgenomen doelstellingen op deelprogrammaniveau. Daarnaast is het college verplicht om een paragraaf verbonden partijen op te stellen (zie § 2.7.3.8). Gezamenlijk moeten de paragraaf verbonden partijen en de verantwoording op deelprogrammaniveau er toe leiden dat de raad inzicht heeft in welke gemeentelijke doelstellingen mede zijn gerealiseerd door een verbonden partij.

In het jaarverslag 2006 van de gemeente Arnhem is een paragraaf verbonden partijen opgenomen. Daarnaast is een overzicht met daarin alle verbonden partijen van de gemeente Arnhem met daarin de identiteitsgegevens, beleidsinformatie, financiële gegevens en de beleidsmatige en financiële risico's voor de raad ter inzage gelegd. Het valt op dat in de bijlage bij het jaarverslag de financiële informatie grotendeels ontbreekt. Het gaat hier om gegevens met betrekking tot het rekeningresultaat van de verbonden partij en de standen van het eigen en vreemd vermogen. In de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening wordt geconstateerd dat op het moment van het opstellen van de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag er van de meeste verbonden partijen geen jaarverslag beschikbaar is (gemeente Arnhem, 2007). Ik constateer dan ook dat de verantwoordingscyclus van de verbonden partij niet matcht met de gemeentelijke planning- en controlcyclus.

Gezien de reikwijdte van mijn onderzoek heb ik niet beoordeeld wat de raadsleden van de paragraaf verbonden partijen vinden. De Rekenkamercommissie gemeente Arnhem mist in de paragraaf verbonden partijen nog het inzicht op de bestuurlijke participatie van de gemeente per verbonden partij en een inschatting van de mogelijke risico's in het gemeentelijk belang (Rekenkamercommissie Arnhem, 2007). De accountant van de gemeente Arnhem vindt dat de kwaliteit van de informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen nog moet worden verbeterd om meer transparantie in de beleidsdoelstellingen en (financiële) risico's te verkrijgen (Deloitte, 2007)

Inlichtingenplicht

Wanneer de raad vindt dat de paragraaf verbonden partijen onvoldoende informatie bevat, dan kan de raad gebruik maken van haar recht op actieve informatieplicht (zie § 2.7.3.8).

Met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen kan de raad gebruik maken van de inlichtingenplicht (zie ook § 3.4.2.1). In § 3.4.2.1 heb ik geconstateerd dat de raad hier met betrekking tot Presikhaaf bedrijven onvoldoende gebruik van maakt.

3.4.4.3 Horizontale verantwoording

In § 2.7.3.8 wordt aandacht besteed aan instrumenten voor horizontale verantwoording, zoals klantenpanels en kwaliteitshandvesten. Op basis van mijn dossieronderzoek en de interviews heb ik niet kunnen constateren dat de verbonden partijen van de gemeente Arnhem gebruik maken van deze instrumenten.

3.5 Overzicht met de door de gemeente Arnhem gebruikte instrumenten per governance-activiteit

In deze paragraaf vindt u een samenvattend overzicht van de instrumenten zoals deze door de gemeente Arnhem worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen.

Tabel 12 Instrumenten gemeente Arnhem per governance-activiteit

Governance activiteit		
Sturen		
Instrument	Wel / niet aanwezig	Toelichting en of opmerkingen.
Kadernota verbonden partijen	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Geen handreiking voor het afwegen van de vorm van verzelfstandiging. • Arnhem participeert volgens het kader alleen in privaatechtelijke rechtsvorm • Er wordt nauwelijks aandacht geschonken aan de rolverdeling. • Het college handelt op dit moment niet naar de gemaakte afspraken.
Toezichtvisie	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn geen algemene uitgangspunten en taken beschreven voor het toezicht op verbonden partijen. Er is wel een toezichtarrangement waarin van bepaalde uitgangspunten wordt uitgegaan.
Ontwerp besluit tot oprichting	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van case-onderzoek niet aanwezig, echter door verder onderzoek wel een ontwerpbesluit tot oprichting gevonden. • Ik heb niet kunnen beoordelen of het ontwerpbesluit tot oprichting voldoet.
Contract	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Niet makkelijk te vinden in de gemeentelijke organisatie. • Meer aandacht voor beheersmatige kant van het contract dan voor de beleidsmatige kant.
Afspraken over Gemeentelijke beleidsdoelstellingen	Onbekend	<ul style="list-style-type: none"> • Niet kunnen beoordelen of met de opgenomen taken in de contracten de gemeentelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.
Bijsturen, beëindigen Beïnvloedingsmogelijkheden	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn mogelijkheden tot het wijzigen van het contract en het beëindigen van de samenwerking. • In enkele gevallen zijn er mogelijkheden om beleidsmatig bij te sturen (HGM). • Geen mogelijkheden om corrigerende maatregelen te nemen .
Toezichtarrangement	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Er is 1 toezichtarrangement, dus niet voor alle verbonden partijen. • De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder zijn op dit moment nog niet concreet ingevuld. • Toezichtarrangement is groeimodel.
Risicoanalyse	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Arnhem heeft risicomanagementsysteem waarin de risico's die de gemeente Arnhem loopt met de verbonden partij opgenomen kunnen worden. • In contracten geen afspraken gevonden over de risicoverdeling en beheersing van de risico's van de verbonden partij.
Certificering	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • In de contracten geen bepalingen kunnen vinden waarin opgenomen staat dat de bedrijfsvoering gecertificeerd dient te worden. • Grondbank heeft haar processen wel gecertificeerd.
Budgetafspraken	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetten worden niet verstrekt op basis van subsidieverordening, maar op basis van het contract • Slechts 1 contract ingezien met budgetafspraken.
Prestatieafspraken	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Constatering op basis van 2 contracten, waarin afspraken zijn opgenomen over de prestaties.

Governance activiteit

Sturen

Instrument	Wel / niet aanwezig	Toelichting en of opmerkingen.
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Geen afspraken in contract over meetbaarheid prestaties in de vorm van kengetallen.
Informatieprotocol of statuut	Niet aanwezig	
Interfaces, accountmanagers	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Niet geconstateerd dat deze er zijn.

