

GOVLAB010

STURING IN VERANDERING.



Op afstand maar toch verbonden: samen voor het publieke belang

Essay voor de gemeente Rotterdam

19 oktober 2020

Sandra van Thiel

Marieke van Genugten

Johan de Kruijf

Bart Voorn

Radboud Universiteit



Erasmus
University
Rotterdam

Voorwoord

Verbonden partijen. Onmisbare partners om als gemeente je taken uit te kunnen oefenen en je doelen te realiseren. Maar ook vaak een ogenschijnlijk onontwarbare kluwen van verschillende relaties, rechtsvormen en verantwoordelijkheden, waarbij maar weinigen snappen hoe het echt zit. En die kluwen wordt alleen maar ingewikkelder nu de grote maatschappelijke transitie steeds weer om nieuwe hulpconstructies vragen. Denk aan een Energietransitiefonds of een Warmtebedrijf.

GovLab010, de strategische samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft ten doel om praktisch toepasbare en wetenschappelijk gevalideerde kennis te ontwikkelen over het sturen van maatschappelijke verandering. Dit rapport is daar een voorbeeld en het eerste schriftelijke resultaat van. Verbonden partijen spelen een onmisbare rol in deze transitie. Maar de kwaliteit van die bijdrage is mede afhankelijk van de wijze waarop de positie van die partijen en hun relatie met de gemeente is vormgegeven.

Het voorliggende essay van Sandra van Thiel c.s. biedt niet alleen een helder overzicht van verschijningsvormen van deze verbonden partijen, maar biedt ook inzicht in de vraag hoe de gemeente kan sturen op de publieke belangen die zij wil borgen en hoe zij verantwoord haar deelnemingen organiseert. Bijzondere aandacht is er voor het effectief inzetten van het budgetrecht van de raad en voor het relatief nieuwe fenomeen van de revoluerende fondsen waar de gemeente in participeert.

Het essay bevat mooie inzichten. Als ik er eentje mag noemen dan verwijs ik naar hoofdstuk vier. Daar gaan de auteurs in op het onderscheid tussen een principaal-agent benadering en een principaal-steward benadering. De eerste benadering gaat ervan uit dat organisaties (in dit geval verbonden partijen) hun eigenbelang vooropstellen en hun informatiepositie gebruiken om de opdrachtgever (de principaal) waar nodig om de tuin te leiden. Vanuit deze benadering is het cruciaal om heldere doelen te stellen, harde eisen te stellen aan de informatievoorziening en te investeren in mechanismen voor controle en verantwoording.

De principaal-steward benadering veronderstelt dat een verbonden partij vooral handelt vanuit een idee van stewardship, waarbij zij de kwaliteit van de relatie vooropzet en zich verbindt zij zich aan het publieke belang dat de opdrachtgever formuleert. In dat perspectief is het van belang vertrouwen te geven, openheid te organiseren en ruimte te bieden voor het maken van fouten en daarvan te leren.

De twee benaderingen lijken onverenigbaar en met elkaar te botsen. Toch zijn het twee kanten van dezelfde medaille, namelijk een volwassen relatie tussen een professionele principaal – koersvast, betrokken maar ook zakelijk – en een toegewijde agent – transparant, deskundig en vertrouwenwekkend – die samenwerken aan hetzelfde publieke belang. Collegiaal waar het kan, zakelijk waar het moet.

Prof.dr. Arwin van Buuren

Academic Lead GovLab010

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Drie onderwerpen	8
1.3 Werkwijze	9
2 Juridische vormgeving van verbonden partijen	11
2.1 Juridische overwegingen	12
2.2 De vraag naar dienstverlening.....	14
2.2.1 Diensten voor individuele burgers: Revolverende fondsen	19
2.3 Budgetrecht.....	20
2.3.1 Verdieping: budgetrecht revolverende fondsen	21
2.4 Investeren in netwerk-infrastructuur.....	23
2.5 Inhoud gaat voor de vorm.....	25
3 Aandeelhouderschap.....	27
3.1 De eigenaarsrol en aandeelhouderschap in context.....	27
3.1.1 Het domein van invloed van de aandeelhouder	29
3.2 Bestuursstructuren.....	30
3.3 Langetermijnproblemen in verbonden partijen.....	32
3.3.1 Informatie-asymmetrie	32
3.3.2 Het primaat om de strategie te bepalen	34
3.3.3 Waarborgen van continuïteit	34
3.3.4 Prestatiemanagement	35
3.4 Aanbevelingen.....	36
4 Publieke belangen	39
4.1 Wat is een publiek belang?	39
4.1.1 Verschillende typen publieke belangen	41
4.2 Borging van publieke belangen	42
4.3 Borging publieke belangen door verbonden partijen	44
5 Literatuur.....	47
Bijlage 1: Vergelijking van juridische vormen van verbonden partijen.....	51
Bijlage 2: CV's van de onderzoekers.....	52

‘Om redenen van publiek belang wordt het soms wenschelijk gekeurd, dat een bepaalde tak van bedrijf...slechts door een enkele corporatie wordt uitgeoefend. De staat of gemeente zou dat bedrijf ook zelf kunnen uitoefenen, maar om de eene of andere reden wordt dat ongeraden geacht: de publieke belangen zijn niet altijd het veiligst in handen van het publiek gezag, dat dikwijls gevaar loopt door louter fiscale belangen te veel op den voorgrond te stellen en aan zijne regels niet altijd de plooibaarheid weet te geven, die in handelszaken zoo nodig is.’
(Pierson, 1913, p. 573).

1 Inleiding

De uitvoering van beleid, zowel op landelijk als lokaal niveau, gebeurt tegenwoordig overwegend door organisaties die niet, of niet meer, onderdeel zijn van de overheid. Van de A van afval tot de Z van zorg; allerlei taken worden op afstand van de overheid uitgevoerd. Er zijn verschillende soorten organisaties. Zo vinden we op lokaal niveau tal van stichtingen, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur en onderwijs, maar ook vennootschappen (BV's en NV's) voor bijvoorbeeld openbaar vervoer of groenonderhoud, of werken gemeenten samen in publiekrechtelijke organisaties op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze vormen van organisaties worden tezamen aangeduid als verbonden partijen. Daarnaast besteedt de gemeente ook veel taken uit aan private organisaties en bedrijven, of verstrekt subsidies aan organisaties die publieke taken uitvoeren. Tot slot kent de gemeente veel samenwerkingspartners, zoals bijvoorbeeld tegenwoordig de zorgpartners voor de uitvoering van WMO en jeugdzorg.

De gemeente Rotterdam heeft een redelijk unieke portefeuille verbonden partijen, vergeleken met andere gemeenten. De overgrote meerderheid (75%)¹ van de verbonden partijen kent een privaatrechtelijke vorm (stichtingen, deelnemingen), terwijl bij de meeste andere grote gemeenten de verhouding publiekrechtelijk-privaatrechtelijk in balans is of meer neigt naar de publiekrechtelijke vorm van de Gemeenschappelijke regeling (de Kruijf, 2019). Anders dan bij andere (middelgrote en kleine) gemeenten waar schaalkwesties en kwetsbaarheid van organisaties in termen van bezetting een rol spelen bij het oprichten van verbonden partijen (Boogers & Reussing, 2019), speelt dat voor de (grote) gemeente Rotterdam in veel mindere mate. Dat wil niet zeggen dat de gemeente Rotterdam geen samenwerking met anderen hoeft te zoeken, maar voor veel uitvoeringstaken komt de behoefte tot samenwerking om andere redenen dan schaalkwesties voor de gemeentelijke organisatie tot stand. Tenslotte valt op dat er vijf verbonden partijen te kwalificeren zijn als varianten op revolverende fondsen en zes verbonden partijen eigendomsposities rondom infrastructuur hebben – onderwerpen die daarom ook aandacht zullen krijgen in dit essay.

1.1 Aanleiding

Het aantal en de variatie in vormen van verbonden partijen roept nieuwe sturingsvraagstukken op voor gemeenten. De gemeente Rotterdam heeft onlangs haar uitgangspunten voor het aansturen, de wijze van financiering, de interne governance, het toezicht op en de politieke verantwoording over verbonden partijen vastgelegd in het Beleidskader Verbonden Partijen. Binnen de gemeente is het team Treasury & Deelnemingen belast met dit beleid, met name richting de deelnemingen. Om de kennisbasis waarop dit beleid berust te verstevigen, heeft het team T&D de Erasmus Universiteit gevraagd om een essay waarin verschillende thema's rondom verbonden partijen en de aansturing

¹ Op basis van genoemde verbonden partijen in begroting 2020

daarvan worden uitgediept. De Erasmus Universiteit heeft hiervoor samenwerking gezocht met de Radboud Universiteit.

1.2 Drie onderwerpen

In dit essay wordt dieper ingegaan op drie onderwerpen, aan de hand van wetenschappelijke kennis en daar waar mogelijk worden concrete voorbeelden gegeven. Elk onderwerp wordt in een apart hoofdstuk besproken.

Hoofdstuk 2 gaat in op de juridische vormgeving van verbonden partijen. Zoals gezegd zijn er tal van vormen, die elk hun eigen voor- en nadelen met zich mee brengen voor de gemeente. In de bijlage is hiervoor een overzicht opgenomen dat kort en bondig alle vormen en hun eigenschappen op een rijtje zet. Zo is er bijvoorbeeld verschil in de bevoegdheden die de gemeente heeft ten aanzien van het benoemen van bestuurders, directies en leden van een raad van toezicht (indien aanwezig). Ook zijn er verschillen in de wijze van financiering en verantwoording. In het hoofdstuk wordt besproken hoe de gemeente zich kan of moet verhouden tot deze verschillende vormen, en waar rekening mee moet worden gehouden vanuit een juridische en financieel perspectief. Zo gaan we in op het budgetrecht van de gemeenteraad ten aanzien van verbonden partijen en in het bijzonder ook de revolving fondsen. Ook komt de noodzaak van rechtsbescherming van burgers aan de orde, die bij sommige vormen extra regulering vereist. En we gaan in op hoe om te gaan met netwerkinfrastructuren en PPS constructies. Een van de belangrijkste inrichtingsprincipes bij de keuze voor een verbonden partij is de vraag voor wie de publieke dienst die wordt verleend, bedoeld is. En een belangrijke les van het hoofdstuk is dat er niet 1 optimale vorm is, maar dat elke juridische vorm zijn eigen voor- en nadelen kent, waarmee rekening moet worden gehouden bij het besluit tot oprichting en inrichting van een verbonden partij. Het hoofdstuk eindigt met een aantal praktische tips.

Hoofdstuk 3 bespreekt verschillende manieren waarop de gemeente de rol van aandeelhouder kan invullen. Voor de sturing van verbonden partijen kan worden aangesloten bij het model dat de rijksoverheid gebruikt voor sturing van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties; dit wordt ook uitgelegd in het hoofdstuk. In dat model vervult de overheid de rol van eigenaar en opdrachtgever. De eigenaarsrol is nauw verwant aan de rol van aandeelhouder. Gemeenten kunnen kiezen voor een meer of minder activistische rol als aandeelhouder; hier is de parallel met Nederlandse staatsdeelnemingen interessant evenals een aantal voorbeelden uit andere landen. Maar er zijn ook andersoortige overwegingen die een rol spelen bij het invullen van de rol van aandeelhouder, bv het behartigen van publieke of democratische belangen via politieke verantwoording, de soms beperkende rol van wetgeving (bv over vennootschappen en de wet normering topinkomens), en incidenten die veel aandacht krijgen in de media en vaak leiden tot een grotere behoefte aan ingrijpen en controle bij de aandeelhoudende overheid. Aan het slot van het hoofdstuk wordt een tiental aanbevelingen gegeven die de gemeente kan gebruiken bij het invullen van haar rol als aandeelhouder in gemeentelijke deelnemingen.

In het laatste hoofdstuk staan we stil bij het publiek belang; de uitvoering van publieke taken wordt ook wel aangeduid als publiek belang. Om dat publieke belang goed te kunnen dienen, kan de gemeente kiezen om een taak zelf ter hand te nemen of een verbonden partij in te huren. Maar wat is nu eigenlijk precies een publiek belang, hoe bepaal je dat, wat zijn belangrijke elementen daarbij, en hoe kun je het evalueren? Informatie daarover kan de gemeente ook helpen om te bepalen wanneer een bepaalde taak wel of niet moet worden uitgevoerd, en/of door een verbonden partij.

Belangrijk om te constateren is dat er verschillende publieke belangen zijn die zich ook tegelijkertijd kunnen voordoen, en soms op gespannen voet met elkaar staan. Een bekende tegenstelling is bijvoorbeeld die tussen economie en ecologie. Ook kunnen publieke belangen over de tijd heen veranderen; zaken die we tegenwoordig van belang vinden (bv digitale veiligheid) bestonden vroeger niet. Het grote dilemma voor gemeenten is om te identificeren welk publiek belang gediend moet worden, en hoe dat het beste kan: via een verbonden partij of anderszins. Daarnaast beschikt de gemeente over diverse instrumenten (van regels tot competitie en zelfregulering) om publieke belangen te borgen, ongeacht wat voor type organisatie het publieke belang tot stand moet brengen. In het Beleidskader Verbonden Partijen van de gemeente Rotterdam worden publieke belangen genoemd als belangrijke eerste stap in de besluitvorming over verbonden partijen; in het laatste hoofdstuk wordt nadere invulling gegeven aan hoe deze stappen in de praktijk gezet zouden kunnen worden.

1.3 Werkwijze

Dit essay is gebaseerd op wetenschappelijk kennis en de onderzoekservaring van de auteurs (zie CV's in bijlage 1). Tijdens het schrijven is er twee keer overleg geweest met een begeleidingscommissie waarin het team T&D is vertegenwoordigd, evenals het GovLab010: in de eerste bijeenkomst is gesproken over de opzet van het essay, op basis van een offerte, en in de tweede bijeenkomst is het concept essay besproken.

2 Juridische vormgeving van verbonden partijen

In dit hoofdstuk staat de juridische vormgeving van verbonden partijen centraal, alsmede de voor- en nadelen die een specifieke vormgeving voor zeggenschap van het gemeentebestuur heeft. De Greef en Stolk (2015, p. 17) laten in hun rapport over regionale samenwerking ook lichtere vormen van samenwerking zien zoals afstemming en netwerksamenwerking, maar die blijven hier verder buiten beschouwing. Over de kern van de governance (benoemingen, topstructuur, inhoud van zeggenschap) is al veel vermeld in het Beleidskader Verbonden Partijen van de gemeente Rotterdam. *Die informatie wordt hier niet herhaald.* Wel is er als bijlage bij dit essay een overzicht met een aantal kernelementen rondom governance bij de verschillende typen rechtspersonen opgenomen (zie bijlage 2) en staat in hoofdstuk 3 een verdieping op de rol van de aandeelhouder bij deelnemingen. De lezer die nog niet goed bekend is met de vormen die verbonden partijen kunnen hebben, wordt aangeraden de bijlage goed te bekijken alvorens het essay verder te lezen.

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van drie thema's aandachtspunten voor de juridische vormgeving van in het bijzonder nieuwe verbonden partijen benoemd. De nadruk op nieuwe verbonden partijen is ingegeven door het feit dat omvorming van bestaande verbonden partijen gepaard kan gaan met complexiteit en substantiële transitiekosten. Bij het Rijk adviseerde de commissie De Leeuw (2013, pp. 7, 14, 20) om de gevolgen van transitiekosten goed te doordenken en onderscheid te maken tussen structurele en incidentele transitiekosten.

Rotterdam ontvangt door de verkoop van de aandelen Eneco in 2020 een bedrag van ruim € 1 mld. Er zijn plannen in ontwikkeling en deels al aan de gemeenteraad voorgelegd om dat geld mede in te zetten voor projecten rondom energietransitie. In de gemeenteraad van 1 oktober 2020 lag het voorstel voor een Energietransitiefonds (ETF) ter bespreking voor. Daarnaast zijn er in Rotterdam, maar ook elders, discussies over het ontwikkelen en beheren van warmtenetten. Dat raakt vraagstukken rondom de zeggenschap over de netwerkinfrastructuur. Vanuit deze context is de keuze gemaakt om in dit juridische hoofdstuk ook aandacht te besteden aan de beleidsinstrumenten 'Revolverend fonds' en 'investeren in netwerk-infrastructuur' vanuit het perspectief van governance en budgetrecht van de gemeenteraad.

De hoofdvraag voor dit hoofdstuk is: *Wat betekent de keuze voor een (nieuw) beleidsinstrument voor de juridische vormgeving van nieuwe verbonden partijen?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om aandacht te besteden aan de bron van de vraag naar de door de verbonden partij te leveren diensten. Die bron van de vraag raakt vervolgens aan het budgetrecht van de gemeenteraad en de wijze waarop het gemeentebestuur middelen aan de verbonden partij beschikbaar stelt. Het derde thema raakt de actualiteit van bestuurlijke vraagstukken en richt zich op de zeggenschap en het eigendom van netwerkfunctionaliteiten in een samenleving, vanuit de gedachte dat publieke waarde van een dergelijke netwerkfunctionaliteit een gegeven is.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van enkele juridische overwegingen bij de vormgeving van verzelfstandiging (paragraaf 2.1). Daarna volgt in paragraaf 2.2 een analyse vanuit het perspectief van de vraag, gevolgd door de implicaties voor het budgetrecht in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 richt zich op het concept publiek-private samenwerking als mogelijk instrument om netwerkfunctionaliteiten tot stand te brengen en te beheren.

2.1 Juridische overwegingen

Juridische vormgeving is, tenzij in de wet geregeld, een vraagstuk dat is gekoppeld aan het doel dat met de op afstand geplaatste organisatie is beoogd en met de vraag welke andere partijen betrokken zijn om het gewenste doel te realiseren. Daarbij spelen ook kwesties als rechtsbescherming rondom beschikkingsmacht (van den Brink & den Ouden, 2016) of rolopvattingen over de verhouding tussen het openbaar bestuur en de samenleving bij het realiseren van maatschappelijke doelen (van der Steen et al., 2014; van der Steen et al., 2015) een rol.

Vanuit juridisch perspectief komt daar de vraag naar gewenste flexibiliteit in de opzet van de organisatie en de zeggenschap over de organisatie als specifiek aandachtspunt bij. Eenvoudig gesteld, geldt dat voor openbare lichamen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen veel ruimte is om een maatwerkstatuut op te stellen. Voor vennootschappen daarentegen, heeft de wetgever de statuten in hoofdlijnen voorgeschreven. Voor zeggenschap geldt bij verenigingen de gelijkwaardigheid van leden, bij vennootschappen zeggenschap naar rato van de aandelen, en in de overige gevallen is zeggenschap bij oprichting te regelen en daarna, op basis van consensus onder alle betrokkenen, eventueel nog te wijzigen.

