

# Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging

## Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen

### 6

Provincies, gemeenten en waterschappen maken de laatste jaren steeds meer gebruik van alternatieve rechtsvormen om te komen tot een meer onafhankelijke uitvoering of tot bestuurlijke samenwerking. Denk daarbij aan bestuurscommissies en gemeenschappelijke regelingen, maar ook aan stichtingen en vennootschappen. Dergelijke rechtsvormen mogen dan een (semi)onafhankelijke status hebben, de politieke verantwoordelijkheid van de decentrale uitvoerende organen blijft onverkort gelden, net als de eindverantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende organen als hoofd van hun provincie, gemeente onderscheidenlijk waterschap.<sup>2</sup> Om deze politieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moeten er ook sturingsmogelijkheden zijn. De sturing en controle op dergelijke alternatieve rechtsvormen levert in de praktijk nogal eens problemen op, niet in de laatste plaats de financiële controle. Om de financiële controle inzichtelijker te maken heeft de wetgever in het comptabiliteitsrecht voor decentrale overheden de 'verbonden partijen' geïntroduceerd. In dit artikel wordt ingegaan op wat verbonden partijen nu eigenlijk zijn, op welke wijze zij aangestuurd en gecontroleerd kunnen worden en ten slotte of de introductie van de verbonden partijen binnen het comptabiliteitsrecht ook echt tot betere sturing en controle heeft geleid.

#### 1. Inleiding

De Grondwet kent in beginsel een beperkt aantal overheidslichamen. Naast de centrale overheid zijn dat de provincies en gemeenten als vormen van territoriale decentralisatie met een open huishouding (art. 123-132 Gw), de waterschappen als vorm van functioneel-territoriale decentralisatie (art. 133 Gw) en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf als vormen van functionele decentralisatie (art. 134 Gw). Hiernaast kent de Grondwet de mogelijkheid dat deze openbare lichamen gezamenlijk een nieuw openbaar lichaam instellen (art. 135 Gw) of dat andere openbare lichamen worden ingesteld (art. 134 Gw). Deze overheidslichamen maken echter veelvuldig gebruik van andere organisatievormen zoals zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau en gemeenschappelijke regelingen op decentraal niveau.<sup>3</sup> Ook privaatrechtelijke lichamen worden veelvuldig gebruikt, denk bijvoorbeeld aan overheidsstichtingen of -vennootschappen, of rechtspersonen met een wettelijke taak.<sup>4</sup> De keuze tussen publiek- of privaatrecht wordt voor provincies beheerst door art. 158 lid 2 Provinciewet en voor gemeenten door art. 160 lid 2 Gemeentewet. Hoofddregel is dat via het publiekrecht wordt gehandeld, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Deze hoofdregel staat ter discussie. Het kabinet-Balkenende IV wilde deze publiekrechtelijke voorkeur afschaffen,<sup>5</sup> maar gelet op recente stukken van het kabinet-Rutte lijkt de publiekrechtelijke weg toch de voorkeur te verdienen,<sup>6</sup> men wenst namelijk een krachtige, kleine overheid,<sup>7</sup> waar allerlei semioverheden of overheidsdeelnemingen toch minder voor de hand liggen.

Waar de provincies, gemeenten en waterschappen een eigen vorm van democratische legitimatie en controle hebben,<sup>8</sup> is de democratische controle bij dit soort afgeleide overheidslichamen vaak vormgegeven via zogenoemd *verlengd bestuur*, dat wil zeggen via de politieke verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap aan hun vertegenwoordigende organen. Om

1 Mr. Rob de Greef is partner Bestuurlijk Organisatierecht bij KokxDeVoogd en onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit, mr. drs. Laura Huntjens en mr. Nicolette Oud zijn senior consultant respectievelijk consultant bestuurlijk-juridisch organiseren bij Berenschot. Zij bedanken prof. mr. S.E. Zijlstra voor zijn commentaar op eerdere versies van dit artikel.

2 Provinciale staten en de raad staan op grond van art. 125 lid 1 Gw aan het hoofd van hun provincie respectievelijk gemeente. Voor het algemeen bestuur van een waterschap ontbreekt een dergelijke bepaling, en ook de Waterschapswet zwijgt hierover. De bevoegdheden van het algemeen bestuur komen binnen het waterschap echter overeen met die van provinciale staten en de raad binnen hun provincie respectievelijk gemeente, zodat feitelijk het algemeen bestuur ook aan het hoofd van het waterschap staat.

3 Zie voor cijfers over samenwerkingsvormen R.J.M.H. de Greef & F. Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden*, Utrecht/Den Haag: Berenschot/BZK 2010. Zie ook S.E. Zijlstra, J.A.F. Peters & T.J. van der Ploeg, *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Den Haag: BZK 2006.

4 Zie o.a. Algemene Rekenkamer, *Zicht op overheidsstichtingen*, Den Haag: 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 31 887, nr. 4) en *Privaatrechtelijke taakbehatiging door decentrale overheden*, Den Haag: Bruikbare Rechtsorde (MvJ) 2006 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 50).

5 *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 72. Een wetsvoorstel is tot op heden niet ingediend. Zie uitgebreider J.A.F. Peters, 'Bruikbare privaatrechtelijke taakbehatiging', *NTB* 2007/29 en B.F.Th. de Moor, 'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten', *Gst.* 2007/97.

6 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 17-18, Bestuursakkoord 2011-2015, p. 8 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 749, nr. 1) en *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 41, p. 4.

7 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 6.

