

Rapport

Literatuurstudie leerpunten sturing Verbonden Partijen

DEFINITIEF
Datum 27-10-2020

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2020/180

Datum

oktober 2020

Opdrachtgever

Rekeningcommissie Hoogheemraadschap van Delfland

Auteurs

Wouter Andringa
Jaap Bouwmeester

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling	4
1.3	Uitvoering van het onderzoek	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Algemeen kader	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Inventarisatie verbonden partijen	8
2.3	Visie op verbonden partijen	12
3	Leerpunten uit ander onderzoek	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Sturing	15
3.3	Rolverdeling	18
3.4	Beheersing en controle	22
3.5	Evaluatie en exit	26
3.6	Overig	30
4	Samenvatting	33
A	Bijlage literatuur	36



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekeningcommissie van het Hoogheemraadschap van Delfland heeft zich ten doel gesteld om een goed beeld te krijgen van alle verbonden partijen, in het bijzonder de gemeenschappelijke regelingen, waar Delfland aan deelneemt. Daarnaast wil de verenigde vergadering (VV) zicht krijgen op de manier waarop het college en de VV grip houden op deze samenwerkingsverbanden. De rekeningcommissie stelt zich met het onderzoek naar verbonden partijen ten doel een bijdrage te leveren aan de sturing door de VV op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de rekeningcommissie I&O Research ingeschakeld. I&O Research heeft ervaring in het doen van onderzoek naar sturing van verbonden partijen en heeft voor dit onderzoek gekeken naar leerpunten van elders voor de Hoogheemraadschap van Delfland in de bestaande literatuur. De inventarisatie van de verbonden partijen van Delfland is door de rekeningcommissie zelf gedaan.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Welke lessen kunnen uit andere rekenkameronderzoeken geleerd worden, zodat het college en de verenigde vergadering beter in staat wordt gesteld om invloed uit te oefenen op verbonden partijen?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de onderstaande aspecten onderzocht:

- 1 Inventarisatie verbonden partijen waarin Delfland participeert
 - a de verbonden partijen waarin Delfland participeert;
 - b de rechts- of organisatievorm van deze verbonden partijen;
 - c de inhoudelijke beleidsdoelen waaraan deze verbonden partijen een bijdrage dienen te leveren en de verhouding hiervan tot de doelstellingen van deze verbonden partijen;
 - d de eventuele andere motieven voor deelname aan deze verbonden partijen;
 - e de financiële en bestuurlijke risico's die Delfland loopt in de deelname aan de verbonden partijen.
- 2 Inventarisatie van leerpunten uit ander (rekenkamer)onderzoek
 - a de rolverdeling en verantwoordelijkheden van het dagelijks en algemeen bestuur;
 - b de wijze waarop informatievoorziening is ingericht;
 - c welke sturings- en beheerinstrumenten worden toegepast;
 - d de wijze waarop financiële en bestuurlijke risico's worden beperkt;
 - e de wijze waarop verbonden partijen worden gecontroleerd en geëvalueerd.
- 3 Toepasbaarheid van de leerpunten voor Delfland
 - a toepasbaarheid van de bevindingen voor de verbonden partijen in Delfland;
 - b toepasbaarheid van de bevindingen voor andere samenwerkingsverbanden in Delfland.



Tijdens het startoverleg voor het onderzoek is besproken waar voor de rekeningcommissie van Delfland de focus op zou moeten liggen bij de inventarisatie. Welke aspecten van de sturing van verbonden partijen blijken in de praktijk lastig en waar liggen dus de verbetermogelijkheden. Het onderzoek gaat hierop in aan de hand van de volgende deelvragen en aandachtspunten:

- 1 Wat kan de verenigde vergadering doen om de sturingsmogelijkheden van Delfland ten aanzien van verbonden partijen te vergroten?
- 2 Hoe zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar ten aanzien van verbonden partijen op een goede manier te scheiden voor leden van de verenigde vergadering en bestuurders?
- 3 Hoe kan de beheersing en controle van verbonden partijen meer op basis van afspraken en resultaten plaatsvinden, dan op basis van traditie?
- 4 Hoe zorg je ervoor dat al bij het aangaan van een samenwerkingsverband er een reële strategie voor evaluatie en (eventuele) exit wordt ingebouwd?

1.3 Uitvoering van het onderzoek

De rekeningcommissie van het Hoogheemraadschap van Delfland heeft zelf de taak op zich genomen om de feitelijke gegevens over de verbonden partijen van Delfland te verzamelen. Deze gegevens zijn door de onderzoekers van I&O overgenomen en samen met elementen uit het beleidskader voor verbonden partijen van het Hoogheemraadschap en een beknopte introductie op het thema verbonden partijen gepresenteerd als een algemeen kader.

Vervolgens is een literatuuronderzoek uitgevoerd gericht op ander rekenkameronderzoek naar (sturing op) verbonden partijen uit de periode 2014 t/m 2019. Uit 25 rapporten zijn in totaal 191 aanbevelingen verzameld. De aanbevelingen gecategoriseerd naar vier onderwerpen en een restcategorie 'overige'. Dubbel voorkomende aanbevelingen zijn uit de lijst geschrapt. De resulterende longlist van aanbevelingen is besproken met de begeleidingscommissie in een duidingssessie, waarna een shortlist van de vijf of zes meest relevante aanbevelingen per onderwerp is geselecteerd voor verdere analyse.

In deze verdere analyse is gekeken naar de achtergrond van de aanbevelingen in het oorspronkelijke rekenkameronderzoek en wordt de toepasbaarheid van de aanbevelingen voor Delfland besproken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst het algemeen kader van de verbonden partijen van Delfland beschreven. In hoofdstuk 3 komen de uitkomsten van het literatuuronderzoek aan bod aan de hand van de thema's sturing; rolverdeling; beheersing en controle; evaluatie en exit; en overige. Elk thema wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste punten voor dat onderdeel. Het rapport wordt afgesloten met een algemene samenvatting in hoofdstuk 4.

In de bijlage achterin staat de literatuurlijst met de geraadpleegde bronnen.



H2.

Algemeen kader



2 Algemeen kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 achtereenvolgens ingegaan op de uitgangspunten die Delfland stelt voor deelname in een verbonden partij, de verantwoordelijkheden van college en verenigde vergadering en de risico's ten aanzien van verschillende typen verbonden partijen. Daarna volgt in paragraaf 2.5 een inventarisatie van de verbonden partijen van Delfland en in paragraaf 2.6 de visie van Delfland op verbonden partijen zoals die blijkt uit de beschikbare beleidsstukken.

2.2 Deelname in een verbonden partij

Verbonden partijen zijn organisaties waarin het Hoogheemraadschap zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft (art. 4.1 Waterschapsbesluit). Met deelname beoogt het Hoogheemraadschap om een beleidsdoelstelling te realiseren. Deelname is daarmee een alternatief voor het zelf uitvoeren van taken, of het uitbesteden van deze taken aan een derde partij. Motieven voor deelname kunnen zijn:

- 1 Efficiëntie: kostenvoordeel door bundeling activiteiten/inkoop/capaciteit.
- 2 Risicospreiding: delen van (financiële) risico's met andere partijen.
- 3 Kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise.
- 4 Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker.

Er kleven ook nadelen aan het onderbrengen van taken in een verbonden partij:

- 1 Afstand: informatievoorziening en sturingsmogelijkheden zijn minder vanzelfsprekend, 'de lijntjes zijn langer'.
- 2 Zeggenschap: in een verbonden partij wordt de bestuurlijke zeggenschap gedeeld met andere partijen, bij zelf uitvoeren en uitbesteden is dit niet het geval.
- 3 Dubbele rol bestuurders: doel van deelname in een verbonden partij (rechtspersoon) is het dienen van een publiek belang, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon behoort men de belangen van de organisatie te dienen. Deze zullen niet altijd volledig overeen komen.

2.3 Verantwoordelijkheden college en verenigde vergadering

Het college voert uit, de verenigde vergadering stelt kaders en controleert. In het kader van verbonden partijen betekent dit het volgende:

- 1 Verbonden partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college. De beslissing tot deelname, alsook de aansturing van de verbonden partij zijn de verantwoordelijkheid van het college.
- 2 De verenigde vergadering bepaalt bij elke verbonden partij of de taken die de partij gaat uitvoeren het openbaar belang van het Hoogheemraadschap dient, de VV verleent toestemming tot deelname.
- 3 De verenigde vergadering wordt voorafgaand aan het besluit over deelname in een verbonden partij om wensen en bedenkingen gevraagd. Hierbij kan de verenigde vergadering kaders stellen m.b.t. doelen, evaluatie, informatiebehoefte, risico's e.d.
- 4 Wanneer de (deelname in een) verbonden partij gerealiseerd is, bewaakt het college de uitvoering en stuurt bij, de verenigde vergadering controleert het college.



2.4 Risico's bij verschillende vormen van verbonden partijen

Besturen gaat altijd gepaard met risico's, of taken nu door het Hoogheemraadschap zelf worden uitgevoerd, worden uitbesteed of worden ondergebracht in een verbonden partij. Aangezien er bij verbonden partijen altijd sprake is van zowel een financieel als een bestuurlijk belang, zijn er ook financiële en bestuurlijke risico's. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan de organisatie zelf.

- 1 Risico van doelrealisatie: het beleidsdoel van het Hoogheemraadschap wordt niet gehaald.
- 2 Financieel risico: het Hoogheemraadschap is deels of geheel aansprakelijk voor exploitatietekorten en/of onvoorziene uitgaven.
- 3 Bestuurlijk/organisatorisch risico: het (gezamenlijk) sturen en beheersen van een externe organisatie is lastiger dan van een afdeling binnen de eigen organisatie, bestuurders kunnen geconfronteerd worden met strijdige verantwoordelijkheden.