Publiekrechtelijke vormgeving van uitvoeringsorganisaties op lokaal niveau kent eigenlijk maar twee varianten: de bestuurscommissie (art. 83 Gemeentewet), een vorm van interne verzelfstandiging en de gemeenschappelijke regeling. Omdat voor de laatste samenwerking met andere gemeenten nodig is, is een gemeenschappelijke regeling geen oplossing voor de verzelfstandiging van een gemeentelijk organisatieonderdeel waar geen samenwerking gewenst of vereist is.

De figuur van bestuurscommissies komt op lokaal niveau voor inhoudelijke taken maar beperkt voor. In het verleden was dit een figuur om bijvoorbeeld het openbaar onderwijs in de gemeente te organiseren. Toch is de figuur niet geheel verdwenen. Zo is bij de MRDH een bestuurscommissie (de Vervoersautoriteit) belast met het openbaar vervoer in de regio. Voordeel van deze figuur is dat er enige afstand ontstaat tussen dagelijkse politiek en de overgedragen (gedelegeerde) taak, maar dat die taak wel binnen de juridische eenheid van de desbetreffende gemeente blijft. Op die manier blijft taakuitvoering publiekrechtelijk geregeld, is er geen debat over de Awb en slechts een beperkt transitievraagstuk rondom de personele bezetting van de commissie-medewerkers. De leden van de commissie komen van 'buiten' waarbij selectie op basis van hun deskundigheid (en indien nodig netwerk) plaatsvindt. Nadeel van de constructie kan beeldvorming zijn: het blijft immers een ambtelijke organisatie en heeft daarmee niet de zakelijke uitstraling die in het bijzonder een NV of BV wel zou hebben.

Als alternatief voor een formele interne verzelfstandiging kiezen gemeenten er soms voor om quasi-zelfstandige entiteiten in te richten. De bedrijfsvoering is dan wel wat vrijer, maar het organisatieonderdeel blijft binnen de gemeentelijke hiërarchie en is niet meer dan gemandateerd voor taakuitvoering. De huidige in liquidatie zijnde NV Gemeentewerken kent een voorgeschiedenis als een dergelijk gemeentebedrijf. Andere relevante voorbeelden zijn vastgoed-entiteiten, de grondbedrijven en soms ook nog delen van SW-bedrijven. Voordeel hiervan is de wat directere invloed van een gemeenteraad op grote transacties (vastgoed) of het in dienst hebben van het ambtelijk personeel van een SW-bedrijf en daarmee zelf invloed hebben op de sturing van die organisatie. Nadeel van deze constructies kan de snelheid van besluitvorming zijn, wanneer zakelijke transacties met private

partijen moeten plaatsvinden. Bij grondbedrijven is het voordeel vooral gelegen in eenduidige besturing tegenover risico's van versnippering wanneer gemeentelijke grondexploitaties in zelfstandige entiteiten worden georganiseerd.

De relatieve onbekendheid van commissies ex art. 83 Gemeentewet voor lokale verzelfstandiging, leidt ertoe dat gemeenten bij verzelfstandiging eerder voorkeur hebben voor privaatrechtelijke oplossingsrichtingen dan bijvoorbeeld het Rijk waar publiekrechtelijke interne (agentschappen) en externe verzelfstandiging (Zelfstandige Bestuursorganen) veelvuldig voorkomen.

Wat betreft sturing is de vraag relevant of er meerdere belanghebbenden bij het besturen van de verbonden partij betrokken zijn. Bedrijfseconomische overwegingen of politieke compromisvorming leiden er soms toe dat de wens van een individuele gemeenteraad dan niet of niet volledig kan worden gehonoreerd. Dat geldt zowel in een samenwerkingsverband waarin alleen gemeenten betrokken zijn, maar ook als private partners als co-producenten of mede-eigenaar voor dienstverlening optreden. In dit soort samenwerkingen is vertrouwen tussen partijen belangrijk, zeker wanneer het gaat om projecten met een lange tijdshorizon (van der Mark et al., 2017; van der Mark & Vellekoop, 2017; van Genugten et al., 2017), zoals bijvoorbeeld bij economische ontwikkeling vaak speelt.

Actieve betrokkenheid van privaatrechtelijke partijen in een samenwerkingsverband dat verder gaat dan uitvoering van taken is op gemeentelijk niveau vrijwel alleen langs privaatrechtelijke weg op te lossen. Ook op Rijksniveau is dat zichtbaar, zij het dat daar in zelfstandige bestuursorganen de relevante marktpartijen bestuurlijk kunnen worden ingebed, bijvoorbeeld in een Raad van Advies. Bij interne verzelfstandiging – de commissievariant – is wellicht externe deskundigheid in te schakelen, maar er blijft sprake van een taak voor de overheid, niet een taak in samenspraak met marktpartijen.

Welke samenwerkingsvorm ook wordt gekozen, artikel 169 van de Gemeentewet is altijd van toepassing wanneer het om de informatievoorziening van College van B&W naar de gemeenteraad gaat. Er zijn voorbeelden bekend van grotere gemeenten (waaronder Schiedam) waar het College van B&W periodiek en actief de gemeenteraad op de hoogte stelt van actuele ontwikkelingen via raadsinformatiebrieven, ook over privaatrechtelijke deelnemingen (de Kruijf, 2019, p. 47). Indien goed georganiseerd, kan dat de raad mogelijkheden bieden om ook ex ante het gesprek met het college aan te gaan over in te nemen standpunten bij vergaderingen van verbonden partijen. Zo zorgt gebundeld behandelen van zienswijzen op de begroting van verbonden partijen voor overzicht. In Rotterdam gebeurt zo iets voor de deelnemingen. Toezicht houden door de raad is moeilijker wanneer er sprake is van holdingconstructies: een gemeenschappelijke regeling die een of meerdere productiebedrijven beheert, zorgt voor extra afstand tussen gemeentebestuur en uitvoeringsorganisaties omdat formeel alleen de begroting van de gemeenschappelijke regeling en niet die van de onderliggende bedrijven voor zienswijze voorligt.

In het algemeen is er relatief veel aandacht voor het oprichten van een verbonden partij, al is het maar omdat de gemeenteraad daarbij betrokken moet zijn. In de context van de WGR bepaalt artikel 1 lid 3 dat onder instellen van de regeling ook het uittreden uit de regeling moet zijn beschreven. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen dienen de oprichters daar zelf over na te denken, in het bijzonder bij de stichtingsvorm omdat de statuten van een stichting een vrije vorm kennen. Ook bij vennootschappen verdient uittreding van het begin af aan aandacht omdat na de verkoop het, anders dan tegen hoge kosten, niet meer mogelijk is om opnieuw een belang in de vennootschap te

nemen. Publieke waarde dient daarom vanuit het perspectief van eigendom over lange termijn te worden beoordeeld.

2.2 De vraag naar dienstverlening

De juridische vormgeving van een verbonden partij kan mede afhangen van de bij die verbonden partij betrokken organisaties, anders dan de gemeente Rotterdam. Traditioneel is de overheid een aanbod-gestuurde organisatie. Vanuit het marktdenken is geprobeerd daar een omslag in aan te brengen (New Public Management), maar dat gaat niet altijd op. Dat komt omdat bij overheidsdiensten niet altijd sprake is van een directe betaling voor feitelijke dienstverlening, maar ook omdat de borging van rechtszekerheid bij dienstverlening in het publieke domein niet overal gelijk is. Een analyse van de relatie tussen opdrachtgevers, gebruikers en bekostigers van diensten kan medebepalend zijn voor de juridische vormgeving van de taakuitvoering.

In grote lijnen zijn bij dienstverlening door of namens de gemeente drie groepen afnemers/eindgebruikers te onderscheiden: de individuele burger, de samenleving als geheel en de interne overheidsorganisatie zelf. Zie tabel 1 voor een aantal voorbeelden.

Tabel 1: Gebruiker en bekostiger van dienstverlening in het publieke domein (de Kruijf, 2016).

		Opdrachtgever	Bekostiger	Voorbeeld
Gebruiker	Intern	Minister/Wethouder	Belasting	Kantoor
	Samenleving	Minister/Wethouder	Belasting	Beheer openbare ruimte
		Minister/Wethouder	Collectieve heffing	Rioolbeheer
	Individu	Minister/Wethouder	Belasting	Bijstandsuitkering
		Minister/Wethouder	Collectieve heffing	AOW-uitkering
	Burger	Individuele prijs	Verklaring omtrent gedrag	

Interne dienstverlening

Wanneer er sprake is van interne dienstverlening, is het de vraag of het oprichten van een rechtspersoon voor het uitvoeren van die taken de economisch voordeligste oplossing is. Hier spelen vanuit het perspectief van de transactiekostentheorie (Mol & Verbon, 1997) onderwerpen als mate van specialisatie van de taak, frequentie van gebruik en de afhankelijkheid van de opdrachtgever van de taakuitvoering een rol. Kort gezegd: hoe unieker productiemiddelen of kennis die vaak nodig zijn (denk aan DCMR), hoe minder aanleiding tot ont koppeling naar een partij waar je zelf geen invloed op hebt. Dan ligt interne verzelfstandiging meer voor de hand. Ook schaalvoordelen kunnen een rol spelen. Op Rijksniveau verzorgen sommige agentschappen² bijvoorbeeld interne dienstverlening voor meerdere ministeries. Het bekendste voorbeeld is wellicht het Rijksvastgoedbedrijf, maar ook inkoop- en ICT-organisaties zijn soms als agentschap georganiseerd. Het voordeel van interne verzelfstandiging zit enerzijds in de directe politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie, inclusief het begrotingsrecht, en anderzijds in het voorkomen van arbeidsrechtelijke of fiscale complicaties (BTW en/of VPB) die kunnen ontstaan wanneer er sprake is van gescheiden rechtspersonen. Een nadeel van interne verzelfstandiging kan zijn dat marktprikkels ontbreken. Opnieuw het voorbeeld van het

² Agentschappen zijn onderdeel van de rechtspersoon Staat en vallen integraal onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Rijk: vrijwel overal werd logistiek en beveiliging uitbesteed aan marktpartijen. Dat leidde tot lagere lasten, maar ook tot veel onzekerheid onder het (laaggeschoolde) personeel. Op basis van politieke keuzes is besloten om een deel van deze taken weer onder te brengen in een agentschap (Kamerstukken II 2013/14, 34200 XVIII nr. 1, p. 69).

Bij beleidsontwikkeling of operationele activiteiten gericht op de interne organisatie komt soms de figuur van de coöperatieve vereniging met uitgesloten aansprakelijkheid voor. In Rotterdam is dat op Wigo4it van toepassing. Een ander voorbeeld elders is Midwaste CV (o.a. Den Bosch en Schiedam): een samenwerkingsverband rondom beleid voor afvalinzameling. Voordeel van dit model zit in de eenvoud van aansluiting van meerdere gemeenten: er zijn in principe geen statutenwijzigingen nodig, terwijl dat bij een GR met rechtspersoonlijkheid wel noodzakelijk is. Aandachtspunt is dat bij een vereniging het principe van één stem per deelnemer geldt en dat ieders inbreng daarmee gelijkwaardig is.

Op gemeentelijk niveau zien we bij inkooporganisaties (bijvoorbeeld voor de eigen bedrijfsvoering maar soms ook voor diensten direct ten dienste van burgers) dat gemeenten dit via een gemeenschappelijke regeling organiseren, vaak in de lichte vorm van penvoerderschap of modulaire gemeenschappelijke regelingen (voorbeelden: Regio Nijmegen en Regio Noord Limburg) waar het 'zwaan kleef aan'-principe voor taakuitvoering geldt. Voordeel van de lichte GR is de flexibiliteit, maar tegelijkertijd is een dergelijke afspraak wel gebaseerd op onderling vertrouwen.

De formele gemeenschappelijke regeling, waaronder ook de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 WGR), in de vorm van een rechtspersoon is op papier bestuurlijk sterker. Het ingewikkelde van de inkooporganisaties is gelegen in de taakafbakening. Gaat de inkooporganisatie alleen over de contractuele kant van inkopen of functioneert de organisatie ook als feitelijke toegangspoort tot dienstverlening voor individuele burgers? Bij een pure 'inkoopfunctie' gericht op de bedrijfsvoering van de organisatie zelf kan vakinhoudelijke deskundigheid over de in te kopen diensten kwetsbaar zijn, terwijl tegelijkertijd het inkoopproces correct verloopt. De inkoper ontvangt alleen middelen voor het inkoopproces zelf. De inkoopfunctie waar sprake is van inkoop van diensten voor burgers staat toegelicht bij de vraag vanuit de individuele gebruiker.

Dienstverlening voor de samenleving

Wanneer er geen individuele gebruikers/belanghebbenden te identificeren zijn, maar de samenleving wel belang heeft bij de dienstverlening, dan speelt de doelstelling van de organisatie een rol bij de mogelijke opties voor juridische vormgeving. Bij toezichthoudende taken kan het mede vanwege de beeldvorming naar buiten van belang zijn om voor een publiekrechtelijke organisatievorm te kiezen omdat de overheid als neutralere partij wordt gezien dan een privaatrechtelijke partij. Dit speelt vooral landelijk (de Kruijf et al., 2014). Tegelijkertijd zien we bijvoorbeeld bij bouwtoezicht dat het kabinet juist inzet op gedeeltelijke privatisering van het toezicht, dat onder het gezag van gemeenten valt. Waar het toezichtinstrumentarium ook sancties omvat, bepaalt hogere regelgeving vaak de organisatievorm (o.a. vroegtijdig schoolverlaten). Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten zijn op grond van de wet publiekrechtelijk vormgegeven.

Voor meer strategische taken van een gemeente (Boogers et al., 2016, p. 10) zijn, afhankelijk van de betrokkenen, meerdere opties denkbaar. Waar vooral politieke samenwerking, gericht op het realiseren van regionale doelstellingen het thema is, lijkt een Gemeenschappelijke Regeling de voorkeur te hebben. Zie het voorbeeld van de MRDH en andere metropoolregio's. Wanneer nadrukkelijk de betrokkenheid van private partners via enige vorm van co-productie (partnership-arrangementen [Traag & de Wit, 2016, p. 10]) of co-financiering nodig is, dan zijn bij gedeelde

verantwoordelijkheid en zeggenschap de privaatrechtelijke opties de gebruikelijke oplossing.³ Argumenten die hierbij een rol spelen raken reputatie en slagkracht van de besluitvorming (Traag & de Wit, 2016, pp. 16-17). De rechtsvorm bij dit type samenwerkingsverbanden is veelal een stichting, maar ook een vennootschap komt voor. Argumenten voor een stichting lijken te liggen bij flexibiliteit en eenvoud (ibid., p. 18). Eenvoud is een aandachtspunt zoals uit een recente evaluatie van samenwerking in de regio Noordoost Brabant blijkt. In dit geval is er een publiekrechtelijke entiteit en een overkoepelende stichting waar weer meerdere andere rechtspersonen aan zijn gekoppeld (van den Heuvel et al., 2019, pp. 4-5).

Bij sommige operationele taken, zoals afvalinzameling, is naast contractuele uitbesteding ook uitvoering in samenwerkingsverbanden mogelijk. Hier is een veelheid aan rechtsvormen bekend die als gezamenlijk kenmerk hebben dat de rechtsvorm ertoe leidt dat afvalinzameling ‘in eigen beheer’ gebeurt en er geen aanbesteding nodig is. Het kenmerkende verschil tussen een gemeenschappelijke regeling en een vennootschap lijkt hier te zijn dat de gemeenschappelijke regeling in het algemeen een regionaler karakter heeft, terwijl in een BV via uitgifte of herverdeling van aandelen de zeggenschap van een individuele gemeente kan verwateren. Daar staat tegenover dat een BV een groter bereik heeft. Zo is de van oorsprong Zwolse afvalinzamelaar ROVA tegenwoordig in handen van meer dan 20 aandeelhouders in hoofdzakelijk Overijssel en Gelderland met verschillende vormen van zeggenschap.

Dienstverlening voor de burger

De derde hoofdgroep gebruikers van diensten zijn individuele belanghebbenden, of dat nu burgers of bedrijven zijn. Als de burger voor de dienst een kostprijs met opslag of meer moet betalen, dan liggen privaatrechtelijke organisatiestructuren voor de hand, tenzij publiekrechtelijke rechtsbescherming of andere borging aan de orde zou zijn. Eenvoudig gezegd is dat het verschil tussen het kopen van een identiteitsbewijs en het betalen voor water of de energie-infrastructuur.⁴

Diensten zonder openbaar gezag

Betaalt de burger niet zelf, maar doet de overheid dat (deels), zoals bijvoorbeeld bij amateursport- of cultuurvoorzieningen, dan bepaalt in de eerste plaats de verhouding tussen overheid, dienstverlener en gebruiker en in de tweede plaats het vraagstuk van al dan niet aanwezig zijn van openbaar gezag bij de uitvoering van de taak, welke juridische vormgeving richtinggevend is. Omdat vaak sprake is van dienstverlening binnen het territorium van de gemeente zelf is een WGR-constructie hier meestal niet mogelijk. Interne verzelfstandiging is denkbaar, zij het met de kanttekening dat wanneer de desbetreffende organisaties ook andere middelen dan gemeentelijke subsidies als inkomstenbron hebben er vraagstukken kunnen ontstaan over sturing en zeggenschap over de begroting. Daarmee blijven de opties van een vennootschap of een stichting over, waarbij vanuit het perspectief van zeggenschap een aandeelhoudersrelatie transparanter is dan een relatie waarin het bestuur in coöptatie aan de opvolging werkt zoals bij een stichting het geval is. Ook overwegingen van commerciële aard kunnen een rol spelen bij de voorkeur voor de vennootschapsvorm. Zo zijn er organisaties op het domein van sport en parkeren die als verbonden partij kwalificeren maar een bovenregionaal werkgebied kennen.

³ De WGR biedt formeel wel optie voor deelname privaatrechtelijke organisatie (art. 93 onderdeel b WGR) genoemd maar de in de wetsgeschiedenis worden voorbeelden genoemd die eerder de bedrijfsvoering dan inhoudelijke taken van de gemeente raken (TK 1980/81 16.538 nr. 3, p. 48).

⁴ Hier wordt nadrukkelijk gesproken over gas- en elektriciteitsnet vergoedingen, niet over de levering van elektriciteit zelf omdat dit in Nederland aan commerciële partijen is overgelaten.