8 Zie omtrent de eisen van het democratiebeginsel R.J.M.H. de Greef, 'Organisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie', *TvCR* 2011/3, p. 265-290.

deze politieke verantwoordelijkheid waar te maken moeten de decentrale uitvoerende organen de afgeleide overheidslichamen kunnen controleren en waar nodig bij kunnen sturen. Financiële controle is daarbij een van de belangrijkste punten. Dit geldt zowel voor publiekrechtelijke afgeleide overheidslichamen, als voor privaatrechtelijke afgeleide overheidslichamen. Het comptabiliteitsrecht voor decentrale overheden maakt daarin in beginsel dan ook geen onderscheid, anders dan het algemeen bestuursrecht,<sup>9</sup> het ambtenarenrecht,<sup>10</sup> het fiscaal recht,<sup>11</sup> het aanbestedingsrecht<sup>12</sup> en het mededingingsrecht.<sup>13</sup>

## 2. Verbonden partijen

### 2.1 Inleiding

Na de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur in 2002 respectievelijk 2003, vond de wetgever het van belang de bepalingen omtrent de begroting en verantwoording in de Gemeentewet en de Provinciewet te wijzigen zodat de raad en provinciale staten meer op hoofdlijnen konden sturen en controleren.<sup>14</sup> Deze wetswijziging is per 17 oktober 2003 in werking getreden.<sup>15</sup> Na de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet bleek ook het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 achterhaald en werd deze algemene maatregel van bestuur vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV), dat van toepassing is sinds het begrotingsjaar 2004.<sup>16</sup> Deze nieuwe regels voor begroting en verantwoording zijn grotendeels overgenomen ten aanzien

van de waterschappen bij de Wet modernisering waterschapsbestel en het Waterschapsbesluit, beide uit 2007.<sup>17</sup> Voor waterschappen gelden deze bepalingen sinds het begrotingsjaar 2009.

### 2.2 Begrip verbonden partij

Bij het BBV is de term verbonden partij geïntroduceerd. De regering constateert dat de informatie over dergelijke partijen niet als voldoende werd ervaren, terwijl het aantal verbonden partijen sterk is toegenomen.<sup>18</sup> Een verbonden partij wordt gedefinieerd als:

“een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”

(art. 1 lid 1 onder b BBV). In art. 4.1 Waterschapsbesluit wordt dezelfde definitie geïntroduceerd voor verbonden partijen van waterschappen. De rechtsvorm van de verbonden partij doet er in beginsel dus niet toe, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vormgegeven organisaties kunnen verbonden partijen van gemeenten zijn. Doorslaggevend is dat er sprake is van een bestuurlijk belang én een financieel belang. Bij uitsluitend een financieel belang moet de organisatie besproken worden in de paragraaf weerstandsvermogen en wanneer er uitsluitend sprake is van een bestuurlijk belang moet de organisatie terugkomen in een programma of product, aldus de regering.<sup>19</sup>

Bij gemeenten bestaat vaak onduidelijkheid over de definitie van een verbonden partij, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Zo omvat de paragraaf verbonden partijen regelmatig organisaties die volgens de definitie uit het BBV strikt genomen geen verbonden partijen zijn, en andersom: verbonden partijen die niet als zodanig (h)erkend worden binnen de organisatie zijn niet in de paragraaf opgenomen. In het onderstaande gaan we in op de reikwijdte van de begrippen bestuurlijk belang en financieel belang.

### 2.3 Bestuurlijk belang

Van een bestuurlijk belang is sprake wanneer de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht (art. 1 lid 1 onder d BBV, vgl. art. 4.1 Waterschapsbesluit). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg namens de provincies, hebben in 2005 een *Handreiking verbonden partijen* opgesteld. In de Handreiking wordt de volgende toelichting aan bestuurlijk belang gegeven:

“Er is sprake van een ‘verbonden partij’ als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alleen een be-

9 Het onderscheid tussen a-organen en b-organen in art. 1:1 lid 1 Awb, en de daarmee samenhangende Wet Nationale ombudsman, Wet openbaarheid van bestuur en Archiefwet 1995. Zie hieromtrent J.A.F. Peters & S.E. Zijlstra, ‘Onscherp maar wel ver genoeg?: Hybride organisaties en publiekrechtelijke normering’, in: G.A. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend Bestuursrecht* (Ten Berge-bundel), Deventer: Kluwer 2008, p. 109-126 en S.E. Zijlstra, ‘De grenzen van de overheid’, in: S.E. Zijlstra & R.A.J. van Gestel (red.), *Privaat bestuur?*, Den Haag: Bju 2008, p. 13-43.

10 Met name de uitleg van het begrip openbare dienst in art. 1 Ambtenarenwet door de Centrale Raad van Beroep, zie recentelijk CRvB 20 januari 2011, *LJN BP1983*; *AB* 2011/220, m.nt. J.A.F. Peters. Zie voorts A.H. van Zutphen, *De rechtspositie van de Rijksambtenaar*, Den Haag: VUGA 1991, p. 87-99.

11 Met name bij de vennootschapsbelasting (directe vs. indirecte overheidslichamen, art. 2 Wet Vpb) en de omzetbelasting (het handelen als overheid; zie art. 4 lid 5 Zesde Richtlijn 77/388/EG en HvJ EG 17 oktober 1989, nr. 231/87 en 129/88).

12 Zie het begrip publiekrechtelijke instelling (art. 1 onder q Bao), alsmede de jurisprudentie omtrent de (quasi-)inbesteding (HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98 (*Teckal*) en HvJ EG 13 oktober 2005, nr. C-458/03 (*Parking Brixen*); zie voorts H.N. 's Jacob, ‘Inbesteding door de gemeente, Mogelijk of onmogelijk’, *Gst.* 2009/54, M.J. Vorel & N. van Nuland, ‘Inbesteding nader beschouwd’, *BR* 200759, p. 297, A.C.T.M. Martin & F.H.K. Theissen, ‘Inbesteden en samenwerking tussen overheden’, *NJB* 2007/2011 en M.J. Vorel & N. van Nuland, ‘ASEMFO: Een nieuwe uitzondering op de aanbestedingsregels?’, *BR* 2007, p. 761).

13 De Mededingingswet wordt gewijzigd na inwerkingtreding van de Wet markt en overheid (wet van 24 maart 2011, *Stb.* 2011, 162), waarna het mededingingsrecht in beginsel van toepassing wordt op overheidsbedrijven (zie het nieuwe art. 25 Mededingingswet).

14 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 769, nr. 3, p. 1. Zie uitgebreider W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2011.