Governance activiteit

Beheersen

Instrument	Wel / niet aanwezig	Toelichting en of opmerkingen.
Risicoanalyse	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Niet bij alle cases gevonden. • Onduidelijk of de risicoanalyses bruikbaar zijn.
Budgetafspraken	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Prestatieafspraken	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Uitwisseling van informatie	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd even bruikbaar. • Onduidelijk waar in de gemeentelijke organisatie informatie beoordeeld wordt. • Onvoldoende tijd en knowhow om stukken te voorzien van ambtelijk advies. • Werkwijze met betrekking tot advisering divers, advisering niet altijd onafhankelijk. • Advisering in relatie tot gemeenschappelijke regeling mogelijk sprake van pettenprobleem.
Verticale Verantwoording tussenrapportages	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar (zie budgetafspraken, prestatieafspraken en kengetallen).
Uitvoerbaarheidsanalyses, uitvoeringstoetsen	Niet aanwezig	

Governance activiteit

Toezicht

Instrument	Wel / niet aanwezig	Toelichting en of opmerkingen.
Positie toezichthouder	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht concreet vormgegeven door zitting in algemeen bestuur, dagelijks bestuur, raad van commissarissen en algemene vergadering van aandeelhouders. • Rekenkamer houdt toezicht voor raad.
Uitwisseling van informatie	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie wordt niet altijd tijdig verstrekt. • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Toezichtarrangement	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Er is 1 toezichtarrangement, dus niet voor alle verbonden partijen. • De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder zijn op dit moment nog niet concreet ingevuld. • Toezichtarrangement is groeimodel.
Certificering	Niet aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Wel accountantsverklaring over betrouwbaarheid gegevens. • Geen afspraken over certificering. • Grondbank heeft processen gecertificeerd (iso).
Horizontale verantwoording <ul style="list-style-type: none"> • klantenpanels • kwaliteits-handvesten 	Niet aanwezig	

Governance activiteit

Verantwoorden

Instrument	Wel / niet aanwezig	Toelichting en of opmerkingen.
Verticale Verantwoording Jaarverslag	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • verantwoording in deelprogramma's en paragraaf verbonden partijen.
Budgetafspraken	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Prestatieafspraken	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Kengetallen / prestatie-indicatoren	Zie toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Uitwisseling van informatie	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordingscyclus verbonden partij niet gelijk op met gemeentelijke beleidscyclus . • Voldoet wel aan de gemaakte afspraken in de statuten en regelingen. • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar.
Jaarverslag verbonden partij	Aanwezig	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslagen aanwezig inclusief accountantsverklaring. • Informatie soms onvolledig en niet altijd bruikbaar, zie ook budgetafspraken, prestatieafspraken en kengetallen. • Verantwoordingscyclus verbonden partij niet gelijk op met gemeentelijke beleidscyclus .

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vormt het sluitstuk van de scriptie. Vanuit de theorie is een kader geschreven dat is uitgedomd in een overzicht met instrumenten voor het sturen en beheersen van verbonden partijen. Het overzicht heeft als leidraad gediend om de centrale vraag te kunnen beantwoorden welke instrumenten door de gemeente Arnhem het beste kunnen worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen. In de volgende paragrafen wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag door de deelvragen te beantwoorden. Aan de hand van de getrokken conclusies en de bevindingen in de literatuur en de praktijk wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

4.1 Conclusie

De beantwoording van de deelvragen, zoals uitgewerkt in § 1.2.3 mondt uit in het antwoord op de hoofdvraag “ Welke instrumenten door de gemeente Arnhem het beste kunnen worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen. In de § 4.1.1 tot en met § 4.1.4 worden de deelvragen beantwoord.

4.1.1 Welke instrumenten zijn er om te sturen op afstand?

Alvorens de vraag kan worden beantwoord welke instrumenten er zijn om te sturen op afstand moet eerst worden aangegeven wat een instrument precies is. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:4) is een instrument een middel om doeleinden mee te realiseren, oftewel een middel om de verbonden partijen van de gemeente Arnhem mee te kunnen sturen en beheersen.

In de 19^e eeuw was het gebruik van instrumenten nog beperkt, maar mede door een veranderende aansturingrelatie van de overheid als resultaat van de bezuinigingen in de jaren tachtig, waarbij grote delen van de publieke sector op afstand werden gezet (zie voor de ontwikkelingen in het op afstand zetten § 2.2.1 en § 2.2.2), is het instrumentarium om te kunnen sturen en beheersen behoorlijk uitgebreid. Naast de instrumenten uit de juridische instrumentenfamilie, waarbij geboden of verboden aan de aan te sturen partij worden opgelegd worden in sturingrelaties op afstand de zogenaamde tweede generatie instrumenten ingezet. Het gaat hier om:

1. *Meerzijdige instrumenten*, zoals contracten, convenanten en herenakkoorden. Dit zijn instrumenten waarbij het accent ligt op wilsovereenstemming tussen partijen.
2. *Persoonsgerichte instrumenten*: in plaats van of naast een gedetailleerd geheel van gebods- en verbodsbepalingen wordt een persoon bij de te sturen actor aangesteld, die het door de overheid gewenste gedrag tracht te bewerkstelligen.
3. *Positieve en negatieve incentives*, positieve gedragprikkels zoals bijvoorbeeld een investeringssubsidie of negatieve gedragprikkels, zoals bijvoorbeeld een milieuheffing.
4. *Sturing door kengetallen*, de overheid beoordeelt de prestatie van de te sturen actoren door op een of enkele variabelen kwantitatief te meten. De uitkomst is een beloning of een sanctie
5. *Communicatieve instrumenten*, wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen de overheid en de te sturen actoren.

De inzet van deze zogenaamde tweede generatie instrumenten kan worden bekeken vanuit de visie van *Government Governance* die is afgeleid van de Corporate Governance filosofie, het vraagstuk van het sturen en beheersen in brede zin (zie § 2.4.1). Om er zeker van te zijn dat de door de raad vastgestelde doelstellingen door de verbonden partij worden gerealiseerd, *stuurt* het college de verbonden partij aan, treft het college maatregelen en bedenkt procedures (*beheersen*), waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de doelstellingen realiseert, houdt het college *toezicht* op de verbonden partij of de gemaakte afspraken om de doelstellingen te realiseren door de verbonden partij worden nagekomen en moet de verbonden partij *verantwoording* af leggen of ze de taken binnen de gestelde kaders heeft uitgevoerd en tegen de afgesproken prijs. Per governance-activiteit (sturen, beheersen, toezicht en verantwoording) kunnen volgens de literatuur diverse instrumenten worden ingezet.

Naast het gegeven dat er per governance-activiteit instrumenten kunnen worden ingezet, kunnen instrumenten ook vanuit een bepaalde rol worden ingezet. In relatie tot de aansturing van de verbonden partij (opdrachtnemer) zijn de rollen van *eigenaar*, *opdrachtgever* en *toezichthouder* te onderscheiden.