De keuze voor een bepaalde rechtsvorm heeft gevolgen voor de risico's verbonden aan deelname:

- 1 In een stichting of vereniging is het risico beperkt tot de middelen die aan de organisatie worden toegewezen (contributie of bijdrage). Het Hoogheemraadschap zit in principe niet in het bestuur van een stichting, bij een vereniging is dit meer gebruikelijk. Bestuursleden zijn aansprakelijk voor onbehoorlijk bestuur.
- 2 In een vennootschap of PPS loopt het Hoogheemraadschap risico over het geïnvesteerde vermogen. Bestuurlijke/organisatorische risico's zijn hoger dan bij een stichting aangezien de gemeente de schijn van belangenverstremgeling moet voorkomen. Aan de andere kant is de invloed van de gemeente beperkt door het bezit van slechts een gedeelte van de aandelen en doordat ze geen directe bestuurlijke invloed hebben.
- 3 Bij een gemeenschappelijke regeling is het Hoogheemraadschap volledig financieel aansprakelijk voor alle tekorten en/of schulden van de organisatie, naar rato van het belang. Omdat bij deze rechtsvorm het Hoogheemraadschap wel zitting heeft in het bestuur van de organisatie kunnen bestuurders te maken krijgen met het dubbele petten probleem, anderzijds kan het Hoogheemraadschap wel meer controle uitoefenen op de organisatie dan bij de private rechtsvormen. Wanneer met een gemeenschappelijke regeling hetzelfde resultaat kan worden gehaald als met een privaatrechtelijke vorm, heeft de gemeenschappelijke regeling de voorkeur.
- 4 Bij een overeenkomst voor kosten voor gemene rekening wordt geen aparte rechtspersoon opgericht. Bij deze vorm van samenwerking wordt één van de deelnemende partijen bevoegd gemaakt om kosten te maken bij de uitvoering van taken voor alle deelnemers, en deze vervolgens door te belasten via een verdeelsleutel. Het risico ten aanzien van de kosten is voor alle deelnemers, naar ratio van de verdeelsleutel.

Als de rechtsvorm is gekozen dan is het beperken van risico's verder een kwestie van 'good governance', daarover gaat de rest van dit onderzoek.

2.5 Inventarisatie verbonden partijen Delfland

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft zelf een inventarisatie gemaakt van de aan Delfland verbonden partijen. De uitkomsten zijn gepresenteerd in een memo van 20 maart 2020, onderstaande aangepaste versie is van eind september. Het gaat om 12 verbonden partijen, waarvan er twee indirect verbonden zijn (wel een financieel belang maar geen direct bestuurlijk belang). Het Hoogheemraadschap neemt deel in vier Gemeenschappelijke regelingen, twee verenigingen, twee kosten voor gemene rekening, twee NV's, een CV en een stichting.

Verbonden partij	Rechts- of organisatievorm	Inhoudelijke beleidsdoelen	Eventuele andere motieven	Financieel belang	Bestuurlijk belang
Regionale Belasting Groep	Gemeenschappelijke Regeling	Efficiënte inning waterschapsbelasting	Betaling van door de RBG verrichte diensten. Efficiënte bedrijfsvoering Delfland	De bijdrage van de kosten in GR bedragen 2018 € 6.294.000, 2019 € 6.901.000 (prognose), 2020 6.964.000 (begroting)	Namens D&H hebben twee hoogheemraden zitting in het algemeen bestuur van de RBG. De dijkgraaf is plaatsvervangend lid.
Aquon	Gemeenschappelijke Regeling	Waterkwaliteit door gezamenlijk onderzoek	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst	Delfland is mede-eigenaar, met een aandeel van 8,0% (Begroting 2020). De bijdrage van Delfland voor 2020 is begroot op € 1,8 miljoen.	Namens D&H heeft één hoogheemraad zitting in het algemeen bestuur.
Waterschapshuis	Gemeenschappelijke Regeling	Onderzoek en innovatie op ICT gebied	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst	Delfland in 2018 € 1.102.285, 2019 € 1.289.150 (begroting), 2020 € 1.067.548 (begroting)	D&H is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de GR en in de Opdrachtgeverstafel.
Slibverwerking	Gemeenschappelijke Regeling	Verbeteren afvalwaterketen	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst	GR houdt 15% van de aandelen in het kapitaal van NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC). De GR ontvangt jaarlijks een garantstellingsprovisie van HVC en betaalt deze door aan de zes deelnemende waterschappen.	Namens D&H hebben twee hoogheemraden zitting in algemeen bestuur van de GR waarvan één in het dagelijks bestuur van de GR.
Unie van waterschappen	Vereniging	Waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst.	Jaarlijks wordt contributie betaald aan de Unie. Voor 2018 bedroeg de contributie afgerond € 639.000 (prognose 2019 669.000).	De ledenvergadering hebben de voorzitters van alle waterschappen zitting.
Vereniging van Zuid-Hollandse Waterschappen	Vereniging	Waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit	Verbindend samenwerken, op schaal. Efficiencywinst.	Jaarlijkse contributie € 1.500. Daarnaast draagt zij zorg voor de inning van de door de provincie Zuid-Holland in rekening gebrachte kosten voor muskusrattenbeheer	De dijkgraaf is lid van het bestuur van de vereniging.

Verbonden partij	Rechts- of organisatievorm	Inhoudelijke beleidsdoelen	Eventuele andere motieven	Financieel belang	Bestuurlijk belang
HH Schieland en de Krimpenerwaard en Rijnland: gemeenschappelijke administratie	Kosten voor Gemene rekening	Efficiënt voeren van administratie	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst.	Bijdrage van 40% van de totale kosten. Voor 2020 bedragen de geschatte kosten ca. € 700.000.	Bestuurlijk overleg met de partners.
Muskusrattenbeheer	Kosten voor Gemene rekening	Waterveiligheid	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst.	Bijdrage van 5,3% van de totale kosten. Voor 2020 bedragen de geschatte kosten ca. € 528.000.	Bestuurlijk overleg met per waterschap 1 collegelid.
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	NV	Financiering taakuitvoering waterschappen	Verbindend samenwerken, op grotere schaal. Efficiencywinst.	Bezit 755 aandelen A en 60 aandelen B. De nominale waarde van deze aandelen bedraagt in totaal € 114.425.	Deelname aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Ieder aandeel A geeft recht op 1 stem en ieder aandeel B geeft recht op 4 stemmen.
Ontwikkelingsmaatschappij "Het nieuwe Westland" C.V.	CV	Waterveiligheid	Uitsluitend financieel belang	Vanaf aanvang in 2002 is het belang gemaximeerd op € 903.023. Dit is sinds 2014 volgestort. Op basis van in 2015 gemaakte afspraken (Allonge) is dit 4,55% van het eigen vermogen.	Delfland is een stille vennoot. De portefeuillehouder Financiën is lid van de raad van vennoten van de C.V. Na opheffen van de B.V./C.V.-constructie, verwacht in 2027, wordt na verrekening van winst/verlies het ingelegd vermogen aan Delfland uitgekeerd.
HVC	NV	Verbeteren afvalwaterketen	Uitsluitend financieel belang	De GR Slibverwerking is aandeelhouder B in HVC. D&H is deelnemer in de GR (zie hierboven).	Indirect, via de GR wordt op de aandeelhoudersvergadering van HVC invloed uitgeoefend.

Verbonden partij	Rechts- of organisatievorm	Inhoudelijke beleidsdoelen	Eventuele andere motieven	Financieel belang	Bestuurlijk belang
				De aandeelhouder B staat 100% garant voor de geldleningen ten behoeve van de slibverwerkingsinstallaties en ontvangt daarvoor een provisie die wordt verdeeld over de deelnemers in de GR. In totaal staat de GR op 1 januari 2020 garant voor € 24,5 miljoen. De leningenportefeuille stijgt vanaf 2020 met ca. € 30 miljoen naar ca. 55 miljoen door de investering in de bouw van een slibdroger door HVC.	
STOWA	Stichting	Kennisontwikkeling waterschappen en provincies	Uitsluitend financieel belang	De reguliere jaarlijkse bijdrage bedroeg in 2019 € 482.949.	Indirect via de bestuurders van waterschappen die zitting in het bestuur van STOWA.

2.6 Visie Delfland op verbonden partijen

Dit zijn de geldende documenten voor het beleid van Delfland ten aanzien van verbonden partijen. Er is een nota verbonden partijen, van 2013 en er is in 2014 door het college een notitie uitgebracht met leerpunten om meer grip te krijgen op gemeenschappelijke regelingen. Ten slotte is gekeken naar hoe de informatievoorziening in begroting en jaarrekening zich verhoudt tot de informatie over verbonden partijen die verzameld is in de inventarisatie.

2.6.1 Nota verbonden partijen 2013

De Nota verbonden partijen bevat een aantal algemene onderdelen waarin aandacht is voor de definitie van verbonden partijen en de wettelijke grondslag ervan. Verder bevat de nota een aantal belangrijke uitgangspunten voor sturing van en controle op de verbonden partijen:

- aandachtspunten voor het aangaan van een relatie met een verbonden partij (art. 5.3);
- richtlijnen voor verantwoording en informatievoorziening (art. 6.3);
- evaluatie, minimaal één keer per VV periode (art. 6.4);
- toezichtarrangement, vereist per verbonden partij als onderdeel van besluitvorming (art 6.5);
- afwegingskader met beslisboom voor al dan niet aangaan van verbonden partij, uitvoering door waterschap zelf of uitbesteden/overlaten aan markt / andere overheden (bijlage 1).

2.6.2 Notitie leerpunten Gemeenschappelijke Regelingen 2014

Het voorstel leerpunten gemeenschappelijke regeling bevat een aantal aanbevelingen voor het college om betere grip te krijgen op het besturen van een gemeenschappelijke regeling:

- eerst onderzoeken wat, gelet op het doel van de samenwerking, de passende vorm van samenwerking is, daarna de keuze maken;
- bevoegdheden van de GR beperken tot wat strikt noodzakelijk is, zonder mogelijkheid voor de GR om zelf de eigen bepalingen te wijzigen;
- financiële bevoegdheden inperken (plafond instellen), geen openeinderegeling;
- afspraken uit prestatieovereenkomsten bijhouden en zo nodig afdwingen;
- minimaal twee vertegenwoordigers per GR benoemen om eigenaar-/klantrol te scheiden;
- geen losse overeenkomsten 'over' GR sluiten, maar alles in de regeling zelf opnemen;
- vv over dezelfde onderwerpen van verschillende GR'en op eenduidige wijze informeren;
- een kennisgroep GR in te stellen die bestaat uit inhoudelijk ondersteunende ambtenaren, een jurist en financieel deskundige. Kennis kan worden gedeeld en eenduidige informatie bevorderd;
- begroting van de GR laten beoordelen door een financieel deskundige van Delfland (red. kennisgroep) in het kader van de prestaties die van de GR worden verwacht;
- rekening van de GR laten beoordelen door een financieel deskundige en ambtelijk ondersteuner van Delfland (red: de kennisgroep) in het kader van de afgesproken prestaties;
- kadernota van de GR laten beoordelen door de kennisgroep GR en het verslag daarvan behandelen in de vergadering van D&H.