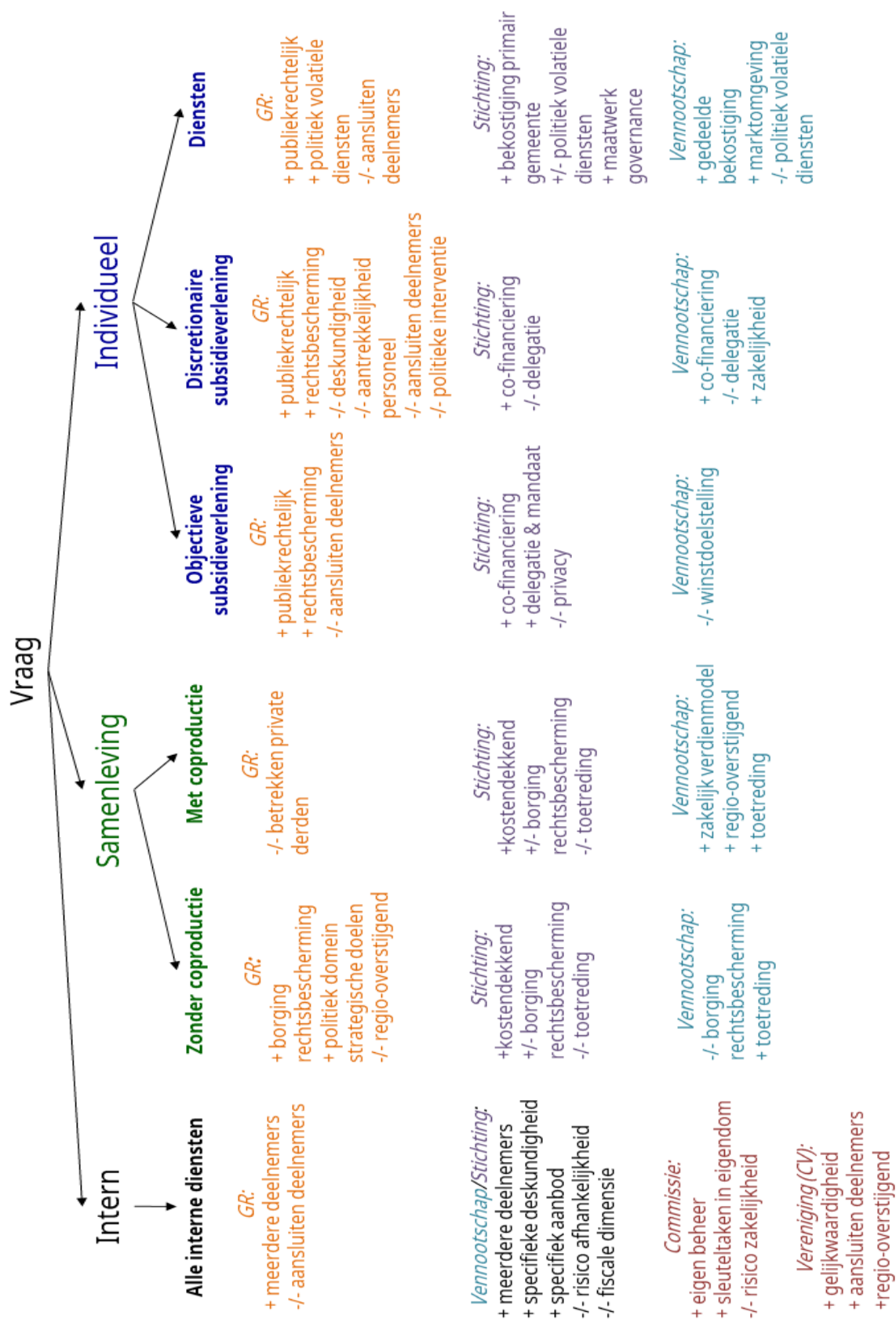
Omdat de statuten van een stichting een vrije vorm hebben, is er meer ruimte voor maatwerk. Dat heeft als nadeel dat telkens opnieuw over modelstatuten moet worden nagedacht met het risico dat wanneer het institutioneel geheugen van de gemeente wat minder functioneert of wanneer een gemeenteraad verregaande invloed wil hebben op de sturing, politieke compromissen in governance ontstaan die later problematisch blijken te zijn. Een voorbeeld hiervan is de verhouding tussen de gemeente Ridderkerk en een stichting die doelbewust op grotere afstand dan een verbonden partij is geplaatst (alleen een subsidierelatie) waarbij in de praktijk bleek dat de afbakening van verantwoordelijkheden en bekostiging regelmatig tot discussies leidde, ook omdat de ambtelijke kennis over de organisatie verloren ging (de Kruijf et al., 2015, pp. 25-27).

Diensten met openbaar gezag

Wanneer bij de taakuitvoering openbaar gezag (bijvoorbeeld omdat beschikkingen voor een burger worden afgegeven) een rol speelt en een gemeenschappelijke regeling geen oplossingsrichting is, dan heeft de stichtingsvorm de voorkeur. Bij een stichting is het mogelijk om in de statuten nauwkeurig de verhouding tussen bestuur en gemeente te beschrijven, terwijl de zeggenschapsverhoudingen in een vennootschap in de wet nagenoeg vastliggen. De praktijk op gemeenteniveau laat overigens zien dat de privaatrechtelijke weg in deze gevallen tot nu toe een vrijwel theoretische optie is. Op Rijksniveau zijn het Nationaal Restauratiefonds en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen hier voorbeelden van (Algemene Rekenkamer, 2019). Deze twee organisaties zijn voorbeelden van zogenaamde revolverende fondsen die ook bij gemeenten in de belangstelling staan (Rekenkamer Den Haag, 2020). Dit relatief nieuwe onderwerp wordt hieronder nog wat meer uitgediept.

Bij een 'inkoopfunctie met toegangspoort' zoals bij de WMO en jeugdzorg speelt, komt de beleidsinhoud aan bod, onafhankelijk van de uiteindelijk gekozen juridische vorm. De door de (individuele) gemeente vastgestelde toegangsbeperkingen worden toegepast. Als elke gemeente andere bepalingen kent, compliceert dat de uitvoering en ontstaan discussies over kosten van het toelatingsproces en wellicht ook over de kosten van een dienstverleningstraject. Dan is transparantie over de kostenstructuur nodig, ten minste op het niveau van de kosten van de inkooporganisatie en de kosten die nodig zijn om de inhoudelijke diensten te leveren. Hierbij blijft in dit essay de vraag naar houdbaarheid van verschillende toegangsbeperkingen bij de rechter buiten beschouwing.

Figuur 1 vat samen welke sterktes (+) en zwaktes (-) bestaan in juridische vormgeving, gegeven voor wie een publieke dienst bedoeld is. Het is belangrijk om te constateren dat elke vorm zijn voor- en nadelen heeft, en dat er dus niet 1 optimale vorm bestaat, noch voor een bepaalde taak noch voor een bepaalde doelgroep.



Figuur 1. Sterktes en zwaktes van rechtsvormen van verbonden partijen

2.2.1 Diensten voor individuele burgers: Revolverende fondsen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven, is er aanleiding om in de Rotterdamse context in te gaan op het relatief nieuwe verschijnsel van het zogenaamde revolverende fonds. Het idee van een revolverend fonds is financieringsmiddelen beschikbaar te stellen voor maatschappelijke doeleinden, maar met een vorm van terugbetalingsplicht door degene die financiering ontvangt. Veelal gaat dit anno 2020 om bedrijfsfinanciering, maar ook financiering van natuurlijke personen is mogelijk en sterk in ontwikkeling in verband met de energietransitie. Rotterdam kent overigens al een aantal verbonden partijen die onder het begrip revolverend fonds zijn te plaatsen (bijvoorbeeld InnovationQuarter B.V.). De onderliggende doelstellingen van revolverende fondsen zijn veelal gekoppeld aan economische ontwikkeling of energietransitie.

Kapitaalverschaffing via een revolverend fonds is nadrukkelijk iets anders dan kapitaalverschaffing aan een entiteit waarin de gemeente al een belang heeft. Een revolverend fonds is een intermediaire partij die kapitaal verschaft aan derden waar de gemeente op zichzelf geen vaste relatie mee heeft. De kapitaalverschaffing via het revolverend fonds vindt plaats omdat de markt niet bereid is om kapitaal te verschaffen, terwijl er vanuit het perspectief van publiek belang wel de wens is om bepaalde effecten in de samenleving te realiseren. Een voorbeeld is de kapitaalverschaffing voor kleine VVE's (Gemeente Rotterdam, 2020). Bij kapitaalverschaffing aan een entiteit waarin de gemeente al een belang heeft, gaat het ofwel om het versterken van het eigen vermogen ofwel om extra vreemd vermogen waarmee die organisatie zelf haar – door de gemeente ondersteunde doelen – kan realiseren. Denk bijvoorbeeld aan versterking van het aandelenkapitaal van een netwerkbedrijf, zodat die op de kapitaalmarkt kunnen lenen voor uitbreidingsinvesteringen.

Bij de inrichting van revolverende fondsen is in de praktijk de hoofdlijn van de juridische oplossingsrichting via de privaatrechtelijke benadering, omdat de benodigde deskundigheden zich veelal niet laten inpassen in de functiegebouwen van een overheidsorganisatie en co-financiering door derden een rol speelt. Op regionaal niveau zijn de regionale ontwikkelingsmaatschappijen de uitvoeringsorganisatie voor bedrijfsfinanciering en economische ontwikkeling.

De Rekenkamer Den Haag publiceerde een rapport met handreikingen rondom revolverende fondsen (Rekenkamer Den Haag, 2020) met vier hoofdthema's: nut en noodzaak; beheervraagstukken waaronder organisatie; kaders waaronder, vanuit budgetrecht bezien, de investeringsstrategie; en de door de Rekenkamer uitgesproken voorkeur voor mandaatconstructies boven delegatie (ibid., p. 20), alsmede staatsteun. Eerder publiceerden de Rekenkamer OostNederland (2017) en Zuidelijke Rekenkamer (2019) rapporten over dit onderwerp.

Waar de overheid financieringsinstrumenten (leningen, aandelen, garanties) beschikbaar stelt in plaats van subsidies te verstrekken of bekostigde taken op afstand te organiseren, komen andere vormgevingsvraagstukken aan de orde. Drie centrale elementen zijn de doelgroep waarvoor de financieringsinstrumenten zijn bedoeld, in de tweede plaats de vraag of de gemeente de kennis en kunde in huis heeft om de financiering te organiseren en in de derde plaats wie de zeggenschap over het beschikbare kapitaal heeft. In deze context kunnen ook discussies rondom staatsteun een rol spelen.

Waar sprake is van financieringsinstrumenten⁵ voor de natuurlijke persoon ‘burger’, en de financieringsinstrumenten kunnen worden verstrekt op basis van objectieve criteria, is rechtsbescherming van de burger nadrukkelijk van belang (van den Brink & den Ouden, 2016) en vergelijkbaar met de rechtsbescherming bij subsidies. In de context van ondernemingen kan ook sprake zijn van financiering, maar daarbij is het veel moeilijker om objectieve beoordelingscriteria vast te stellen. Veelal is er sprake van co-financiering door derde partijen, niet zijnde de uitvoerder van de financieringsregeling. Zijn de financieringsinstrumenten op de natuurlijke persoon ‘burger’ gericht, dan heeft, omdat de flexibiliteit van statuten van een stichting meer maatwerk ook richting rechtsbescherming mogelijk maakt, deze rechtsvorm de voorkeur. Zie hiervoor het eerdergenoemde Nationaal Restauratiefonds.⁶ Bij financieringsinstrumenten voor ondernemingen lijkt de vennootschap de voorkeur te hebben vanwege zakelijkheid en het aantrekken van de passende deskundigheid. De meeste ontwikkelingsmaatschappijen zijn juridisch gezien vennootschappen. Bij de oprichting van Invest-NL noemt de minister van financiën de NV en holdingstructuur als een voorwaarde om te voldoen aan EMU-criteria voor financiering waardoor het EMU-saldo niet wordt belast (TK 2018/19 35123 nr. 3, p. 7). Dat argument is eveneens van toepassing op lokaal niveau. Hieronder, in de paragraaf over budgetrecht, besteden we ook aandacht aan de sturing vanuit het perspectief van de gemeenteraad op revolverende fondsen.

2.3 Budgetrecht

Zeggenschap over verbonden partijen verloopt voor de gemeenteraad in principe langs twee lijnen. In de eerste plaats is er de betrokkenheid bij het oprichten van een verbonden partij. In de tweede plaats is er jaarlijks de vraag hoeveel middelen de gemeenteraad toekent aan de verbonden partij. Inrichting van de besturings- en toezichtstructuur van verbonden partijen raakt direct of indirect altijd het budgetrecht van de gemeenteraad.

Onafhankelijk van de rechtsvorm van een organisatie is de eerste vraag die bij het budgetrecht van de raad aan de orde is over welk type geld nu precies wordt gesproken. Er is een onderscheid tussen apparaatskosten, de kosten van de organisatie die nodig zijn om de taken uit te voeren en de middelen die voor het feitelijk beleid nodig zijn, de programmakosten. Dit onderscheid is lastig, zoals uit het voorbeeld van ProRail (in tekstbox) blijkt. Op gemeenteniveau geldt als voorbeeld de uitkeringen bijstand (programma) naast de kosten om de bijstand uit te voeren (apparaatskosten). Dit onderscheid is relevant bij alle vormen van subsidieverlening, hetzij in geld, hetzij in natura en ook bij het vraagstuk van de hierboven besproken revolverende fondsen.

⁵ Strikt genomen zou schuldhelpverlening als een financieringsinstrument kunnen worden gezien. In de praktijk gaat het daarbij feitelijk om begeleiding bij budgettering en sanering van schulden waarbij een lening als instrument kan worden ingezet. Dat zijn niet de financieringsinstrumenten die hier zijn bedoeld.

⁶ [Betaalbare woningen Zaanstad](#) is een uitzondering op deze regel.

Budgetrecht en omvorming ProRail

In 2015 waren er binnen ProRail administratieve problemen en ontstond discussie in de Tweede Kamer over de informatie die de onderneming beschikbaar stelde over dat onderwerp. In de Tweede Kamer werd het standpunt ingenomen dat er onvoldoende zeggenschap over het geld van ProRail zou zijn en dat leidde tot een wetsvoorstel om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijke organisatie (ZBO). De beeldvorming die hier is ontstaan is ten minste discutabel omdat voor zover ProRail door 'de overheid' wordt bekostigd en gefinancierd, dat via het Infrastructuurfonds (een begrotingshoofdstuk in de Rijksbegroting) loopt en gericht is op investeringen van ProRail. De vervoerders betalen vergoedingen voor het gebruik van het net, op wettelijke grondslagen. Omdat de Tweede Kamer de begroting van het Infrastructuurfonds goedkeurt, is er directe zeggenschap over de rijksmiddelen die richting ProRail vloeien. Omvorming van ProRail vanuit zeggenschap over financiële middelen is daarmee feitelijk een oneigenlijk argument. Via kaderwetgeving is er verder een grondslag voor de vergoedingen door gebruikers. In het jargon is er in dit verband een verschil tussen de bedrijfsvoeringskosten en de programmakosten, waarbij de programmakosten de bijdragen van het Rijk voor de investeringen zijn.

Bij het budgetrecht van de raad gaat het om de vraag over de inzet van geld om bepaalde doelen te bereiken en de kosten die moeten worden gemaakt om dat geld te verdelen. Wanneer de gemeente in een verordening nauwkeurige uitvoeringsregels voor programmakosten of toegang tot regelingen vastlegt, dan ligt de integrale zeggenschap over de programmakosten bij de gemeenteraad (denk aan de bijstand, maar ook de zorg). Bij de inzet van programmakosten is de centrale vraag of de beoogde doelen zijn bereikt (effectiviteit). Over randvoorwaarden en beschikbaar te stellen programmakosten heeft de gemeenteraad integrale zeggenschap, voor zover hogere regelgeving en het open einde karakter van de programmakosten daar geen beperkingen aan opleggen. Dat een uitvoeringsorganisatie op afstand de regeling (het programma) uitvoert is dan voor de financiële besturing relevant voor twee vraagstukken: ten eerste, gebeurt de uitvoering rechtmatig en ten tweede, is de uitvoering efficiënt? Bij dat laatste gaat het om de apparaatskosten van de organisatie ofwel de rekening die de gemeenteraad betaalt voor de dienstverlening.

Vanuit het perspectief van beïnvloeding door de gemeenteraad geldt bij de sturing op de apparaatskosten dat bij de publiekrechtelijke verzelfstandigingen een gemeenteraad meer invloed heeft omdat vooraf om zienswijzen op de begroting wordt gevraagd. Hier past de kanttekening dat een zienswijze een zachter instrument is dan het recht van amendement bij de gemeentelijke begroting. De privaatrechtelijke verzelfstandigingen kennen een zakelijker relatie: uiteraard staan de lasten in de begroting, maar het is aan het college om invloed op het uitvoeringscontract uit te oefenen. Ook dividenden behoren tot het budgetrecht van de raad, in die zin dat de geraamde dividenden worden geautoriseerd. Via het college kan de raad desgewenst wensen uitdrukken over het dividendbeleid van de onderneming. Het is aan het college om een dergelijke wens in de aandeelhoudersvergadering te bespreken en daar verantwoording over af te leggen.

2.3.1 Verdieping: budgetrecht revolverende fondsen

Bij traditionele verbonden partijen is het budgetrecht van de gemeenteraad relatief eenduidig. Er zijn betalingen op jaarbasis voor apparaatskosten en of programmakosten of er zijn eenmalige

kapitaalstortingen of -onttrekkingen die daarna geen bijzondere aandacht meer behoeven. Bij revolverende fondsen is dat anders, omdat na het beschikbaar stellen van initiële budgetten, betalingen gespreid in de tijd plaatsvinden en ook terugbetalingen voorkomen. Om die reden volgt hier een verdieping rondom het budgetrecht bij revolverende fondsen.

Bij alle revolverende fondsen is de vraag hoe voor uitvoeringskosten moet worden betaald. Hier zijn twee opties: uit het rendement van het fonds met relatief beperkte zichtbaarheid voor de gemeenteraad omdat de kosten dan alleen in de verantwoording van de verbonden partij zichtbaar zijn, of jaarlijks via de gemeentelijke begroting. De laatste variant wordt nauwelijks gebruikt, maar biedt in theorie een directere kapstok voor sturing, bijvoorbeeld ook voor het college als het gaat om de hoogte van de kostenvergoeding en de ontwikkeling daarin. Daar staat tegenover dat zolang het fonds belegd vermogen kent, beheerkosten een onvermijdelijke en niet stuurbare kostenpost zijn. Terugkoppelingsmechanismen richting de gemeenteraad zijn de autorisatie van het initieel budget en uitvoeringskosten, uitputting van het programmabudget wanneer de programmamiddelen eigendom van de gemeente blijven en daarmee op de balans staan en eventuele verliezen die ontstaan. In geval van een subsidie aan de uitvoerende partij is de evaluatie van het programma het belangrijkste beheersingsinstrument nadat de subsidie is toegekend. In Rotterdam staat in de toelichting op de verbonden partij InnovationQuarter B.V. vermeld dat de kostenvergoeding jaarlijks als exploitatiebijdrage wordt betaald. Bij investeringsfondsen van derden waar de gemeente alleen in participeert is de gebruikelijke weg dat kosten in het fonds worden verrekend. Vanuit toezicht door de gemeente dient dan inzicht in kosten te worden opgevraagd.