- De eigenaar is degene die beslist over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het agentschap. Het belang van de eigenaar is dat met de verzelfstandigde organisatie de doelstellingen worden bereikt waarvoor de organisatie in het leven is geroepen.
- De opdrachtgever is degene die beslist over het al dan niet afnemen van diensten van de verzelfstandigde organisatie. Het belang van de opdrachtgever is dat de verzelfstandigde organisatie zo veel mogelijk presteert voor zo min mogelijk geld.
- De toezichthouder geeft informatie of een organisatie met een publieke taak voldoet aan wettelijke en bestuurlijke normen, zodat de eigenaar tijdig kan corrigeren en bijsturen.

Vanuit de verschillende belangen die de eigenaar en opdrachtgever hebben kunnen verschillende instrumenten worden ingezet om aan deze belangen tegemoet te komen.

Bezien vanuit zowel de belangen van de eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder en vanuit de Government Governance visie is er vanuit de literatuur³² een opsomming te geven van de instrumenten om mee te sturen op afstand. Het gaat hier om instrumenten als een kadernota verbonden partijen, contracten, ingrijpen, budgetafspraken, prestatieafspraken, kengetallen, informatie-uitwisseling, risicoanalyses etc. Een uitgebreid overzicht van de instrumenten is opgenomen in § 2.8.

4.1.2 Hoe worden op dit moment de verbonden partijen van de gemeente Arnhem aangestuurd?

Verbonden partijen zijn die partijen waarmee de gemeente Arnhem een bestuurlijke relatie heeft en waarin zij een financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur van een participatie of het hebben van stemrecht. Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente geld ter beschikking heeft gesteld dat ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente Arnhem. Op grond van artikel 5 van het besluit begroting en verantwoording (2003) mogen de financiële resultaten van de verbonden partijen niet geconsolideerd worden in de begroting en jaarstukken van de gemeente.

De gemeente Arnhem heeft een relatie met 21 verbonden partijen. Het college van B en W stuurt de verbonden partijen aan. Zij wordt hierin ondersteund door het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem. Een verbonden partij moet beleidsdoelen uit een deelprogramma realiseren. In veel gevallen is de vakdienst die uitvoering geeft aan het betreffende deelprogramma betrokken bij de aansturing van de verbonden partij. In enkele gevallen (bijvoorbeeld de grondbank) zijn ook andere diensten betrokken bij de aansturing van de verbonden partij.

Bezien vanuit de governance-activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht worden door gemeente Arnhem een groot aantal van de in de literatuur beschreven instrumenten ingezet om de verbonden partij te sturen en te beheersen.

Sturen

De gemeente Arnhem geeft richting aan de verbonden partij in de vorm van beheersmatige en beleidsmatige aansturing. Voor beide vormen van aansturing heeft de gemeenteraad van de gemeente Arnhem een kader verbonden partijen vastgesteld. Soms wordt bij het voornemen tot het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij gebruik gemaakt van het instrument ontwerpbesluit tot oprichting. Een dergelijk ontwerpbesluit is de voorbode voor het contract dat wordt opgesteld met de verbonden partij. Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij wordt het contract een regeling of statuut genoemd.

Contracten kunnen zowel worden opgesteld voor de beheersmatige als beleidsmatige aansturing van de verbonden partij. In Arnhem wordt het contract vooral gebruikt voor de beheersmatige aansturing. In de in mijn onderzoek betrokken statuten en regelingen wordt in veel minder mate ingegaan op beleidsmatige aansturing, d.w.z. afspraken over het leveren van prestaties, de financiering daarvan en de meetbaarheid van de prestaties.

³² Het overgrote deel van de voorhanden zijnde literatuur over het sturen op afstand heeft betrekking op de rijksoverheid. De lijst met instrumenten is grotendeels gebaseerd op deze literatuur over de rijksoverheid.

De gemeente Arnhem heeft voor één verbonden partij een toezichtarrangement opgesteld. Dit toezichtarrangement is niet gestoeld op door de raad vastgestelde uitgangspunten rondom toezicht.

Beheersen

Het college van de gemeente Arnhem beheerst de verbonden partijen door maatregelen en procedures af te spreken, waardoor het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de doelstellingen realiseert. Om de verbonden partijen te kunnen beoordelen heeft het college dan ook informatie nodig. Enerzijds beschikt het college over informatie, doordat er afspraken zijn gemaakt in de statuten en regelingen over de aan te leveren informatie anderzijds verkrijgt zij informatie vanuit overleggen die formeel of informeel met de verbonden partij worden gevoerd.

De afspraken in de statuten rondom de informatievoorziening worden door de verbonden partij nageleefd. De rapportages voldoen aan de wettelijke eisen, echter dit wil niet zeggen dat het college de rapportages ook goed kan gebruiken om de verbonden partij te beheersen. Het is de vraag of het college met behulp van de rapportages zoals het jaarverslag, de begroting en tussenrapportages kan beoordelen of de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. De rapportages worden in principe voorzien van een ambtelijk advies aan het college. Deze adviesprocedure kent wat knelpunten (zie § 4.1.3) evenals de wijze waarop de dossiers met betrekking tot de verbonden partij tot stand komen. Vanuit de financiële relatie bezien heeft het college inzicht nodig in de risico's die de verbonden partij loopt. Wanneer een risico zich voordoet dan heeft dit mogelijk consequenties voor de gemeente Arnhem. Niet alle in het onderzoek betrokken verbonden partijen hebben een risicomanagementsysteem. In de statuten en regelingen staat deze voorwaarde ook niet opgenomen. In de praktijk zijn er mogelijkheden om in te grijpen wanneer de verbonden partij van koers raakt. Deze beïnvloeding vindt plaats door het college door het algemeen bestuur te informeren of door op de algemene vergadering van aandeelhouders het onderwerp te agenderen of een stem uit te brengen. De mate van invloed hangt af van de stemverhoudingen. In de statuten en regelingen ontbreken met uitzondering van de mogelijkheden tot het beëindigen van de samenwerking specifieke bevoegdheden om in te kunnen grijpen.

