



Situatieschets Verbonden Partijen in Dordrecht

Dordrecht is aan 23 verschillende partijen verbonden. Aan deze Verbonden Partijen draagt Dordrecht in 2013 € 67,2 miljoen¹ bij. Deze bijdrage betreft alleen gemeenschappelijke regelingen, publiekrechtelijke Verbonden Partijen dus, én de Coöperatie Ontwikkeling Leerpark U.A.

De andere (Private) Verbonden Partijen ontvangen geen structurele bijdrage van de gemeente Dordrecht. Bij deze partijen gaat het om initiële bijdragen in de vorm van aandelenkapitaal of leningen.

De deelnemingen in privaatrechtelijke bedrijven Eneco, Evides, BNG, Merwede Lingelijn, Gem de Hoven Besloten Vennootschap (BV) en ROM-D hebben op 31 december 2012 een boekwaarde van € 19,7 miljoen. De Deelneming GEM de Hoven Coöperatieve Vereniging (CV) heeft een boekwaarde van € 18.000. De geraamde dividendopbrengst voor 2013 bedraagt € 7.068.000².

Verbonden Partij	Dividenduitkering
Eneco	€ 6.000.000
BNG	€ 268.000
Evides	€ 800.000
Totaal	€ 7.068.000

Tabel 1 Geraamde dividendopbrengst 2013

De gemeentelijke vertegenwoordiging in Verbonden Partijen is niet evenredig verdeeld over de portfeuillehouders. Zo participeert wethouder Van de Burgt in 8 Verbonden Partijen waarvan hij in drie gevallen de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigt, terwijl wethouder Reynvaan Dordrecht in geen enkele Verbonden Partij vertegenwoordigt.

Voor een overzicht van alle Verbonden Partijen en de gemeentelijke vertegenwoordiger hierin verwijzen we naar bijlage 1.

¹ Zie begrotingsparagraaf Verbonden Partijen, paragraaf 3.6.7 blz. 171.

² Mail senioradviseur Concern 3 juni 2013.



Visie

De nota begint met de constatering dat 'De maakbare samenleving achter ons [ligt] ... waardoor de gemeente steeds vaker bewust voor een faciliterende rol kiest' en 'we zien nieuwe taakstellingen en omvangrijke taken op ons afkomen via het nieuwe regeerakkoord en lopende decentralisaties). Wij zijn van mening dat visies als deze het uitgangspunt van een nota Verbonden Partijen moeten zijn. Na dit veelbelovende begin worden visies als deze in de nota echter niet uitgewerkt. Wat de relatie tussen de overgang van de AWBZ van het Rijk naar de gemeente en samenwerking is of zou kunnen zijn, komt niet meer aan bod. Hoe toenemende burgerinitiatieven op het gebied van Wmo of zonnepanelen door de gemeente het beste gefaciliteerd kunnen worden blijft verborgen.

We zouden graag zien dat de toekomstvisie van de gemeente Dordrecht op samenwerking een steviger positie in de nota Verbonden Partijen krijgt.

Evaluëren is vooruitzien

De eerste nota verbonden partijen dateert uit 2009. De voorliggende nota is de eerste geactualiseerde versie. De inleiding bevat de zinsnede 'De nota is verrijkt met opgedane ervaringen....' Graag zouden we die opgedane ervaringen beschreven zien. We hebben de indruk dat er redelijk plichtmatig voortgeborduurd is op de oorspronkelijke nota Verbonden Partijen. Het zou in de lijn der verwachting liggen wanneer de huidige nota begint met een terugblik op de originele nota: Wat ging goed, wat kan beter en waar is de wereld intussen veranderd? Dat zijn legitieme vragen bij een nieuwe nota. We denken dat uit een evaluatie lering getrokken kan worden voor een nieuwe nota.

Strategische motivering

Het College heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking. Over de publiek-private samenwerking wordt enerzijds gesteld dat de gemeente hier in beginsel positief tegenover staat, maar anderzijds dat hier het 'nee, tenzij'-principe geldt. De onderbouwing voor de publiekrechtelijke samenwerking is volgens ons (te) eenzijdig. In de nota worden vooral de voordelen van publiekrechtelijke samenwerking benadrukt en de nadelen van privaatrechtelijke samenwerking.