15 Wet van 2 juli 2003, *Stb.* 2003, nr. 314.

16 Besluit van 17 januari 2003, *Stb.* 2003, nr. 27 en 48 (hierna: NvT-BBV), p. 19-20.

17 Besluit van 29 november 2007, *Stb.* 2007, nr. 497 (hierna NvT-Waterschapsbesluit).

18 NvT-BBV, p. 37.

19 NvT-BBV, p. 38 en 48.

noemingsrecht of voordrachtsrecht – de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen – is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij. Gemeenten maken vaak van een dergelijk recht gebruik om ervoor te zorgen dat er kwalitatief goede bestuurders in het bestuur van de partij terechtkomen. Ook de stichting waarin de wethouder cultuur op persoonlijke titel als bestuurder plaatsneemt – en dus niet de gemeente vertegenwoordigt – is geen verbonden partij.”<sup>20</sup>

#### 2.4 Financieel belang

Een financieel belang wordt in art. 1 lid 1 onder c BBV als volgt gedefinieerd:

“een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”

(vgl. art. 4.1 Waterschapsbesluit). In de Handreiking verbonden partijen wordt de volgende toelichting op financieel belang gegeven:

“Er is sprake van een ‘verbonden partij’ als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij leningen en garantstellingen is er dus geen sprake van een verbonden partij: de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij: het gaat om overdrachten (subsidies).”<sup>21</sup>

#### 2.5 Bijzondere verbonden partijen

Een bijzondere vorm van de verbonden partij is de deelneming. Van een deelneming is sprake wanneer het een besloten vennootschap (BV) of naamloze vennootschap (NV) betreft waarin de gemeente participeert door middel van het houden van aandelen (art. 1 lid 1 onder e BBV en art. 4.1 Waterschapsbesluit). Vanwege hun importantie worden zij apart genoemd en gelden voor hen bijzondere regels waarop hieronder wordt teruggekomen.<sup>22</sup> Ook een zogenoemde Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) waarin een gemeente of provincie een bestuurlijk én financieel belang heeft is een verbonden partij (art. 1 lid 2 BBV). Het Waterschapsbesluit kent geen vergelijkbare bepaling, hoewel waterschappen wel kunnen deelnemen in een EGTS (vgl. art. 3 EGTS-Verordening en art. 2 Uitvoeringswet EGTS-Verordening). Een derde bijzondere vorm van een verbonden partij ten slotte is die situatie dat een gemeente beslist dat deelgemeenten niet worden geïntegreerd in de begroting van de gemeente; in dat geval wor-

den de deelgemeenten aangemerkt als verbonden partij van de gemeente (art. 6 BBV).

#### 2.6 Conclusie

De regering vindt het noodzakelijk dat afgeleide overheidslichamen op een inzichtelijke wijze worden aangestuurd. Dit komt in de definitie van verbonden partijen terug middels het bestuurlijk belang dat overheidslichamen moeten hebben. Ook de financiële controle komt terug, middels het financieel belang. Op het eerste gezicht lijkt de definitie dus aan te sluiten bij het probleem dat de regering wilde oplossen, al blijven er grensgevallen zoals de stichting waar een wethouder op persoonlijke titel in het bestuur zit (geen bestuurlijk belang) of waar de gemeente slechts subsidieert (geen financieel belang). De regering heeft dat willen ondervangen door aan te geven dat deze rechtspersonen in andere paragrafen van de gemeentelijke begroting aan de orde moeten komen. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de vraag wat het nu betekent om een verbonden partij van de gemeente te zijn.

### 3. Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening

Verbonden partijen moeten verplicht als aparte paragraaf in de gemeentelijke begroting worden opgenomen (art. 9 lid 2 BBV respectievelijk art. 4.11 Waterschapsbesluit). Dit vormt een onderdeel van de beleidsbegroting van de gemeente (art. 7 lid 2 BBV respectievelijk art. 4.9 Waterschapsbesluit). De verbonden partijen mogen niet geconsolideerd in de gemeentelijke begroting en jaarstukken worden opgenomen (art. 5 BBV respectievelijk art. 4.5 Waterschapsbesluit). De paragraaf verbonden partijen moet ten minste de gemeentelijke visie op verbonden partijen bevatten in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting (art. 15 aanhef en onder a BBV respectievelijk art. 4.20 aanhef en onder a Waterschapsbesluit). Daarnaast moet de paragraaf verbonden partijen de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen bevatten (art. 15 aanhef en onder b BBV respectievelijk art. 4.20 aanhef en onder b Waterschapsbesluit). Volgens de regering kan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragraaf verschillen. Zo kan volstaan worden met een korte berichtgeving van de stand van zaken wanneer er een uitgebreide en actuele nota Verbonden Partijen is, terwijl een uitvoerige paragraaf dient te worden gemaakt wanneer een dergelijke actuele nota ontbreekt. De paragraaf vervult in dat laatste geval nadrukkelijker een rol in de kaderstelling van de gemeente. De regering beveelt aan te werken met beleidsnota's.<sup>23</sup> De nadruk moet in de paragraaf te allen tijden liggen op de hoofdlijnen en op het beleid.<sup>24</sup> Het is in elk geval raadzaam dat een gemeente zich bij het opstellen van beide stukken goed afvraagt in hoeverre zij daarin tot uiting kan brengen hoe zij stuurt op de verbonden partijen. De kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en ove-

<sup>20</sup> Handreiking verbonden partijen, juli 2005, p. 9-10 (hierna: Handreiking).

<sup>21</sup> Handreiking, p. 9.

<sup>22</sup> NvT-BBV, p. 48 en NvT-Waterschapsbesluit, p. 101.

<sup>23</sup> NvT-BBV, p. 56 en NvT-Waterschapsbesluit, p. 108.

<sup>24</sup> NvT-BBV, p. 59 en NvT-Waterschapsbesluit, p. 111.

rige verbonden partijen moeten terugkomen op de gemeentelijke balans (art. 36 lid 1 aanhef en onder a BBV), net als de leningen aan deelnemingen en overige verbonden partijen (art. 36 lid 2 aanhef en onder b BBV). Ook bij de productenrealisatie, die een onderdeel vormt van de uitvoeringsinformatie (art. 66 lid 1 BBV), moet een lijst van verbonden partijen worden opgenomen (art. 67 lid 2 aanhef en onder b BBV respectievelijk art. 4.71 lid 1 aanhef en onder c en art. 4.72 lid 1 aanhef en onder c Waterschapsbesluit). Daarbij moet per verbonden partij ten minste zijn opgenomen: 1. de naam en vestigingsplaats, 2. het openbaar belang dat wordt behartigd, 3. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft, 4. het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar en 5. het resultaat van de verbonden partij (art. 69 BBV).<sup>25</sup> De regering vindt het hebben en bijhouden van een dergelijke lijst van groot belang.<sup>26</sup> Deze lijst kan tevens worden gezien als nuttige sturingsinformatie: zijn er opmerkelijke veranderingen die zich hebben voorgedaan in het begrotingsjaar? Waar ligt dat aan en moeten we daar aan bijsturen? Is het resultaat van de verbonden partij conform begroting en zo nee, waar ligt dat aan en moeten we daarin bijsturen? Op de vraag of dit in de praktijk ook zo heeft uitgewerkt, wordt in paragraaf 5 nader ingegaan.