Toezicht

Het college van de gemeente Arnhem heeft haar taak als toezichthouder concreet vormgegeven doordat ze bij de vennootschappen deel uit maakt van de algemene vergadering van aandeelhouders en bij de gemeenschappelijke regelingen zitting heeft in zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. Ze bewaakt op deze wijze de continuïteit van de verbonden partij. De toezichthouder heeft invloed op de verbonden partij doordat hij juridische mogelijkheden heeft om bestuursleden te benoemen en ontslaan en de begroting en jaarrekening kan vaststellen. In de huidige aansturing van de verbonden partijen zijn in de statuten en regelingen geen mogelijkheden voor de toezichthouder opgenomen om corrigerende maatregelen te nemen. In de praktijk worden deze wel toegepast, maar hangt dit echter af van de stemverhoudingen. Met betrekking tot informatievoorziening blijkt dat informatie niet altijd tijdig wordt verstrekt en ten tweede bevat de informatie niet altijd de juiste gegevens op grond waarvan de toezichthouder kan oordelen.

De gemeente Arnhem heeft voor één verbonden partij een toezichtarrangement opgesteld.

Op rijksniveau worden instrumenten van toezicht gebruikt die in de gemeente Arnhem niet worden ingezet. Het gaat hier om instrumenten als controle achteraf, inspecties, het inzetten van kwaliteitszorg en sterkte zwakteanalyses.

Verantwoorden

De verbonden partijen leggen aan het college verantwoording af in hun jaarverslagen. Alle in mijn onderzoek betrokken jaarverslagen van de verbonden partijen zijn voorzien van een accountantsverklaring, dat wil zeggen dat de middelen door de verbonden partij rechtmatig zijn besteed. Evenals geconstateerd bij de inzet van instrumenten voor het toezicht en het beheersen is er rondom de informatievoorziening het een en ander te verbeteren. Het college legt over het door haar gevoerde beleid inclusief over de verbonden partijen verantwoording af aan de raad in het jaarverslag zowel in de deelprogramma's als in de paragraaf verbonden partijen.

Op rijksniveau worden instrumenten voor horizontale verantwoording ingezet. De gemeente Arnhem maakt geen gebruik van deze instrumenten.

4.1.3 Wat zijn daarbij de knelpunten?

De knelpunten in het sturen en beheersen van de verbonden partij zijn weer te geven per governance-activiteit.

Sturen

Met betrekking tot het sturen kunnen de knelpunten in drie categorieën worden ingedeeld.

1. Door de raad vastgestelde kaders
2. Contractmatige relatie eigenaar
3. Contractmatige relatie opdrachtgever

Ad 1) Door de raad vastgestelde kaders

De juridische vormgeving van de verbonden partij bepaalt in grote mate de hoeveelheid invloed die de gemeente kan uitoefenen op de verbonden partij. Het blijkt dat er aan de keuze voor deze juridische vorm vaak geen onderzoek en motiveringen aan ten grondslag liggen. Het kader verbonden partijen biedt niet zoals in Amsterdam deze een handreiking voor de te kiezen vorm van verzelfstandiging.

Rollen beleggen in kader verbonden partijen. Het college moet handelen naar de afspraken die in de kadernota zijn vastgesteld.

Ad 2) Contractmatige relatie eigenaar

In het geval van de gemeenschappelijke regelingen maken de collegeleden die zijn benoemd in algemeen bestuur deel uit van het dagelijks bestuur. In deze hoedanigheid behartigen zij de gezamenlijke belangen van de deelnemende gemeenten. De belangen van de gemeente Arnhem kunnen daarmee conflicteren.

Het college is zowel verantwoordelijke voor de beleidsmatige als de beheersmatige aansturing. Vaak is de opdrachtgever (beleidsmatige aansturing) dezelfde als de eigenaar (beheersmatige aansturing). Zij kunnen tegengestelde belangen hebben.

In relatie tot de aansturing van de verbonden partij heeft de gemeente inzicht nodig in zowel de risico's die de verbonden partij loopt als de risico's die er zijn in de aansturingrelatie. In de contractmatige sfeer is hier in de in mijn onderzoek betrokken dossiers niets over te vinden.

Contractueel worden mogelijkheden opgenomen voor het wijzigen van het contracten en het beëindigen of úttreden uit de regeling, echter er zijn geen bepalingen opgenomen om te kunnen ingrijpen.

Ad 3) Contractmatige relatie opdrachtgever

Er is weinig contractueel vastgelegd over de te leveren prestaties door de verbonden partij en de meetbaarheid van deze prestaties.

Beheersen

De knelpunten in de beheersmatige aansturing zijn vooral te vinden in de informatievoorziening. De aangeboden rapportages zijn niet volledig en bevatten niet die informatie op grond waarvan de het college de verbonden partij kan beheersen. Met betrekking tot de beoordeling van de verkregen informatie bestaat er onduidelijkheid over waar in de organisatie de gegevens beoordeeld moeten worden, is er onvoldoende tijd en knowhow om stukken te voorzien van ambtelijk advies en vindt er niet altijd onafhankelijke advisering plaats.

Toezicht

Evenals bij de beheersmatige aansturing is ook hier het knelpunt met name te vinden in de informatievoorziening. De rapportages bevatten niet de informatie op grond waarvan het college haar rol als toezichthouder kan uitoefenen. Het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven is nog niet verder uitgewerkt en er zijn nog geen toezichtarrangementen voor andere verbonden partijen.

Verantwoorden

Net als bij het beheersen en het toezicht is ook hier het knelpunt te vinden in de informatievoorziening. De rapportages bevatten niet de informatie op grond waarvan het college kan bepalen of de verbonden partij de doelstellingen heeft gerealiseerd binnen de vastgestelde kaders.

4.1.4 Op welke punten zou de aansturing van de verbonden partijen verbeterd kunnen worden

In het algemeen zou de aansturing verbeterd kunnen worden door de rollen van eigenaar en opdrachtgever zoveel mogelijk te scheiden. In de rol van eigenaar heb je andere belangen dan in de rol van opdrachtgever. Als voorbeeld zou hiertoe de werkwijze van de gemeente Amsterdam kunnen dienen waarbij de vak inhoudelijke wethouder verantwoordelijk wordt voor de beleidsmatige aansturing en de wethouder Financiën de beheersmatige.

Op Ambtelijk niveau zou dan ook aangegeven moeten worden wie de rapportages beoordeelt, bijvoorbeeld door de vakdienst de documenten ten behoeve van de beleidsmatige aansturing en door de Concernstaf de documenten voor de beheersmatige aansturing.