Revolverende fondsen gericht op individuele burgers

Al eerder is aangegeven dat rechtsbescherming bij natuurlijke personen anders ligt dan bij bedrijven. Wanneer objectfinanciering (bijvoorbeeld voor isolatie eigen woning) nodig is en de markt er niet in voorziet, is een objectiveerbaar besluitvormingsproces mogelijk met de daar bij behorende rechtsbescherming. Vervolgens is aan de orde of het waarschijnlijk is of de doelstelling van de regeling in de loop van de tijd substantieel kan veranderen. Is er sprake van redelijkerwijs voorzienbare eindigheid of is wijziging van doelstellingen mogelijk, dan ligt een kapitaalverschaffing voor risico van de gemeente bij de uitvoeringsorganisatie meer voor de hand. De gemeente(raad) blijft eigenaar van het geld en kan voor nog niet besteed geld bestedingsrichtingen relatief makkelijk veranderen. Als dat niet het geval is, dan kan eenmalig of periodiek kapitaal aan een stichting worden verstrekt om de doelstellingen te realiseren. Dit is bijvoorbeeld de praktijk bij het Nationaal Restauratiefonds. Wanneer de regeling geen voorzienbare einddatum kent, kan via subsidietoekenning en evaluatie van de regeling worden gestuurd. Een aandachtspunt blijft hoe, wanneer het beoogd effect niet wordt gerealiseerd c.q. de uitvoerende entiteit wordt geliquideerd, de gemeente niet benut geld kan opeisen. Dat kan makkelijker via een mandaatconstructie waarbij namens de gemeente wordt besloten en bij de stichtingsvorm via statutaire bepalingen, dan bij een vennootschap waar het in de subsidievoorwaarden geregeld moet worden.

Revolverende fondsen gericht op ondernemingen

Bij ondernemingsfinanciering spelen subjectiviteit – is dit een plausibel voorstel? – en discretionaire ruimte een rol. Dat betekent sowieso een andere inhoud van rechtsbescherming, ook als de Awb van toepassing blijft, maar ook een meer investeringsachtige benadering van het ter beschikking stellen van financiering. In deze wereld opereert de gemeente als een quasi-belegger, hetgeen in ieder geval betekent dat beschikbaar gesteld kapitaal van de gemeente is, maar onder beheer gesteld bij een private partij. Hier geeft de gemeente feitelijk een mandaat af, zij het dat dit mandaat een andere betekenis heeft bij verschillende vormen van ondernemingsfinanciering. Delegatie is hier niet

passend omdat het kapitaal dan niet meer van de gemeente is. Afhankelijk van de omvang van het kapitaal dat de gemeente beschikbaar stelt, kunnen eigen voorwaarden voor investeringen worden opgesteld. Normaal gesproken kennen ondernemingsfondsen/investeringen een relatief beperkte doorlooptijd die vooraf is afgesproken maar wel meer dan een raadsperiode beslaan. Bij kleine bedragen ligt het in de rede aansluiting te zoeken bij een investeringsfonds dat inhoudelijk past bij de bestuurlijke wensen; keuzemogelijkheden zijn er dan alleen in het selectietraject. In dit geval beperkt het mandaat zich tot de opdracht om de middelen te beheren onder de voorwaarden van het investeringsfonds zelf. Bij grote bedragen bestaat de mogelijkheid om eigen voorwaarden te stellen en kan een investment manager worden gezocht die, gegeven de voorwaarden van de gemeente, passende projecten selecteert en het belegd kapitaal beheert. Hier is sprake van een breed mandaat waarbij de gemeente vrij is eigen investeringscriteria op te stellen en te toetsen. Is co-financiering gewenst, dan kan via een commanditaire vennootschap ook mede-participatie van de investment manager worden georganiseerd; anders zijn besloten vennootschappen vanwege niet verhandelbare aandelen een optie. Voordeel van het zoeken van een investment manager is dat er een scheiding tussen het beheercontract en het beleggingscontract kan zijn. Mocht de investmentmanager dan onvoldoende functioneren, dan is het mogelijk een andere manager te kiezen, terwijl uittreden uit een investeringsfonds gepaard gaat met risico's rondom beperkte liquiditeit van een fonds. Is ondernemingsfinanciering voor grote bedragen aan de orde, dan bepaalt de gemeenteraad niet alleen de omvang van het ter beschikking te stellen bedrag, maar ook de belangrijkste 'beleggings-criteria', waaronder zaken als looptijd, risico, investeringsdoel en investeringslimieten per casus. Mocht blijken dat het fonds onvoldoende is benut, dan is het aan de raad om te besluiten nieuwe beleggingscriteria vast te stellen of het niet benutte geld 'terug te trekken'.

2.4 Investeren in netwerk-infrastructuur

De opgaven die voortvloeien uit het klimaatakkoord van Parijs raken ook de netwerkpartijen die betrokken zijn bij levering van energie. Hier ontstaan door andere vormen van leveren van energie nieuwe vraagstukken over de inrichting van bestuur en zeggenschap over die netwerkpartijen. Dat raakt gemeenten zowel als aandeelhouder van bestaande netwerkpartijen, maar ook als mogelijke partner van nieuwe partijen die kunnen ontstaan. Daarom hieronder kort enkele aandachtspunten rondom zeggenschap over netwerk-infrastructuur.

De vraag of vitale infrastructuur in handen van het openbaar bestuur moet blijven werd weer actueel door de discussie over de mogelijke overname van KPN door América Móvil (zie tekstbox). In de energiesector is het in Nederland zo geregeld dat kabels en leidingen voor gas en elektriciteit in publieke handen zijn, productie en distributie zijn privaat. Bij water is alles in publieke handen en met de energietransitie komt de vraag naar de organisatie en eigendom van warmtenetten op. Bij de aanleg en het beheer van (netwerk-)infrastructuur is het echter voor grote projecten niet ongebruikelijk om door middel van publiek private samenwerking (PPS, variant contractarrangementen [Traag & de Wit, 2016]) een project te realiseren. Vaak liggen er financiële motieven aan ten grondslag (de overheid heeft geen geld) maar ook bedrijfseconomische motieven spelen een rol (prikkel voor efficiënte aanleg en beheer). Er is veel onderzoek gedaan op dit gebied (zie bv. Algemene Rekenkamer, 2013; Koppenjan & de Jong, 2018; Verweij et al., 2020). Hier belichten we twee belangrijke elementen uit die literatuur. In de eerste plaats het spanningsveld tussen monopolieposities en versnippering, en in de tweede plaats risico en financiering. Infrastructuur-netwerken hebben de neiging zich te ontwikkelen tot natuurlijke monopolies. Daar is regulering op mogelijk, maar alleen op nationaal niveau.

KPN-América Móvil

In 2013 probeerde América Móvil KPN over te nemen. Uiteindelijk mislukte dat door het inzetten van een beschermingsconstructie tegen vijandige overnames. Een van de (politieke) argumenten tegen overname was dat het vaste net van KPN daarmee in buitenlandse handen zou komen. Dit leidde in 2019 tot het indienen van een wetsvoorstel om publieke belangen bij telecommunicatie beter te borgen (TK 2018/19 35153 nr. 3) en heeft per 1 oktober 2020 kracht van wet.

Wil een lokale overheid zeggenschap houden over prijsontwikkeling van de kosten van een infrastructuur-netwerk, dan kan dat eigenlijk alleen maar via lokaal eigendom. Bijvoorbeeld, in de Nederlandse discussies over warmtenetten (Rekenkamer Leeuwarden, 2018; Rekenkamer Nijmegen, 2018)⁷ komt de monopoliepositie van warmteleveranciers en mogelijke commerciële netbeheerders aan de orde. Het gaat hierbij niet zozeer om de vraag naar de juridisch organisatorische ordening, maar om de eigendomsverhoudingen inzake de kapitaalgoederen en de strategische rol die de gemeente daarbij inneemt (Rekenkamer Nijmegen, 2018, p. 43). Via een PPS is te organiseren dat bouw, beheer en exploitatie onder randvoorwaarden vanuit de publieke sector kunnen worden gerealiseerd waarbij het eigendom van de kapitaalgoederen in handen van het publieke domein blijft. Tegelijkertijd is een PPS een constructie die bijdraagt aan de lange termijn borging van de instandhouding van een netwerk. Er ligt een contract met een langere looptijd, waardoor drempels ontstaan voor korte termijn politieke interventies en bijvoorbeeld discussies over nut en noodzaak van onderhoud te voorkomen zijn.

Dat raakt ook aan een andere dimensie, nl. die van versnippering. Een van de gevolgen van het opsplitsen van het spoornetwerk in het Verenigd Koninkrijk was grootschalige versnippering van het systeem met als uiteindelijk gevolg dat geen enkele partij meer verantwoordelijk was en na een aantal incidenten het netwerk werd genationaliseerd (Newberry 2004). In hetzelfde domein hanteert Baden-Württemberg (Duitsland) als aanbesteder van het regionale vervoer de filosofie om als Bundesland het rollend materieel in eigendom te hebben en ter beschikking te stellen aan de vervoerders. Zo wordt voorkomen dat bij elke nieuwe aanbesteding kapitaalvernietiging ontstaat omdat weer nieuw materieel wordt ingezet, terwijl rollend spoomaterieel levensduren heeft van 30 jaar en langer (Nash et al. 2019, p. 16).

Een aandachtspunt bij PPS is de risicoverdeling. Zijn er te stringente eisen voor risicodragerschap door de markt, dan is het mogelijk dat de markt afhaakt omdat andere lucratievere projecten voor het oprapen liggen of dat prijsopdrijving plaatsvindt. De knelpunten waarmee Rijkswaterstaat bij de aanpak van de A15 is geconfronteerd (Aanhangsel Handelingen II, 2014/2015 nr.2279) zijn hier een illustratie van. Voorbeelden uit Canada (Hussain & Siemiatycki, 2018) laten zien dat met een slimme financieringsopzet een kapitaalkrachtige overheid in staat is om de financieringskosten van PPS'n te drukken vooral door projecten binnen de PPS uit te voeren en bij oplevering een substantieel deel van de investeringssom te betalen aan de bouwer. Gedurende de exploitatie resteert dan alleen nog het beheerrisico voor de private partijen.

⁷ Het onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer en de raadsenquête hierover worden hier buiten beschouwing gelaten.

2.5 Inhoud gaat voor de vorm

In dit hoofdstuk zijn vraagstukken over de juridische vormgeving van verbonden partijen aan de orde gesteld. Daarbij ligt het accent op de oprichting van nieuwe verbonden partijen c.q. nieuwe constructies, omdat uit de literatuur bekend is dat omvorming van bestaande entiteiten complex en kostbaar kan zijn. Uitgangspunt is dat er een publiek belang bestaat om een taak al dan niet op afstand uit te voeren (zie hoofdstuk 4). Daarna zijn in het algemeen drie stappen te onderkennen.

Stap 1

Heeft de gemeente de schaal om een taak zelfstandig uit te voeren of zijn er argumenten om vanuit het perspectief van intergemeentelijke samenwerking of afstand houden van dagelijkse politieke interventies een organisatie op afstand te plaatsen? Is dat het geval, onderzoek dan welke oplossingsrichting vanuit de karakteristieken van de diensten wenselijk is.

Stap 2

Voor wie zijn de diensten die de (nieuwe) organisatie aanbiedt? Bepalende factoren bij de afweging voor rechtsvormen zijn de voor- en nadelen van elke rechtsvorm gegeven de bekostiging van de dienst en de betrokkenheid van derden bij de realisatie van de diensten. Voor interne dienstverlening, gericht op enkel de eigen gemeente, kan het instellen van een bestuurscommissie ex art. 83 Gemeentewet een optie zijn. Is actieve medebetrokkenheid van private partijen noodzakelijk, dan liggen privaatrechtelijke oplossingen meer voor de hand. Weegt rechtsbescherming zwaar, dan is een WGR-constructie of eventueel een stichting denkbaar.

Stap 3

Wat willen we vervolgens precies regelen? In veel gevallen is nagedacht over de inrichting van de organisatie, bevoegdheden en topstructuur. Van belang is ook de vraag naar uittreding, zeker in die gevallen waar uittreding gepaard gaat met afstoten van activa die later alleen tegen hoge kosten opnieuw in handen van de gemeente kunnen komen.

Rondom in het bijzonder de energietransitie ontstaan nieuwe vraagstukken over betrokkenheid van private partijen bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Daarom is in dit hoofdstuk ter verdieping aandacht besteed aan de mogelijkheden die revolverende fondsen bieden en wat dat kan betekenen vanuit het perspectief van het budgetrecht van de gemeenteraad. Ook hier is zicht op de doelgroep bij juridische vormgeving van belang alsmede de wijze waarop de gemeenteraad budgetten beschikbaar stelt en daar verantwoording over ontvangt.

Tot slot zijn enkele opmerkingen gemaakt over zeggenschap over en financiering van netwerk-infrastructuur. PPS kan marktgerichte oplossingen borgen, terwijl publiek eigendom in stand blijft en daarmee versnippering wordt tegengegaan. Het kan ook een oplossing zijn om politieke risico's in beheer van infrastructuur te reduceren.

3 Aandeelhouderschap

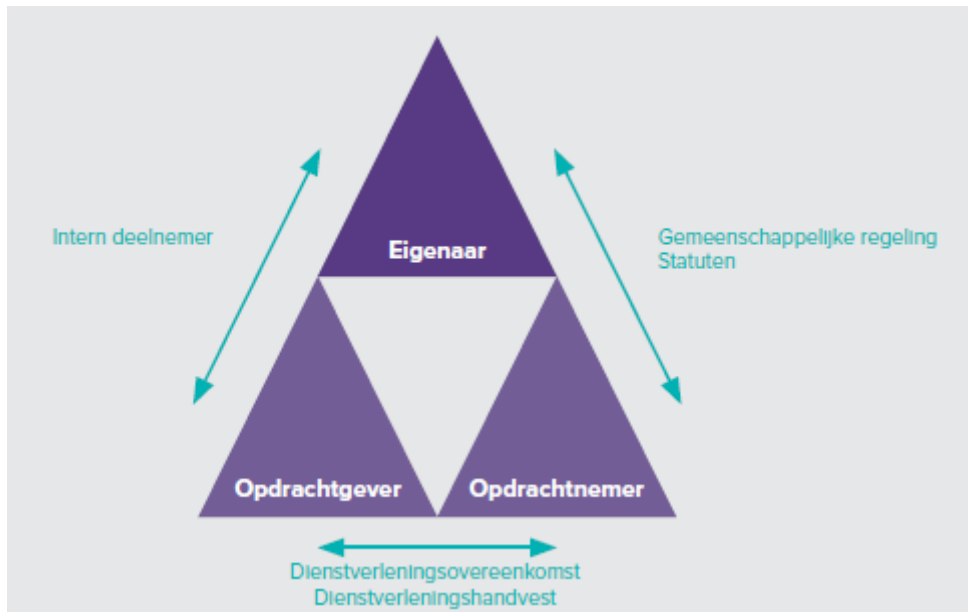
Dit hoofdstuk gaat in op aandeelhouderschap: wat is er bekend vanuit de wetenschap over hoe aandeelhouderschap van verbonden partijen het beste kan worden ingestoken? Hierbij ligt de focus op de eigenaarsrol en specifiek het aandeelhouderschap van de deelnemingen in handen van de gemeente Rotterdam. We beginnen met een beschrijving van aandeelhouderschap en de eigenaarsrol van de gemeente in verbonden partijen in het algemeen. Daarna schetsen we de mogelijke bestuursstructuren waarbinnen het aandeelhouderschap kan worden uitgevoerd. Vervolgens bespreken we vier veelvoorkomende problemen in verbonden partijen waarbij aandeelhouderschap een rol kan spelen om het op te lossen. We eindigen met tien aanbevelingen voor de praktijk betreffende in welke omstandigheden welke instrumenten het beste kunnen worden aangewend.

3.1 De eigenaarsrol en aandeelhouderschap in context

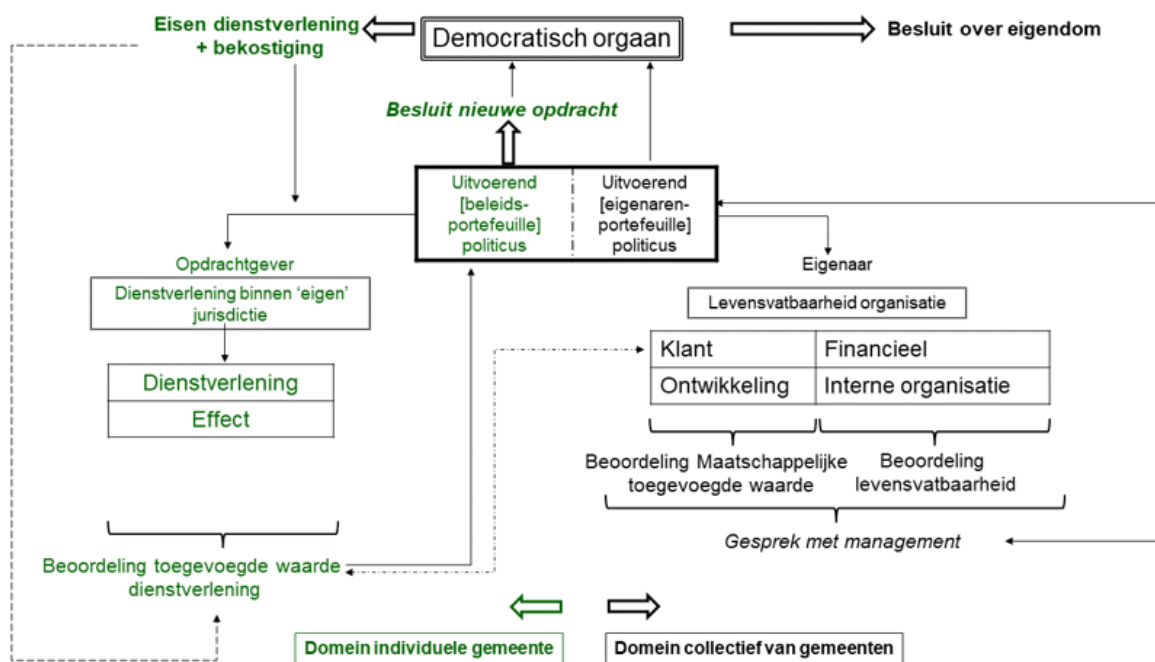
Als eigenaar heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om de continuïteit van de organisatie van de verbonden partij te waarborgen. In die context steekt de gemeente haar rol en de aandeelhouderstructuur van de verbonden partij in. Er bestaan meerdere verschillende aandeelhouderstructuren, en zowel formele als informele governance via aandeelhouderschap kan op veel verschillende manieren worden ingestoken. De gekozen vorm van aandeelhouderschap kan grote invloed uitoefenen op de effectiviteit van de semi-overheidsinstellingen zoals de verbonden partij (zie bv Honingh, Van Genugten, Van Thiel en Blom, 2020).

