

Daadkrachtige sturing en beheersing voorwaarde voor efficiënte samen

# Het dilemma van verbonden

Het lijkt een toverwoord. Verbonden partijen. Outsourcen aan partijen die op een ander schaalniveau opereren. Niet zomaar opdrachtnemers, maar organisaties waar het gemeentebestuur in participeert. Hoe kunnen gemeenten de winst van schaalvergroting verzilveren en voorkomen dat deze verdampt door kostbare sturing en beheersing?

**Hans Silfhout** Partner bij Advante, adviseur gemeente Zwijndrecht

Gemeenten richten zich steeds meer op hun kerntaken. Taken die bestempeld worden als 'niet onopgeefbaar', kunnen in veel gevallen beter door derden worden uitgevoerd. Dat brengt de nodige voordelen met zich mee. Specialisatie maakt schaalvergroting mogelijk. En schaalvergroting betekent een kostenbesparing. Daarnaast kunnen andere partijen wellicht de dienstverlening verbeteren en de continuïteit beter garanderen. Ofwel: dienstverlening die even goed, soms zelfs beter, en meestal goedkoper is. Dat spreekt elke gemeente aan die de gemeentefinanciën aan het ordenen is en de nodige bezuinigingen moet realiseren.

### Zelf doen of uitbesteden?

Daarmee is de vraag niet langer alleen hoe de gemeente functioneert binnen 'het huis van Thorbecke' en hoe de rolverdeling

tussen rijksoverheid, provincie, gemeenten en waterschappen is. Nee, er rijzen nieuwe vragen. Wat doen we zelf? Wat doen we samen met andere gemeenten? Wat doen we helemaal niet meer en besteden we uit? Steeds meer taken worden uitbesteed. Taken rondom werk en inkomen gaan naar regionale Sociale Diensten. Het innen van heffingen en belastingen wordt ondergebracht bij nieuwe organisaties of zelfs nutsbedrijven. Het beheer van de openbare ruimte wordt steeds meer overgelaten aan private partijen. Shared Service Centers nemen de PIOFACH-taken over. Deze uitbestedingsdrang is een horizontale centrifugale kracht, gedreven door samenwerking, schaalvergroting, sourcing en regionalisering. Horizontaal dus.

### Verbonden partijen

Een groot deel van de uit te besteden

taken wordt uitgevoerd door verbonden partijen. Partijen waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Denk aan de regionale entiteiten, zoals Drechtsteden, West-Brabant, Parkstad Limburg en Regio Twente. Veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten komen in beeld. Kortom: de dienstverlening van de gemeente wordt verspreid over andere organisaties die ieder hun eigen manier van werken hebben. Kenmerkend is dat de gemeente (mede)eigenaar is van deze verbonden partijen. De gemeente draagt dus mede de risico's. Daarmee gaat het aansturen van een verbonden partij verder dan invulling geven aan goed opdrachtgeverschap.

### De hamvraag

De nieuwe uitdaging voor gemeenten is het aansturen van verbonden partijen. En





werking

# partijen

dat is niet zo eenvoudig als het lijkt, als gemeentelijke activiteiten versnipperd en verspreid worden over meerdere verbonden partijen met eigen juridische en organisatiestructuren. Sterker nog: het aansturen wordt een kerntaak van de gemeente. Zowel het opdrachtgeverschap als het eigenaarschap moet geregeld worden op bestuurlijk en ambtelijk niveau. De beoogde winst door schaalvergroting dreigt hierdoor deels of zelfs helemaal te verdampen. En daarom worstelen gemeenten met een essentiële vraag: hoe krijgen we grip op verbonden partijen zonder dat de kosten voor sturing en beheersing explosief toenemen?

## Sturingsfilosofie

Allereerst is het cruciaal dat de gemeente de verbonden partijen en de bijbehorende sturingsrelaties inzichtelijk maakt. Wie

vervult de bestuurlijke rollen? Hoe vindt de ambtelijke ondersteuning plaats? Welke informatievoorziening en besluitvorming is hiervoor nodig? Volledige transparantie is een eerste voorwaarde.

Verbonden partijen dienen op dezelfde manier bestuurd te worden als afdelingen van een gemeente. Bestuurders moeten sturen op de wat-vraag: Welke producten en diensten worden geleverd tegen welke voorwaarden. De hoe-vraag hoort thuis bij de verbonden partij zelf. Tegelijkertijd moet de bestuurder wel grip houden op mogelijke risico's. De uitdaging is om een balans te vinden tussen sturen op de wat-vraag en de risico's beheersen zonder intensieve bemoeienis met de hoe-vraag. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een bestuurder van een overheids-NV voor ICT-dienstverlening moet sturen op de kwantiteit en kwaliteit van de dienst-

verlening. De bestuurder stelt zich op als een toezichthouder die alleen toeziet of de wijze van bedrijfsvoering geen risico's met zich meebrengt voor de gemeente. De bestuurder moet de gaven hebben om te sturen op output en gevoel houden bij de voortbrengingsprocessen.