Er zijn in de gemeente Arnhem een heleboel instrumenten om de verbonden partijen te sturen en beheersen. In de praktijk wordt er van deze instrumenten niet optimaal gebruik gemaakt. Het college houdt zich niet aan de gemaakte afspraken in het kader verbonden partijen. Er ligt een theoretische beschouwing over een toezichtarrangement, echter de vertaling naar de praktijk ontbreekt. De rekenkamer schrijft rapport na rapport over de verbonden partijen. Kortom theoretische uiteenzettingen worden niet omgezet naar praktische hulpmiddelen in de praktijk.

Sturen

De kaders en richtlijnen, zoals het kader verbonden partijen kunnen worden verbeterd door bijvoorbeeld de suggesties over te nemen uit de handreiking verbonden partijen van Binnenlandse Zaken (2005). Bijvoorbeeld door een afwegingenkader toe te voegen voor de juridische samenwerking en een visie op toezicht.

De aansturing van de verbonden partij zou verbeterd kunnen worden wanneer er mogelijkheden worden gecreëerd voor tussentijdse bijsturing.

Beheersen

Het beheersen van de verbonden partij kan verbeterd worden als er ingegrepen kan worden bij calamiteiten of wanprestaties van de verbonden partij. De informatievoorziening van de verbonden partij moet afgestemd worden op de behoeften van de gemeente Arnhem, bijvoorbeeld inzicht geven in risico's en risicobeheersing door de verbonden partij. Met betrekking tot de ambtelijke ondersteuning moet inzichtelijke worden waar in de organisatie de stukken worden beoordeeld.

Toezicht

Het toezicht op de verbonden partij kan verbeterd worden wanneer er corrigerende maatregelen genomen kunnen worden. De informatievoorziening van de verbonden partij moet afgestemd worden op de behoeften van de gemeente Arnhem.

Verantwoorden

De inhoud van de verantwoordingsinformatie is onvoldoende. Hier moeten meer of betere afspraken en voorschriften voor komen.

4.2 Aanbevelingen

De conclusies die zijn voortgekomen uit de vier deelvragen leiden tot een aantal verbetervoorstellen. Deze verbetervoorstellen zijn in de aanbevelingen hieronder verwerkt.

Aanbeveling 1

Investeer in eerste instantie niet in nieuwe instrumenten om de verbonden partijen te sturen en beheersen. Het is verstandiger om de aanwezige instrumenten op een juiste manier te (gaan) gebruiken en de aandacht te richten op de verbetering van de bestaande instrumenten.

Aanbeveling 2

Scheid uit het oogpunt van belangenverstrengeling de rol van eigenaar en opdrachtgever in het college. Doe dit ook in de ambtelijke ondersteuning.

Aanbeveling 3

Leg in relatie tot aanbeveling 2 vast, waar in de organisatie welke rapportages worden beoordeeld en hoeveel tijd er is om stukken te beoordelen. Professionaliseer de afstemming tussen bestuur en het ambtelijk apparaat.

Aanbeveling 4

Maak bewustere keuzes in de juridische vorm van de samenwerking door bijvoorbeeld een afwegingenkader op te stellen voor het aangaan van de verbintenis met de verbonden partij.

Aanbeveling 5

Onderzoek de mogelijkheden op gemeentelijke niveau om bij te kunnen sturen en in te kunnen grijpen in de verbonden partij.

Aanbeveling 6

Maak goede afspraken met de verbonden partij waarover zij moeten rapporteren, zodat met de informatie die wordt ook wat kan worden gedaan.

Aanbeveling 7

Zorg er voor dat de dossiers compleet zijn, zodat de overdracht aan nieuwe bestuurders en ambtenaren wordt vergemakkelijkt.

Aanbeveling 8

De risico's die de gemeente Arnhem loopt in relatie tot de aansturing van de verbonden partijen moeten inzichtelijk worden gemaakt in risicomanagementsysteem van de gemeente Arnhem.

Aanbeveling 9

Vanuit wetenschappelijk perspectief zou het interessant kunnen zijn om onderzoek te doen of instrumenten als uitvoerbaarheidanalyses, uitvoeringstoetsen, controle achteraf, inspecties, het inzetten van kwaliteitszorg en sterke zwakteanalyses en instrumenten voor horizontale verantwoording bruikbaar zijn voor een gemeente in de aansturing van verbonden partijen.

4.3 Reflectie

In deze laatste paragraaf van het onderzoek blik ik nog kort terug op de gebruikte literatuur, de toegepaste methodologie en het onderzoeksproces.

De theorie die in dit onderzoek is toegepast is heel nuttig gebleken voor het beantwoorden van de hoofdvraag "welke instrumenten kunnen door de gemeente Arnhem het beste worden gebruikt om de verbonden partijen te sturen en beheersen". De theorie over de instrumenten gezien vanuit de visie van Government Governance en de rollen in een besturingsmodel heeft een goed raamwerk geboden om sturing –en beheersingsrelatie van de gemeente Arnhem met haar verbonden partijen te onderzoeken. Bij aanvang van het onderzoek is bijvoorbeeld ook nog de principaal-agenttheorie en het transactiekosten paradigma overwogen. De combinatie van deze theorieën geeft een antwoord op wat de beste wijze van organiseren en daaraan gekoppeld de wijze van besturen is. De theorie over de instrumenten gezien vanuit de visie van Government Governance en de rollen in een besturingsmodel bood echter de beste mogelijkheden voor een beoordeling.

Het nadeel van de gebruikte literatuur is dat het overgrote deel van de voorhanden zijnde literatuur over het sturen op afstand betrekking heeft op de rijksoverheid. Van Thiel (2002) heeft echter geconstateerd dat veel van de behandelde onderwerpen in deze literatuur ook op andere overheidsniveaus en in andere landen spelen. De relatief lange periode waarin ik mijn scriptie heb geschreven heeft er toe geleid dat naarmate het tijdspad vorderde er literatuur over het aansturen op afstand op gemeentelijke niveau beschikbaar kwam, zoals de handreiking verbonden partijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Interprovinciaal overleg, 2005).

Vanuit wetenschappelijk perspectief lijkt het mij interessant om verder onderzoek te doen naar het aansturing van op afstand geplaatste onderdelen op gemeentelijk niveau.