2.6.3 Begroting en jaarrekening

De lijst met verbonden partijen in de begroting 2020 en de jaarrekening 2019 en die in de inventarisatie verbonden partijen komen grotendeels overeen. Er zijn geen verbonden partijen die op een van de lijsten ontbreken, maar de inhoud van de tabel in de begroting en jaarrekening is wel wat beperkter dan die in de memo. In de begroting zijn er wel kolommen voor de verbonden partij; rechtsvorm; financieel belang; en bestuurlijk belang.



Er is echter geen informatie over inhoudelijke beleidsdoelen en andere motieven voor deelname. De belangrijkste ontwikkelingen worden in de jaarrekening samengevat in een kolom 'overige informatie', deze informatie is ook in de memo opgenomen. In de beleidsprogramma's wordt naar een gedeelte van de verbonden partijen verwezen. Een expliciete koppeling tussen beleidsdoelen van het Hoogheemraadschap en deelname in de verbonden partij ontbreekt echter in de meeste gevallen.



H3.

Leerpunten uit ander onderzoek



3 Leerpunten uit ander onderzoek

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een inventarisatie van leerpunten uit ander onderzoek naar sturing van en controle op verbonden partijen. Hiervoor zijn in het totaal 25 rekenkamerrapporten verzameld (zie bijlage A) uit de periode 2014 t/m 2019, aangevuld met een rapport uit 2010 dat is toegevoegd omdat het een waterschap betreft.

De aanbevelingen uit deze 25 rapporten zijn verzameld in een groslijst met in totaal 191 aanbevelingen. Er is gezocht aan de hand van de thema's die de rekeningcommissie Delfland centraal heeft gesteld in dit onderzoek, te weten:

- 1 Sturing;
- 2 Rolverdeling;
- 3 Beheersing en controle;
- 4 Evaluatie en exit.

Naast aanbevelingen binnen deze vier centrale thema's is ook een categorie 'overig' gecreëerd voor interessante aspecten buiten deze thema's.

In de resulterende lijsten met aanbevelingen per thema zat in eerste instantie nog een zekere mate van overlap tussen aanbevelingen. Hierop is een selectieronde uitgevoerd om de lijsten te reduceren tot een set aanbevelingen die elk iets unieks toevoegt, een eigen aspect inbrengt. Dit resulteert in de lijsten uit paragraaf 3.2 en verder. Een volgende stap in de analyse is het toekennen van een score voor de toepasbaarheid op het Hoogheemraadschap van Delfland (in verschillende situaties). Hieruit kwam een gedeelde top vijf meest relevante aanbevelingen voor Delfland per thema.

3.2 Sturing

De aanleiding voor het opnemen van dit thema is de volgende deelvraag:

Wat kan de verenigde vergadering doen om de sturingsmogelijkheden van Delfland ten aanzien van verbonden partijen te vergroten?

Dit is bij de inventarisatie breed opgevat als wat zijn aanbevelingen om invloed op de koers van een verbonden partij uit te oefenen, of om de invloed van Delfland te vergroten. Hieronder vallen bijvoorbeeld aanbevelingen om samen op te trekken met andere deelnemers in een verbonden partij; om de positie van de vertegenwoordiger van Delfland in een verbonden partij te versterken vanuit de achterban en om mogelijkheden om invloed uit te oefenen te benutten en vergroten.

Uit de inventarisatie en opeenvolgende waardering van de meest toepasselijke aanbevelingen voor Delfland is een top vijf gekomen:

- 1 Versterk de controle en sturing van verbonden partijen in combinatie met de P&C-cyclus.
- 2 Zorg voor voldoende juridische bevoegdheden om in te kunnen grijpen en bij te sturen.
- 3 Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, afhankelijk van de situatie.
- 4 Stel een inhoudelijke visie vast op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert.
- 5 Invulling geven aan een actief aandeelhouderschap van privaatrechtelijke verbonden partijen.

3.2.1 Versterk de controle en sturing van verbonden partijen in combinatie met de P&C-cyclus

De volledige aanbeveling uit het rapport van de RKC gemeente Meppel (2015) luidt¹:

Versterk de controle en sturing van verbonden partijen zo veel mogelijk in combinatie met de bestaande planning- en controlcyclus van het Hoogheemraadschap. Stuur en controleer samenwerkingsverbanden aan de hand van concrete beleidskaders en programmadoelen. Maak duidelijk aan welke beleidsdoelen de samenwerkingsverbanden een bijdrage moeten leveren. Vraag een verantwoording van de resultaten van samenwerkingsverbanden aan de hand van de beleidsdoelstellingen die als inzet van de samenwerking zijn geformuleerd. Bepaal voor welke samenwerkingsverbanden de verenigde vergadering dit inzicht wil hebben.

De kern van de boodschap is dat wil sturing en controle van samenwerkingsverbanden overzichtelijk en hanteerbaar blijven, dan is het zaak deze te integreren met de bestaande planning- en controlcyclus. Het is ook cruciaal dat de resultaten van samenwerking worden beoordeeld aan de hand van de eigen doelstellingen van de deelnemende organisatie.

De aanbeveling is relevant voor Delfland omdat de P&C-cyclus van Delfland en de gemeenschappelijke regelingen waar Delfland in deelneemt niet in alle gevallen gelijklopen. Daarnaast zijn de beleidsdoelstellingen waar de verbonden partijen van Delfland aan bij dienen te dragen niet altijd even helder of concreet. Voor de inventarisatie verbonden partijen van de rekeningcommissie kon deze informatie bijvoorbeeld niet uit begroting of jaarrekening worden gehaald.

3.2.2 Zorg voor voldoende juridische bevoegdheden om in te kunnen grijpen en bij te sturen

Deze aanbeveling komt uit het rapport van het Waterschap Zuiderzeeland van 2018, die een eigen literatuurstudie hebben gedaan naar verbonden partijen. De complete tekst luidt:

Zorg ervoor dat het college van D&H van het Hoogheemraadschap bij het aangaan van een verbonden partij voldoende juridische bevoegdheden heeft om (wanneer nodig) in te kunnen grijpen en bij te sturen. Bijvoorbeeld door afspraken te maken over welke besluiten het bestuur van de verbonden partij moet voorleggen aan het Hoogheemraadschap.

In de discussie over de aanbevelingen werd opgemerkt dat het er hierbij niet alleen om gaat dat het college voldoende bevoegdheden heeft, maar dat bestuursleden in de eerste plaats ook goed op de hoogte moeten zijn van de mogelijke juridische instrumenten om ze toe te kunnen passen.

3.2.3 Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, afhankelijk van de situatie

De Randstedelijke rekenkamer heeft deze aanbeveling gedaan aan alle vier de Randstadprovincies (Noord- en Zuid Holland, Utrecht en Flevoland) in haar onderzoek verbonden partijen van 2015. De kern van deze aanbevelingen was steeds:

Bewust differentiëren van het handelingsrepertoire, afhankelijk van onder meer het 'stadium' van een verbonden partij, de beleidsmatige vraagstukken en de financiële risico's.

¹ Termen die betrekking hebben op de gemeente zijn vervangen door equivalente terminologie voor het Hoogheemraadschap van Delfland.

Het handelingsrepertoire heeft betrekking op de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de rol als 'opdrachtgever' en vooral 'eigenaar' (eisen aan sturen, beheersen en toezicht houden). In de audit verbonden partijen van de provincie Utrecht zijn drie handelingsrepertoires uitgewerkt, voor 'business as usual', voor inhoudelijke vraagstukken en voor financiële vraagstukken.

Delfland is specifiek geïnteresseerd in het differentiëren van de toepasselijke aanbevelingen naar relevante situaties voor verschillende typen samenwerkingsverbanden. De audit verbonden partijen van de provincie Utrecht² beschrijft een typologie van samenwerkingsverbanden aan de hand van het overwegende type belang (maatschappelijk of bedrijfsmatig) en de omvang van het belang (groot, of gemiddeld tot klein). Voor de vier resulterende typen samenwerkingsverbanden worden steeds drie handelingsrepertoires met aanbevelingen voor sturing uitgewerkt vanuit de rol van (mede)eigenaar: algemene vraagstukken (business as usual), (beleids)inhoudelijke vraagstukken, en financiële vraagstukken. Bij de inhoudelijke en financiële vraagstukken is er sprake van een situatie met verhoogd risico die geadresseerd moet worden. Deze inschatting van de risico's die spelen bij een verbonden partij staat los van de verschillen in risico's die voortkomen uit de juridische status van verbonden partijen, zoals beschreven in het algemeen kader.

3.2.4 Stel een inhoudelijke visie vast op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert De RKC van Overbetuwe (2015) geeft de volgende aanbeveling:

Dat de verenigde vergadering een inhoudelijke visie vaststelt op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert en dat de prestaties die de verbonden partij dient te leveren, bij dienen te dragen tot het bereiken van één of meer vastgestelde doelen.

Het concreet maken van prestatieafspraken is het logische vervolg op het concreet maken van beleidsdoelstelling. Het is een belangrijke voorwaarde om de (prestaties van) verbonden partijen te kunnen evalueren, maar het wordt lang niet bij alle verbonden partijen van Delfland gedaan. Deze aanbeveling is te zien als een aanvulling op 3.2.1.