## Inzet ambtelijk apparaat

Bestuurders moeten meer gebruikmaken van de (ambtelijke) ondersteuning vanuit de verbonden partijen zelf. Bestuurders zijn gewend te leunen op de expertise van het ambtenarenapparaat van de gemeentelijke organisatie. De natuurlijke neiging van een bestuurder van een verbonden partij is om de ambtenaren van de eigen gemeente in te schakelen voor de ondersteuning. Hierbij doet zich een probleem voor. De ondersteunende ambtenaar beschikt niet over de kennis van de mate-

## Verbonden partijen: de Zwijndrechtse praktijk

Miranda de Vries	Wethouder in Zwijndrecht, portefeuillehouder verbonden partijen
Jan Luijter	Concerncontroller en voorzitter van de werkgroep Verbonden Partijen van de regio Drechtsteden
Chantal Buchinhoren	Afdelingshoofd Advies & Ondersteuning

Het onderwerp Verbonden Partijen staat al lang op de agenda van de gemeente Zwijndrecht. Net als andere gemeenten werken wij steeds meer samen met partners om onze doelstellingen te behalen. Met een aantal delen wij meer dan alleen een maatschappelijke ambitie. Dit zijn de organisaties waarin wij als gemeente een bestuurlijk én financieel belang hebben en die wij beschouwen als 'verbonden partijen'. Wij steken veel energie in de relatie met onze verbonden partijen maar tegelijkertijd hebben wij het gevoel onvoldoende grip te hebben. Wij hebben het vraagstuk van verbonden partijen centraal gesteld in onze visie op sturing en beheersing.

### Verbonden partijen Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht heeft een groot aantal verbonden partijen. De gemeente is, samen met de vijf andere gemeenten uit deze regio, eigenaar van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Deze organisatie bestaat, naast de bestuurlijke component, uit zes 'dochters' waarin nagenoeg alle uitvoeringstaken van de deelnemende gemeenten zijn belegd. Daarnaast participeert Zwijndrecht in de Gemeenschappelijke Regelingen Zuid-Holland Zuid, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en een aantal overige verbonden partijen. Al met al een groot speelveld met grote inhoudelijke én financiële verbondenheid voor de deelnemers. In totaal gaat een derde van de begroting van de gemeente Zwijndrecht naar verbonden partijen.

In een rekenkameronderzoek van de Raad van de gemeente Zwijndrecht werd in

2007 geconstateerd dat de gemeente onvoldoende grip heeft op haar Verbonden Partijen. We constateerden drie oorzaken:

- *Eenduidigheid*: de wijze waarop wij de verbinding met een verbonden partij inrichten, verschilt per verbonden partij. Er zijn geen generieke uitgangspunten voor deze inrichting. Het gevolg is dat er een ondoorzichtige situatie is ontstaan. Kennis over de verhouding van de gemeente met de verbonden partijen is persoonsafhankelijk en verspreid door alle lagen van de organisatie.
- *Rollen*: het is niet voldoende duidelijk in welke rol wordt deelgenomen aan een overleg: als eigenaar, opdrachtgever, klantcoördinator, beleidsontwikkelaar of anders. Ambtenaren en bestuurders hebben onvoldoende zicht in de rol(len) die zij hebben in de relatie met de verbonden partij. Hierdoor zijn de bestaande verbindingen onvoldoende adequaat.
- *Beweging*: de governance structuur van de verbonden partijen is continu in beweging. Dit vereist dat ook de verbinding van de gemeente met de verbonden partijen continu wordt aangepast aan de gewijzigde structuren. Door gebrek aan inzicht in deze relaties vindt onvoldoende bijsturing plaats.

Op basis van de constatering van het rekenkameronderzoek heeft de gemeente samen met adviesbureau Advante een Model Verbonden Partijen opgezet. In dit model zijn de uitgangspunten van de gemeente Zwijndrecht over sturing en beheersing van verbonden partijen vertaald naar deze verbonden partijen.

Op basis van dit inzicht wordt continu gewerkt aan het optimaliseren van grip op verbonden partijen in termen van geld en kwaliteit.