In mijn onderzoek heb ik het begrip sturen vanuit de Government Governance benadering toegedicht aan het college van B en W. Sturen wordt hierbij omschreven als het proces waarbij het college van B en W richting geeft aan de door de raad vastgestelde beleidsdoelstellingen, ondermeer door het inrichten van de gemeentelijke organisatie en het vormgeven van de processen van de

beleidsuitvoering. In de aansturing van de verbonden partij zou het ook mogelijk zijn om sturen op te vatten als het sturen/ kaderstellen door de raad. De sturende rol voor zowel de raad als het college is in de theorie bekend als het probleem van de meervoudige principalen (Hazeu 2000)

Mijn scriptie zou te omvangrijk zijn geworden wanneer ik de ook de sturende rol van de raad zou hebben beoordeeld in relatie tot de verbonden partijen. Het zou interessant zijn om op het niveau van de raad te onderzoeken of zij haar sturende en toezichhoudende rol in relatie tot de aansturing van verbonden partijen waarmaakt.

Tot slot wil ik nog graag even stilstaan bij het door mij uitgevoerde onderzoek. Het onderzoeksproces heeft niet alleen relatief lang geduurd door mijn persoonlijke omstandigheden, waarbij de combinatie van werken, studeren en sinds een jaar het moederschap een hele opgave zijn, maar ook vanwege het gebrek aan gegevens in de dossiers van de in het onderzoek betrokken verbonden partijen en de politiek bestuurlijke gevoeligheid van de dossiers, waardoor dossiers niet ingezien mochten worden en ook aan de betrokken ambtenaren geen vragen gesteld mochten worden.

Literatuurlijst

- Bank Nederlandse Gemeenten(2005), *Statuten per 21 juni 2005 van de naamloze vennootschap: N.V. Bank Nederlandse Gemeenten, gevestigd te den Haag*, www.bng.nl
- Bank Nederlandse Gemeenten(2005), *Jaarverslag 2004*, Den Haag
- Bank Nederlandse Gemeenten(2006), *Jaarverslag 2006*, Den Haag
- Beek, J van der (2006), Op weg naar een regisserende gemeente: toezicht houden op verzelfstandigde taken, *Tijdschrift Public Controlling*, februari 2006. Pag. 16-19.
- Bekkers, V.J.J.M. (2002), Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In Bekkers, V.J.J.M., Bogaart, A., Prins, P.J. et. Al. Red., *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag, Elsevier. Pag. A-2-1-1 – A-2-1-25
- Bogt, H.J. ter (1997), *neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Capelle aan de IJssel, Labyrinth Publications
- Bogt, H.J. ter (1999), Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, theorie en praktijk, *Bestuurskunde* jrg. 8, nr. 1-1999
- Bossert, J. (2003), *Public Governance: leidraad voor goed bestuur en management*. Oratie. Breukelen, Public governance initiatief van Universiteit Nijenrode en Deloitte & Touche
- Blokhuis, M., Slootmaker, J. (2002), De rol van eigenaar. In Kraak, A., Oosterom, R.P. van (red). *Agentschappen: innovatie in de bedrijfsvoering; Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Public Controlling reeks 1. Den Haag, SDU uitgevers. Pag. 104-111
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Commissie Elzinga (2000). Rapport dualisme en lokale democratie. Den Haag, commissie Elzinga. www.vernieuwingsimpuls.nl
- Commissie Holtslag (1998). *Rapportage van de commissie Holtslag aan de Minister van Binnenlandse Zaken, De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund: een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtarrangementen*, Den Haag.
- Deloitte (2006). *Gemeente Governance. Handboek verbonden partijen "twee voeten in één sok"*, Deloitte Rotterdam.
- Deloitte (2007). *Rapport van bevindingen accountantscontrole 2006*, Deloitte Arnhem.
- Deth, J.W. van, Vis, J.C.P.M. (1995). *Regeren in Nederland; Het politiek bestuurlijk bestel in vergelijkend perspectief*. Assen, van Gorcum.
- Dijck, W. van, Slootmaker, J. (2004) Professioneel opdrachtgeverschap: iets nieuws of gewoon anders. In Oosterom, R.P. van en Slootmaker J (red.). *Agentschappen: actualiteiten; Voortgaande professionalisering van de uitvoering bij het Rijk*. Den Haag, SDU uitgevers. Pag. 63-72
- Directie Accountancy Rijksoverheid (2000). *Government Governance; over de cyclus sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden: studierapport ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van de Directie Accountancy Rijksoverheid, voorheen centrale Accountantsdienst*. Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ernst & Young (1997). *Verzelfstandiging en privatisering bij gemeenten*. Ernst & Young Utrecht.

- Geelhoed, J., Pater, K. de en Schutz, J (2004) Opdrachtgeverschap bij Economische Zaken. In *Oosteroom, R.P. van en Sloomaker J (red.). Agentschappen: actualiteiten; Voortgaande professionalisering van de uitvoering bij het Rijk*. Den Haag, SDU uitgevers. Pag. 73-80
- Gemeente Amsterdam (2003). *Notitie gemeentelijk deelnemingenbeleid; besliskader voor het oprichten van en het deelnemen in een rechtspersoon*. Amsterdam.
- Gemeente Alkmaar (2001). *Algemene subsidieverordening gemeente Alkmaar*, Alkmaar
- Gemeente Arnhem (2000). *Dicht-er bij 2015*. Arnhem, projectgroep organisatieontwikkeling.
- Gemeente Arnhem (2002). *Verordening nr. 1968; Algemene subsidieverordening Arnhem*.
- Gemeente Arnhem (2005), *Nota beheer en exploitatie popodium Luxor*, Arnhem
- Gemeente Arnhem (2005), *Meerjarenprogrammabegroting 2006-2009*, Arnhem
- Gemeente Arnhem (2005), *Risicoanalyse en toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2005), *Kader verbonden partijen; een kader voor het College van burgemeester en wethouders voor de aansturing, het beheer en het toezicht van/op de verbonden partij*. Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2006), *Nota verzelfstandiging de Basis, organisatie voor openbaar en primair onderwijs Arnhem*, Arnhem
- Gemeente Arnhem (2006), *Meerjarenprogrammabegroting 2007-2010*, Arnhem
- Gemeente Arnhem (2007) *Jaarverslag 2006*, Arnhem,
- Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen, rekenkamercommissie Apeldoorn, rekenkamercommissie Arnhem (2004), *Hoofdrapport gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen 2004*, Arnhem
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2004) *Onderzoek verbonden partijen*. Nijmegen.
- Grondbank Midden Gelderland (2006). *Bedrijfsplan 2007*, Arnhem.
- Grondbank Midden Gelderland (2006). *Jaarverslag 2005*, Arnhem.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum, Coutinho. pp. 91-92
- Helden, G.J. van, Ouden, A.M.S. den (1998). Hoe denken raadsleden over de planning en control in hun gemeente? *B&G*, december , 27-30.
- Hulpverlening Gelderland Midden (2001), *Regeling Hulpverlening Gelderland Midden 2002, Brandweer, Regionale Brandweer, Centrale Post Ambulancevervoer, Ambulancehulpverlening, Regionale Ambulance Voorziening, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, Volksgezondheid, Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst*, Arnhem
- Hulpverlening Gelderland Midden (2006), *Jaarverslag 2005*, Arnhem
- Hulpverlening Gelderland Midden (2007), *Ontwerpbegroting 2008*, Arnhem
- Iperen, J.W.J. van, Schotman W.L.M. (2002). Uitbesteding door gemeenten een verantwoorde keuze? Het BTW-compensatiefonds als katalysator. *B&G*, september 2002, pag. 30-32

- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2006). *Toezicht op de klassenbureaus*, Den Haag.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2005). *De koers verlegd: het nieuwe toezichtarrangement koopvaardij*, Den Haag.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2004). *Toezicht in beweging: Ontwikkeling in het toezicht van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn, Samson.
- Kickert, W.J.M, Mol, N.P. en Sorber, A. (1992) Verzelfstandiging van overheidsdiensten. *Bestuurskunde* 1992 nr.1, pag.8-21
- Klok, P.-J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Knaap, P. van der, Sylvester, J.J. (2000). Toezicht op en het financieel beheer van verzelfstandigde organisaties in Nederland. *Tijdschrift Privatisering* 2000, nr. 1. Pag.12-16
- Leeuw, A.J.C (1974) *Systeem en organisatie*, Leiden, Stenfert Kroese
- Minderman, G.D. (2003), Vier vuistregels voor adequaat toezicht binnen de publieke sector: over juridische aspecten van het inrichten van toezichtarrangementen, *Tijdschrift Public Controlling*, december 2003. Pag. 5-9.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *De gevolgen van dualisering van het gemeentebestuur voor de Wet gemeenschappelijke regelingen*. Conceptnotitie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, Den Haag.
(www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/dualisering_gem_regelingen/)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Government Governance; Verslag Rondetafelconferentie Gehouden 15 september 1999 te Utrecht, Reeks financiële functie 2000 V3*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*. Kaderstellende visie op toezicht 2005. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Interprovinciaal Overleg (2005). *Verbonden partijen*. Editie juli 2005. Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2000). *Handleiding Government Governance: een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid*. Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer (2003). *Toezichtvisie op zelfstandige organen: Effectief toezicht op zelfstandige organen*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer, Den Haag.
- Oosterom, R.P. van (2002) Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties, *management van overheidsorganisaties*, Kluwer, april c-2150 1 t/m 6
- Montfort, C.J. van, Voort, B. van der (2004). Certificatie en ministerieel toezicht; enkele kantekeningen. *Bestuurskunde*, nr. 5 2004. Pag. 233-239.

- Paardekooper, C, Braak, H. ter (2006). Toezichtarrangementen: het gemeentelijk perspectief op verbonden partijen. *Tijdschrift Public Controlling*, februari 2006. Pag. 25-29.
- B.G. Peters en F.K.M van Nispen, *Public policy-instruments. Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA., Edward Elgar Publishing Ltd.
- Plug, P.J, In 't Veld, R.J, Geut, L. (2001). Om de kwaliteit van het beleid: Over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties. *Bestuurskunde* , nr. 4 2001. pag. 161-169.
- Plug, P.J, Timmerman, R., Dekker, A. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties*; het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering. Assen, Koninklijke van Gorcum
- Presikhaaf Bedrijven (2003). *Begroting 2004*, Arnhem
- Presikhaaf Bedrijven (2005). *Jaarrekening 2004*, Arnhem
- Projectgroep ' Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering' (2004). *Beter bestuurlijk toezicht; Hoe departementen de governance ten aanzien van zelfstandige organisaties met een publieke taak kunnen verbeteren*. Eindrapport, Den Haag.
- Rekenkamercommissie Arnhem (1999). *Muis Sacrum/Schouwburg Arnhem, Een paar apart?*, gemeente Arnhem
- Rekenkamercommissie Arnhem (2004). *Eindrapport onderzoek Rekenkamercommissie Arnhem naar Regionale Stichting Werk en Scholing; Een spagaat in het kwadraat* , gemeente Arnhem.
- Rekenkamercommissie Arnhem (2006). *Eindrapport onderzoek door de gemeentelijke Rekenkamercommissie Arnhem naar de Werkvoorziening Midden-Gelderland (bestuur en werkorganisatie Presikhaaf bedrijven);Bouwen op vertrouwen?*, gemeente Arnhem.
- Rekenkamercommissie Arnhem (2007). *Adviesrapport jaarstukken 2006*, gemeente Arnhem.
- Rekenkamer Rotterdam (2002). *Besturen in veelvoud*, Rotterdam
- Rhodes, R.A.W (1997). *Understanding Governance*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Ru, H.J. de (1998). Gemeentelijke Stichting verboden, nieuwe trend of incident? *Tijdschrift Privatisering*, 5(8), 3
- Schotman, W.L.M., Sluis, W. van der, Driessen, H.H. & Bos, S.P.B (2000). *Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen*. Alphen aan de Rijn, Samson
- Schram, F.(2005). *Het sturen van de samenleving; Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering*, Leuven, Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, steunpunt beleidsrelevant onderzoek
- Sylvester, J.J. (1995) Privatiseren in Nederland: bij grote gemeenten gaat het meer om extern verzelfstandigen. *Beleidsanalyse* , nr. 1 1995.
- Sylvester, J.J. (1997) Externe verzelfstandiging en privatisering beoordeeld; opvattingen van politici, ambtenaren en ex-ambtenaren. *Bestuurskunde* , nr. 2 1997. pag. 59-62
- Smullen, A., Thiel, A. van (2002), agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In *Kraak, A., Oosterom, R.P. van (red). Agentschappen: innovatie in de bedrijfsvoering; Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Public Controlling reeks 1. Den Haag, SDU uitgevers. Pag. 36-44

- Steenbergen, C.M. (2004). *Een machtiger raad, programmeert?* Scriptie economie, Arnhem, Open Universiteit Nederland
- Thiel, S. van. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kern-departementen. *Management in Overheids-organisaties*, 39(mei), A5215 pp. 1-25.
- Thiel, S. van (2001). *Lokale verzelfstandiging; vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Werkgroep interdepartementaal beleidsonderzoek (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid; rapport van de werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau*. Den Haag, interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
- WagenaarHoes organisatieadvies (2005). *Toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven; Perspectief gemeente Arnhem*, Driebergen, eindrapportage aan de gemeente Arnhem.
- Zijlstra, S.E.(1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtstaat*. Den Haag, VUGA uitgeverij BV.