Los van de hiervoor genoemde verplichtingen rond het opstellen van de paragraaf verbonden partijen op grond van het BBV respectievelijk het Waterschapsbesluit, zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers veelal niet (volledig) op de hoogte van het instrumentarium waarover ze op grond van hun bestuursfunctie beschikken. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat bestuurders plots geconfronteerd worden met onomkeerbare (vaak financiële) gevolgen, waarvoor het bestuur van de gemeente verantwoordelijk is. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college en de sturingsmogelijkheden die zij als bestuursorgaan hebben.

#### 4. (Bij)Sturing op verbonden partijen

Binnen het dualisme is het de raad die kaders stelt en controleert, terwijl het college belast is met uitvoering. Hierbij zijn twee fasen te onderscheiden: 1. het besluiten tot deelname aan een verbonden partij en 2. de fase waarin reeds een verbonden partij bestaat.<sup>27</sup>

##### 4.1 Rolverdeling raad en college bij beslissing tot deelneming in verbonden partij (sturing)

In de eerste fase, de aanloopfase, kunnen zowel de raad als het college sturen. Volgens BZK en IPO behoort de beslissing tot deelname aan een verbonden partij primair tot de taken van het college, waarbij verwezen wordt naar art. 160

Gemw en art. 1 WGR.<sup>28</sup> Voorts oordelen BZK en IPO dat ook de aansturing van de verbonden partij primair een collegebevoegdheid is. De raad moet bepalen wat de doelen en taken van de gemeente zijn en wat wel en niet tot het gemeentelijk publieke belang behoort. De raad kan algemene kaders stellen in een nota Verbonden Partijen of specifieke kaders stellen bij een besluit tot deelname aan een bepaalde verbonden partij. BZK en IPO geven hiermee slechts gedeeltelijk een feitelijke weergave van de rolverdeling tussen raad en college. Waar het bij privaatrechtelijke verbonden partijen inderdaad zo is dat het college besluit tot oprichting van of deelname aan deze verbonden partijen (art. 160 lid 1 onder e Gemw) is dat bij publiekrechtelijke verbonden partijen niet zo. Art. 1 lid 1 WGR bepaalt immers dat de raad, het college en/of de burgemeester, ieder voor zover bevoegd, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen. Het zijn de bestuursorganen en niet de rechtspersoon die deze gemeenschappelijke regeling treffen,<sup>29</sup> waardoor ook verschillende typen gemeenschappelijke regelingen kunnen ontstaan.<sup>30</sup> Het college is dus niet onverkort bevoegd te beslissen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, zeker niet wanneer het ook bevoegdheden van de raad en/of de burgemeester betreft.

Ook de positie van de raad verschilt bij privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen kan de raad niet meer dan kaders stellen en controleren en eventueel sturen via politieke druk. Het college moet immers het conceptbesluit tot deelneming in een verbonden partij wel voorhangen bij de raad (art. 160 lid 2 Gemw), maar uiteindelijk beslist het college.<sup>31</sup> Bij gemeenschappelijke regelingen is het college zoals gezegd niet onverkort bevoegd. Ieder bestuursorgaan beslist over zijn eigen deelname. Het college en de burgemeester hebben echter voor deelname aan een gemeenschappelijke regeling wel toestemming van de raad nodig (art. 1 lid 2 WGR). Zonder deze toestemming van de raad kunnen het college en de burgemeester dus niet tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling beslissen (vgl. art. 10:32 Awb). De raad heeft bij gemeenschappelijke regelingen dus een sterkere positie, al kan slechts getoetst worden aan het

28 Handreiking, p. 14.

29 ABRvS 31 maart 2010, LjN BL9633; JB 2010/125; Gst. 2010/53, m.nt. De Greef (*Recreatieschap Midden-Delfland I*) en ABRvS 31 maart 2010, LjN BL9634 (*Recreatieschap Midden-Delfland II*).

30 Zie o.a. CRvB 7 augustus 2007, LjN BB1469; JB 2007/199, m.nt. Timmermans (*Kompas I*) en CRvB 18 september 2007, LjN BB3987; RSV 2007/354, m.nt. Bruggeman (*Pentasz I*). Zie omtrent deze materie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', Gst. 2008/107, W.W. Meijer & C.W.C.A. Bruggeman, 'De perikelen rondom bevoegdheden in intergemeentelijke sociale diensten', PS Documenta 2008/168, R. Geerling, 'Onbevoegd genomen besluiten door gemeenschappelijke regelingen', Soc Bes 2008/2, p. 14-16 en T.D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2011 (zesde druk), p. 620-623.

31 Waarna gedeputeerde staten nog moeten goedkeuren (art. 160 lid 3 Gemw). Ook Gedeputeerde Staten hebben goedkeuring van de Minister van BZK nodig wanneer zij willen deelnemen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon (art. 158 lid 2 Provw). Voor waterschappen geldt dit niet, tenzij in het waterschapsreglement goedkeuring wordt vereist.

25 Dit artikel kent geen equivalent in het Waterschapsbesluit, maar de waterschappen kunnen hierbij aansluiting zoeken bij het BBV.