Aandeelhouderschap creëert waarde, in financieel of maatschappelijk opzicht. Maar het insteken van de aandeelhoudersrol is niet in alle gevallen even gemakkelijk. De vennootschapswetgeving biedt bepaalde instrumenten die wel of niet kunnen worden ingezet, maar er resteren vragen als: wanneer moet de gemeente welke van deze instrumenten inzetten; is het handig om dit per vennootschap te besluiten in aparte statuten of zijn kaderregels voor alle vennootschappen relevant; en welke problemen kunnen ontstaan bij welke instrumenten? Voor de gemeente gaat het hier vooral om hoe de rol van de wethouder deelnemingen, indien aanwezig in de gemeente, moet worden ingestoken.

Dit hoofdstuk gaat in op (de instrumenten van) het aandeelhouderschap. De nadruk wordt gelegd op welke vormen van aandeelhouderschap sturing van verbonden partijen het beste mogelijk maken, en onder welke omstandigheden. We richten ons daarbij vooral op de eigenaarsrol uit de driehoeksverhouding van eigenaar, opdrachtgever, en opdrachtnemer die bestaat rond verbonden partijen (zie figuur 2 en figuur 3, extra toelichting in de tekstbox). Het doel is om concrete vormen te noemen die mogelijk zijn voor aandeelhouderschap voor de gemeente Rotterdam en in welke gevallen welke vorm te verkiezen is.



Figuur 2. De driehoeksverhouding bij verbonden partijen. Bron: De Greef & Hageman (2015).



Figuur 3. Het domein van aandeelhouderschap in de eigenaarsrol. Bewerking van De Kruijf (2019).
Legenda: de figuur geeft de P&C-cyclus weer vanuit het perspectief van de opdrachtgever (links/groen) en eigenaar (rechts/zwart). In de details staan de aandachtsgebieden die vanuit die twee perspectieven aan de orde komen.

Eigenaar, opdrachtgever, en opdrachtnemer

Het hierboven geschetste driehoeksmodel gaat uit van drie rollen in de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen: die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Wij volgen hier de uitleg die Van Thiel (2020) aan deze rollen verbindt. Aan de ene kant is de verbonden partij de opdrachtnemer, die de opdrachten die ze verkrijgt van de gemeente uitvoert. Aan de andere kant heeft de gemeente twee rollen. Als eigenaar is de gemeente verantwoordelijk voor de continuïteit van de verbonden partij en meestal belast met de financieel-economische relatie. Als opdrachtgever is de gemeente de maker van het beleid dat de verbonden partij uitvoert. Deze rollen kunnen tegenstrijdig zijn: de eigenaar wil immers dat de organisatie voldoende middelen en taken heeft om te kunnen functioneren, en de opdrachtgever wil dat er zo veel mogelijk beleid tegen zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd. De drie rollen tezamen vormen drie perspectieven op de governance-relatie, een driehoeksrelatie, die afstemming en coördinatie zowel moeilijk als noodzakelijk maakt. Deze complexiteit kan voor problemen zorgen, en vooral wanneer meerdere partijen samen betrokken zijn in de verbonden partij kan de hoeveelheid perspectieven en belangen binnen en tussen gemeentes snel zorgen voor problemen in de governance-relatie (Voorn et al., 2019).

We gaan eerst in op het domein van invloed van de aandeelhouder. In paragraaf 3.2 schetsen we de mogelijke bestuursstructuren in welke deze invloed uitgeoefend kan worden. In paragraaf 3.3 schetsen we een viertal veelvoorkomende problemen bij verbonden partijen en de rol die de instrumenten van de aandeelhouder kan spelen om deze problemen op te lossen. In paragraaf 3.4 vatten we samen met een reeks aanbevelingen.

3.1.1 Het domein van invloed van de aandeelhouder

De aandeelhouder kan invloed uitoefenen in verschillende domeinen (De Kruijf, 2019, zie ook hoofdstuk 2 van dit essay). Wij schetsen hier de belangrijkste.

Ten eerste bepaalt de gemeente als aandeelhouder de strategie van de verbonden partij. Op de langere termijn heeft zij daar meerdere middelen voor. Zo kan de gemeente via de statuten van de verbonden partij de kernactiviteiten van de verbonden partij vastleggen en kan zij bepalen welk marktdomein wordt aangeboord. Ook heeft de aandeelhouder grote invloed op de financiën van de verbonden partij en kan zij in die context bijvoorbeeld middelen beschikbaar stellen (of weigeren beschikbaar te stellen) voor (grote) investeringen. Op de kortere termijn kan de strategie vooral beïnvloed worden via de *corporate governance*, waarmee de gemeente de manier waarop de kernactiviteiten door de verbonden partij worden bereikt kan beïnvloeden. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld gebruik maken van haar benoemingsrechten en ontslagrechten in verschillende gremia van de verbonden partij.

Naast de strategiebepaling heeft de gemeente als aandeelhouder ook invloed op operationeel vlak. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kleine uitbreidingen of aanpassingen in de taakportefeuille van de verbonden partij, of het inzetten van een reorganisatie. De gemeente kan in die context ook invloed uitoefenen op de afstoting of acquisitie van bedrijfsonderdelen en rendementseisen stellen. Maar de operationele mogelijkheden van de gemeente gaan verder dan enkel het financiële vlak. Zo kan de aandeelhouder zich heel actief opstellen en invloed proberen uit te oefenen op de dagelijkse gang van zaken in de verbonden partij, door bijvoorbeeld vaak operationele gesprekken aan te gaan met

het management van de verbonden partij. Aan de andere kant kan de aandeelhouder zich juist opzettelijk meer op de achtergrond houden. De discussie over de grootte van de rol die de gemeente operationeel moet spelen blijft vooral nog een open debat (zie Van Thiel, Van Genugten, & Voorn, 2019, en ook de Leidraad toezicht van de gemeente Rotterdam [Gemeente Rotterdam, 2020a]).

Als laatste kan de gemeente in de hoedanigheid van aandeelhouder ook een rol spelen in evaluatie- en beloningsbeleid. Zo kan de gemeente bonussen geven (of sancties uitdelen) aan de verbonden partij voor goede (of slechte) prestaties. Naast beloningen of sancties voor de organisatie kan het topmanagement van de verbonden partij ook persoonlijk worden beloond of bestraft. Daar zitten wel beperkingen aan, zoals CAO's, topnormen (WNT), en maatschappelijke opvattingen over de bonuscultuur, en bovendien moeten de bonussen en sancties daadwerkelijk zijn te verbinden aan de prestaties van het management om effectief te zijn, maar het kan daar buitenom een goed werkend middel zijn. In de evaluerende rol kan de aandeelhouder ook audits laten uitvoeren van de bedrijfsvoering, kwaliteit van dienstverlening en efficiency om de verbonden partij extern en onafhankelijk uitgebreid te laten evalueren.⁸

3.2 Bestuursstructuren

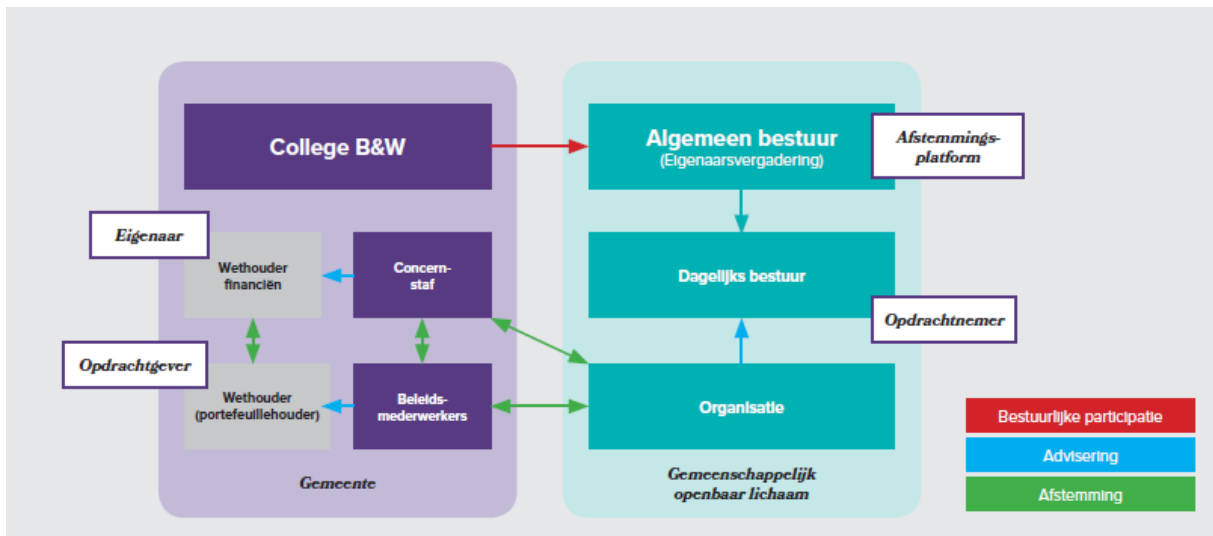
Er zijn dus veel verschillende middelen die de gemeente als aandeelhouder kan aanwenden in haar eigenaarsrol betreffende de verbonden partij, in strategisch, operationeel, en evaluatief opzicht. Belangrijk is wel dat deze middelen soms van meer en soms van mindere waarde zijn. Deze middelen kunnen worden ingezet in de context van verschillende bestuursstructuren, waarbij wel ons nu vooral richten op de deelnemingen. In deze paragraaf zetten we kort uiteen hoe de gebruikelijke bestuursstructuren zijn ingestoken en welke omstandigheden van belang zijn voor het begrijpen van de aandeelhoudersrol daarbinnen.

In de *formele* bestuursstructuur is een van de belangrijkste onderscheiden die in de literatuur wordt gemaakt het verschil tussen de zogenaamde *one-tier board* en de *two-tier board*, waarin in het eerste geval geen sprake is van een toezichthoudende raad direct boven de directie staat, en in het tweede geval wel (Van Thiel, 2015). In Nederland is de two-tier board bij verre de meest gebruikte vorm. Dat gaat op voor de stichtingen (*Raad van Toezicht/Advies*), deelnemingen (*Raad van Commissarissen*), en, in mindere mate, voor de gemeenschappelijke regelingen (splitsing van *algemeen bestuur* en *dagelijks bestuur*). Ondanks de populariteit van dit two-tier model is het niet bij wet verplicht gesteld: op grond van art. 2:129a en 2:239a BW mag er binnen deelnemingen en stichtingen ook worden gekozen voor een one-tier board waarin het bestuur bestaat uit uitvoerende en niet-uitvoerende (maar controlerende) bestuurders, alhoewel dit in Nederland zelden gebeurt. One-tier boards zien we nog wel terug in de gemeenschappelijke regelingen, in de vorm van de AB/DB-constructie. Apart onder verbonden partijen is dan nog het (veelvuldig) bestaan van multi-tier boards, die impliciet komen te ontstaan wanneer er bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling boven een deelneming komt te staan. Deze laatste situatie is echter voor nu nog weinig bestudeerd, en het is niet bekend of dit type structuren uiteindelijk tot voordeel of nadeel leiden.

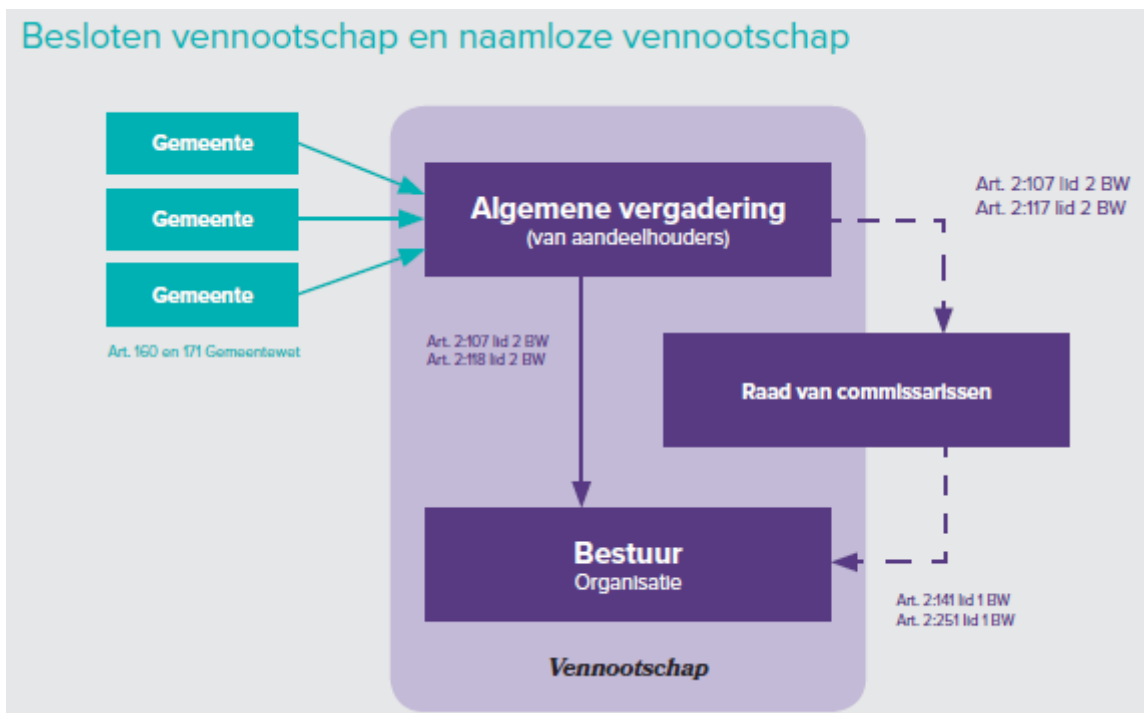
Vanwege het veelvuldig gebruik van de two-tier board in Nederland richten we ons verder op deze vorm; zorgvuldigheid gebiedt te zeggen dat dit two-tier model wel leidt tot grotere afstand tussen de politiek en het bestuur van de verbonden partij (immers zit er een extra laag, het controlerende bestuur, tussen). Zie figuren 4 en 5 voor een eenvoudige (maar versimpelde en gegeneraliseerde)

⁸ Audits van effectiviteit (het bereiken van beleidsdoelen) is voorbehouden aan de opdrachtgever.

weergave van deze formele bestuursstructuur. Binnen dit model zijn er verschillende keuzes te maken voor het formele en informele aandeelhouderschap van verbonden partijen.



Figuur 4. De algemene structuur van de samenwerking met de verbonden partij (hier voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar deze is slechts op punten anders in de vorm van de deelneming. Afkomstig van De Greef en Hageman (2015).



Figuur 5. De typische structuur van de (al dan niet door gemeenten gedeelde) deelneming. Afkomstig uit De Greef & Hageman (2015).

Het meest relevant in het kiezen van het bestuursmodel is de rol die wordt toegedicht aan de Raad van Commissarissen in deelnemingen (of de Raad van Toezicht/Advies in stichtingen). De effectiviteit van een dergelijke ondersteunende/controlerende raad valt of staat bij de rol die haar wordt toegedicht. Relevant zijn hier dus de selectieprocedures van de toezichthoudende raad, de vorm van

haar taken, en de frequentie van vergaderingen tussen aandeelhouders en de raad en van de raad onderling. Dit zijn belangrijke beslissingen die vaak in statuten worden vastgelegd – zie ook de nota van de Gemeente Rotterdam (2020b) die aangeeft wat normaliter wel of niet wordt vastgelegd in verbonden partijen in de gemeente Rotterdam. Deze bepalingen oefenen ook grote impact uit op de verwachtingen van het gedrag van alle partijen. In de literatuur wordt veelal benadrukt dat een bepaalde aandeelhoudersstructuur niet automatisch leidt tot bepaalde prestaties, maar wel een rol kunnen hebben in het vastleggen van verwachtingen, en daarmee een belangrijk sturingsmechanisme zijn voor algemeen beleid richting verbonden partijen.

3.3 Langetermijnproblemen in verbonden partijen

Tot zover de achtergrondinformatie over de betekenis, instrumenten, en bestuurlijke context van de aandeelhoudersrol. Relevant voor de praktijk is vooral de vraag: wanneer zijn welke instrumenten te verkiezen? We bespreken deze vraag aan de hand van vier veelvoorkomende problemen die kunnen ontstaan in verbonden partijen en leggen aan de hand daarvan uit welke mechanismen te verkiezen zijn. Er spelen vier grote problemen bij verbonden partijen op lange termijn waarbij op voorhand duidelijk moet worden voorbereid en waarin de instrumenten van de aandeelhouder een grote rol kunnen vervullen in het tegengaan ervan. Ten eerste leidt afstand tussen politiek en verbonden partij op lange termijn altijd tot informatie-asymmetrie tussen verbonden partijen en de aandeelhoudende gemeenten. Om deze informatie-asymmetrie te beperken is het belangrijk om al vroeg in het verzelfstandigingsproces hier rekening mee te houden. Ten tweede zorgt de expertise-rol van verbonden partijen ervoor dat zij in steeds grotere mate controle hebben over strategie (of in ieder geval, over strategische mogelijkheden); daar moet vooraf rekening mee worden gehouden door de gemeente om regie te behouden. Ten derde kan een gebrek aan continuïteit aan gemeentekant het gedrag van verbonden partijen, en ook de vertrouwensrelatie tussen verbonden partijen en de aandeelhoudende gemeenten, negatief beïnvloeden. Het wordt vaak wenselijk geacht om de continuïteit aan de kant van de gemeente te waarborgen door het instellen van een onafhankelijke toezichthoudende raad, maar deze moet voldoende beïnvloedbaar zijn om als gemeente wel nog te kunnen ingrijpen. Ten vierde worden prestatie management en -metingen in verbonden partijen vaak gepolitiseerd, en een goed ingestoken aandeelhoudersrol kan dat beperken. We gaan hierna in op deze vier problemen en hoe de gemeente daar op voorhand rekening mee kan houden.

3.3.1 Informatie-asymmetrie

Een van de meest voorkomende oorzaken van problemen in de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen is informatie-asymmetrie. Volgens de principaal-agenttheorie is dit onvermijdelijk; deze theorie stelt dat als een partij namens een andere partij een taak uitvoert, de combinatie van eigenbelang bij beide partijen en het feit dat partijen geen volledig overzicht hebben van elkaars gedrag ervoor zorgt dat deze taken nooit precies goed worden uitgevoerd (van Thiel, 2016). Daarom is er volgens principaal-agenttheorie een scala aan instrumenten nodig – corporate governance – om het juiste gedrag uit te lokken bij de uitvoerende partij.