Bijlagen

Respondenten en informanten

De heer F. Janse, ambtenaar gemeente Arnhem

De heer R. Gast, (voormalig) Wethouder gemeente Arnhem

Mevrouw I. Peijnenburg, (voormalig) Wethouder gemeente Arnhem

De heer M. Somers, ambtenaar gemeente Arnhem

Mevrouw C. Steenbergen, ambtenaar gemeente Arnhem

De heer M. Witjes, ambtenaar gemeente Arnhem

Lijst met interviewvragen

1. Kunt u per verbonden partij aangeven welke rol u precies vervult in relatie tot de aansturing van de verbonden partij?
2. In mijn scriptie onderscheid in 3 rollen aansturing:
 - **eigenaar**, belang dat gemeentelijke doelstellingen worden bereikt
 - **opdrachtgever**, bepaalt productie van de verbonden partij. Wat gaat verbonden partij produceren, leveren, doen om gemeentelijke doelstellingen te halen?
 - **toezichthouder**, beoordelen of doelstellingen worden bereikt

Herkent u deze rollen m.b.t. de functie die u vervult functie in de verbonden partijen?
3. Ondervind u hinder van mogelijke tegengestelde belangen bij het vervullen van de rollen? Bijvoorbeeld eigenaar streeft naar continuïteit, terwijl u als opdrachtgever andere belangen heeft, bijv. zo goedkoop mogelijk product. In de rol als aandeelhouder, eigenaar vennootschap, maar ook belangen behartigen namens gemeente in vergadering van aandeelhouders.
4. Heeft u een mogelijk oplossing om deze belangenverstrengeling zo veel mogelijk te voorkomen?
5. Wanneer er sprake is van aandelen, welk percentage aandelen heeft de gemeente Arnhem in handen? Is de Beslissingsbevoegdheid hierdoor groter?
6. Bij NV en BV mogelijkheid tot benoemingsrecht R. v. Commissarissen. maakt Arnhem hier gebruik van?
7. met betrekking tot de Stichting, zijn er ambtenaren benoemd in bestuur, zijn er andere organen in het leven geroepen zoals raad van toezicht etc.
8. Kunt u aangeven hoe het opdrachtgeverschap of subsidiegeverschap geregeld is bij de genoemde partijen?
9. Worden afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in kengetallen uitgedrukt?
10. Zijn de gemeentelijke doelstellingen van de verbonden partijen helder?
11. Is er een duidelijke relatie in de doelstellingen met de gemeentelijke begroting?
12. Hoe wordt bewaakt dat de gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd?
13. Welke mogelijkheden heeft u om de taakuitoefening van de verbonden partij te beïnvloeden?
14. Kunt u aangeven op welke wijze u informatie krijgt van de verbonden partij die u kunt gebruiken voor de aansturing?
15. De standaard instrumenten op basis waarvan u moet sturen zoals de begroting en jaarrekening
 - Bevatten deze voldoende informatie om te sturen?
 - Bevatten deze informatie waaruit kan worden afgeleid of de gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd
 - Heeft u voldoende tijd om de stukken te bestuderen
 - Krijgt u voldoende ambtelijke ondersteuning
 - Worden stukken in college besproken
16. Hoe wordt de vermogen en liquiditeitspositie van de verbonden partij bewaakt?
17. Op welke wijze heeft u inzicht in de risico's die de verbonden partij loopt?
18. Wat vindt u van het toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven.
19. Op welke wijze wordt toezicht gehouden of de verbonden partij de afspraken nakomt.
20. Waar in de organisatie zou toezicht volgens u belegd moeten worden?
21. Hoe zit u de Rol van wethouder financiën en vakwethouder in relatie tot de verbonden partij.

Criteria voor het 'op afstand' plaatsen van gemeentelijke taken

(bijlage uit: Dicht-er bij 2015, Projectgroep organisatieontwikkeling 18-4-00)

	Geheel Oneens	Grotendeels Oneens	Noch eens Noch oneens	Grotendeels eens	Geheel eens
A. Juridisch					
1. De activiteit is een wettelijke taak van de gemeente.	1	2	3	4	5
2. De activiteit is geen autonome taak van de gemeente.	1	2	3	4	5
B. Politieke gevoeligheid en emotie					
3. De activiteit heeft emotionele of symbolische waarde voor de stad	1	2	3	4	5
4. Het is van belang dat alle burgers in gelijke mate kunnen profiteren van de activiteit.	1	2	3	4	5
C. Bestuur					
5. Op afstand plaatsen van de activiteit brengt coördinatieproblemen met zich mee.	1	2	3	4	5
6. Het is wenselijk dat de activiteit onder bestuurlijke invloed van de gemeente staat.	1	2	3	4	5
D. Organisatie/management					
7. De gemeente beschikt over voldoende kennis en kunde ten behoeve de activiteit.	1	2	3	4	5
8. Op afstand plaatsen brengt 'extra' coördinatieproblemen met zich mee.	1	2	3	4	5
9. De activiteit is gebaat bij contact met andere organisatie-onderdelen.	1	2	3	4	5
10. Uitbesteden levert 'veel' extra kosten op als gevolg van behouden of creëren van eigen deskundigheid in huis (regiecapaciteit e.d.)	1	2	3	4	5
E. Bedrijfseconomische aspecten					
11. De activiteit kan elders niet goedkoper, beter, tijdiger worden uitgevoerd.	1	2	3	4	5
12. De baten van uitbesteding wegen niet op tegen de lasten.	1	2	3	4	5
13. Het is gewenst de belangrijke financiële risico's in eigen hand te houden.	1	2	3	4	5
14. De uit te besteden activiteit wordt op de 'markt' niet geconfronteerd met concurrentie.	1	2	3	4	5
F. Dienstverlening					
15. De dienstverlening verbetert niet bij op 'afstand' plaatsen.	1	2	3	4	5
16. De continuïteit van de activiteit of voorziening is belang.	1	2	3	4	5
G. Personeel					
17. Op afstand plaatsen van de activiteit wordt door het betrokken personeel niet wenselijk geacht.	1	2	3	4	5
H. Het geheel.					
18. De gevolgen van uitbesteding zijn niet te overzien.	1	2	3	4	5