26 NvT-BBV, p. 76.

27 Vgl. Handreiking, p. 14.

recht en het algemeen belang (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:27 Awb jo. art. 1 lid 2 WGR).<sup>32</sup>

In de aanloopfase kan dus door zowel raad als college nog actief gestuurd worden op de vormgeving van de verbonden partij. Op dat moment moeten immers de statuten (of gemeenschappelijke regeling) van de verbonden partij nog worden vastgesteld, waarin de randvoorwaarden voor het functioneren van de verbonden partij zijn opgenomen. Zo kan het gemeentebestuur statutair de bevoegdheid krijgen om bepaalde essentiële besluiten te moeten goedkeuren, zoals de begroting, reglementen en statutenwijziging. Ook kunnen verantwoordingsvereisten worden opgenomen, zoals periodieke verslagen en informatievoorziening. Alles wat hier reeds wordt weggegeven, kan later moeilijk worden teruggepakt door het gemeentebestuur. Het is dus van het grootste belang dat vooraf actief gestuurd wordt, dan moet immers nog bij unanimité tussen betrokken partijen besloten worden, hetgeen vaak niet gebeurt omdat men nu eenmaal tot samenwerking wil komen. Zoals een huwelijk ons leert, kun je echter beter afspraken maken wanneer alles goed gaat, dan wanneer je ruzie hebt en uit elkaar dreigt te gaan. Dat geldt ook voor oprichting van verbonden partijen, zeker wanneer dit in samenwerking met andere besturen gebeurt.

#### 4.2 *Rolverdeling raad en college bij reeds tot stand gekomen verbonden partij*

In de zogenoemde uitvoeringsfase is het de taak van het college om zicht te houden op de taakuitvoering door de verbonden partij en zo nodig bij te sturen, aldus BZK en IPO. De raad moet zich met name bezig houden met controleren van het college bij deze taak, en kan niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij.<sup>33</sup> Dit standpunt van BZK en IPO klopt voor zover het privaatrechtelijke verbonden partijen betreft: het college beslist immers tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder ook de uitoefening van stemrecht binnen een privaatrechtelijke rechtspersoon behoort.<sup>34</sup> Bij gemeenschappelijke regelingen geldt dit echter niet onverkort. Bij regelingen waaraan raden deelnemen is het niet het college maar de raad die de gemeentelijke vertegenwoordigers in het algemeen bestuur aanwijst (art. 13 lid 1 WGR) en ontslaat (art. 16 lid 5 WGR). De gemeentelijke vertegenwoordiger is dan ook verantwoording schuldig aan de raad (art. 16 lid 3 WGR) en moet de raad, of zijn leden, hiertoe alle gevraagde informatie verschaffen (art. 16 lid 1 WGR). Ook bij gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend colleges of uitsluitend burgemeesters deelnemen heeft de raad een belangrijke sturende rol. De gemeentelijke vertegenwoordigers in het algemeen bestuur zijn, on-

danks dat zij niet door de raad kunnen worden benoemd of ontslagen (art. 13 lid 6 jo. art. 13 lid 1 en art. 18 jo. art. 16 lid 5 WGR respectievelijk art. 13 lid 7 WGR), toch verantwoording schuldig aan de raad en moeten de raad, en zijn leden, daartoe alle inlichtingen verschaffen (art. 19 WGR).<sup>35</sup> De raden hebben daarnaast bij alle typen gemeenschappelijke regelingen een mogelijkheid om te sturen op de begroting. De door het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam vastgestelde conceptbegroting moet voor (definitieve) vaststelling door het algemeen bestuur immers worden voorgehangen bij de raden, zodat deze hun zienswijzen naar voren kunnen brengen (art. 35 WGR).<sup>36</sup> Bij gemeenschappelijke regelingen heeft de raad dus wel degelijk mogelijkheden om rechtstreeks op de verbonden partij te sturen.

#### 4.3 *Instrumenten van de raad ter controle van het college binnen een verbonden partij*

Bij de dualisering is de positie van de raad en van provinciale staten als vertegenwoordigend orgaan versterkt. Zij moeten zich met name bezighouden met kaderstelling en controle. Om de controlerende taak van deze vertegenwoordigende organen kracht bij te zetten heeft de wetgever het instrument van de rekenkamerfunctie en het instrument van de onderzoekscommissie (enquêtecommissie) in het leven geroepen. Deze instrumenten kunnen tevens worden ingezet voor onderzoek naar het handelen van de eigen bestuurder bij de verbonden partij, en soms zelfs voor onderzoek naar de partij zelf.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur werden gemeenten verplicht een eigen of een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Deze onafhankelijke rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemw). De raad heeft de mogelijkheid de rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen (art. 182 lid 2 Gemw). Het is de rekenkamer(commissie) zelf die beslist of het onderzoek wordt uitgeoefend.<sup>37</sup> De wetgever vindt het echter ook van belang dat de rekenkamer onderzoek kan doen bij derden die een financiële band met de gemeente hebben; alleen op die manier kan informatie worden vergaard voor de uitoefening van de controlerende functie van de raad.<sup>38</sup> Het gaat dan om een gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan een gemeen-

32 Voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling door gemeentelijke bestuursorganen is sinds 2006 geen goedkeuring van gedeputeerde staten meer nodig (art. 36 t/m 39 WGR-oud; zie Rb. Maastricht 29 augustus 2008, L/JN BE9499; Gst. 2010/14, m.nt. De Greef (*Streekgevest Westelijke Mijnstreek*)). Voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend waterschapsbesturen is nog wel goedkeuring vereist van gedeputeerde staten (art. 50h t/m 50k WGR).

33 *Handreiking*, p. 15.

34 Zie ook het KB 20 november 2006, *Stb.* 2006, 615 (*Privatisering Schiphol*).

35 Zie uitgebreider De Greef 2008 en Cammelbeeck/Kummeling 2011, p. 639-642 en 644-649.

36 Minister Donner heeft aangekondigd te kijken of de materiële rol van de raad nog verder versterkt kan worden, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 17.

37 Vgl. ABRvS 27 juni 2007, L/JN BA8145; JB 2007/163, m.nt. Broeksteeg; Gst. 2007/120, m.nt. De Vries (*Rekenkamerfunctie Oirschot-II*).