3.2.5 Invulling geven aan een actief aandeelhouderschap van privaatrechtelijke verbonden partijen Het rapport van de Randstedelijke rekenkamer voor de Provincie Zuid-Holland (2015) is het enige rapport dat een aanbeveling bevat over een specifiek type verbonden partij (anders dan gemeenschappelijke regeling):

Verder invulling geven aan 'actief aandeelhouderschap' van privaatrechtelijk verbonden partijen. Daarbij gaat het onder meer om het optimaal benutten van de ruimte voor aandeelhouders binnen het vennootschapsrecht en het structureel onderbrengen van het aandeelhouderschap bij de eigenaar-gedeputeerde. Inspiratie daarvoor kan worden opgedaan bij de een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, De Staat als aandeelhouder³.

² Provincie Utrecht (2014), *Auditrapport Verbonden partijen*, vastgesteld 9-12-2014 nr. 811006F9

³ Algemene Rekenkamer (2015), *De Staat als aandeelhouder – over het belang van staatsdeelnemingen*, vastgesteld 7-4-2015.

Er is veel aandacht in de literatuur over verbonden partijen voor de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen, en veel minder voor andere typen verbonden partijen. Voor inspiratie over de sturing en controle van privaatrechtelijke deelnemingen wordt daarom verwezen naar het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Antwoord op de deelvraag

Wat kan de verenigde vergadering doen om de sturingsmogelijkheden van Delfland ten aanzien van verbonden partijen te vergroten?

Het thema sturing is door Delfland ingebracht vanuit het perspectief van het vergroten van de sturingsmogelijkheden door de verenigde vergadering. In de meest relevante aanbevelingen vanuit de literatuur zien we dat de basis hiervoor gelegd wordt door het aanscherpen van het kader voor sturing en controle:

1. Door expliciet te maken wat het Hoogheemraadschap van een verbonden partij verwacht met een inhoudelijke visie en vastgestelde doelen;
2. Door sturing en controle op deze beleidsdoelen te integreren in de bestaande P&C cyclus, zodat er op het juiste moment aandacht is voor het beoordelen van resultaten aan de hand van de vastgestelde doelen;
3. Door deze aandacht verder te focussen op de belangrijke zaken door het differentiëren van het handelingsrepertoire al naar gelang de situatie bij de verbonden partijen;
4. Door er ten slotte voor te zorgen dat het college van D&H voldoende juridische mogelijkheden heeft om in te kunnen grijpen en bij te sturen mocht dit nodig zijn, en er ook voor te zorgen dat de collegeleden en leden van de verenigde vergadering zich van deze mogelijkheden bewust zijn.

3.3 Rolverdeling

De aanleiding voor het opnemen van dit thema is het volgende aandachtspunt:

Hoe zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar ten aanzien van verbonden partijen op een goede manier te scheiden voor leden van de verenigde vergadering en bestuurders?

Bij de inventarisatie is niet alleen gekeken naar aanbevelingen die refereren aan dit ‘twee petten’ probleem, maar ook naar de meer algemene rolverdeling van verantwoordelijkheden tussen college en VV. Afspraken over het informeren van de VV kunnen hier ook bij passen, hoewel hier de grens met het thema beheersing & controle wat grijs wordt. De (onwenselijke) rol van ambtenaren als bestuurder of toezichthouder in verbonden partijen past ook in dit thema.

Uit de inventarisatie en opeenvolgende waardering van de meest toepasselijke aanbevelingen voor Delfland is een top vijf gekomen:



- 1 Ken als VV- en collegelid je eigen rol en verantwoordelijkheden.
- 2 Maak aan het college duidelijk aan welke informatie de VV wel en niet behoefte heeft.
- 3 Wees bewust van de invloed die het Hoogheemraadschap heeft in verschillende posities.
- 4 Houd rekening met de etiquette voor de relatie tussen VV en vertegenwoordigers in een VP.
- 5 Geef naast de opdrachtgeversrol ook voldoende aandacht aan de eigenaarsrol, ook ambtelijk.

3.3.1 Ken als VV- en collegelid je eigen rol en verantwoordelijkheden

De aanbeveling komt uit het meta-onderzoek van Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (2016). Het wordt toegelicht met de volgende boodschap:

Ken je eigen rol. Zorg voor een gestructureerd overzicht van gegevens, zodat het AB per verbonden partij weet wat zijn rol, verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden zijn⁴. De toezichthouder (AB) is zelf verantwoordelijk voor doelmatige en doeltreffende wijze van toezicht houden. Het DB heeft een actieve informatieplicht aan het AB.

Het kennen van je rol en verantwoordelijkheden is een noodzakelijke voorwaarde voor discussie. De rolverdeling ten aanzien van verbonden partijen is wel eens lastig aangezien deze anders is dan voor beleidstaken die het Hoogheemraadschap zelf uitvoert. Een gestructureerd overzicht kan hierbij helpen.

3.3.2 Maak aan het college duidelijk aan welke informatie de VV wel en niet behoefte heeft

De volledige aanbeveling van de RKC Meppel (2014) geeft een aantal voorbeelden van overzichten en analyses die relevant kunnen zijn om de politieke relevantie van samenwerkingsverbanden te bepalen. De aanbeveling luidt in zijn geheel:

Maak aan het college duidelijk aan welke informatie de VV wel en niet behoefte heeft. Verzoek het college om ondersteuning bij het vergroten van inzicht in de politieke relevantie van samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) – en welke samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) overgelaten kunnen worden aan het college. Ondersteun dit met ‘klantvriendelijke’ overzichten aan de hand van relevante projecties, zoals:

- i *Met welke partijen werkt het Hoogheemraadschap het meest samen?*
- ii *Bij welke partijen is extra aandacht vereist op basis van risicoanalyse (inhoudelijk en financieel)?*
- iii *Wat zijn de top 5 of top 10 samenwerkingsverbanden met het grootste strategisch belang?*
- iv *Welke verbanden vragen aandacht van de VV en welke uitsluitend van het college / ambtelijke organisatie?*

Op het eerste gezicht gaat de aanbeveling van Meppel over informatievoorziening, wat beter bij beheersing en controle zou passen, maar de kern van de boodschap is dat de overzichten en analyses nodig zijn om de toezichthouder in staat te stellen te beslissen welke (aspecten van) samenwerkingsverbanden de aandacht van de verenigde vergadering behoeven, en welke kunnen worden overgelaten aan het college.

⁴ Zie voorbeeld HHSR 2016, bijlage 1 (p.27).

Het ondersteunen van de verenigde vergadering met klantvriendelijke overzichten en analyses past bij de actieve informatieplicht van het college. Het sluit ook goed aan bij de notitie leerpunten Gemeenschappelijke Regelingen van Delfland, met betrekking tot de instelling van een kennisgroep Gemeenschappelijke Regelingen die dit soort overzichten en analyses zou kunnen produceren.

3.3.3 Wees bewust van de invloed die het Hoogheemraadschap heeft in verschillende posities

De Rekenkamer Lelystad (2014) gaat in haar rapport in op de verschillende rollen die een deelnemer vervult in een verbonden partij:

Aandachtspunt is dat een Hoogheemraadschap verschillende posities kan hebben in de besturing van een verbonden partij. De belangrijkste zijn die van mede-eigenaar en risicodrager, die van opdrachtgever en die van mede-koersbepaler. De invloed die het Hoogheemraadschap kan hebben op de uitvoering van taken door een verbonden partij is in de meeste gevallen het grootst in de positie van opdrachtgever. De invloed op de organisatie zelf is het grootst in de positie van mede-eigenaar. Bij het laatste gaat het wel altijd om gedeelde invloed. Zeker als het Hoogheemraadschap een kleine aandeelhouder is, zal de invloed beperkt zijn.

Het Hoogheemraadschap kan binnen een verbonden partij meerdere posities innemen. Dat kan voor 'pettenproblemen' zorgen. Als opdrachtgever kan het Hoogheemraadschap besluiten minder taken door een verbonden partij uit te laten voeren, omdat de beleidsmatige ambities naar beneden worden bijgesteld. Voor het Hoogheemraadschap als mede-eigenaar kan vermindering van taken voor een verbonden partij echter een bedrijfsrisico zijn, zeker als meerdere deelnemers daartoe besluiten. Dit soort knelpunten blijkt zich in de praktijk onder meer voor te doen bij uitvoeringsorganisaties, zoals dit voor het Hoogheemraadschap zijn: de slibverwerking en de laboratoriumvoorziening.

Omdat de invloed op een verbonden partij het meest direct is in de opdrachtgeversrol, bestaat er een risico dat de eigenaarsrol ondergeschikt wordt gemaakt en niet genoeg aandacht krijgt. In het auditrapport verbonden partijen van de provincie Utrecht wordt daarom bijvoorbeeld ook expliciet aanbevolen om de eigenaarsrol apart toe te wijzen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Zie hiervoor ook 3.3.5.

3.3.4 Houd rekening met de etiquette voor de relatie tussen VV en vertegenwoordigers in een VP

Naast de aanbeveling over de verschillende rollen van deelnemers aan een verbonden partij heeft de Rekenkamer Lelystad (2014) ook een nuttige aanbeveling over het samenspel tussen de verschillende bestuursorganen binnen een deelnemende organisatie:

Een aandachtspunt is dat er een 'etiquette' geldt voor de relatie tussen enerzijds de VV en anderzijds het college en de bestuurlijke vertegenwoordigers in een verbonden partij. De belangrijkste ingrediënten daarin zijn:

- i het bestuur laten besturen, VV-leden moeten vermijden op de stoel van de verbonden partij te gaan zitten.*
- ii terughoudend zijn met informatieverzoeken die in principe betrekking hebben op de interne huishouding van de verbonden partij.*

- iii *bereidheid tot informeel overleg en informatie uitwisseling, niet vanuit D&H maar bijvoorbeeld ook vanuit de directeur van een verbonden partij.*
- iv *oog houden voor de informatiepositie van politieke minderheden (zowel door college als door de VV).*

Het aandachtspunt is geformuleerd als 'etiquette in acht nemen in het dualisme', maar ook in het monistisch stelsel is er een plaats voor etiquette in de rolverdeling tussen college en verenigde vergadering. Bij de kaderstelling en controle rond verbonden partijen spelen ook de politieke tegenstellingen en belangen een rol. Vanuit het oogpunt van democratische controle hebben echter alle partijen er belang bij dat de VV goed is geïnformeerd. Dat belang overstijgt politieke verschillen van mening over inhoud en koers van een verbonden partij.