Wij zijn van mening dat samenwerking niet tot stand dient te komen op basis van een voorkeur voor een bepaalde juridische rechtsvorm, maar dat de samenwerkingsvraag begint vanuit een strategische motivering. Wij missen deze motivering voor samenwerking vanuit strategische overwegingen dan wel vanuit kerndoelen waarvoor de gemeente Dordrecht zich gesteld ziet. Afhankelijk van het doel kan bijvoorbeeld gekozen worden tussen 'zoveel mogelijk in eigen beheer doen' (verlengd lokaal bestuur) met een focus op democratische controle. Publiekrechtelijke samenwerking is dan zeker een optie. Wanneer het belang meer neigt naar een doelmatige en efficiënte uitvoering



van taken, op grotere afstand van (politieke) besluitvorming, dan verdient wellicht een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm de voorkeur.

Wij zijn geneigd het besliskader, zoals dat in de bijlage van de nota opgesteld is, meer vanuit strategische doelen te benaderen, waarbij een evenwichtige beschrijving van de voor- en nadelen per rechtsvorm een voorwaarde is voor een juiste keuze van samenwerkingsvorm. De keuze voor een rechtsvorm hangt dan af van het doel en de voorwaarden die gesteld worden.

Good Governance

In hoofdstuk 1 worden de WRR en de code Tabaksblad aangehaald als 'beginselen van goed bestuur' voor publiekrechtelijke samenwerking respectievelijk private samenwerking. De code Tabaksblad heeft in zijn tijd veel belangstelling gekregen en heeft zeker de weg naar goed bestuur gebaan. Echter, Morris Tabaksblad heeft zijn code specifiek opgesteld voor beursgenoteerde Naamloze Vennootschappen en niet voor aan de overheid gelieerde samenwerkingsverbanden. Wel is het zo dat na 'Tabaksblad' diverse branchecodes opgesteld zijn. Volgens ons is het daarom zeker zo belangrijk om aansluiting te zoeken bij de code Openbaar Bestuur voor regels omtrent goed bestuur.

Per januari 2013 is de Wet Bestuur en Toezicht van kracht. Deze wet maakt het mogelijk om naar analogie van Angelsaksische landen één bestuur in te stellen van bestuurders en commissarissen (one tier board). Wanneer deze situatie zich in Dordrechtse samenwerkingsverbanden voordoet zal dat gevolgen hebben voor de governance. Alhoewel we niet verwachten dat deze situatie zich snel voordoet, is het goed om deze wetgeving kort aan te stippen in de nota Verbonden Partijen 2013.

Handvatten voor de raad

We zien dat er aandacht is voor goed bestuur in de nota. Dat juichen we toe. Goed bestuur baseren op code of beginselen is echter geen sinecure. Codes en Beginselen zijn als principes "wij willen transparant zijn." Velen zullen dit onderschrijven. In de praktijk blijkt het echter lastig om daar daadwerkelijk handen en voeten aan te geven "Wat moet we doen om transparant te zijn?" De nota verwijst naar bijlage 5 voor de belangrijkste principes uit de code Tabaksblad. Tegelijkertijd ademt de nota de sfeer uit dat de raad zelf mag ontdekken hoe ze deze principes concreet vorm kan geven. Concrete bepalingen hoe goed te besturen ontbreken immers.



Deze 'Hoe-vraag' blijft vooral in hoofdstuk drie paragraaf 2 open. Het hoofdstuk waarin de rol van de raad wordt toegelicht. Hier lezen we dat:

- De raad een 'controlerende taak' heeft
"De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in, dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert én of het college dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt."
- De 'gemeenteraad toetst'
"Hierbij is het belangrijk dat de gemeenteraad toetst of de beginselen van goed bestuur voldoende kunnen worden geborgd binnen de verbonden partij."
- De 'gemeenteraad aandacht besteedt aan de begroting en jaarrekening van een Verbonden Partij'.

Nergens wordt de raad echter handvatten aangereikt hoe hij die controlerende, toetsende, aandacht bestedende taken werkelijk kan uitvoeren.

Dat geldt eveneens voor onderstaande onderdelen:

- De raad moet zichzelf faciliteren
"Ook is met name het moment van oprichten een belangrijk moment voor de raad om zichzelf ... te faciliteren in zijn controlerende rol."
- De raad moet actief bij het college om informatie vragen
"...., door actief bij het college om actuele informatie over verbonden partijen te vragen...."