38 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 62.

tebestuur<sup>39</sup> deelneemt, om een naamloze of besloten vennootschap waarin de gemeente meer dan 50% van de aandelen houdt of om andere privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling (art. 184 lid 1 Gemw). De minister vond dat deze zware bevoegdheid, een onderzoek bij een derde, slechts in uitzonderlijke gevallen kon worden ingezet, vandaar het criterium van 50%. Op die manier wordt voorkomen dat een rekenkamer vergaande bevoegdheden krijgt, wanneer de beperkte betrokkenheid van de gemeente dit niet rechtvaardigt, maar dat eveneens recht wordt gedaan aan het belang van de gemeente bij een meerderheidsdeelneming.<sup>40</sup> De regering vond het oorspronkelijk niet nodig een dergelijke regeling ook voor andere privaatrechtelijke organisaties in het leven te roepen,<sup>41</sup> maar dit is later bij de nota van wijziging alsnog ingevoerd.<sup>42</sup> Opvallend is dus dat de rekenkamer niet bij alle verbonden partijen een onderzoek kan instellen. Dit past ons inziens niet bij de eindverantwoordelijkheid die de raad toch heeft. Ons inziens moet het recht van de rekenkamer worden verruimd tot alle verbonden partijen die door het publiekrecht beheerd worden. Het gaat dan om privaatrechtelijke rechtspersonen die volledig door de publiekrechtelijke rechtspersonen beheerd worden (vgl. art. 1 onder q Bao, art. 2 lid 7 Wet Vpb en het nieuwe art. 25g Mededingingswet). Op dergelijke privaatrechtelijke rechtspersonen is het publiekrecht al in zoverre van toepassing dat het niet in strijd met het ondernemersbelang kan worden geacht dat de publiekrechtelijke controle wordt versterkt. Het doet er dan niet meer toe of een gemeente een meerderheidsdeelneming heeft, doorslaggevend is of de rechtspersoon overwegend door publiekrechtelijke lichamen wordt beheerd. Als dat zo is, dan kan iedere betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon een onderzoek laten instellen door de rekenkamer.

De bij amendement-De Cloe c.s.<sup>43</sup> ingevoegde (onafhankelijke) rekenkamerfunctie ontbeert de bevoegdheid onderzoek in te stellen bij afgeleide rechtspersonen in beginsel, nu art. 81oa Gemw, art. 184 Gemw niet van overeenkomstige toepassing verklaart. Dit laat volgens de regering onverlet dat een rekenkamerfunctie hiertoe wel bevoegd kan worden gemaakt bij de instellingsverordening.<sup>44</sup> Het verdient aanbeveling de Gemeentewet en Provinciewet zodanig aan te passen dat ook de rekenkamerfunctie deze bevoegdheden bezit. Provinciale rekenkamers en rekenkamer-

functies hebben dezelfde bevoegdheden als hun gemeentelijke equivalenten (art. 183 e.v. Provw). Bij waterschappen komen ook steeds vaker rekenkamercommissies voor.<sup>45</sup> De Waterschapswet voorziet echter niet in een rekenkamer of rekenkamerfunctie. Het verdient aanbeveling de Waterschapswet te laten aansluiten bij de Provinciewet en de Gemeentewet, nu de financiële controle ten aanzien van verbonden partijen verder ook gelijk is getrokken met de inwerkingtreding van het Waterschapsbesluit.

Naast een verzoek tot onderzoek door de rekenkamer(commissie) kan de raad ook een onderzoekscommissie instellen, om onderzoek te doen naar het door het college (of een van zijn leden) of de burgemeester gevoerd bestuur (art. 155a Gemw). Hierbij mag ook onderzoek worden gedaan naar de opstelling van de wethouder of de burgemeester binnen organen van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Er mag geen onderzoek worden gedaan naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur als zodanig en evenmin naar het handelen van de wethouder of de burgemeester wanneer hij op persoonlijke titel in een bestuur zit (er moet dus sprake zijn van een bestuurlijk belang in de zin van art. 1 BBV en art. 4.1 Waterschapsbesluit).<sup>46</sup> Provinciale staten hebben dezelfde bevoegdheden ten aanzien van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin (art. 151a Provw), het algemeen bestuur van een waterschap ontbeert deze bevoegdheid.

#### 4.4 Tussenconclusie

De sturingsmogelijkheden verschillen afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Er zijn verschillende mogelijkheden om als raad of college te sturen op verbonden partijen. Een eerste mogelijkheid voor sturing is het vaststellen van een nota Verbonden Partijen of het anderszins vaststellen van een visie op externe uitvoering door de raad. In een dergelijke nota worden onder meer kaders opgenomen wanneer tot de optie verbonden partij wordt overgegaan, over de vorm waarin uitvoering plaatsvindt en de rolverdeling tussen raad en college. Ten tweede worden de sturingsmogelijkheden bepaald door de juridische vorm die gekozen wordt. De besluitvorming in het college en de raad omtrent de rechtsvorm is daarom een belangrijk moment. Op dat moment kan de raad zich bezinnen op de wijze waarop de uitvoering plaats dient te vinden. In het ontwerpbesluit dient daartoe aandacht te worden besteed aan de doelen, de prestaties, de wijze van informatievoorziening, risicobeheersing en een evaluatiebepaling. Het onderscheid in sturingsmogelijkheden bestaat niet alleen tussen de verschillende rechtsvormen, maar ook binnen een bepaalde rechtsvorm. De sturingsmogelijkheden voor de raad en het college kunnen ten aanzien van een BV behoorlijk groot dan wel relatief gering van omvang zijn, afhankelijk van de specifieke vormgeving. Tot nu toe is

39 Art. 184 lid 1 onder a Gemw spreekt van deelneming door de gemeente. Aan een gemeenschappelijke regeling, een publiekrechtelijke overeenkomst, neemt echter niet de rechtspersoon maar een bestuursorgaan deel (zie o.a. ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9633; JB 2010/125; Gst. 2010/53, m.nt. De Greef (*Recreatieschap Midden-Delfland I*). Vandaar dat hier gesproken wordt van het gemeentebestuur.

40 Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 70.

41 Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 71.

42 Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 7, p. 10.

43 Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56.

44 Vgl. H.G. Warmelink, 'De juridische status van de rekenkamer', in: VNG, *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*, Den Haag: VNG 2011, p. 28.

45 Een quick scan van de websites van de 25 waterschappen levert op dat twaalf waterschappen reeds een rekenkamercommissie hebben, en dat bij vijf andere waterschappen gediscussieerd wordt over de oprichting van een (gezamenlijke) rekenkamercommissie.

46 Kamerstukken I 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 28.

een overzicht van de juridische sturingsinstrumenten van raad en college gegeven. Deze instrumenten kunnen echter slechts enig doel dienen, wanneer zij op een juiste wijze worden ingezet.