Enig samenspel, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de discussie en besluitvorming over verbonden partijen, heeft in dat licht niet alleen praktische voordelen maar maakt de democratische controle van de VV sterker. Daarbij geldt hier ook de constatering bij 3.3.1, dat de rolverdeling ten aanzien van verbonden partijen anders is dan normaal en niet altijd voor zich sprekend. Dit geldt dan ook voor de passende gedragsregels in het samenspel tussen college, VV en de bestuurlijke vertegenwoordigers in een verbonden partij. De basisgedragsregels, zoals het tijdig en volledig informeren van de verenigde vergadering, zijn uiteraard onverminderd van toepassing op de informatievoorziening over verbonden partijen.

3.3.5 Geef naast de opdrachtgeversrol ook voldoende aandacht aan de eigenaarsrol, ook ambtelijk
 Het scheiden van opdrachtgeversrol en eigenaarsrol wordt ook benoemd door het waterschap Zuiderzeeland (2018), met daarbij een eigen nuance:

Geef naast de opdrachtgeversrol ook voldoende aandacht aan de eigenaarsrol. Dit geldt zowel voor het bestuur als voor het ambtelijk apparaat. Er kunnen bijvoorbeeld duidelijke eisen worden gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering van een verbonden partij en er kan worden gezorgd voor een standaardisatie van de dienstverlening. Maak in ieder geval duidelijke afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol en de invulling van het toezicht.

De specifieke toevoeging hier t.o.v. 3.3.3 is de aandacht voor het ambtelijk apparaat. Bij het vermengen van rollen in één en dezelfde functionaris speelt vertrouwen een belangrijke rol. Het alternatief is om de rollen te scheiden over personen, zoals Delfland heeft opgenomen in de notitie leerpunten Gemeenschappelijke Regelingen. Hierin staat echter alleen dat Delfland de eigenaar en opdrachtgeversrollen wil scheiden in de vertegenwoordiging. De ambtelijke ondersteuning bestaat uit één coördinator per verbonden partij. Het is de vraag of het 'pettenprobleem' hiermee wordt opgelost, of verschoven naar het niveau van de ambtelijke ondersteuning. Zuiverder zou zijn om ook ambtelijk deze rollen te scheiden.

Antwoord op de deelvraag

Hoe zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar ten aanzien van verbonden partijen op een goede manier te scheiden voor leden van de verenigde vergadering en bestuurders?

Het Hoogheemraadschap van Delfland gaf bij de start van het onderzoek mee dat het thema van rolscheiding in verbonden partijen herkenbaar is en dat het in de praktijk soms moeilijk is om de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer goed te scheiden. De lessen uit rekenkameronderzoek maken duidelijk dat hier meerdere dimensies aan zijn.

1. Rolscheiding in of tussen personen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, met de kanttekening dat bij een gebrek aan rolscheiding of bewustzijn over de rollen de opdrachtnemer (eigenaarsrol) waarschijnlijk onderbelicht zal zijn, gezien de lagere directe invloed die hier van uitgaat;
2. Relatie tussen verenigde vergadering, college van D&H en bestuurlijke vertegenwoordigers in een verbonden partij, met de kanttekening dat deze kan verschillen tussen verbonden partijen al naar gelang de wettelijke sturingsmogelijkheden en de afspraken bij oprichting van de verbonden partij.

Het is daarom aan te raden om een gestructureerd overzicht te maken en bij te houden van de rollen, verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden per verbonden partij. Het is daarnaast de verantwoordelijkheid van het college om de verenigde vergadering tijdig te voorzien van voldoende informatie en inzicht om de VV als uiteindelijk toezichthouder in staat te stellen te beslissen wanneer verbonden partijen de aandacht van de VV behoeven.

3.4 Beheersing en controle

De aanleiding voor het opnemen van dit thema is het volgende:

Hoe kan de beheersing en controle van verbonden partijen meer op basis van afspraken en resultaten plaatsvinden, dan op basis van traditie?

In de inventarisatie kwam naar voren dat een groot deel van de aanbevelingen gaat over het verbeteren van beheersing en controle door middel van formulering van beleidsdoelstellingen en vertaling in heldere prestatieafspraken, in kaart brengen van risico's en beheermaatregelen en het verbeteren van informatievoorziening van verbonden partijen richting deelnemers. Samengevat passen hier aanbevelingen die bijdragen aan het SMART maken van doelstellingen.

Uit de inventarisatie en opeenvolgende waardering van de meest toepasselijke aanbevelingen voor Delfland is een top zes naar voren gekomen:



- 1 Controleer en evalueer op vaste momenten.
- 2 Formuleer doelen zodanig dat erop gecontroleerd kan worden.
- 3 Verbeter de informatievoorziening door strikter de bepalingen van de financiële verordening te hanteren.
- 4 Maak per verbonden partij een scan van de verwachte presentaties in relatie tot de ambities.
- 5 Adresseer als VV de wijze waarop de begroting van gemeenschappelijke regelingen tot stand komen, met name ten aanzien van de meetvraag.
- 6 Stel als VV via de Nota Verbonden partijen zelf afspraken vast over informatievoorziening en toezichtarrangementen ten aanzien van de verbonden partijen.

3.4.1 Controleer en evalueer op vaste momenten

De meest relevante aanbeveling voor beheersing en controle komt uit het rapport van de Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (2016):

Controleer en evalueer op vaste momenten.

Leg toetsingsmaatstaven vooraf en in samenhang met afspraken over informatievoorziening vast. Bepaal prestatie indicatoren en evalueer deze periodiek.

Kaderstelling van verbonden partijen binnen het Hoogheemraadschap van Delfland vindt momenteel plaats op basis van cultuur (zoals het altijd gaat). De organisatie is helemaal niet ingericht op controle op de doelrealisatie met daarbij passende informatievoorziening. Door op vaste momenten te controleren geeft dit ook duidelijke richting voor wanneer de onderliggende informatie beschikbaar moet zijn, ook voor de verenigde vergadering.

3.4.2 Formuleer doelen zodanig dat erop gecontroleerd kan worden

Uit hetzelfde rapport van Stichtse Rijnlanden komt ook de volgende aanbeveling, die nog weer een stap verder gaat in het beschrijven hoe doelen voor verbonden partijen concreter en praktisch controleerbaar geformuleerd dienen te worden.

Formuleer doelen zodanig dat erop gecontroleerd kan worden.

Vertaal de doelen van de sturende partijen in concrete doelen voor de verbonden partij en leg deze vast. De bedrijfsvoering moet zodanig worden ingericht dat controle op de doelrealisatie mogelijk is en daar moet de informatievoorziening ook op worden ingericht, zodat tijdig bijsturen – indien nodig – mogelijk is.

Controles vinden momenteel wel plaats binnen de P&C cyclus, maar die gaan vooral over de financiën. Een echte evaluatie op het doelbereik van een verbonden partij is er niet. Dit is wel afgesproken in de notitie Leerpunten Gemeenschappelijke Regelingen, maar niet uitgevoerd. Belangrijk aandachtspunt hier is ook dat de bedrijfsvoering op orde moet zijn en de informatievoorziening zodanig moet worden ingericht dat tijdig bijsturen mogelijk is.

3.4.3 Verbeter de informatievoorziening door strikter de bepalingen van de financiële verordening te hanteren

Dit is een aanbeveling uit het oudste rapport van de gebruikte bronnen, het onderzoek naar verbonden partijen van het waterschap Rijn en IJssel (2010).

De informatievoorziening kan verbeterd worden door strikter de bepalingen van de financiële verordening te hanteren. Dat betekent dat in de planning en control producten melding wordt gemaakt van:

- i de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting (begroting);*
- ii de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (begroting);*
- iii de verantwoording van datgene wat op grond van a en b is gerealiseerd (jaarverslag).*

De context van de aanbeveling toen was dat er nog geen jaarverslag tot stand was gekomen onder het - destijds nieuwe - waterschapsbesluit en dat er daarom nog geen paragraaf verbonden partijen was. In de jaarstukken van het Hoogheemraadschap van Delfland is deze paragraaf tegenwoordig uiteraard aanwezig, maar toch blijft de aanbeveling relevant. De paragraaf verbonden partijen is namelijk beleidsarm: er staat wel informatie in over de verbonden partij en de belangen (financieel en bestuurlijk) die Delfland erin heeft, maar niets over doelstellingen of beleidsvoornemens. Het meest inhoudelijk zijn de bijzonderheden in het jaarverslag.

3.4.4 Maak per verbonden partij een scan van de verwachte prestaties in relatie tot de ambities

Het verbeteren van de informatiepositie over verbonden partijen gaat niet vanzelf. Ook in Leerdam (2014) werd geconstateerd dat de controle zich vooral richt op de financiële aspecten, en niet of beperkt op de beleidsaspecten. Hieruit kwam de volgende aanbeveling voort:

De kaderstellende en controlerende rol van de VV bij samenwerking is in de praktijk vooral financieel van aard. De kaderstelling en controle op de beleidsprestaties van de verbonden partijen is veel minder uitgewerkt. Wij adviseren de VV om per verbonden partij een scan te maken van de verwachte prestaties in relatie tot de bestuurlijke ambities. Hierdoor kan de VV meer zicht krijgen op de beleidsprestaties van het samenwerkingsverband en kan hij zijn controlerende taak ten aanzien daarvan goed uitoefenen en indien nodig (tijdig) bijsturen.

Wat er nog meer speelde in Leerdam is dat er ook verschillen per verbonden partij zichtbaar waren. De informatiepositie hing sterk af van de 'goodwill' van de verbonden partij: in hoeverre is de verbonden partij bereid actief informatie te delen en informatie op maat (transparantie over financiële risico's, begrijpelijkheid, betekenis van prestaties voor de gemeente etc.) te verstrekken? De raad heeft geen eigen 'lange termijn agenda' die helpt om zicht te houden op de ontwikkelingen bij de verbonden partijen en de thema's waarop wordt samengewerkt. De raad heeft en krijgt daar ook weinig inzicht in via de rapportages. De raad geeft aan wel mogelijkheden (instrumenten) in handen te hebben om te sturen op afstand, maar het verschilt in hoeverre daarvan gebruik wordt gemaakt. Dat blijkt meer een cultuuraspect dan een governance aspect.