Daarentegen stelt principaal-stewardtheorie dat in de publieke sector deze uitvoeringsproblemen helemaal niet zo groot zijn. Uitvoeringsorganisaties tonen aldus principaal-stewardtheorie juist vaak geen eigenbelang maar een *stewardship* van het publieke belang, waardoor informatie-asymmetrie niet per definitie tot problemen leidt. Sterker nog, wanneer de principaal uitvoerig beleid invoert om

de uitvoerende partij te controleren, kan dit ten koste gaan van motivatie aan de kant van deze partij en daarmee juist zorgen voor een verlies van het publieke belang.

Zowel principaal-agenttheorie als principaal-stewardtheorie bieden nuttige inzichten voor het begrip van verbonden partijen. Wanneer een partij op afstand wordt gezet, en vooral wanneer er expertise wordt gehaald van buitenaf om daarmee extra effectiviteit te winnen, ontstaan er zonder meer verschillen tussen de kennis en informatie die bestaat aan gemeentekant en de kennis en informatie die bestaat aan de kant van de verbonden partij. Eigenbelang kan dan voor problemen zorgen, terwijl stewardship ten gunste van het publieke belang ervoor kan zorgen dat die problemen zich nooit voordoen. Het is dus aan de gemeente om in haar hoedanigheid als aandeelhouder/eigenaar de balans te vinden in de instrumenten die gebruikt worden om potentiële problemen rondom informatie-asymmetrie te vermijden.

Helaas bieden de principaal-agent en stewardship theorieën weinig concrete handvatten hoe gemeenten de problemen door informatie-asymmetrie zo veel mogelijk kunnen beperken. We kunnen echter twee algemeen geldende manieren noemen, die passen binnen beide theoretische raamwerken. Ten eerste, met formele communicatie, waarin zo veel mogelijk communicatie over de sturing inzichtelijk wordt gemaakt voor andere betrokken partijen. En ten tweede door middel van het verminderen van de informatiecomplexiteit, zodat er minder communicatiekanalen bestaan waardoor zaken langs elkaar heen kunnen lopen.

Ten eerste zorgt formele communicatie – schriftelijke communicatie over de verbonden partij, vooral middels beleidsplannen en jaarverslagen en jaarrekeningen – ervoor dat zaken dusdanig op papier worden vastgelegd dat de informatie makkelijk vindbaar is voor anderen. Dit is een belangrijke reden waarom in het controleproces van de raad op het college en de verbonden partijen de jaarverslagen vaak centraal komen te staan. Belangrijk hierbij is vooral om ervoor te waken dat de jaarverslagen meer dan een promotiemogelijkheid voor de verbonden partij worden, en juist een actief strategisch document blijkt waarmee wordt teruggeblikt op hoe de vooraf bepaalde strategie is toegepast en welke doelen er wel en niet zijn behaald. Uit ons interviewonderzoek blijkt steevast dat er vaak positief gesproken wordt over juist die jaarverslagen die het meest de verbinding leggen met een langetermijnvisie, bijvoorbeeld door aan te geven welke doelen op welke manieren zijn bereikt; jaarverslagen die enkel positieve verhalen vertellen worden juist minder gewaardeerd (Voorn & Van Genugten, 2020). Het kan daarom wenselijk zijn om aan gemeentekant een raamwerk vast te stellen voor de jaarverslagen. Dit komt nog maar weinig voor maar het Ministerie van OCW vraagt bijvoorbeeld om toekomst- en risicoparagrafen.

Ten tweede kan informatie-asymmetrie worden opgelost door zo veel mogelijk de complexiteit van de sturingsrelatie te verminderen. Het is nu nog vaak zo dat er heel veel contact is tussen de verschillende actoren onderling, maar dat die communicatiekanalen soms door elkaar heen lopen en ervoor zorgen dat verschillende actoren verschillende kennis hebben over verschillende zaken, wat tot verwarring en inefficiënte sturing kan leiden. Denk aan directeuren in plaats van wethouders die rapporteren aan de raad, of aan contact tussen ambtenarij en verbonden partij over strategische zaken die langs de wethouder loopt. Door van tevoren vast te leggen wie de rol heeft om informatie te delen met wie, bijvoorbeeld door middel van informatieprotocollen, wordt het sturingsproces versterkt. Dit is des te meer waar in verbonden partijen waarvan de sturing van nature complex is, zoals de intergemeentelijke samenwerkingen, de public-private partnerships, en de hybride ‘GR boven B.V.’ constructies (Voorn & Van Genugten, 2020).

Aanmoedigen van stewardship

Uiteraard is het hoe dan ook wenselijk om stewardship in verbonden partijen aan te moedigen. Hoe dit kan is echter nog niet zo bekend. Zo is het onder andere nog enigszins omstrede of uitgebreide formele processen uiteindelijk stewardship kan bevorderen (door verschaffen van duidelijkheid en veiligheid) of benadelen (door het beperken van flexibiliteit en autonomie). Ook weten we niet of bonussen nu bijdragen aan motivatie of juist afleiden van het publieke belang. Een ding lijkt wel duidelijk: een gedeelde mening van gemeente en verbonden partij over hoe sturing eruit zou moeten zien is essentieel voor het succes van die sturing. Zie Van Thiel (2020) voor meer praktische adviezen.

3.3.2 Het primaat om de strategie te bepalen

Gedurende de levensduur van een verbonden partij gebeurt het vaak dat de strategische beslissingen steeds meer verschuiven van de gemeente naar de verbonden partij. Dit is een tweede probleem waarvoor de instrumenten van de aandeelhouder een rol kunnen spelen om het probleem te ontwijken.

Uit ons enquêteonderzoek (Voorn et al., 2018) blijkt dat in de grote meerderheid van de gevallen de gemeente en verbonden partijen samen de strategie van de verbonden partij bepalen, maar het komt ook vaak voor dat de verbonden partij hier het overwicht in heeft. Zelfs in verbonden partijen waarin de gemeente er streng op toeziet dat zij de strategie bewaakt, heeft de verbonden partij vaak alsnog een grote invloed. Immers, het is voor de gemeente moeilijk om in te schatten wat de strategische mogelijkheden zijn, en het is vaak de verbonden partij die de gemeente vertelt wat wel en niet binnen de strategische mogelijkheden valt (zie ook Ter Bogt, 1999). Het gaat snel aan controleerbaarheid en democratische verantwoording van verbonden partijen ontbreken als zij zelf hun doelen mogen opstellen – ook al is het zo dat verbonden partijen zichzelf vaak als *stewards* van de publieke dienst zien: met redelijke democratische legitimatie, motivatie en commitment tonen aan de publieke zaak (Voorn, 2020). Het is belangrijk aan gemeentekant om hier vooraf rekening mee te houden. Hoewel er weinig is dat de gemeente kan doen aan het langzaam verschuiven van kennis over strategische mogelijkheden naar de verbonden partij, kan dit beperkt worden op meerdere manieren. De gemeente kan een zekere expertise in huis te houden, waardoor het een beter beeld krijgt van mogelijkheden bij verbonden partijen. De gemeente kan waar mogelijk (langetermijn)-doelen ambitieus stellen, en daarmee minder ruimte laten voor de invulling van deze doelen aan de kant van de verbonden partij. En de gemeente kan ervoor zorgen dat ze altijd vooruitgang eist aan de kant van de verbonden partij, waardoor de druk daar blijft liggen om constant naar verbetering te zoeken.

3.3.3 Waarborgen van continuïteit

In de praktijk worden de langetermijnprestaties van verbonden partijen ook bemoeilijkt door discontinuïteit, en vooral door wisselingen in de raad, het college, en de ambtenarij. Door de rol van de politiek kan gebrek aan continuïteit voor verbonden partijen frustrerend zijn. Wisselingen in de raad en het college kunnen soms de strategie van verbonden partijen beïnvloeden, vanwege veranderde wensen aan de kant van gemeenten (denk aan nieuwe collegeakkoorden), en dat vereist soms voor verbonden partijen frustrerende veranderingen. Het is niet zo zeer de aangepaste

strategie die leidt tot discontant bij verbonden partijen; vooral het feit dat strategische wijzigingen als abrupt worden ervaren en vaak maar in beperkte mate naar verbonden partijen worden gecommuniceerd (Voorn & Van Genugten, 2020). Beleidswijzigingen worden gezien als een onvermijdbaar deel van publieke dienstverlening, maar verbonden partijen kunnen in het nauw komen als deze wijzigingen te abrupt worden doorgevoerd. Een tweede oorzaak van verminderde continuïteit aan gemeentekant is dat wisselingen in de ambtenarij of onder wethouders ertoe kunnen leiden dat de kennis over de verbonden partij aan gemeentekant vaak voor de verbonden partij (tijdelijk of gevoelsmatig) wegvalt, wat de dialoog tussen de verbonden partij en gemeente niet ten goede komt.

Het is dus belangrijk voor verbonden partijen dat de continuïteit aan de kant van de gemeente zo veel mogelijk wordt gewaarborgd, zonder daarbij de mogelijkheden van de raad en het college in te perken om koerswijzigingen door te voeren. Hier is de gemeente Rotterdam al mee bezig, via de langetermijnagenda en de fondsen (Gemeente Rotterdam, 2020). Op het gebied van waarborgen van deze continuïteit zijn drie actoren de meest aangewezen partij: de burgemeester, de ambtenarij, en de Raad van Commissarissen. De burgemeester kan in het wisselende college van B&W continuïteit waarborgen voor het brede, strategische beleid richting verbonden partijen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de directeuren van Veiligheidsregio's en GGD's om deze reden juist hogere continuïteit lijken te ervaren – het feit dat burgemeesters in plaats van wethouders hier een rol in spelen zorgt voor meer continuïteit in zowel beleid als sturing. De ambtenarij speelt een vergelijkbare rol door in overgangssituaties van wethouders als inhoudelijke ondersteuning te kunnen fungeren en daarmee de kennis over de verbonden partij op lange termijn bij de gemeentelijke bureaucratie te houden. In ons interviewonderzoek blijkt deze rol erg belangrijk en ok als zodanig door verbonden partijen erkend te worden (Voorn et al., 2020). De Raad van Commissarissen is op het niveau van de individuele verbonden partij wellicht nog de meest aangewezen partij om continuïteit te waarborgen. De Raad kan een verbindende rol spelen tussen het college en de verbonden partij en heeft met haar inzicht in de verbonden partij een beeld bij in hoeverre wijzigingen in de strategie op korte termijn problemen kunnen opleveren. Het is dus belangrijk om goed het gesprek aan te gaan met de toezichthoudende raad wanneer er naar grote strategische wijzigingen wordt gekeken. In de gemeente Rotterdam wordt dit al uitgebreid gedaan en is er veel focus op de samenstelling en benoeming van commissarissen (Gemeente Rotterdam, 2020). Belangrijk is in ieder geval dat de Raad goed geïnformeerd is over de strategische doelen die de gemeente voor zich ziet, en niet – door wisselingen in de raad, of om andere redenen – zonder wetenschap van deze doelen en met wellicht eigen inzichten gaat toezien op de verbonden partij.

3.3.4 Prestatiemanagement

Voor een gemeente is het wenselijk om vanaf het begin te weten hoe verbonden partijen presteren. Wat echter nog vaak gebeurt bij het oprichten van verbonden partijen is dat er bij de oprichting van de verbonden partijen eigenlijk niet stilgestaan wordt bij het evalueren of de stap naar de verbonden partijen daadwerkelijk de juiste is, bijvoorbeeld door een nulmeting. Vaak komen er na een paar jaarna de oprichting signalen of gevoelens bij gemeenteraden van onduidelijkheid over de prestaties van een verbonden partij, waarna dure consultants worden ingeschakeld om te bepalen hoe de verbonden partij heeft gepresteerd. Het is daarom beter om al vanaf het begin een idee te hebben van hoe de prestaties van de verbonden partijen te meten – hoe te weten of ze al dan niet goed presteren.

Een van de grote problemen van verbonden partijen die wij hebben gevonden bij ons onderzoek is dat de metingen van de prestaties van verbonden partijen vaak nog een politieke aangelegenheid was (Voorn, Van Genugten et al., 2020). Wanneer verbonden partijen goed presteerden, dan had de bestuurder die verantwoordelijk was voor de verbonden partij een prikkel om daadwerkelijk deze prestaties te delen in de vorm van indicatoren, maar wanneer de verbonden partijen het minder deden, dan werd het publiceren (of het meten) van deze cijfers vaak overgeslagen. Dit is niet wenselijk. Wanneer het wel of niet meten (of publiceren) van de prestaties van verbonden partijen een politieke aangelegenheid wordt, en daarmee de controle van verbonden partijen wordt gepolitiseerd, is het in feite net alsof er eigenlijk geen controle is op de verbonden partij. Het is wenselijk dat al vanaf het begin wordt bepaald hoe verbonden partijen worden geëvalueerd, zodat dit proces buiten de politiek blijft omgaan. Het lijkt dus belangrijk dat voor alle verbonden partijen er een vorm van prestatie-management bestaat. Dit prestatie-management hoeft niet per se gekwantificeerd te zijn – dat kan tot andere (meet)-problemen leiden (Van Thiel & Leeuw, 2002) – maar dient wel af vooraf te zijn bepaald, zodat evaluatie geen politieke aangelegenheid wordt. Het inrichten van evaluaties gaat zowel over het maken van afspraken over het proces, het opstellen van indicatoren, als het afspreken van sancties of beloningen afhankelijk van de resultaten.

3.4 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen voor het goed vervullen van de rol van aandeelhouder door de gemeente ten opzichte van verbonden partijen:

1. Leg de belangrijkste informatie over het functioneren de verbonden partij op schrift vast. Dit vergemakkelijkt communicatie naar alle partijen en biedt transparantie over de verbonden partij. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij langetermijndoelen, om evaluatie zo min mogelijk 'marketing' of gepolitiseerd te laten zijn.
2. Verminder de complexiteit van de sturing van de verbonden partij door vooraf duidelijke communicatiekanalen op te stellen, die via alle actoren tussen verbonden partij en gemeenteraad lopen. Ontwijk dat communicatie door elkaar heen gaat lopen door ervoor te zorgen dat elke partij maar aan een andere partij verantwoording aflegt of sturing geeft.
3. Houd er rekening mee dat over de tijd heen steeds meer kennis over strategie en strategische mogelijkheden verschuift van de gemeente naar de verbonden partij. Houd desondanks controle over de strategie zo veel mogelijk aan gemeentekant. Blijf inzicht houden in strategische mogelijkheden door nauw samen te werken met een toezichhoudende raad en door met duidelijke en ambitieuze langetermijndoelen te werken. Blijf veeleisend ten opzichte van de verbonden partij en blijf doelen ambitieus opstellen om de innovatiedruk onder verbonden partijen te houden.
4. Waarborg continuïteit door actief de partijen die deze het beste kunnen waarborgen – de burgemeester, de toezichhoudende raad, en de ambtenarij – te betrekken in het sturingsproces. Zorg dat wijzigingen niet te abrupt worden doorgevoerd en dat de directeur van de verbonden partij actief wordt betrokken in koerswijzigingen, wanneer deze nodig worden geacht.
5. Zorg dat de periodieke evaluatie van verbonden partijen geen bestuurlijke aangelegenheid is, maar een expliciete keuze van de gemeenteraad. Houd het, voor zo ver mogelijk, onafhankelijk van politiek. Zorg ervoor bij het instellen van nieuwe verbonden partijen dat er een nulmeting wordt gehouden en een vorm van doorlopende evaluatie wordt voorzien, zodat gemeenteraden op die manier grip houden op de verbonden partij, en evaluatie zo min mogelijk gepolitiseerd is. Corrigeer de huidige gang van zaken ook voor al bestaande verbonden partijen.

6. Laat het niet behalen van doelstellingen daadwerkelijk gevolgen hebben. Dat betekent niet dat bij elke tegenslag de directie ontslagen moet worden, maar het dient ook zeker niet zo te zijn dat een directie het gevoel krijgt dat het niet uitmaakt of doelen wel of niet behaald worden.
7. Probeer stewardship aan te moedigen in de relatie met de verbonden partij, waar mogelijk. Zorg er in ieder geval voor dat er overeenstemming is tussen de gemeente en de verbonden partij over hoe de verbonden partij het beste kan worden aangestuurd.
8. Gemeenten kunnen diverse rechten en bevoegdheden van de aandeelhouder vastleggen in de oprichtingsstatuten van de deelneming. Denk bijvoorbeeld aan benoeming van leden van de Raad van Commissarissen en het management, maar ook goedkeuringsrechten voor beslissingen over investeringen en strategie. Dergelijke rechten geven de aandeelhouder instrumenten om controle te houden over de verbonden partij.
9. Laat, voor zover mogelijk, 1 partij verantwoordelijk zijn voor de governance van de verbonden partij, die ofwel verkozen ofwel onafhankelijk is. In privaatrechtelijke partijen kan dat via een onafhankelijke Raad van Commissarissen (of in stichtingen en verenigingen het equivalent daarvan) worden bereikt. Publiekrechtelijk is dit moeilijker. Houd de rolverdeling duidelijk. De wethouder controleert de verbonden partij, en de gemeenteraad controleert de wethouder. Verzwak die rolverdeling niet door als gemeenteraad direct met de verbonden partij te gaan communiceren.
10. Zorg, in ieder geval, voor niet onnodige herhaling van governanceprocessen. In verbonden partijen met veel aandeelhouders heeft het weinig zin dat tien verschillende wethouders (en/of hun ambtelijke ondersteuning) naar dezelfde stukken kijken. Verdeel die taken onderling.

4 Publieke belangen

De uitvoering van publieke taken wordt ook wel aangeduid als publiek belang. Om dat publieke belang goed te kunnen dienen, kan de gemeente kiezen om een taak zelf ter hand te nemen of die uit te laten voeren door een verbonden partij. Maar wat is nu precies een publiek belang, hoe bepaal je dat, wat zijn belangrijke elementen daarbij, en hoe kun je vanuit het publiek belang een afweging maken over de wijze waarop je een publieke taak uitvoert? In dit hoofdstuk geven we antwoord op deze vragen.

4.1 Wat is een publiek belang?

Er zijn grofweg twee opvattingen te onderscheiden over wat een publiek belang is. In de ene opvatting is een publiek belang op basis van wetenschappelijke analyse af te leiden (de economische benadering). In de andere opvatting is een publiek belang het resultaat van politiek-bestuurlijke interactie (de politiek-bestuurlijke benadering).