## 5. Sturing vereist inzicht

De mate waarin gemeenten vorm geven aan controle en sturing op aan hen verbonden partijen is in eerste instantie afhankelijk van de kennis die men heeft over het instrumentarium waarover men beschikt. Ten tweede is het afhankelijk van het beleid dat gemeenten hebben vastgesteld ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast is het van belang dat er sprake is van eenduidige sturing door de gemeente. Het gaat er dus om dat afspraken over de omgang met verbonden partijen in de praktijk bij elke betrokken bestuurder en ambtenaar bekend zijn en als zodanig worden toegepast. In deze paragraaf gaan wij op deze drie elementen voor effectieve sturing in.

### 5.1 *Beleid ten aanzien van verbonden partijen*

De inwerkingtreding van de nieuwe regels voor begroting en verantwoording hebben ervoor gezorgd dat veel gemeenten de afgelopen jaren gaandeweg beleid hebben ontwikkeld ten aanzien van verbonden partijen. Zo heeft een fors aantal gemeenten inmiddels een paragraaf verbonden partijen opgenomen in haar begroting. Dat is een goede ontwikkeling. Daarnaast kan echter worden geconstateerd dat het type beleid dat wordt vastgesteld wisselt. Lang niet elke gemeente stelt *algemeen* beleid vast ten aanzien van verbonden partijen. Daarbij wordt enerzijds gedoeld op algemeen beleid op basis waarvan kan worden besloten *wanneer* ervoor wordt gekozen te participeren in een verbonden partij (en wanneer niet). Punten die daarbij aan de orde komen zijn bijvoorbeeld wanneer het wenselijk is zowel een bestuurlijk als een financieel belang in een partij te nemen en wanneer het meer voor de hand ligt voor een beperktere verbinding te kiezen. Een ander punt van een dergelijk beleid is de vraag voor *welk type* verbonden partij wordt gekozen en op welke wijze wordt geparticipeerd. Punten die daarbij aan de orde komen zijn de afweging tussen verschillende typen rechtspersonen (bijv. de keuze tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon en daarbinnen de keuze tussen bijvoorbeeld een vereniging of stichting). Een derde punt binnen een dergelijk beleid is de mate van participatie in de organen van de verbonden partij (bijv. wanneer wordt gekozen voor deelname in bestuur, wanneer voor aandeelhouderschap en wanneer voor deelname aan een raad van toezicht). Een laatste voorbeeld van een onderdeel van een dergelijk beleid is de *wijze* waarop de relatie met de verbonden partij in de praktijk wordt vormgegeven. Te denken valt dan aan de wijze waarop wordt gestuurd, verantwoording wordt afgelegd en de prestaties worden gemeten. Vaak is aan de paragraaf verbonden partijen al te zien in hoeverre de gemeente beleid heeft vastgesteld ten aanzien van deze verbonden partijen: de mate waarin bovenstaande onderdelen van beleid terugkeren in de paragraaf, kan een goede indicator zijn

voor de mate waarin de gemeente algemeen beleid heeft vastgesteld omtrent verbonden partijen.

### 5.2 *Afspraken over omgang met verbonden partijen in de praktijk*

Het ontbreken van een duidelijk kader waaraan de deelname aan verbonden partijen wordt getoetst evenals een duidelijk kader op basis waarvan vervolgens wordt gestuurd leidt er in de praktijk toe dat, mede als gevolg van een onduidelijke situatie, enerzijds de bestaande sturingsmogelijkheden niet worden benut en anderzijds op organisatorisch gebied situaties ontstaan die onwenselijk kunnen worden geacht. Bij het aangaan van verbonden partijen worden vaak pragmatische overwegingen gehanteerd, zonder specifieke doelstellingen op te stellen waarop gestuurd wordt. De bestuurlijke interesse richt zich met name op de jaarrekening van de verbonden partij na afloop van het kalenderjaar (reactieve interesse). Het gevolg van het ontbreken van heldere doelstellingen is dat er ook geen indicatoren zijn uitgewerkt waarop het college of de raad kan sturen. Benadrukt moet worden dat het feit dat noch de doelstellingen (en als gevolg daarvan) noch indicatoren zijn geëxpliciteerd, het niet maakt dat er geen ambities of doelstellingen zijn. Het is raadzaam om deze doelstellingen van tevoren met elkaar te formuleren en vast te stellen; hoe logisch die ook moge zijn voor de deelnemers. Men moet deze ook vastleggen voor toekomstige bestuurders en raadsleden, anders verwatert na enige jaren de ratio achter een bepaalde verbonden partij, waardoor sturing nog moeilijker wordt.

Wat zeker aandacht behoeft is de omgang met verbonden partijen binnen de organisatie van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Op bestuurlijk niveau speelt vaak het vraagstuk hoe men het beste vorm kan geven aan de interne controle: hoe, op welke momenten en in welke mate kan de raad het college aanspreken op dan wel informatie vragen over verbonden partijen? Dient de raad zich wel te wenden tot het college of dienen zij zich rechtstreeks te wenden tot de verbonden partij? In het geval van een gemeenschappelijk openbaar lichaam dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling is opgericht, kunnen leden van het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (zijnde college- en/of raadsleden) rechtstreeks (dus zonder tussenkomst van het college) de door de raad van hun eigen gemeente gevraagde inlichtingen verstrekken. In de praktijk wordt echter zelden tot nooit gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Ook van de sturingsmogelijkheden met betrekking tot de begroting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt weinig gebruikgemaakt. Vaak worden nog wel zienswijzen ingediend, maar vindt er geen controle plaats van wat er met de zienswijzen gebeurt.

Op bestuurlijk niveau constateren we daarnaast dat het risico kan bestaan van onwenselijke rolvermenging. We zien bij sommige verbonden partijen dat een wethouder zowel aandeelhouder (dus eigenaar) als lid van de raad van commissarissen (dus toezichthouder) van een verbonden partij is. Deze betrokken wethouder komt in een conflict van be-

langen terecht op het moment dat een verbonden partij bijvoorbeeld een maatschappelijk belang dient (bijv. in geval van een sociale werkvoorziening). Als lid van de raad van commissarissen zal hij voornamelijk het maatschappelijk doel willen behalen, als aandeelhouder zal hij een zo groot mogelijk rendement willen behalen. Wat ons betreft is een strikte rollenscheiding van de functie van eigenaar en opdrachtgever in dit geval te verkiezen boven een rolvermenging. Bij rollenscheiding treedt de wethouder financiën op als aandeelhouder namens de gemeente en de inhoudelijk betrokken wethouder treedt op als opdrachtgever. De opdrachtgever sluit vervolgens de prestatieovereenkomst met de verbonden partij.