Gezien de huidige inspanning van de rekencommissie om de informatiepositie over verbonden partijen te verbeteren is deze aanbeveling zeer relevant, zeker aangezien een scan van de verwachte prestaties in relatie tot de bestuurlijke ambities (nog) niet vallen onder de zeven vragen die de rekencommissie Delfland zich daarbij heeft gesteld.

3.4.5 Adresseer als VV de wijze waarop de begroting van gemeenschappelijke regelingen tot stand komen, met name ten aanzien van de meetvraag

Deze aanbeveling betrof specifiek de Gemeenschappelijke Regeling Aquon en komt uit het rapport van waterschap Brabantse Delta (2014). Het rapport is nog van voor de wijziging Gemeenschappelijke Regeling Aquon van 2018. Met de wijziging zijn er al veel verbeteringen doorgevoerd.

Adresseer als VV de wijze waarop de begroting van Aquon nu tot stand komt, met name ten aanzien van de meetvraag. De werkwijze met een eerste uitvraag in maart en een definitieve 'offerte' in november – terwijl de begroting daartussen wordt vastgesteld – maakt het toezicht intransparant. Het risico is dat het Hoogheemraadschap met begrotingswijzigingen of nabetalingen wordt geconfronteerd, terwijl dit het reguliere werk van Aquon betreft. Dwing bij Aquon af dat verantwoording hierover transparanter wordt.

In de wijziging van 2018 is ook de wijze van vraagarticulatie en pakketspecificatie (de meetvraag) aangepakt. Hier is een proces voor uitgestippeld dat na een jaar geëvalueerd zou worden. Of het door Brabantse Delta aangestipte probleem nu is opgelost is echter maar de vraag. Dat deze aanbeveling alsnog steeds relevant naar voren kwam in de discussie over de aanbevelingen geeft aanleiding tot zorg over de uitvoering van deze wijziging in het bedrijfsproces van Aquon.

3.4.6 Stel als VV via de Nota Verbonden partijen zelf afspraken vast over informatievoorziening en toezichtarrangementen ten aanzien van de verbonden partijen

Er gaan meerdere aanbevelingen uit de literatuur over het vastleggen van afspraken over de informatievoorziening in een nota verbonden partijen. Onderstaande is de aanbeveling uit het rapport van de Rekenkamer Breda (2015).

Stel als VV via de Nota Verbonden partijen zelf afspraken vast over de gewenste informatievoorziening (zowel digitaal als via verantwoordingsdocumenten), over de punten waarop de VV zelf wenst te sturen en aan welke voorwaarden de verantwoordingsinformatie zou moeten voldoen, opdat de VV zelf meer inzicht krijgt in de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen. Spreek met het college af dat de VV ten alle tijden vroegtijdig (proactief) geïnformeerd wordt voorafgaand aan besluitvorming en wijzigingen van de verbonden partijen, zeker waar het beleidsinhoudelijke besluiten en financiële besluiten en wijzigingen betreft. Spreek hierbij ook af dat de VV ook een zienswijze kan formuleren over het jaarverslag van de verbonden partijen. Neem daarbij indien gewenst ook op dat de VV toegang dient te hebben tot alle informatie van de verbonden partijen, die de VV nodig acht om deze goed te kunnen beoordelen. Neem deze clausule op in de Nota Verbonden partijen en in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen zelf.

Anders dan de gemeente Breda ten tijde van hun onderzoek heeft Delfland wel een vastgestelde nota verbonden partijen. Deze is echter toe aan evaluatie of een herijking aangezien deze reeds acht jaar oud is. De aanbeveling hierboven biedt hiervoor een aantal aandachtspunten.

Antwoord op de deelvraag

Hoe kan de beheersing en controle van verbonden partijen meer op basis van afspraken en resultaten plaatsvinden, dan op basis van traditie?

Het Hoogheemraadschap van Delfland geeft aan dat er behoefte is om de beheersing en controle van verbonden partijen meer op basis van afspraken en resultaten vorm te geven dan op basis van traditie zoals nu vaak het geval is. In de literatuur werden er verschillende manieren gevonden om hier invulling aan te geven.

- 1 Doelen van het Hoogheemraadschap moeten vertaald worden naar controleerbare doelstellingen voor de verbonden partij;
- 2 Zie er als VV op toe dat de informatievoorziening minimaal op het niveau is van heldere beleidsvoornemens in de begroting en realisatie in de jaarrekening, het gaat hierbij niet alleen om financiële voornemens en realisatie maar uitdrukkelijk om beleidsdoelen;
- 3 Maak verder afspraken, bijvoorbeeld via de nota verbonden partijen, over verdere verbetering van de informatiepositie over verbonden partijen (zie voor details ook 3.6.1);
- 4 Onderneem actie als de informatievoorziening vanuit een verbonden partij niet voldoet.

3.5 Evaluatie en exit

De aanleiding voor het opnemen van dit thema is het volgende:

Hoe zorg je ervoor dat al bij het aangaan van een samenwerkingsverband er een reële strategie voor evaluatie en (eventuele) exit wordt ingebouwd?

Een exit-strategie staat nooit op zichzelf, maar vooronderstelt ook een afwegingskader om te bepalen of zo'n ultimatum-remedium ingezet moet worden. Dit kan hetzelfde afwegingskader zijn dat gehanteerd is voorafgaand aan deelname in een verbonden partij en gaat over de meerwaarde van samenwerking. Het hoort onderdeel te zijn van een meer algemeen raamwerk voor evaluatie van de deelname in verbonden partijen. Ten slotte kan het resultaat van evaluatie ook zijn dat Delfland de samenwerking in een verbonden partij wil wijzigen, in plaats van opzeggen.

Uit de inventarisatie en opeenvolgende waardering van de meest toepasselijke aanbevelingen voor Delfland is een top vijf naar voren gekomen:

- 1 Neem in het ontwerpbesluit ter oprichting van een verbonden partij de nodige bepalingen op.
- 2 Neem in de financiële verordening op dat de Nota verbonden partijen elke vier jaar opnieuw wordt vastgesteld en de deelneming in samenwerkingsverbanden wordt herijkt.
- 3 Houd een actueel register bij van verbonden partijen, voorzien van uitgebreide informatie.
- 4 Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over actualisering van de regeling.
- 5 Maak afspraken over het periodiek evalueren van een verbonden partij.



3.5.1 Neem in het ontwerpbesluit ter oprichting van een verbonden partij de nodige bepalingen op

In de literatuurstudie van het waterschap Zuiderzeeland (2018) wordt onderscheid gemaakt tussen twee fasen: de besluitvormingsfase en voor de inrichting governance en praktijk. Onderstaande aanbeveling bevat een opsomming van elementen die nodig zijn in een ontwerpbesluit over deelname aan een verbonden partij:

Neem in het ontwerpbesluit ter oprichting van een verbonden partij in ieder geval het volgende op:

- i Een expliciete koppeling tussen het doel van de verbonden partij en een doel van het waterschap*
- ii De risico's en beheersmaatregelen*
- iii De mogelijkheden en voorwaarden om uit een verbonden partij te treden (de exit-strategie)*
- iv De argumentatie om deel te nemen aan een verbonden partij en niet de taak zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen*
- v De betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan het algemeen bestuur*
- vi De herijkingmomenten of evaluatiemomenten*

De verwachting is dat waterschappen in de toekomst meer moeten gaan samenwerken. De invloed van de VV op verbonden partijen is het grootst in de besluitvorming voorafgaande aan de deelname in een verbonden partij. Hier worden ook de sturingsmogelijkheden bepaald die gelden als de deelname eenmaal een feit is. Niet voor niets was de afweging en kaderstelling vooraf punt van aandacht voor Delfland bij de eerste aanpassing van de nota verbonden partijen in 2013.

3.5.2 Neem in de financiële verordening op dat de Nota Verbonden Partijen elke vier jaar opnieuw wordt vastgesteld en de deelneming in samenwerkingsverbanden wordt herijkt

De Rekenkamer Den Haag (2016) constateert dat de raad ondanks eerdere aanbevelingen onvoldoende gebruik maakt van zijn kaderstellende rol ten aanzien van beleid voor verbonden partijen. Daarbij ondersteunt het college de kaderstellende rol van de raad onvoldoende. Daarom doet de Rekenkamer de volgende aanbeveling.

Besluit om in de Verordening Financieel Beheer en Beleid op te nemen dat:

- i Het college eenmaal in de vier jaar een Nota Verbonden Partijen aan de VV aanbiedt en dat de VV deze vaststelt.*
- ii Het college iedere collegeperiode een herijking voor alle deelnemingen uitvoert en dat deze herijking ter kennisname wordt aangeboden aan de VV.*

Buiten het ontwerpbesluit voor deelname aan een verbonden partij, zijn de nota verbonden partijen en evaluatiemomenten de beste mogelijkheden voor de verenigde vergadering om kaders te stellen aan het beleid voor verbonden partijen. Daarom is het belangrijk dat deze momenten er wel zijn. Het college heeft hier ook een verantwoordelijkheid in dat deze punten op de (lange termijn) agenda van de verenigde vergadering komen.

Met de wijziging van de Nota verbonden partijen van januari 2013 is namelijk vastgesteld dat het college minimaal één keer per VV-periode de wijze waarop de verbonden partij haar taak uitvoert evalueert. Aan de hand van de evaluatie wordt de deelname herijkt en het college legt hierover een voorstel voor aan de VV. In de praktijk gebeurt dit echter niet. Ook is de nota verbonden partijen zelf al acht jaar niet meer geëvalueerd of gewijzigd.