In de economische benadering wordt een publiek belang gedefinieerd als een extern effect dat complex is en waarbij free-rider gedrag kan optreden (Teulings et al. 2003). Denk bijvoorbeeld aan de milieuschade die het gevolg kan zijn van het gebruik van een haven die in verbinding staat met waterwegen en open zee. Dit neveneffect wordt niet 'betaald' door de beheerder en de gebruiker van de haven, maar door de samenleving als geheel. De overheid kan dit corrigeren, door milieu-maatregelen op te leggen aan de beheerder of een toeslag te laten betalen door de gebruikers (Rekenkamer Zeeland, 2009, p. 19). Iets algemener geformuleerd zijn publieke belangen, belangen die de markt niet kan borgen. Dat kan te maken hebben met de kenmerken van een dienst of taak of van een markt of een transactie. Naast het eerdergenoemde voorbeeld van een extern effect als milieuschade, is marktmacht een andere vorm van marktfalen. Deze vorm van marktfalen speelt onder andere een rol bij de productie van goederen waarvoor een infrastructuur nodig is, zoals het openbaar vervoer, energie- en waterlevering. De schaalvoordelen die verbonden zijn aan die infrastructuur (spoor, leidingen) en de mogelijkheid om toetredingsbarrières op te werpen, zorgen ervoor dat de eigenaar van de infrastructuur een machtspositie heeft die gebruikers en andere aanbieders kan benadelen. De Nederlandse overheid kiest er in veel van die gevallen voor zelf de infrastructuur in eigendom te houden via een staatsdeelneming, zoals Tennet en de NS, en op lokaal/regionaal niveau de waterleidingbedrijven en de energienetwerkbedrijven (vergelijk hoofdstuk 2 over infrastructuur en netwerken).

Omdat identificatie van publieke belangen in deze economische benadering plaatsvindt aan de hand van dit soort kenmerken en analyse, zijn publieke belangen volgens deze definitie niet sterk afhankelijk van tijd en plaats. Hiertegenover staat de politiek-bestuurlijke benadering waarin publiek belangen worden gedefinieerd als "belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt" (Sociaal-Economische Raad [SER], 2010, p. 35; zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2000). In deze opvatting doen niet alleen de kenmerken van een dienst of markt ertoe, maar gaat het ook om welke rollen en verantwoordelijkheden politiek en bestuur op zich willen nemen op een bepaald moment. Dan spelen ook sociale rechtvaardigheid, fundamentele rechten, en de bescherming van burgers tegen de individuele keuzes die zij maken die niet in hun eigen belang zijn (SER, 2010) een rol. In dit perspectief op publieke belangen heeft de identificatie van publieke belangen een sterker dynamisch

karakter. Wat in de ene periode wel als publiek belang wordt geïdentificeerd, kan in een andere periode niet als publiek belang worden gezien. Zo was bijvoorbeeld riolering vroeger een groot publiek belang, terwijl dat nu geldt voor digitale veiligheid en energietransitie.

Het politiek-bestuurlijke perspectief heeft daarnaast oog voor het gegeven dat de definitie en betekenis van een publiek belang gedurende het beleidsproces veranderen (Veeneman, Dicke & Bruijne, 2009). Zo kan in het publieke debat nog in heel algemene termen over publieke belangen als veiligheid en een goede gezondheid worden gesproken, maar moeten deze termen in latere fasen van het beleidsproces nader worden geconcretiseerd in wet- en regelgeving en worden daarna in de uitvoering keuzes gemaakt die ook invloed hebben op hoe een publiek belang in de praktijk tot uitdrukking komt. In die vertaling krijgen publieke belangen een andere betekenis en vindt daarnaast een afweging plaats tussen verschillende publieke belangen. Immers, niet alles kan een even hoge prioriteit krijgen. In de verschillende fasen van het beleidsproces ziet dat er als volgt uit (Veeneman, Dicke & Bruijne, 2009):

- **Agendasetting:** In deze eerste fase worden publieke belangen onderdeel van het maatschappelijk debat. In deze fase spelen media en belangengroepen een belangrijke rol en gaat het erom een bepaald belang op de agenda te krijgen. In deze fase kan in heel abstracte termen over publieke belangen worden gesproken en zullen ook veel mensen het belang ervan onderschrijven. Denk bijvoorbeeld aan goede jeugdzorg en duurzaamheid.
- **Politieke fase:** In de tweede fase verplaatst het debat zich naar de politieke arena, naar het debat tussen het college van B&W en de gemeenteraad. In dit debat worden bepaalde belangen als publieke belangen aangewezen en vindt bovendien een prioritering plaats tussen verschillende publieke belangen. Verschillende politieke partijen en colleges zullen een andere prioritering aanbrengen op basis van politieke kleur, maar ook op basis van de beschikbare middelen. In het voorbeeld kunnen goede jeugdzorg en duurzaamheid een andere prioriteit krijgen.
- **Bureaucratische fase:** In de derde fase worden de publieke belangen die prioriteit hebben gekregen vertaald in concreet beleid en regelgeving. In deze fase heeft de ambtelijke organisatie een belangrijke rol, maar ook maatschappelijke organisaties worden hierin betrokken. Bij deze vertaling moet veel preciezer en gedetailleerder worden omschreven wat met goede jeugdzorg en duurzaamheid wordt bedoeld. In die uitwerking komt bovendien het kostenplaatje nog veel nadrukkelijker dan in de vorige fase in beeld. Ten aanzien van jeugdzorg wordt bijvoorbeeld concreet gemaakt hoe het jeugdzorgaanbod er uitziet en hoe de toegang tot jeugdzorg wordt geregeld.
- **Dienstverlening/uitvoering:** In deze laatste fase vindt de daadwerkelijke uitvoering en dienstverlening plaats. In het geval van de jeugdzorg gebeurt dit in de wijkteams en door zorgverleners met wie inkoopcontracten zijn gesloten. In de dagelijkse keuzes die door professionals worden gemaakt en de soms tegenstrijdige regels en indicatoren (bijvoorbeeld het aantal uren dat zij mogen besteden) waarmee zij te maken krijgen, vinden nog weer nadere afwegingen plaats die uiteindelijk bepalen welke zorg een kind daadwerkelijk krijgt.

Al met al zien we de betekenis van publieke belangen in de verschillende fasen veranderen door de verschillende trade-offs die er plaatsvinden. Dit is van belang om in gedachten te houden bij het maken van beleid en bij besluitvorming over de wijze van organiseren, omdat dit de uiteindelijke mate van borging bepaalt.

4.1.1 Verschillende typen publieke belangen

Als we verder inzoomen op wat publieke belangen zijn, dan kunnen we verschillende typen publieke belangen onderscheiden en herkennen. Zo kan allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke en procedurele publieke belangen (De Bruijn & Dicke, 2006). Procedurele publieke belangen verwijzen naar *de wijze van handelen* van de overheid bij het verlenen van publieke diensten en het uitvoeren van publieke taken. Dan gaat het om belangen of waarden zoals eerlijkheid, gelijkheid, neutraliteit, transparantie en stabiliteit. Denk in dit verband ook aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Met inhoudelijke publieke belangen wordt bedoeld op het verwezenlijken van bepaalde publieke *doelen*, zoals veiligheid en gezondheid, maar ook kwaliteit van dienstverlening en betaalbaarheid. Deze doelen kunnen per domein of taak nader worden gespecificeerd. In de tekstbox hieronder geven we een voorbeeld, in dit geval van een haven.

Inhoudelijke en procedurele publieke belangen ten aanzien van havens (Rekenkamer Zeeland, 2009, p. 19)

Inhoudelijke publieke belangen die hier onder andere spelen zijn:

- Nautische veiligheid en beheer: gebruikers van een haven (de rederijen) dienen op een veilige en verantwoorde manier gebruik te maken van de haven;
- Milieu: een haven maakt deel uit van een natuurlijke omgeving (waterwegen, open zeeverbinding);
- Economie: een haven draagt bij aan de werkgelegenheid en daarmee aan de lokale of regionale economie.
- Infrastructuur: een haven is onderdeel is van een vervoersketen (belang van mobiliteit) en legt beslag op bepaalde gronden (belang van ruimtelijke ordening).

Procedurele publieke belangen hebben bijvoorbeeld betrekking de mate waarin transparantie is in de kosten en de opbrengsten van de haven en of er sprake is van eerlijke concurrentie.

Een ander onderscheid dat relevant is om te maken met het oog op de mogelijkheden voor de borging van publieke belangen (hierover later meer), is het onderscheid tussen harde en zachte belangen (Steenhuisen, Dicke & De Bruijn, 2009). Dit onderscheid verwijst naar de mate van ambiguïteit en betwistbaarheid van een publiek belang. Hoe minder ambigu en betwist, hoe harder een publiek belang; en hoe meer ambigu en betwist hoe zachter het publiek belang. Die ambiguïteit heeft te maken met een aantal aspecten, namelijk:

- De zichtbaarheid en de termijn: inwoners ervaren het meteen als er geen drinkwater uit de kraan komt (leveringszekerheid), maar als het onderhoud aan bruggen tekortschiet dan blijkt dat vaak pas op de lange termijn
- De operationaliseerbaarheid: de leveringszekerheid van drinkwater is goed meetbaar te maken, bijvoorbeeld in termen van het aantal minuten dat inwoners geen water uit de kraan krijgen, terwijl veiligheid veel lastiger meetbaar te maken is en er bovendien door verschillende mensen iets anders onder kan worden verstaan
- De afdwingbaarheid: als publieke belangen goed meetbaar te maken zijn, dan is de borging van die publieke belangen ook gemakkelijker te handhaven; in het voorbeeld van het drinkwater kan het drinkwaterbedrijf hierop aangesproken worden, terwijl dat ten aanzien van veiligheid veel lastiger is.

Deze kenmerken zijn niet vaststaand; zachte belangen kunnen verhard en andersom, als gevolg van bijvoorbeeld technologische innovatie, nieuwe kennis en incidenten.

Zoals aangegeven is het onderscheid tussen harde en zachte belangen relevant voor de borging. Zachte belangen delven gemakkelijk het onderspit (Steenhuisen et al., 2009). Enerzijds zijn zachte belangen veel moeilijker te concretiseren en kwantificeren en anderzijds bestaat er geen consensus over. Het gevolg is dat de aandacht en prioriteit snel uitgaat naar de harde belangen die beter te concretiseren zijn en waarover wel consensus bestaat. Immers, niet alle publieke belangen kunnen worden geborgd. Er zal altijd een trade-off plaatsvinden tussen welke publieke belangen wel en welke niet geborgd worden. En dan gaat de borging van publieke belangen ook nog gepaard met kosten. Dat betekent dat er ook een trade-off zal plaatsvinden tussen publieke belangen enerzijds en efficiëntie anderzijds (De Bruijn & Dicke, 2006).

4.2 Borging van publieke belangen

Dat brengt ons bij de wijze waarop publieke belangen kunnen worden geborgd en welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet. De keuzes die hierin worden gemaakt zijn afhankelijk van de publieke belangen die in het geding zijn, de context, en de opvattingen over wat de aard en omvang van overheidsbemoediging zou moeten zijn (SER, 2010). In de literatuur worden verschillende instrumenten beschreven. Hierin worden verschillende ordeningen aangebracht (WRR, 2000; SER, 2010; De Bruijn & Dicke, 2006). We kiezen er hier voor de indeling in drie algemene borgingsmechanismen, te weten hiërarchie, markt en netwerk, van De Bruijn en Dicke (2006) te gebruiken. Onder deze drie algemene borgingsmechanismen brengen we vervolgens de door de WRR (2000) en SER (2010) onderscheiden instrumenten onder.

Hiërarchische borging

Onder het hiërarchische borgingsmechanisme verstaan we de directe zeggenschap van de overheid. Die directe zeggenschap kan op verschillende manieren vorm krijgen. Allereerst door normering in wet- en regelgeving, maar ook door belastingen en heffingen. Hiermee kan de overheid van bovenaf opleggen dat bepaalde publieke belangen worden geborgd. Op deze manier draagt de overheid uit welke belangen van publiek belang zijn, legt zij een wettelijke basis voor verder handelen en heeft zij iets om op terug te vallen indien publieke belangen onvoldoende geborgd worden. De praktijk is echter weerbarstig. Deze vorm van borging veronderstelt immers dat publieke belangen eenduidig en statisch zijn, terwijl we hiervoor hebben gezien dat publieke belangen vaak ambigu zijn en dat de definitie afhankelijk is van tijd en plaats. Daarnaast veranderen publieke belangen van betekenis gedurende het beleidsproces. Dit betekent dat er niet vanuit kan worden gegaan dat de wijze waarop publieke belangen in regelgeving zijn vastgelegd, ook op die wijze in de uitvoering en dienstverlening tot uitdrukking komen. Dit heeft te maken met de afwegingen die in die fase worden gemaakt, maar ook met het feit dat het onmogelijk is om alle omstandigheden te voorzien op het moment dat regels worden gemaakt. Die regels zullen kortom altijd incompleet zijn.

Ten tweede kan directe zeggenschap worden gecreëerd door een product of dienst binnen de eigen gemeentelijke organisatie te produceren. Hiermee heeft het college van B&W de mogelijkheid om op elk moment in te grijpen en kan het college ook direct ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad. Op papier lijkt dit een sterk mechanisme om publieke belangen te borgen, maar ook hier geldt dat de praktijk weerbarstig is. Immers, colleges kunnen niet alles overzien wat binnen hun ambtelijke organisatie gebeurt en veel processen zijn veel minder routinematig en bureaucratisch dan dit mechanisme veronderstelt.

Een derde hiërarchische vorm van zeggenschap – die weliswaar minder direct is – is eigenaarschap van verbonden partijen. In de rol van eigenaar van verbonden partijen is de overheid niet direct verantwoordelijk voor het functioneren van de verbonden partij, maar via zeggenschap over onder andere de strategie van een verbonden partij, de financiën (bv. investeringen) en de benoeming van bestuurders heeft de overheid hiërarchische instrumenten (zie hoofdstuk 3 van dit essay) om te sturen op de borging van publieke belangen. Zeker wanneer publieke belangen niet goed vast te leggen zijn in wet- en regelgeving en uitvoering binnen de eigen gemeentelijke organisatie niet de voorkeur heeft, kan zeggenschap een passende manier zijn om publieke belangen te borgen (Ministerie van Financiën, 2013, p. 28-29).

Borging via de markt

Een tweede vorm van borging is via de markt. Dit houdt in dat concurrentie tussen partijen wordt ingezet om publieke belangen te borgen. De gedachte hierachter is dat partijen concurreren om de gunst van de consument, die daarin ook publieke belangen kan laten meewegen. Op deze manier wordt minder van bovenaf opgelegd welke publieke belangen nagestreefd moeten worden, maar wordt dit bij consumenten/burgers gelegd door de keuzes die zij maken. Dit helemaal overlaten aan de markt volstaat overigens meestal niet. Het consumentenbelang of individuele belang van burgers valt immers niet automatisch samen met het publiek belang. Maar de overheid kan die concurrentie om publieke belangen wel bevorderen. Zo kan de overheid in aanbestedingsprocedures en contracten specifieke eisen stellen ten aanzien van de borging van publieke belangen (zie ook bespreking van rechtsbescherming in hoofdstuk 2). Een andere vorm van borging via marktmechanismen is door via subsidies die (markt)partijen te subsidiëren die bepaalde publieke belangen uitdragen. Ook prijsafspraken kunnen soms helpen bij het borgen van consumentenbelangen, bijvoorbeeld om toegang tot een publieke dienst mogelijk te maken voor alle burgers.

Netwerkborging

De derde vorm van borging is netwerkborging. Zeker in sectoren waar sprake is van een sterk ontwikkelde professionaliteit en/of waar een sterke onderlinge afhankelijkheid bestaat tussen organisaties, biedt het soelaas om die partijen in een proces van overleg en onderhandeling de publieke belangen te laten definiëren. Daarbij wordt gesteund op de professionele waarden en normen binnen een sector (zie ook 'institutionele borging' (WRR, 2000) en 'zelfregulering' (SER, 2010)). Ook hier kan de overheid randvoorwaarden creëren, om dit proces te ondersteunen en te stimuleren. De overheid kan de regels van het spel vooraf bepalen. Die regels houden bijvoorbeeld in wie mag deelnemen aan het overleg, wanneer het plaatsvindt en hoe de agenda voor dat overleg wordt bepaald. Denk aan interactieve besluitvormingstrajecten, maar ook aan de akkoorden die de afgelopen jaren zijn gesloten tussen vele maatschappelijke organisaties (bv. rond de energietransitie en het klimaat). De overheid kan de uitkomsten van dat overleg vervolgens in regels vastleggen, maar ook in geval partijen er niet gezamenlijk uitkomen alsnog zelf tot regelgeving overgaan. Dit kan ook een bewuste strategie zijn (de zogenaamde 'shadow of hierarchy').

Uit de voorgaande bespreking van de drie borgingsmechanismen blijkt al dat veelal een combinatie van mechanismen en instrumenten nodig is, omdat één borgingsmechanisme zelden volstaat en te kwetsbaar is om publieke belangen voldoende te borgen (WRR, 2000). Het is daarom belangrijk om de juiste combinatie te vinden, ook wel een 'smart mix' genoemd (De Bruijn & Dicke, 2006). Daarbij moet tevens in gedachte worden gehouden dat het niet-statische karakter van publieke belangen ook betekent dat die mix van borgingsmechanismen moet meebewegen met de veranderlijkheid van die belangen. Dit vraagt om regelmatige evaluatie en, indien noodzakelijk, bijsturing.

4.3 Borging publieke belangen door verbonden partijen

Hoe kan het voorgaande een plaats krijgen in de besluitvorming om een verbonden partij op te richten en vervolgens om in de relatie met die verbonden partij publieke belangen te borgen? Hiervoor onderscheiden we drie stappen, waarvan de eerste twee stappen ook expliciet in het Afwegingskader publiek belang in het Beleidskader Verbonden Partijen van de gemeente Rotterdam zijn opgenomen.

Stap 1: identificatie van publieke belangen.

De eerste stap is de identificatie van publieke belangen. Het verleden leert dat in besluitvorming over verzelfstandiging, privatisering en liberalisering onvoldoende aandacht is geweest voor (de borging van) de publieke belangen die in het geding waren (SER, 2010; Eerste Kamer, 2013). Dat betekent dat het niet goed mogelijk was om de effecten van deze hervormingen op de borging van publieke belangen vast te stellen en als dat wel zo was, dat deze publieke belangen vaak onvoldoende geborgd waren. Zorgvuldige besluitvorming vraagt daarom om (i) een analyse en identificatie van de publieke belangen die in het geding zijn. Het Afwegingskader publiek belang benoemt hiervoor drie zaken die vanuit het Rotterdamse perspectief relevant zijn. Vervolgens moet er (ii) een operationalisering/-vertaling van de publieke belangen in indicatoren worden gemaakt om het mogelijk te maken om in de loop van de tijd de ontwikkeling van publieke belangen te evalueren (SER, 2010). Het belang van evaluatie wordt in het Beleidskader reeds onderschreven maar vereist ook de zojuist genoemde operationalisering van de publieke belangen die in het geding zijn.