Het Model Verbonden Partijen is een grafisch model waarin alle relaties van de gemeente Zwijndrecht met verbonden partijen inzichtelijk zijn gemaakt en waarin de taken en bevoegdheden van bestuurders en het ambtelijk apparaat zijn geëxpliciteerd. Naast het model zijn bestuurlijke en ambtelijke uitgangspunten gedefinieerd die noodzakelijk zijn voor een juiste sturing en beheersing van verbonden partijen. Dit kader is gebruikt om per verbonden partij aanbevelingen te formuleren. De belangrijkste aspecten van dit kader zijn dat er op bestuurlijk niveau niet alleen sprake is van eigenaarschap (focus op waarde en risico's) en opdrachtgeverschap (focus op kwaliteit en kwantiteit dienstverlening), maar dat dit zowel vanuit individueel perspectief als gezamenlijk oogpunt kan worden benaderd. Dit betekent dat het gemeentelijk belang kan conflicteren met het belang van de regio. Het onderscheid in deze vier rollen heeft consequenties voor de invulling van de ambtelijke ondersteuning van de bestuurders en voor de toepassing van het instrumentarium voor planning en control (P&C).

Het kader is als meetlat langs alle verbonden partijen gelegd. Rode draad in de aanbevelingen is de rol van het ambtelijk apparaat. Zo zullen bestuurders vanuit het gezamenlijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap hun ambtelijke ondersteuning niet langer moeten putten uit de eigen gemeentelijke organisatie,

maar uit de verbonden partij. Daarnaast zal Zwijndrecht meer dan nu op een consistente manier invulling geven aan de overleg gremia die op ambtelijk niveau zijn ingericht om de levering van producten en diensten in goede banen te leiden. Ten slotte richt Zwijndrecht een loket verbonden partijen in waar alle (P&C-)documenten van de verbonden partijen binnenkomen en gerouleerd worden door de organisatie. Dit loket krijgt ook een cruciale rol in de uitvoering van en sturing op de eerder genoemde uitgangspunten.

#### Noot

- 1 Met governance structuur wordt het geheel van verbindingen tussen de gemeente en de verbonden partij bedoeld, dat is ingericht ten behoeve van aansturing en/of afstemming van dienstverlening van de verbonden partij(en) aan de gemeente(n).

rie. Hij of zij zal deze kennis van de desbetreffende verbonden partij betrekken. Dit zorgt voor extra overleg en afstemming. De bestuurder doet ook ten onrechte een beroep op de gemeentelijke organisatie; hij functioneert niet als wethouder van de gemeente maar als bestuurder van de verbonden partij. Daarom moet hij zijn ondersteuning ook betrekken van de verbonden partij.

### Bredere kijk nodig

Bovenstaande benadering vergt een paradigmashift. Dit geldt voor zowel de betrokkenen binnen de gemeente als binnen de verbonden partij, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Ook de raad zal moeten beseffen dat er meerdere dimensies zijn met betrekking tot kaderstelling en toezichthouden door de bijdrage van verbonden partijen. Dit is noodzakelijk voor alle gemeenten die veel taken onderbrengen bij verbonden partijen en daar ook daadwerkelijk rendement uit willen halen. Het is een cruciale schakel in het verminderen van de transactiekosten bij de besturing van verbonden partijen. Bestuurders en ambtelijke apparaten dienen dit te herkennen om vervolgens op een andere wijze de besturing van verbonden partijen in te richten.

### Betekenis raad

De raad zal niet alleen moeten bepalen hoe zij haar rol van kaderstelling en toezicht invult richting het college, maar ook hoe zij deze rol invult richting besturen van verbonden partijen. Uiteindelijk besteden ook de verbonden partijen gemeenschapsgeld waarover verantwoording afgelegd moet worden aan de raad. Wij constateren dat veel raden onvoldoende grip hebben op verbonden partijen. Hierdoor dreigen verbonden partijen te veel te ontduiken aan het democratische controlemechanisme. Raden zullen expliciet tijd moeten inruimen voor:

- verwerven van voldoende kennis over het functioneren van verbonden partijen en de positie van de raad;
- inventarisatie van verbonden partijen en bijbehorende dienstverlening en risico's;
- bepalen van inzet van instrumenten per verbonden partij.

### Betekenis bestuurders

Bestuurders zullen meerdimensionaal moeten opereren. Niet alleen als bestuurder van de gemeente, maar ook als bestuurder van een verbonden partij. Bij de besturing van een verbonden partij horen besturingsafspraken van de verbonden partij en niet die van de gemeente. De bestuurder dient te beseffen in welke relatie hij staat tot de raad, zijn college en het bestuur van de verbonden partij. In essentie heeft een bestuurder meerdere banen. Het zal duidelijk zijn dat dit specifieke vaardigheden vergt van bestuurders.

### Betekenis ambtelijk apparaat

Ambtenaren moeten beseffen dat zij bestuurders ondersteunen voor zover zij wethouder zijn van de gemeente. In zijn baan als bestuurder van een verbonden partij heeft de bestuurder beschikking over het ambtelijk apparaat van de desbetreffende verbonden partij. De ambtenaar van de gemeente werkt vanuit het lokale perspectief en niet vanuit het regionale perspectief. Ook voor ambtenaren geldt dat inzicht en kennis van de verbonden partijen noodzakelijk zijn voor de juiste rolinvulling.