Wij zijn van mening dat een nota Verbonden Partijen inhoud moet geven aan codes en principes om zodoende de raad handvatten te geven om zijn taken naar behoren uit te kunnen voeren. Het spreekt dan vanzelf dat overige kaders omtrent oprichting van een Verbonden Partij, informatievoorziening vanuit college richting raad over Verbonden Partijen, risico's met betrekking tot Verbonden Partijen, etc. in de nota duidelijk beschreven moeten zijn, zodat de raad deze kaders kan vaststellen in plaats van ze zelf te bedenken.

Ook in de diverse bijlagen bij de nota ontbreekt volgens ons vaak het kader waaraan de raad kan toetsen. Zo wordt in bijlage 4 Risico's, de situatie geschetst van een commissaris die in een belangenconflict wettelijk gedwongen is om uiteindelijk het belang van de Verbonden Partij te laten prevaleren met het "niet denkbeeldige [gevaar] dat hij in een politiek conflict terechtkomt met zowel zijn collega's in het college als met de raad." Als kader kan meegenomen worden dat bij privaatrechtelijke samenwerking in principe gekozen wordt voor een onafhankelijke toezichthouder namens de gemeente.



Sturing op Verbonden Partijen

De nota gaat in op de respectievelijke rollen van raad, college en ambtelijk apparaat ten aanzien van sturing op Verbonden Partijen. Tegelijkertijd toont de nota zich summier wanneer het gaat om de sturing vanuit de rol van eigenaar, aandeelhouder, klant en opdrachtgever. Als deelnemer in een Gemeenschappelijke Regeling is het deelnemersreglement bij uitstek het document waarin kaders gesteld (kunnen) worden. Bij een eigenaarschap via een aandeelhoudersconstructie zijn de statuten cruciaal. Terwijl de gemeente als klant eisen kan stellen via een dienstverleningsovereenkomst ofwel Service Level Agreement (SLA).

We zouden graag zien dat per rol het sturingsmechanisme verder uitgewerkt wordt.

Garanties, borgstellingen en risico's

Gemeenten staan vaak borg of garant voor derde partijen. Zo ook voor Verbonden Partijen. Omdat het aangaan van verbonden partijen een collegebevoegdheid is, is het college ook bevoegd om financiële transacties zoals garanties en borgstelling af te sluiten. In de nota lezen wij niet terug of en zo ja welke kaders de raad aan deze transacties gesteld heeft. We vermoeden dat deze kaderstelling via het treasurystatuut dan wel de treasurynota geregeld is. Gelet op het belang voor gemeente én Verbonden Partij lijkt ons een verwijzing naar dit kader op zijn plaats.

Daarnaast kan het ook voorkomen dat een Verbonden Partij financiële transacties aangaat of participeert in derde partijen. De afstand tot de raad wordt dan nog groter waardoor de transparantie vermoedelijk verder afneemt. We vragen ons af hoe de kaderstelling in dit soort verbintenissen geregeld is.

Rolconflict

Wethouders kunnen hun gemeente vertegenwoordigen in het Algemeen Bestuur of het Dagelijks Bestuur van een Gemeenschappelijk Regeling of kunnen zitting nemen in de Raad van Commissarissen of de Raad van Toezicht van een Stichting en NV of BV³. Hierbij kan een rolconflict (dubbele petten) ontstaan wanneer het belang van de partij niet in lijn is met het belang van de gemeente. Maar ook als het financiële belang tegenstrijdig is aan het beleidsinhoudelijke belang.

De nota adresseert dit conflict (deels) en stelt een afweging voor in het geval het zich voordoet (paragraaf Functiescheiding). Die afweging is niet uitgewerkt maar 'worden in het collegebesluit vastgelegd.' Wij merken hierbij op dat het kaderstellend vermogen van de raad wordt versterkt wanneer deze afweging in de nota Verbonden Partijen opgenomen is.

³ Bijlage 1 bevat een overzicht van de verschillende vertegenwoordigingen en vertegenwoordigers van de gemeente.