Stap 2: geschiktheid van verbonden partijen om publieke belangen te borgen

De tweede stap is het doordenken van in hoeverre verbonden partijen een geschikte manier zijn om die publieke belangen te borgen. Zowel in het Rotterdamse Beleidskader als in de Nota Deelnemingen Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2013) wordt een afwegingskader aangereikt, waarin de voorkeur wordt gegeven aan alternatieven als wet- en regelgeving, subsidieverlening en uitbesteding aan externe partijen, boven oprichting van een verbonden partij of deelneming. Deze afweging wordt gemaakt op basis van de typen publieke belangen die in het geding zijn en de mate waarin de alternatieven in staat zijn die belangen afdoende te borgen. Er moet met andere woorden inzicht worden verkregen in de verwachte effecten van het laten uitvoeren van een taak of taken door een verbonden partij op de borging van het publiek belang. Vanuit het voorgaande (in dit hoofdstuk, maar ook in de vorige hoofdstukken) valt voor het alternatief van een verbonden partijen – aanvullend op wat in het Beleidskader staat – hierover in algemene zin het volgende te zeggen.

Wanneer wordt gekozen voor een verbonden partij is sprake van sturing op afstand. Er is dan sprake van zeggenschap in de eigenarenrol, maar die zeggenschap strekt zich niet uit tot de bedrijfsvoering en de concrete uitvoering. Bovendien zal het soms nodig zijn een verbonden partij gezamenlijk met anderen op te richten. Dit betekent dat de zeggenschap gedeeld wordt met andere partijen. Formeel bepaalt het aandeel de mate van zeggenschap, maar in de praktijk spelen ook de eigen expertise, de onderlinge verhoudingen en de mate van overeenstemming tussen de verschillende eigenaren een belangrijke rol in de mate van zeggenschap die een gemeente daadwerkelijk heeft. Als het hieraan schort of als dit moeizaam gaat, zal dit een verbonden partij de ruimte geven om een eigen koers te varen die niet altijd in het publiek belang zal zijn (vgl. hoofdstuk 3 over verschuiving in strategie-vorming). Een probleem dat zich overigens ook kan voordoen bij een verbonden partij waarvan de gemeente alleen eigenaar is.

Een punt dat hierbij ook van belang is, is het type publiek belang dat in het geding is. Indien het om een zacht publiek belang gaat (een belang dat ambigu en betwist is), kan fragmentatie van zeggenschap ervoor zorgen dat het zachte publieke belang niet voldoende geborgd wordt. Immers, verschillende partijen met eigen belangen zullen verschillende opvattingen hebben over wat het publiek belang inhoudt en de verbonden partij verschillend sturen. Als er dan ook nog sprake is van meerdere publieke belangen, waaronder harde publieke belangen waarvan de borging gemakkelijker verifieerbaar is, dan is het risico dat de aandacht vooral uitgaat naar die harde belangen en dat het zachte publieke belang het onderspit delft (Steenhuisen et al., 2009).

En dan speelt tot slot ook nog de politieke gevoeligheid van een publiek belang. Enerzijds kan het op afstand organiseren ervoor zorgen dat overdadige politieke bemoeienis met de uitvoering wordt vermeden. Anderzijds is het rond sommige politiek gevoelige publieke belangen juist wenselijk om de politieke verantwoordelijkheid zo direct mogelijk te organiseren. Een rol als eigenaar is dan niet afdoende.

Al met al mag geen automatische borging van publieke belangen worden verwacht op basis van de eigenarenrol (SER, 2010). Dit geldt zowel voor publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen, al zijn er verschillen, ook in de instrumenten. Voordat we tot een bespreking van die instrumenten overgaan is het van belang om hier het punt te benoemen van dividenduitkering waarvan sprake is in de privaatrechtelijke vorm van een vennootschap. De eigenaar heeft met andere woorden belang bij een hoger dividend en dat kan op gespannen voet staan met de publieke belangen die spelen.

Stap 3: instrumenten voor borging

Daarmee komen we tot besluit – als inderdaad wordt gekozen voor een verbonden partij – bij de derde stap: welke instrumenten kunnen worden ingezet om de publieke belangen in de relatie met verbonden partijen zo goed mogelijk te borgen? In het voorgaande hebben we gesteld dat veelal noodzakelijk zal zijn een mix van instrumenten in te zetten. Die mix van instrumenten herkennen we ook bij verbonden partijen. We grijpen hierbij terug op het eerdere onderscheid tussen hiërarchie, markt en netwerk als relevante borgingsmechanismen.

Te beginnen met het hiërarchische borgingsmechanisme. Zoals hiervoor al is aangegeven impliceert de eigenaarsrol bij een verbonden partij een vorm van zeggenschap. Dat betreft allereerst wat bij de oprichting wordt vastgelegd in statuten en gemeenschappelijke regelingen (zie ook hoofdstuk 2). Daarnaast beslaat het de zeggenschap van de gemeente in de strategie, financiën (investeringen) en de benoeming en beloning van bestuurders van de verbonden partij. In de langetermijnstrategie kunnen publieke belangen een plaats krijgen, investeringsbeslissingen kunnen worden genomen met het oog op de borging van publieke belangen en bij de selectie en benoeming van bestuurders kan de opvatting van de beoogde bestuurders ten aanzien van de publieke belangen worden meegewogen. Tot slot gaat het er bij verbonden partijen met meerdere eigenaren ook om een gezamenlijke visie te ontwikkelen om een zo eenduidig mogelijke sturing op publieke belangen te garanderen.

Het marktmechanisme komt het meest tot haar recht als gekozen wordt voor een vennootschap. Een vennootschap moet zich immers veelal ook verhouden tot andere marktpartijen. De prikkels die hiervan uitgaan, kunnen bijdragen aan de borging van publieke belangen; zoals we hebben beschreven volstaat het eigenaarschap immers niet zonder meer. Niet alleen zorgen individuele keuzes van de consumenten/burgers hier voor prikkels, maar ook de gemeente heeft in de opdrachtgeversrol manieren om de verbonden partij te prikkelen publieke belangen te borgen. In die rol sluit de gemeente dienstverleningsovereenkomsten of service level agreements (SLA's) die over het algemeen

jaarlijks worden afgesloten. Ook via dat instrumentarium kan borging van publieke belangen worden afgedwongen. Dat vereist overigens wel dat publieke belangen voldoende operationaliseerbaar en meetbaar zijn om in contracten of overeenkomsten vast te leggen en daar vervolgens op te kunnen monitoren (vgl. aanbevelingen in hoofdstuk 3). Omdat de belangen in de rol van opdrachtgever en eigenaar niet dezelfde zijn, is het overigens van belang die rollen binnen de gemeentelijke organisatie goed te scheiden, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Het laatste mechanisme, het netwerkmechanisme, kan ook in het geval van verbonden partijen worden ingezet. Zo zijn binnen verschillende sectoren governance codes ontwikkeld, een vorm van zelfregulering. Denk bijvoorbeeld aan de governance codes in de zorg, cultuur en het onderwijs, maar ook aan de corporate governance code die van belang is voor grotere organisaties, zoals de energie- en waterbedrijven. In die governance codes zijn regels afgesproken over goed bestuur en interne checks and balances. Over de naleving hiervan moet verantwoording worden afgelegd in jaarverslagen. Dit is een instrument dat binnen de verschillende sectoren wordt ontwikkeld, maar de gemeente zou het belang ervan kunnen onderschrijven door het onderdeel te maken van de evaluatie die een keer in de zeven jaar zal worden gehouden. Duitsland kent bijvoorbeeld city governance codes die door gemeenten zijn ontwikkeld en waaraan alle verbonden partijen binnen een gemeente zijn gebonden (Papenfuß et al., 2017).

5 Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Kamerstukken II Vergaderjaar 2012/13, 33639 nrs 1-2.
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Kamerstukken II Vergaderjaar 2018-2019, 31 865 nr 133. <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/revolverende-fondsen-in-zicht/documenten/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk>
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.
- Boogers, M., Klok, P. J., Denters, S. A. H., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit. https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5136462/Rapportage+effecten+van+regionaal+bestuur+vervolg+onderzoek_def.pdf
- Bovens, M. A. P. (2000). *De Vierde Macht Revisited: Over Ambtelijke Macht en Politieke Verantwoordelijkheid* [oratie]. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- De Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735.
- de Greef, R., & Stolk, R. (2015). Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers.
- de Kruijf, J. (2016). De vraag bepaalt het budget? *TPC. tijdschrift voor public governance, audit & control*, 14(3), 16-20.
- de Kruijf, J. (2019). Gewaardeerde verbonden prestaties? De gemeenteraad en beoordeling van prestaties van verbonden partijen. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/214153>
- de Kruijf, J., van Genugten, M., Overman, S., & van Thiel, S. (2015). *Stichting Sport en Welzijn aangestuurd?* <http://raadsinformatie.ridderkerk.nl/document.php?m=36&fileid=22819&f=ad75f077b756d4f7e24adb41d757777b&attachment=0&c=14095>
- de Kruijf, J., Zwaan, P., & van Thiel, S. (2014). Keuri(n)g georganiseerd?. Een onderzoek naar de positionering van de vier Keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein. R. Universiteit.
- de Leeuw, J. (2013). Onderzoek naar de herpositionering van zbo's. ABDtopconsult.
- Gemeente Rotterdam (2020). *Gemeenteraad 1 oktober 2020, agendapunt 9. Collegebrief over inrichting van het Rotterdamse Energietransitiefonds en wensen en bedenkingenprocedure voor het voornemen tot oprichting van de deelneming Energietransitiefonds b.v..*
- Honingh, M., van Genugten, M., van Thiel, S., & Blom, R. (2020). Do boards matter? Studying the relation between school boards and educational quality. *Public Policy and Administration*, 35(1), 65-83. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/214153>
- Hussain, S., & Siemiatycki, M. (2018). Rethinking the role of private capital in infrastructure PPPs: the experience of Ontario, Canada. *Public Management Review*, 42(6), 1122-1144. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428412>
- Koppenjan, J., & de Jong, M. (2018). The introduction of public-private partnerships in the Netherlands as a case of institutional bricolage: The evolution of an Anglo-Saxon transplant in a Rhineland context. *Public Administration*, 96(1), 171-184. <https://doi.org/10.1111/padm.12360>
- Nash, C., Smith, A., Crozet, Y., Link, H., & Nilsson, J.-E. (2019). How to liberalise rail passenger services? Lessons from European experience. *Transport Policy*, 79, 11-20. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.03.011>
- Ministerie van Financiën. (2013). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mol, N. P., & Verbon, H. A. A. (Eds.). (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (2e ed.). Vuga.
- Papenfuß, U., Genugten, M.L. van, Kruijf, J.A.M. de & Thiel, S. van (2018). Implementation of EU initiatives on gender diversity and executive directors' pay in municipally-owned enterprises in Germany and The Netherlands. *Public Money & Management*, 38(2), 87-96.
- Rekenkamer Den Haag. (2020). *Handreiking revolverende fondsen*. https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9156902/2/RIS306216_Handreiking_revolverende_fondsen_-_Rekenkamer_Den_Haag

- Rekenkamer Leeuwarden. (2018). *Eindrapportage Energietransitie Leeuwarden*.
<https://www.gemeenteraadleeuwarden.nl/nl/file/35040/download>
- Rekenkamer Nijmegen. (2018). *De knop om. Lessen voor de energietransitie*.
<https://www.nvrr.nl/bibliotheek/85183/De-knop-om-lessen-voor-de-energietransitie>
- Rekenkamer Zeeland. (2009). *Handreiking Zeeland Seaports (ZSP)*. Middelburg: Rekenkamer Zeeland.
- Sociaal-Economische Raad (2010). *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Advies 10/01. Den Haag: SER.
- Steenhuisen, B., Dicke, W., & Bruijn, H. de (2009). "Soft" public values in jeopardy: Reflecting on the institutionally fragmented situation in utility sectors. *International Journal of Public Administration*, 32, 491-507.
- Ter Bogt, H.J. (1999). Verzelfstandiging van overheidsorganisaties: Theorie en praktijk. *Bestuurskunde*, 8(1), 2-18.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Dalen, H.P. van. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.
- Traag, J. M. E., & de Wit, J. (2016). Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Kamerstukken II 2015/16, 33841 nr. 172 blg-779184.
- van den Brink, J., & den Ouden, W. (2016). De subsidie nieuwe stijl. *Nederlands Juristenblad*, 2016(39), 2888-2897. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CCA5CE&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- van den Heuvel, J., Langerwerf, K., & ter Beek, H. (2019). *AgriFood Capital in beweging. Wat is het, wat levert het op en hoe sturen gemeenteraden aan?* Raadsvergadering Meijerijstad 19 september 2019, Agendapunt 15.
- van der Mark, R., & Vellekoop, L. (2017). *Evaluatie Metropoolregio Eindhoven*.
<https://www.bereikbaarvalkenswaard.nl/document.php?m=43&fileid=896488&f=e9018007d0e5f39866ece77fcbfee9b2&attachment=0&c=71560>
- van der Mark, R., Schippers, A., & van Dalfsen, F. (2017). *Evaluatie Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven*.
https://www.stedelijkgebiedeindhoven.nl/fileadmin/SGE/PDF/3B_-_Evaluatierapport_samenwerking_SGE_van_Berenschot.pdf
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Twist, M. J. W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren* <https://www.nsob.nl/publicatie/2015-sedimentatie-in-sturing/>
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O.-J., & Kruijtwagen, S. (2014). *Leren door doen*.
<https://www.nsob.nl/publicatie/2014-leren-door-doen/>
- van Genugten, M., de Kruijf, J., de Zwaan, P., & van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*.
- Van Thiel, S. (2015). Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4-5), 322-334.
- Van Thiel, S. (2016). A principal-agent perspective. In S. van de Walle en S. Groeneveld (eds.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (pp. 44-60). Londen: Routledge.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Van Thiel, S., Van Genugten, M., & Voorn, B. (2019). Principals and agents: The relationship between governments and state-owned enterprises. In L. Bernier, M. Florio, and P. Bance (eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (pp. 322-335). Londen: Routledge.
- Van Vliet, O.P. (2007). Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Service Centers. *Overheidsmanagement* 1, 9-16.
- Veeneman, W., Dicke, W., & Bruijne, M. de. (2009). *From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures*. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 414-434.
- Verweij, S., Meerkerk, I., & Leendertse, W. (2020). Het prestatievoordeel van publiek-private samenwerking. *Beleid en Maatschappij*, 2020(3), 269-289. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692020047003003>
- Voorn, B. (2020). Professional managers, public values? Predictors of the stewardship of municipally owned corporations. In Bart Voorn, *When Politics Meets Professionalism: The Characteristics and Performance Predictors of Municipally Owned Corporations* [proefschrift]. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Voorn, B., & van Genugten, M. (2020). Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations. *Symposium for Corporatization of Local Public Services*. Cardiff: Cardiff Business School.
- Voorn, B., Borst, R.T., & Blom, R. (2020). Business techniques as an explanation of the autonomy-performance link in corporatized entities: Evidence from Dutch municipally owned corporations. *International Public Management Journal*, online first.
- Voorn, B., Van Genugten, M. L., & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841.
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2018). *Respondentenrapport 'Verbonden partijen in Nederland'*. Nijmegen: Institute for Management Research.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2002). *Het borgen van het publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Bijlage 1: Vergelijking van juridische vormen van verbonden partijen

	Bestuurs- commissie ex art. 83-84 Gemeentewet	Gemeenschap- pelijke regeling ex. art 8 lid 1 en 3 WGR	Stichting	NV/BV
Rechtspersoon	Nee	Ja	Ja	Ja
Bestuursorgaan art 1.:1 lid 1 Awb	Ja	Ja	Vaak	Zelden
Bestuur	Leden commissie	AB/DB (1-tier)	Vrije inrichting	RvB/RvC gebruikelijk (2- tier)
Betrokkenheid Gemeente	Direct via burgemeester/ wethouder/ gemeenteraad	Via collectief van gemeenten	Vrije inrichting betrokkenheid	Aandeelhouders- rol
Benoemingen	Via gemeente- bestuur	Via AB/DB	Vrije inrichting (Rtd: profiel- schets +leden RvC/RvT)	Aandeelhouders: RvC RvC benoemt RvB
Politieke verantwoordelijkheid	Integraal	Eigen opdrachten: integraal Bestuurlijk beperkt	Eigen opdrachten: integraal Bestuurlijk beperkt	Eigen opdrachten: integraal Bestuurlijk beperkt
Takenpakket	Mandaat	Delegatie/- Mandaat	Delegatie/- Opdracht	Opdracht
Toezicht	Gemeente- bestuur	Gemeenteraad & Provincie	Vrije inrichting Gemeente op afstand	Aandeelhouders en markt- toezichthouders
Klachten	Awb Ombudsfunctie	Awb Ombudsfunctie	Bestuursorgaan: Awb Ombudsfunctie Anders: Klachtenregeling	Klachtenregeling & civielrechtelijk
Budgetrecht raad	Volledig	Zienswijze	Opdrachten	Opdrachten Dividend vanuit aandeelhouders- perspectief

Bijlage 2: CV's van de onderzoekers

Dr. Marieke van Genugten is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ze doet onderzoek naar lokaal bestuur, met name de sturingsrelaties tussen gemeenten en verbonden partijen (deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen e.a.). Naast wetenschappelijk onderzoek – ook internationaal – voert ze regelmatig onderzoek uit in opdracht van gemeenten en provincies. Voor meer informatie en publicaties zie <https://www.ru.nl/personen/genugten-m-van/>.

Dr. Johan de Kruijf universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij doet onderzoek naar de besturing van op afstand geplaatste organisaties op nationaal en lokaal niveau. Daarbij ligt de nadruk op financieel en juridisch perspectieven, zoals management accounting, sturingsrelaties, informatievoorziening en verantwoording. Naast wetenschappelijk onderzoek voert hij ook regelmatig opdrachtonderzoek uit, bijvoorbeeld voor de Algemene Rekenkamer. Voor meer informatie en publicaties zie <https://www.ru.nl/personen/kruijf-j-de/>

Prof.dr. Sandra van Thiel is hoogleraar Publiek Management bij Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Radboud Universiteit Nijmegen. Ze is gespecialiseerd in verzelfstandiging en uitvoeringsorganisaties, op alle bestuurslagen en in diverse landen. Op basis van haar 25-jarige onderzoekservaring is onlangs het boekje “Leren Loslaten” verschenen (bij Boom Uitgeverij) met daarin de tien belangrijkste lessen voor de relaties tussen overheden en uitvoeringsorganisaties. Voor meer informatie en publicaties zie <https://www.eur.nl/people/sandra-van-thiel>.

Dr. Bart Voorn is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Op 14 september 2020 is hij gepromoveerd op een proefschrift naar gemeentelijke deelnemingen en verbonden partijen. Voor meer informatie en publicaties zie <https://www.ru.nl/personen/voorn-b/>.