Op ambtelijk niveau is het van belang dat er voor een verbonden partij een (ambtelijk) portefeuillehouder is aangesteld. Vaak is de verantwoordelijkheid alleen bestuurlijk vastgelegd en is er op ambtelijk niveau een afdeling verantwoordelijk in plaats van één ambtenaar. Dit is onwenselijk vanuit oogpunt van controle op de dagelijkse praktijk van een verbonden partij. Om de dagelijkse controle effectief in te richten, is het van belang dat iemand verantwoordelijk is voor het actueel houden van een dossier van de verbonden partijen. Indien een bestuurder snel geïnformeerd wenst te worden, kan het volledige dossier direct worden overhandigd. Een andere taak die ambtelijk belegd dient te zijn is het bijhouden van een actuele overzichtslijst van verbonden partijen: naast het feit dat deze noodzakelijk is voor de paragraaf verbonden partijen, maakt een overzichtslijst integrale sturing eenvoudiger. Het helpt de borging in elk geval wel.

Tot slot is het elke gemeente aan te raden om afspraken te maken over het laten plaatsvinden van evaluaties van (verschillende aspecten van) de verhouding met de verbonden partijen, dan wel evaluaties door de verbonden partij zelf. Vragen die bij een evaluatie gesteld zouden kunnen worden zijn onder meer: strookt het doel van oprichting nog wel met ons actuele politieke doel? Beschikt de verbonden partij nog over hetzelfde takenpakket of is dat gaandeweg uitgebreid zonder daarbij over de vorm en controle na te denken? Het periodiek uitvoeren van evaluaties houdt organisaties scherp en bij de les en zorgt voor een automatisch systeem van lering.

## 6. Conclusie

Concluderend wordt gesteld dat het bij sturing op verbonden partijen van belang is dat de raad en het college op voorhand goed weten wat zij wel en vooral wat zij niet kunnen. Door gebrek aan kennis worden de vele aanwezige instrumenten niet, of niet naar volle mogelijkheid ingezet. Er is een te weinig proactieve houding. Pas als er iets misgaat, komen de gemeentebesturen in actie, maar dan is het vaak al te laat.

Een proactieve houding zorgt er voor dat de raad en het college vooraf een betere keuze kunnen maken voor de

rechtsvorm, gelet op de wenselijkheid van onafhankelijkheid van de verbonden partij en andere juridische en bestuurlijke uitgangspunten.<sup>47</sup> Bij het oprichten van de verbonden partij kan immers nog volop gestuurd worden op de inrichting van de verbonden partij, controle- en verantwoordingsmogelijkheden. Daarnaast kan een vooraf opgesteld afwegingskader helpen om los te komen van allerlei gevoelens en emoties die leven omtrent keuzes voor een rechtsvorm.

In de Gemeentewet en de Provinciewet is (vooralsnog) vastgelegd dat publiekrechtelijke rechtsvormen de voorkeur verdienen. Bij publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling met gemeenschappelijk openbaar lichaam voorziet de Wet gemeenschappelijke regelingen reeds in verschillende sturingsmogelijkheden voor zowel raad als college. De raad moet een beleid vaststellen hoe om te gaan met deze instrumenten, zodat dit voor het college voorzienbaar wordt en daarmee ook een proactieve houding van het college vergt. Het college weet immers waarop het kan worden aangesproken.

Bij privaatrechtelijke rechtsvormen is minder geregeld met betrekking tot politieke controle en verantwoording, hetgeen ook logisch is nu deze rechtsvormen niet in eerste instantie in het leven zijn geroepen met het oog op het uitoefenen van publieke taken. Dat betekent dat statutair bepaald moet worden hoe de betrokken gemeentebesturen kunnen sturen, en hoe het bestuur van de rechtspersoon verantwoording aflegt over de uitoefening van de publieke taken. Het is hierbij van nog groter belang dat dit vooraf gebeurt, nu de wet dus geen uitkomst biedt. Wanneer vooraf niets geregeld wordt, blijkt (bij)sturing achteraf erg lastig.

Ons inziens bieden het BBV en het Waterschapsbesluit met de verbonden partij voldoende mogelijkheden om de financiën van een verbonden partij in de gaten te houden. Het is daarmee een welkome aanvulling op reeds bestaande begrippen als rechtspersonen met een wettelijke taak, zelfstandige bestuursorganen, overheidsstichtingen e.d., nu het juist een algemeen kader voor sturing biedt, los van de gekozen rechtsvorm, hetgeen het voor college- en raadsleden inzichtelijker maakt hoe de sturing dient te geschieden. De Gemeentewet en de Provinciewet bieden daarnaast aanvullende sturingsmogelijkheden, die echter wel meer mogen aansluiten bij de definities die in het BBV worden gehanteerd, met name waar het de bevoegdheden van de rekenkamer betreft. De controlemogelijkheden van het algemeen bestuur van een waterschap moeten ons inziens worden versterkt, zodat een met de raad en provinciale staten vergelijkbare positie ontstaat ten aanzien van verbonden partijen. Het Waterschapsbesluit is een eerste stap hiertoe, nu wordt het tijd de Waterschapswet verder te wijzigen, met name waar het de rekenkamer betreft. Concluderend is er met het BBV en het Waterschapsbesluit een goede stap ge-

<sup>47</sup> Zie voor een denkmodel omtrent rechtsvormkeuze B.J.P. Kokx, 'Intergemeentelijk samenwerken is wennen', *Soc Bes* 2006/6, p. 7.



zet waar het de mogelijkheden van sturing en controle betreft, hetgeen in de praktijk nog verder moet worden opgepakt. De koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen zouden met handreikingen de decentrale overheden verder kunnen helpen, waar de rijksoverheid de organieke wetten beter moet laten aansluiten op de uitgangspunten van het BBV en het Waterschapsbesluit, hoe paradoxaal dat ook mag klinken voor staatsrechtgeleerden.