3.5.3 Houdt een actueel register bij van verbonden partijen, voorzien van uitgebreide informatie

Bij de vorige aanbeveling van de Rekenkamer Den Haag (2016) hoort eigenlijk ook een overzicht van de informatie die minimaal in het ontwerpbesluit moet worden opgenomen. Deze lijst is vergelijkbaar met die uit 3.5.1. De Rekenkamer Den Haag doet vervolgens onderstaande aanbeveling om deze informatie te bewaren en bij te houden in een register:

Draag het college op om de informatievoorziening over de Verbonden partijen te verbeteren door: Het Expertise Centrum Verbonden partijen een actueel register met Verbonden partijen bij te laten houden, waarin naast de informatie uit artikel 15 lid 2 van het BBV ook de volgende informatie is opgenomen:

- i de expliciete koppeling aan gemeentelijke doelen en de mate van doelrealisatie;*
- ii de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;*
- iii het motief om deel te (blijven) nemen aan de verbonden partijen en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;*
- iv de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de raad;*
- v de herijkings- of evaluatiemomenten.*

In de notitie leerpunten gemeenschappelijke regelingen staan verschillende voorstellen om een kennisgroep gemeenschappelijke regelingen in te stellen om college en verenigde vergadering te ondersteunen met analyses en rapportages. Voor zover bekend is dit echter (nog) niet uitgevoerd. Het bijhouden van een actueel register Verbonden partijen zoals in deze aanbeveling lijkt een taak die bij uitstek past bij de kennisgroep GR.

3.5.4 Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over actualisering van de regeling

In het rapport van de RKC Overbetuwe staat een aanbeveling voor een praktische invulling van het idee 'neem herijkings- of evaluatiemomenten op' zoals we dat al bij een aantal aanbevelingen hebben gezien:

Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over de verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de regeling of overeenkomst. Sta met enige regelmaat stil bij de uitvoering van de afspraken in de Nota Verbonden partijen, bijvoorbeeld:

- i bij het toetreden tot een nieuwe verbonden partij;*
- ii in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken;*
- iii bij de actualisatie van de Nota Verbonden partijen één keer in de x jaar, op basis van een evaluatie*

De aanleiding voor deze aanbeveling van de RKC Overbetuwe is dat er een mechanisme ontbreekt voor het actualiseren van de samenwerking. De raadsleden hebben in de afgelopen jaren veelvuldig gesproken over de Gemeenschappelijke Regeling Presikhaaf, maar dit heeft niet geleid tot aanpassing van de afspraken met de GR. Het ontbreekt aan afspraken over vaste momenten voor evaluatie & herijking en een partij die de verantwoordelijkheid hiervoor krijgt toegewezen.

3.5.5 Maak afspraken over het periodiek evalueren van een verbonden partij

Over hoe vervolgens een evaluatie inhoudelijk verder ingevuld kan worden heeft het literatuuronderzoek van waterschap Zuiderzeeland (2018) goede evaluatievragen verzameld:

Maak afspraken over het periodiek evalueren van een verbonden partij. Ga bij een dergelijke evaluatie onder andere in op de volgende vragen:

- i Hoe verloopt de samenwerking met de verbonden partij?*
- ii In hoeverre worden de vooraf bepaalde doelen gerealiseerd?*
- iii Is het type verbonden partij en de inrichting van de governance nog steeds de beste manier om de doelen te behalen?*
- iv Betreft het een taak voor het Hoogheemraadschap (of past de taak beter bij marktpartijen), gaat het om een beleidsarme taak (die eerder op afstand kan worden gezet) of betreft het een beleidsinhoudelijke taak (die dichterbij het Hoogheemraadschap moet worden georganiseerd)?*

Het gebrek aan goede voorbeelden van concrete ontbindende voorwaarden wordt in Delfland als een probleem ervaren. In casu Aquon is een voornemen om uit de verbonden partij te stappen teruggedraaid (omgezet naar wijziging van de regeling), omdat de ontbindende voorwaarden eigenlijk niet reëel waren. De (kosten)drempel voor een exit was te hoog. Ook de literatuurstudie van Zuiderzeeland bevat geen concrete aanbevelingen voor de exit-strategie, maar wel een aantal bevindingen uit de literatuur die relevant kunnen zijn voor Delfland (Waterschap Zuiderzeeland 2018, p.15).

Een eerste punt hierin is om bij oprichting van een verbonden partij aandacht te schenken aan mogelijke 'crash-scenario's' (waarop kan het misgaan?). Een tweede punt is om te denken aan de voorwaarden voor het uittreden:

- 1 Een bepaalde opzegtermijn;
- 2 Een onkostenvergoeding die de uittredende partij dient te betalen;
- 3 Een bepaalde periode voordat het mogelijk wordt om uit te treden, bijvoorbeeld 3 jaar na oprichting.

Indien de voorwaarden soepel zijn om uit een verbonden partij te treden wordt de vrijblijvendheid van een verbonden partij ook groter. Dit kan een hechte samenwerking in de weg staan omdat dreigen met exit dan een geloofwaardige optie wordt in onderhandeling over de koers van een verbonden partij. Te strikte voorwaarden kunnen echter beknellend werken (gevoel 'tot elkaar veroordeeld te zijn'). Bij de afweging voor het wel of niet deelnemen aan een verbonden partij dienen de ontbindende voorwaarden (voor uittreding, opheffing of fusie) dus ook te worden meegewogen.

Antwoord op de deelvraag

Hoe zorg je ervoor dat al bij het aangaan van een samenwerkingsverband er een reële strategie voor evaluatie en (eventuele) exit wordt ingebouwd?

Op basis van recente ervaring wordt het in Delfland als problematisch ervaren dat er niet altijd even goed nagedacht is over een reële exit-strategie bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. In de literatuur wordt het onderwerp exit-strategie eigenlijk altijd verbonden aan:

- 1 De voorwaarden of bepalingen van deelname;
- 2 De argumentatie om deel te (blijven) nemen in een verbonden partij;
- 3 De afspraken over herijking/evaluatie van de samenwerking.

Evaluatie dient op geijkte momenten plaats te vinden. Indien op enig moment blijkt uit een evaluatie dat de motivatie om deel te (blijven) nemen onder de huidige omstandigheden is verdwenen, dan moet er serieus worden gekeken naar herinrichting van de samenwerking of anders exit. Voorwaarden voor uittreding horen te passen bij het niveau van samenwerking wat met de verbonden partij beoogd wordt.

3.6 Overig

Alle aanbevelingen die niet duidelijk onder een van de vier thema's te scharen zijn, maar wel mogelijk meerwaarde hebben voor Delfland zijn onder de categorie 'overig' geschaard. Uit de inventarisatie en opeenvolgende waardering van de meest toepasselijke aanbevelingen voor Delfland is een top drie gekomen.

3.6.1 Maak duidelijke definities voor de informatie die in de paragraaf verbonden partijen moet worden opgenomen en neem deze definities op in de Nota verbonden partijen

De Rekenkamer Den Haag heeft een bijzonder uitgebreide lijst met informatie over verbonden partijen opgenomen die de informatiewaarde voor de raad kan vergroten. De aanbeveling van de Rekenkamer is om de definities voor de informatie op te nemen in de nota verbonden partijen:

Draag het college op om voor de VV, op basis van het Beleidskader Verbonden Partijen, een kaderstellende Nota Verbonden Partijen op te stellen en daarin onder andere op te nemen:

- i de te hanteren definities voor de informatie die onder aanbeveling 2.a wordt genoemd inclusief de definities uit het BBV en een brede interpretatie van het financieel belang, zodat partijen waarin het Hoogheemraadschap een bestuurlijk belang heeft en waaraan Het Hoogheemraadschap subsidie verstrekt ook tot de verbonden partijen worden gerekend;*

Delfland werkt zelf aan een uitbreiding van de informatiewaarde in de paragraaf verbonden partijen, het voorbeeld van Den Haag kan wellicht verder inspireren.



Programma	Deelnemers	Exit-mogelijkheden	Eigen vermogen en vreemd vermogen	Betrokkenheid van de raad
Doel	Vestigingsplaats	Verbonden partij(en)	Financiële resultaat	Doelrealisatie
Gemeentelijk doel	Publiek belang	Bestuurlijk belang	Risico's en beheermaatregelen	Ontwikkelingen
Koppeling met de beleidsbegroting	Motieven om deel te nemen	Financieel belang	Klant/opdrachtgever	evaluatiemoment

3.6.2 Reserveer tijd voor inhoudelijke discussie per verbonden partij

In het meta-onderzoek van Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (2016) wordt de aanbeveling gedaan om een inhoudelijke bespreking van de belangrijkste samenwerkingsverbanden te agenderen:

Reserveer tijd voor inhoudelijke discussie per verbonden partij

Hierover werd in de discussie opgemerkt dat dit soort afspraken makkelijk gemaakt worden en heel vanzelfsprekend zijn, maar dat er vervolgens wel invulling aan moet worden gegeven (waar het in Delfland t.a.v. verbonden partijen nog wel eens ontbreekt). Dit geldt bijvoorbeeld ook voor tijdigheid van de informatievoorziening over verbonden partijen aan de VV.

3.6.3 Vraag indien gewenst onafhankelijk onderzoek naar specifieke aspecten van verbonden partijen

De Rekenkamer Breda (2015) doet de aanbeveling om onderzoek naar en evaluatie van verbonden partijen nader vorm te geven al naar gelang de specifieke wensen van de raad:

Vraag indien gewenst onafhankelijke onderzoek (bijvoorbeeld uitgevoerd door de Rekenkamer) naar specifieke aspecten van de verbonden partijen en/of onderzoek naar het functioneren van specifieke verbonden partijen.

Met het huidige onderzoek van de rekencommissie Delfland staat onderzoek naar verbonden partijen op de agenda, maar ook voor de toekomst zijn er nog voldoende mogelijkheden om verder onderzoek te doen of periodieke evaluaties verder vorm te geven. Bijvoorbeeld door specifiek te kijken naar het functioneren, de bedrijfsvoering, de effectiviteit en efficiëntie, en nut en noodzaak van de verbonden partijen. Andere mogelijkheden zijn om doorwerkingsonderzoek naar de leerpunten uit de vorige evaluatie van de nota verbonden partijen of van het huidige onderzoek te doen.

H4.

Samenvatting



4 Samenvatting

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Welke lessen kunnen uit andere rekenkameronderzoeken geleerd worden, zodat het college en de verenigde vergadering beter in staat wordt gesteld om invloed uit te oefenen op verbonden partijen?