Een ander rolconflict kan ontstaan door de diverse rollen die de gemeente in Verbonden Partijen kan spelen. Zo kan de gemeente de rol van eigenaar, aandeelhouder, opdrachtgever en klant in een Verbonden Partij hebben. Als eigenaar van een Gemeenschappelijke Regeling bijvoorbeeld kan het aantrekkelijk zijn om de inwonersbijdrage te verhogen in het belang van de Verbonden Partij.

Uittredingsstrategie

In de nota wordt in paragraaf 2.2 'Hoe wordt de verbinding aangegaan of gewijzigd' uit de doeken gedaan hoe een verbintenis met een derde partij wordt aangegaan. Er worden ook situaties geschetst waarin het nodig kan zijn om die verbintenis te wijzigen. Hoe deze 'wijziging' in de praktijk tot stand komt en welke rol de raad hierin speelt of kan spelen wordt echter niet beschreven. Omdat het vaak makkelijker is om een verbintenis aan te gaan dan deze te wijzigen of zelfs te beëindigen, adviseren wij om ook een uittredingsstrategie in de nota Verbonden Partijen op te nemen.

BIJLAGE 1

Overzicht Verbonden Partijen en gemeentelijke vertegenwoordigers

Soort Verbonden Partij	Naam organisatie	Vertegenwoordiger
Gemeenschappelijke Regelingen (GR)	GR Drechtsteden	Dhr. A.A.M. Brok (voorzitter AB en DB), dhr. E. van de Burgt (lid Drechtstedenbestuur) dhr. P.H. Sleeking (lid Drechtstedenbestuur)
	GR Dienst Gezondheid en Jeugd	Dhr. E. van de Burgt en dhr. H.P.A. Wagemakers (DB en AB)
	GR Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	Dhr. P.H. Sleeking: lid van het AB en DB
	GR Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	Dhr. A.A.M. Brok: voorzitter van het AB en het DB
	GR Sociale Werkvoorziening Drechtwerk	Dhr. E. van de Burgt in AB en DB
	GR Gevudo (Afval verwerking Dordrecht HVC Afvalcentrale)	Dhr. E. van de Burgt in AB (plv. dhr. P.H. Sleeking)
	GR Wegschap Tunnel Dordtse Kil	Dhr. E. van de Burgt (DB en dhr. J. Mos (AB)
	GR Parkschap Nationaal Park De Biesbosch	Dhr. H.P.A. Wagemakers (voorzitter DB en AB)
Besloten vennootschappen	B.V. Gemeenschappelijk Bezit Evides	Dhr. E. van de Burgt (AvA)
	GEM de Hoven Beheer B.V.	Hoofd Grondbedrijf deelname in bedrijfsvoering
	Merwede Lingelijn Beheer B.V.	Dhr. J. Mos (bestuur)
	ROM-D Capital B.V.	Dhr. J. Mos (gevolmachtigd aandeelhouder)
Naamloze vennootschappen	N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland ENECO Holding N.V.	Dhr. E. van de Burgt (Raad van Commissarissen)
	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden Beheer N.V.	Volmacht Drechtstedenbestuur voor AVA
	Holding Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden N.V.	Volmacht Drechtstedenbestuur voor AVA
	Bank Nederlandse Gemeenten	Dhr. E. van de Burgt (aandeelhouder)
Stichtingen	Stichting administratiekantoor Breedband Drechtsteden	Dhr. J. Mos (AB en DB)
Coöperaties	Coöperatie Ontwikkeling Leerpark U.A.	Dhr. E. van de Burgt (bestuurder) de ambtenaren dhr. R.C.A. Meester (voorzitter), dhr. R. Bosselaar (bestuurder), dhr. H.F.J. van Gurp (bestuurslid)
	Coöperatie Kennis- en Opleidingscentrum Veiligheid ZHZ	Directeur leerpark dhr. R.C.A. Meester (vertegenwoordiger in bestuur)
	Energie Coöperatie Dordrecht.	Dhr. H.P.A. Wagemakers (Bestuurlijk), dhr. R.C.A. Meester (Ambtelijk) vertegenwoordigd in bestuur
Andere rechtsvorm	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij C.V.	n.v.t.
	GEM de Hoven C.V.	Dhr. P.H. Sleeking, en dhr. J. Mos (commanditair vennoot)

Tabel 1 : Verbonden Partijen en de Dordtse vertegenwoordigers