Deze hoofdvraag is behandeld aan de hand van drie deelonderwerpen:

- 1 Het algemeen kader van verbonden partijen van Delfland;
- 2 Een inventarisatie van lessen uit ander rekenkameronderzoek;
- 3 Een analyse van de toepasbaarheid van deze lessen voor Delfland.

4.1 Algemeen kader

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft 12 verbonden partijen, waarvan er twee indirect verbonden zijn (wel een financieel belang maar geen direct bestuurlijk belang). Het Hoogheemraadschap neemt deel in vier Gemeenschappelijke regelingen, twee verenigingen, twee kosten voor gemene rekening, twee NV's, een CV en een stichting. De meeste verbonden partijen dragen bij aan de beleidstaken van het Hoogheemraadschap (waterveiligheid, -kwaliteit en -kwantiteit en de afvalwaterketen), enkele zijn specifiek voor een efficiënte bedrijfsvoering. De financiële en bestuurlijke belangen zijn in beeld, de risico's die Delfland loopt minder.

4.2 Inventarisatie uit ander rekenkameronderzoek

In het literatuuronderzoek zijn uit vijftientig rekenkamerrapporten over verbonden partijen lessen verzameld voor het college en de verenigde vergadering van het Hoogheemraadschap van Delfland om beter invloed uit te kunnen oefenen op verbonden partijen. De meest relevante lessen voor Delfland zijn gestructureerd aan de hand van vier deelvragen:

- 1 Wat kan de verenigde vergadering doen om de sturingsmogelijkheden van Delfland ten aanzien van verbonden partijen te vergroten?
- 2 Hoe zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar ten aanzien van verbonden partijen op een goede manier te scheiden voor leden van de verenigde vergadering en bestuurders?
- 3 Hoe kan de beheersing en controle van verbonden partijen meer op basis van afspraken en resultaten plaatsvinden, dan op basis van traditie?
- 4 Hoe zorg je ervoor dat al bij het aangaan van een samenwerkingsverband er een reële strategie voor evaluatie en (eventuele) exit wordt ingebouwd?

Het kader voor sturing en controle kan aangescherpt worden door:

- 1 Expliciet te maken wat het Hoogheemraadschap van een verbonden partij verwacht met een inhoudelijke visie en vastgestelde doelen;
- 2 Sturing en controle op deze beleidsdoelen te integreren in de bestaande P&C cyclus, zodat er op het juiste moment aandacht is voor het beoordelen van resultaten aan de hand van de vastgestelde doelen;
- 3 Deze aandacht verder te focussen op de belangrijke zaken door het differentiëren van het handelingsrepertoire al naar gelang de situatie bij de verbonden partijen;
- 4 Er ten slotte voor te zorgen dat het college van D&H voldoende juridische mogelijkheden heeft om in te kunnen grijpen en bij te sturen mocht dit nodig zijn, en er ook voor te zorgen dat de collegeleden en leden van de verenigde vergadering zich van deze mogelijkheden bewust zijn.



Om de rolverdeling ten aanzien van verbonden partijen naar zowel verenigde vergadering als college helder te maken is het aan te raden om een gestructureerd overzicht te maken en bij te houden van de rollen, verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden per verbonden partij.

Beheersing en controle van verbonden partijen zou moeten gebeuren op basis van afspraken en resultaten, niet vanuit traditie. Hiervoor biedt de literatuur de volgende aanbevelingen:

- 1 Doelen van het Hoogheemraadschap moeten vertaald worden naar controleerbare doelstellingen voor de verbonden partij;
- 2 Zie er als VV op toe dat de informatievoorziening minimaal op het niveau is van heldere beleidsvoornemens in de begroting en realisatie in de jaarrekening, het gaat hierbij niet alleen om financiële voornemens en realisatie maar uitdrukkelijk om beleidsdoelen;
- 3 Maak verder afspraken, bijvoorbeeld via de nota verbonden partijen, over verdere verbetering van de informatiepositie over verbonden partijen (zie voor details ook 3.6.1);
- 4 Onderneem actie als de informatievoorziening vanuit een verbonden partij niet voldoet.

Evaluatie van verbonden partijen dient op geijkte momenten plaats te vinden. Indien op enig moment blijkt uit de periodieke evaluatie van een verbonden partij dat de motivatie om deel te (blijven) nemen onder de huidige omstandigheden is verdwenen, dan moet er serieus worden gekeken naar herinrichting van de samenwerking of anderszins exit. Voorwaarden voor uittreding horen te passen bij het niveau van samenwerking wat met de verbonden partij beoogd wordt: flexibeler bij eenvoudige samenwerking en strikter bij hechtere vormen. De voorwaarden vormen een belangrijk onderdeel van het kader bij oprichting van een verbonden partij, net als:

- 1 De argumentatie om deel te (blijven) nemen aan een verbonden partij;
- 2 De afspraken over (periodieke) herijking/evaluatie van de samenwerking.

4.3 Toepasbaarheid van de aanbevelingen

De toepasbaarheid van de aanbevelingen uit andere rekenkameronderzoeken is per aanbeveling beschreven in de analyse. De algemene toepasbaarheid is vergroot door zowel aan het begin van en gedurende het onderzoek al nader te duiden waar de grootste behoefte lag voor Delfland, in overleg met de begeleidingscommissie. Bij de meeste aanbevelingen wordt er niet nader gespecificeerd voor welk type verbonden partij deze van toepassing zijn, maar het meeste rekenkameronderzoek is gericht op de sturing van gemeenschappelijke regelingen gezien de doorgaans grotere belangen die daar spelen. Daarnaast gaat de meeste aandacht uit naar beheersing van en controle op de bestuurlijke en financiële belangen in verbonden partijen. Dit soort aanbevelingen zijn dus verminderd of niet van toepassing op andere samenwerkingsverbanden waar dergelijke belangen niet spelen.

4.4 Tot slot

De rekeningcommissie heeft parallel aan dit literatuuronderzoek zelf een inventarisatie gemaakt van de verbonden partijen van Delfland, welke is opgenomen in het algemeen kader van dit onderzoek. Daarnaast vindt er gelijktijdig een onderzoek naar verbonden partijen plaats bij het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, waarvan de bevindingen met Delfland gedeeld zullen worden en vice versa. Op basis van deze onderzoeken naar verbonden partijen zal de rekeningcommissie Delfland haar conclusies presenteren aan de verenigde vergadering over op welke wijze het Hoogheemraadschap van Delfland beter in staat gesteld wordt om invloed uit te kunnen oefenen op verbonden partijen.



Bijlagen.



A Bijlage literatuur

A.1 Ander onderzoek verbonden partijen

- Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug (2019), Grip op verbonden partijen
- Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland (2018), Verbonden partijen
- Rekenkamer Hilversum (2018), Grip op samenwerking – Onderzoek van de Rekenkamer Hilversum naar grip van de gemeente Hilversum op samenwerkingsverbanden
- Rekenkamer Metropool Amsterdam (2017), Grip op samenwerking – een onderzoek naar de Zaanse samenwerkingsverbanden
- Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2017), Quickscan Muskusrattenbeheer West- en Midden Nederland en overige verbonden partijen
- Rekenkamercommissie Hardenberg (2017), Het hoofd van de gemeente zit achter in de bus – Verbonden partijen bij de gemeente Hardenberg
- Rekenkamercommissie Coevorden (2017), Van informatie, via begrip, naar grip – Verbonden partijen van de gemeente Coevorden
- Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2016), Werkt het samen? – Meta-onderzoek: Hoe kunnen bestuurders sturen op het succes van een samenwerking
- Rekenkamercommissie Soest (2016), Grip op samenwerkingsverbanden – Onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Soest
- Rekenkamercommissie Gemeente Sliedrecht (2016), Verbonden partijen
- Rekenkamercommissie Schagen (2016), Rekenkameronderzoek naar de informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad
- Lokale Rekenkamer Leerdam (2016), Governance Verbonden Partijen – De verbinding
- Rekenkamer Den Haag (2016), Moeite met afstand bestuurlijk rapport – Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag
- Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen – Provincie Zuid-Holland
- Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen – Provincie Noord-Holland
- Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen – Provincie Utrecht
- Randstedelijke Rekenkamer (2015), Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen – Provincie Flevoland
- Zuidelijke Rekenkamer (2015), Governance Verbonden Partijen provincie Limburg – bestuurlijk rapport
- Rekenkamercommissie Overbetuwe (2015), Grip van de raad op verbonden partijen
- Rekenkamercommissie Heemstede (2015), Onderzoek naar grip op verbonden partijen
- Rekenkamer Breda (2015), Verbonden partijen en de rol van de raad
- Rekenkamercommissie Meppel (2014), Quick scan verbonden partijen – Onderzoek naar de verbonden partijen van gemeente Meppel
- Rekenkamer Lelystad (2014), Samenwerking en verantwoording dragen – Quickscan verbonden partijen
- Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta (2014), Van grip en samenhang – ‘In control’ bij verbonden partijen



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

A.2 Algemeen kader Hoogheemraadschap van Delfland

- HHD (2012), Memo – garanties verbonden partijen, 3-12-2012.
- HHD (2013), Nota Verbonden Partijen Hoogheemraadschap van Delfland, 28-1-2013.
- HHD (2013), Nota Borgtocht / verstrekken geldleningen Hoogheemraadschap van Delfland, 25-2-2013.
- HHD (2013), Aanpassing nota verbonden partijen – nota borgtocht en verstrekken geldleningen, 25-4-2013.
- HHD (2014), Leerpunten Gemeenschappelijke Regelingen, 24-6-2014.
- HHD (2020), Memo – uitwerking feitelijke gegevens verbonden partijen, 20-3-2020.
- Stuurgroep Fusie Waterschapslaboratoria (2010), Concept gemeenschappelijke regeling AQUON, 22-1-2010.
- HHD (2010), Herzien concept gemeenschappelijke regeling laboratorium, 3-6-2010.
- HHD (2017), Aanpassing regeling Aquon, 15-8-2017.

A.3 Overige bronnen

- Algemene Rekenkamer (2015), De Staat als aandeelhouder – Over het beheer van staatsdeelnemingen. Vastgesteld 7-4-2015.
- Provincie Utrecht (2014), Auditrapport Verbonden partijen – Audit in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Vastgesteld 9-12-2014, registratienummer 811006F9.



I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl