

# **Nota verbonden partijen gemeente Papendrecht**

**augustus 2017**

## Inhoudsopgave

1. Bestuurlijke samenvatting .....	3
2. Inleiding .....	4
3. Formeel kader .....	5
3.1 Wettelijk kader .....	5
3.2 Soorten verbonden partijen .....	5
3.2.1 Privaatrechtelijk .....	5
3.2.2 Publiekrechtelijk.....	6
3.2.3 Publiek-privaat.....	6
3.3 Voordelen en nadelen van samenwerken .....	6
3.4. Dubbele petten .....	7
4. Sturingskader .....	8
4.1 Rollen .....	8
4.2 Bevoegdheden .....	8
4.3 Momenten en mogelijkheden van sturing en controle.....	8
4.4 Informatievoorziening .....	9
4.5 Mate van sturing .....	10
4.6 Sturingsarrangement .....	10
5 Afwegingskader.....	12
Bijlagen.....	13
Soorten verbonden partijen .....	14
Governance .....	15
Risicoanalyse verbonden partijen.....	16
Afwegingskader .....	17

## **1. Bestuurlijke samenvatting**

De Nota verbonden partijen biedt een bestuurlijk kader voor de afweging wel of niet te participeren in een verbonden partij. Ingegaan wordt op het oprichten van, de deelname aan en het sturen op verbonden partijen. Uitgangspunt hierbij is, dat deze partijen maximaal moeten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

De afweging om deel te nemen aan een verbonden partij is een politiek-bestuurlijke keuze. Hiervoor is een afwegingskader opgesteld. Bij dit kader speelt de wettelijke plicht, het algemeen belang, de mogelijkheid van duurzame uitvoering en het financiële rendement afgezet tegen de bijbehorende risico's een rol.

Samenwerking vraagt om gerichte sturing. De mate van sturing (sturingsarrangement) is gekoppeld aan het bestuurlijk financiële risicoprofiel van de verbonden partij. De omvang van het bestuurlijk risicoprofiel houdt hoofdzakelijk verband met de mate van gemeentelijke invloed, vertrouwen en concreetheid van afspraken. Financieel wordt gekeken naar de omvang van de financiële relatie, ontwikkeling van jaarresultaten en het weerstandsvermogen in combinatie met de kwaliteit van het risicomanagement.

De bepaling van het passende sturingsarrangementen zal jaarlijks, bij het opstellen van de begroting, plaatsvinden. Daarnaast kan de raad met het coalitieakkoord ook accenten leggen en de gewenste mate van sturing bepalen. Is het risicoprofiel laag zal passief worden gestuurd. Ontwikkelingen worden ambtelijk gevolgd en de raad wordt binnen de reguliere P&C cyclus geïnformeerd. Bij een hoog risicoprofiel is de inzet tijdig signaleren en bijsturen (actieve sturing). Hierbij wordt ook nadrukkelijk eventuele uitbreiding van invloed of afbouw van de samenwerking afgewogen. Bij een gemiddeld risicoprofiel is sprake van maatwerk, waarbij de actualiteit zal bepalen of actieve danwel passieve sturing voldoet.

## **2. Inleiding**

Om beleidsdoelen te realiseren kan de gemeente taken zelf of in samenwerking met verschillende partijen uitvoeren. Op deze vorm van samenwerking zijn verschillende wettelijke kaders van toepassing, zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording. Deze regelingen geven echter geen kaders voor de bestuurlijke afweging van het gemeentebestuur om te participeren in een verbonden partij. De Nota verbonden partijen biedt dit bestuurlijk kader wel. Ingegaan wordt op het oprichten van, de deelname aan en het sturen op verbonden partijen. Uitgangspunt hierbij is, dat deze partijen maximaal moeten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

In het formele kader in deze nota wordt ingegaan op de definitie van een verbonden partij, de mogelijke verschijningsvormen, de wettelijke kaders, de mate van invloed en de risico's in theoretische zin. Daarnaast zal ook de wijze van sturing en monitoring, zowel ambtelijk als bestuurlijk goed vorm moeten krijgen. Hoe willen we sturen en welk risicoprofiel past daar bij? Dit wordt in het hoofdstuk Sturingskader inzichtelijk gemaakt. Het afwegingskader helpt uiteindelijk bij de keuze: zelf doen of uitvoering op afstand?

### 3. Formeel kader

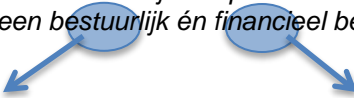
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat onder een verbonden partij moet worden verstaan. Tezamen met de beschrijving van de soorten verbonden partijen en de van toepassing zijnde regelgeving vormt dit hoofdstuk het formele kader voor verbonden partijen.

#### 3.1 Wettelijk kader

In de Grondwet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn de wettelijke bepalingen met betrekking tot verbonden partijen opgenomen. De samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties is geregeld in de Grondwet en in de Wgr. De Gemeentewet bepaalt dat de gemeente (het college) slechts tot oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon besluit voor zover daarmee het openbaar belang gediend wordt. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waarin algemene regels voor de verantwoording door gemeenten en provincies staan, geeft de definitie van een verbonden partij.

#### Definitie

*een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft.*



De gemeente heeft een bestuurlijk belang in een verbonden partij indien de gemeente zeggenschap heeft of door vertegenwoordigd te zijn in het bestuur (door een wethouder, raadslid of ambtenaar) of door stemrecht te hebben.

De gemeente heeft een financieel belang in een verbonden partij indien de gemeente geen verhaalsmogelijkheden heeft indien de verbonden partij failliet gaat of indien de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Er is geen sprake van een verbonden partij indien:

- er wel financiële betrokkenheid is, maar geen financieel belang (o.a. subsidieverstrekking)
- er uitsluitend een financieel risico is (bijv. lening of garantstelling)
- uitsluitend bestuurlijk belang (bijv. commissarispositie)
- financieel belang en bestuursfunctie op persoonlijke titel

De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke boven privaatrechtelijke samenwerking, omdat de openbaarheid en de controle hierbij beter gewaarborgd zijn dan in een privaatrechtelijke samenwerking. Daarbij moet sprake zijn van een openbaar belang, maar de afbakening van dat belang is aan de gemeente zelf. Enige kanttekening hierbij is, dat op bepaalde beleidsterreinen specifieke wet- en regelgeving bestaat die de ruimte voor de afweging van het gemeentebestuur inperkt. Sommige taken worden nadrukkelijk aan de gemeente opgedragen, soms worden andere overheden of toezichthouders aangewezen.

#### 3.2 Soorten verbonden partijen

De gemeente kan deelnemen in verschillende soorten verbonden partijen. De verbonden partijen zijn onder te verdelen in privaatrechtelijke, publiekrechtelijke partijen of in een mengvorm: de publiek-private samenwerkingsverbanden.

##### 3.2.1 Privaatrechtelijk

Stichtingen, verenigingen, coöperaties, besloten vennootschappen en naamloze vennootschappen zijn voorbeelden van privaatrechtelijke organisaties, waaraan de gemeente zich kan verbinden in de hiervoor bedoelde zin. De gemeente neemt alleen deel in dergelijke privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden indien het openbaar belang daarmee gediend wordt. Met betrekking tot de structuur van privaatrechtelijke partijen is het Burgerlijk Wetboek leidend. De exacte structuur en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de statuten van de verbonden partij zelf. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente dat zij als actor binnen het privaatrecht optreedt. Aan de vertegenwoordiging door de gemeente zijn daarmee bestuurlijke risico's verbonden.

### 3.2.2 Publiekrechtelijk

Voor wat betreft de mogelijkheden van structuren van publiekrechtelijke verbonden partijen is de Wgr bepalend. Indien de verbonden partij is vormgegeven als openbaar lichaam is er een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). In het DB is sprake van een grote en directe invloed tegenover een meer indirecte invloed van kaderstelling en controle in een AB. Gedelegeerden die zitting nemen in AB van een openbaar lichaam of in het bestuur van gemeenschappelijk orgaan zijn door raad aangewezen. Een uitzondering hierop is de Veiligheidsregio, waarvoor wettelijk bepaald is dat de burgemeester zitting heeft in het bestuur.

Publiekrechtelijke samenwerking kan worden vormgegeven via een bestuurlijke overeenkomst (convenant), een lichte gemeenschappelijke regeling, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringorganisatie of een openbaar lichaam. Dit zijn verschillende vormen van zogeheten gemeenschappelijke regelingen. Van een verbonden partij is in dit verband echter pas sprake indien er een zelfstandige organisatie is (rechtspersoon) met een bestuur, waarin de gemeente bestuurlijk participeert én de gemeente een financieel belang heeft.

### 3.2.3 Publiek-privaat

Een publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband, waarmee overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een project realiseren op basis van een specifieke taak- en risicoverdeling en met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Het resultaat van de samenwerking is een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Deze vorm van samenwerking kan een meerwaarde opleveren ten aanzien van het benutten van de expertise van andere partijen en het spreiden van financiële risico's.

### 3.3 Voordelen en nadelen van samenwerken

Er is een aantal voor- en nadelen te noemen met betrekking tot de samenwerking met verbonden partijen. Hoe groot deze risico's zijn, is afhankelijk van de samenwerkingsvorm, de omvang van het belang in de verbonden partij en de afspraken die zijn gemaakt bij aanvang van de samenwerking.

#### *Voordelen*

- efficiencywinst is één van de meest gebruikte overwegingen om de samenwerking met een verbonden partij te zoeken;
- risicospreiding door het delen van de (financiële) risico's;
- samenwerking kan ook meer bestuurlijke kracht en effectiviteit opleveren ten opzichte van de omgeving van de samenwerkende partijen;
- gebruik maken van (specialistische) kennis die de gemeente niet zelf in huis heeft;
- initiërende rol van de gemeente optimaal benutten in de samenwerking met publieke en private partijen voor activiteiten die anders niet of moeilijker van de grond komen;
- de gemeente houdt zelf invloed omdat de activiteiten niet volledig worden uitbesteed.

#### *Nadelen*

- de beïnvloedingsmogelijkheden zijn minder vanzelfsprekend bij gedeeld eigenaarschap en opdrachtgeverschap;
- de informatievoorziening kan soms minder op maat zijn door het gedeeld eigenaarschap en opdrachtgeverschap;
- er is sprake van een dubbele rol, waarbij de gemeente zowel opdrachtgever als eigenaar is en die combinatie kan beperkend zijn voor de eenduidigheid van de aansturing;
- de verwatering van belangen bij deelneming van meerdere gemeenten;
- financiële risico's, omdat de deelnemende gemeenten aansprakelijk zijn voor de tekorten van de gemeenschappelijke regeling of omdat bij faillissement van een vennootschap de gemeente haar kapitaal in aandelen verliest.

Deelname aan privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden brengt extra risico's met zich mee, zoals belangenverstrengeling, dubbele petten problematiek, belangentegenstelling en aansprakelijkheids-risico's. De dubbele petten problematiek doet zich in het algemeen minder voor in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, maar het levert hoe dan ook een bijzonder aandachtspunt op.

### **3.4. Dubbele petten**

De deelname in verbonden partijen leidt voor gemeentelijke vertegenwoordigers (gedelegeerden) in veel gevallen tot 'dubbele petten'. De gedelegeerde moet als bestuurder van de verbonden partij het belang van de verbonden partij dienen in zijn rol als eigenaar. Tegelijkertijd moet de gedelegeerde als raads- of collegelid de belangen van de gemeente behartigen in zijn rol als eigenaar en klant. Daarnaast speelt de partijpolitieke kleur een rol in het kader van raads- of collegelid zijn, terwijl deze kleur in het werk als gedelegeerde juist op de achtergrond moet blijven. De gedelegeerde is immers niet aangewezen als vertegenwoordiger namens een specifieke politieke partij. Hoe meer de doelstellingen van de verbonden partij en de doelstellingen van de gemeente synchroon lopen, hoe kleiner de kans op frictie.

Deze problematiek doet zich in het algemeen minder voor in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, en meer in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden richten zich immers net als de gemeente op het openbare belang. Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden hebben vaak (ook) andere belangen. Een gedelegeerd DB-lid zal eerder last hebben van het dubbele petten probleem dan een gedelegeerd AB-lid. Het DB-lid is veel directer betrokken bij de bedrijfsvoering in de verbonden partij. Feitelijk hebben ook college- en raadsleden die zelf geen zitting hebben in een AB of DB van een verbonden partij te maken met dubbele petten: ook het college en de raad hebben als mede-eigenaar belang bij een goed functionerende verbonden partij, maar willen tegelijkertijd dat hun wensen als klant worden ingewilligd. Een scherpe afbakening en scheiding van verantwoordelijkheden is dus niet goed mogelijk.

Het is gewenst om in gesprek te zijn (of in elk geval bij aanvang van een nieuwe raadsperiode) over de verantwoordelijkheden van college- en raadsleden ten opzichte van verbonden partijen, het dubbele petten probleem dat daarbij kan ontstaan en de wijze waarop hiermee kan worden omgegaan. Hierbij kan gedacht worden aan het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen de inhoudelijke rol en de eigenaarsrol van portefeuillehouders.

## **4. Sturingskader**

Het sturingskader voor de verbonden partijen (de governance) betreft, ten behoeve van de efficiënte en effectieve realisatie van de gemeentelijke doelstellingen, het samenspel van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden op verbonden partijen. Voor een schematische weergave van dit stramien met de bijbehorende instrumenten wordt verwezen naar de bijlagen.

### **4.1 Rollen**

De raad, het college en het ambtelijk apparaat hebben allen een eigen rol in relatie tot de governance van verbonden partijen.

#### *Raad*

De raad heeft binnen de gemeente de kaderstellende en controlerende taak. De raad stelt de bestuurlijke kaders. De verbonden partij is slechts een middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en kan worden gezien als ware het ondergebracht in de eigen ambtelijke organisatie. De begroting en de jaarrekening vormen samen de basis voor de controlerende taak.

De controlerende taak houdt in, dat de raad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert en of het college daarop voldoende controle en sturing uitoefent. De raad toetst of doelstellingen van de verbonden partij overeenkomen met de gemeentelijke doelstellingen en of er aanleiding is om de deelname aan of de sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

#### *College*

Het college is verantwoordelijk voor uitvoering van gemeentelijk beleid binnen bestuurlijke kaders zoals vastgelegd in de begroting. Indien gekozen is deze uitvoering in samenwerking met een verbonden partij te realiseren, zal het college als opdrachtgever zicht moeten houden op uitvoering, prestaties, kosten en risico's. Aandachtspunt hierbij is, dat het college meer op afstand staat van de uitvoering. Er is minder directe invloed, waardoor het van belang van afstemming met andere deelnemers groter wordt. Het college bewaakt de continuïteit en zal waar nodig bijsturen. Het college informeert en betreft de gemeenteraad vroegtijdig bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen.

#### *Ambtelijk apparaat*

Het ambtelijk apparaat stelt het bestuur in staat om optimaal op de verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatievertrekking, advisering en het onderhouden van het contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming vindt ambtelijke afstemming met de verbonden partijen plaats over producten en diensten. Het ambtelijk apparaat werkt hierbij waar mogelijk samen met andere betrokken gemeenten/eigenaren.

### **4.2 Bevoegdheden**

Welk bestuursorgaan de bevoegdheid heeft, is afhankelijk van het soort taken dat ondergebracht wordt bij de verbonden partij: collegetaken maakt het college bevoegd, burgemeesterstaken zijn aan de burgemeester, taken van de raad zijn raadsbevoegdheid. In sommige gevallen kan ook sprake zijn van een mengeling van bevoegdheden; dan is ieder bestuursorgaan voor zijn deel bevoegd. Het college moet altijd de raad toestemming vragen bij het aangaan van een collegeregeling. De toestemming kan slechts worden onthouden indien sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang.

Het college is bevoegd tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke partij, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De raad moet door het college in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten op het voorgenomen besluit van het college en Gedeputeerde Staten moet zijn goedkeuring gegeven. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

### **4.3 Momenten en mogelijkheden van sturing en controle**

Er zijn verschillende soorten instrumenten voor sturing en controle en verschillende momenten waarop deze (direct of indirect) kunnen of moeten worden ingezet. De keuze (of verplichting) is mede afhankelijk van de rol van het betreffende bestuursorgaan.



#### *Sturing bij oprichting of toetreding*

Bij de oprichting van of toetreding tot een verbonden partij wordt een voorgenomen besluit van het college ter kennis gebracht aan de raad. Dit gebeurt tijdig, zodat de raad redelijkerwijs invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid. Daarbij wordt aanvullende informatie verstrekt over c.q. de discussie gevoerd over de wijze van aansturing van verbonden partij (invloed, zeggenschap), de bestuurlijke vertegenwoordiging, de (meerjarige) financiële gevolgen van deelname in relatie tot gevraagde prestaties, de evaluatiemomenten, de beëindigingsregeling, de risico's (en in geval van privaatrechtelijke partij motivering van keuze), de waarborgen van openbaarheid en democratische controle en duidelijke afspraken over inhoud en tijdstip van informatievoorziening.

#### *Sturing bij benoeming van gedelegeerden*

Om nieuwe gedelegeerden snel wegwijs te maken is het van belang na de verkiezingen steeds een overdrachtsdocument op te stellen, waarin informatie wordt verstrekt over de verbonden partij, de ontwikkelingen en vraagstukken en hoe de gedelegeerde(n) hier dan tot dan toe in optraden.

#### *Sturing bij reguliere sturingsmomenten*

Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen is vastgelegd dat de begroting en soms ook de jaarrekening voorafgaand aan de vaststelling in het AB aan lokale raden voor zienswijzen moet worden voorgelegd. Daarnaast worden vanuit sommige verbonden partijen algemene beleidsplannen of kadernota's aan de raad voorgelegd. De raad stelt de begroting, jaarrekening of het beleidsplan van de verbonden partij niet vast, maar kan wel haar mening kenbaar maken aan het DB van de verbonden partij. Hier kan dus op twee momenten worden gestuurd: indirecte sturing door de raad op het DB en sturing via de gedelegeerden in het AB. In geval van privaatrechtelijke samenwerking is sturing mogelijk in speciaal daarvoor belegde vergaderingen.

#### *Sturing via eigen planning en control cyclus*

De gemeentelijke begroting bevat de beleidsinhoudelijke ambities en financiële kaders voor de samenwerking met verbonden partijen. De raad kan besluiten te intensiveren of te extensiveren op de beleidsgebieden waarop de verbonden partijen actief zijn. In de paragraaf Verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening wordt hiervoor per verbonden partij onder andere ingegaan op het openbaar belang dat wordt gediend, het belang dat de gemeente daarin heeft, de ontwikkelingen en risico's. De paragraaf is geen rechtstreekse sturingsmogelijkheid op de verbonden partijen, maar geeft wel informatie op basis waarvan de raad hun AB-leden om meer informatie kunnen vragen of ter verantwoording kunnen roepen.

#### *Sturing via gedelegeerden*

Gedelegeerden vertegenwoordigen de gemeente in de verbonden partijen. Het belang van de verbonden partij staat hierbij voorop in hun taak, maar natuurlijk zullen zij de specifieke belangen en wensen van de gemeente inbrengen ten behoeve van de integrale afweging in het AB of DB van de verbonden partij. Wederzijdse informatievoorziening is dan ook van essentieel belang.

#### *Sturing via de portefeuillehoudersoverleggen (GRD).*

De besluitvorming in DB en AB van de GRD wordt in de portefeuillehoudersoverleggen voorbereid. Het is de plek voor politiek-bestuurlijke voorbereiding en afstemming. Al bij de start van een traject zal de portefeuillehouder zich moeten afvragen op welke moment college en/of raad betrokken moeten worden. College en raad kunnen vanzelfsprekend ook in een vroeg stadium aangeven betrokken te willen worden bij majeure onderwerpen.

#### *Overige sturings- en informatiemomenten*

Voor specifieke onderwerpen organiseren de verbonden partijen soms zelf bijeenkomsten voor de leden van de raad en/of het college om te informeren of om uitgangspunten te verzamelen.

### **4.4 Informatievoorziening**

Voldoende inzicht in de verbonden partijen door inhoudelijk en financieel adequate informatie is een essentiële voorwaarde om te kunnen sturen.

#### *Rechten en plichten*

Voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden geldt op grond van de Wgr een actieve en een passieve informatie- en verantwoordingsplicht tegenover de raad. Gemeenten mogen verwachten dat zij actief worden geïnformeerd aangaande belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie. Zowel het AB als het DB heeft een informatieplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten.

Bij privaatrechtelijke samenwerking is de informatie- en verantwoordingsplicht afhankelijk van het soort samenwerkingsverband. Bij vennootschappen, stichtingen en verenigingen is het bestuur neergelegd bij één of meer statutaire bestuurders. Bevoegdheden zijn vastgelegd in statuten of in de oprichtingsakte. Het toezicht is ondergebracht bij een Raad van Commissarissen, een Raad van Toezicht of een Vergadering van Aandeelhouders. De gemeentelijke vertegenwoordiger moet verantwoording afleggen, zowel aan de eigen bestuursorganen (college, raad) als aan de toezichthouder van de betreffende private rechtspersoon.

#### **4.5 Mate van sturing**

De mate waarin sturing en controle op een verbonden partij gewenst is, zal per verbonden partij verschillen. Bij privaatrechtelijke samenwerking is sturing over het algemeen alleen mogelijk op vaste momenten en naar rato van het eigendom. Bij een beperkt belang heeft de gemeente dus weinig zeggenschap. In geval van publiekrechtelijke samenwerking speelt, naast het maatschappelijk en financieel belang, de mate waarin de gemeente bevoegdheden aan de verbonden partij heeft overgedragen ook een rol op de sturingsbehoefte. In het geval van mandaat heeft de gemeente directe invloed. Is sprake van delegatie is beleidsbepaling aan de verbonden partij en blijft de gemeentelijke inbreng beperkt tot zienswijzen op het gevoerde beleid.

##### *Maatschappelijk belang*

Verbonden partijen dienen over het algemeen een openbaar/maatschappelijk belang. De mate waarin de (lokale) keuzes mogelijk en wenselijk zijn met betrekking tot de invulling en uitvoering van de betreffende taak kan hierbij verschillen. Bij een partij die werkzaamheden uitvoert met een groot maatschappelijk belang, zal de politiek bestuurlijke (bij)sturingsbehoefte groot zijn. Is er geen maatschappelijk belang worden rendement en risico tegen elkaar afgewogen.

##### *Financieel belang*

In zijn algemeenheid geldt, dat hoe meer gemeentelijke middelen omgaan in een verbonden partij, hoe groter de behoefte aan sturing zal zijn. Hierbij is de mate van inkadering van bestedingen en de omvang van eventuele financiële risico's van belang. Indien uitsluitend sprake is van een financieel belang kan afbouwen van de deelneming worden overwogen.

##### *Mate van invloed*

De vorm van de samenwerking is bepalend voor de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat wanneer de gemeente een minder zwaarwegende stem heeft in het beleid van een verbonden partij, de sturing mede afhankelijk is van de medestanders van het gemeentelijk standpunt.

#### **4.6 Sturingsarrangement**

Actieve sturing is arbeidsintensief en niet altijd effectief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbonden partij, waarin de gemeente maar beperkte zeggenschap en invloed heeft. Dit vraagt om focus. Vierjaarlijks in het collegeakkoord en jaarlijks bij de begroting kan deze focus worden aangebracht. Waar gaan we op basis van afhankelijk van het risicoprofiel van een verbonden partij actief sturen en waar is passief voldoende?

##### *Risicoprofiel*

De sturingsbehoefte zal groter zijn, indien de gemeente bestuurlijke en financiële risico's loopt bij een verbonden partij. Bepaling van dit bestuurlijke en financiële risico kan met behulp van een aantal vragen (zie bijlage). Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald door de hoogte van het financieel risico te combineren met het bestuurlijke risico. Hieronder volgt hiervan een schematische weergaven.

		Bestuurlijk →		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
F i n a n c i e e l ↓	Laag	Laag	Laag/ gemiddeld	Gemiddeld
	Gemiddeld	Laag/ gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld/ hoog
	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld/ hoog	Hoog

#### *Mate van sturing*

Door de verschillende risicoprofielen te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat het sturingsarrangement voor een verbonden partij.

#### Passieve sturing (laag tot gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een laag tot gemiddeld risicoprofiel is, is passieve sturing voldoende. Hierbij worden agenda's en (tussentijdse) rapportages ambtelijk gevolgd. Bestuurlijke advisering vindt alleen plaats in geval van calamiteiten of wanneer dit wettelijk is voorgeschreven. Uiteraard wordt, zowel het ambtelijk als het bestuurlijk netwerk wel onderhouden. De raad en het college worden binnen de reguliere P&C cyclus geïnformeerd.

#### Actieve sturing (gemiddeld tot hoog risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld tot hoog risicoprofiel, is actieve sturing gewenst. Hierbij worden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, ontwikkelingen bij partijen, nauwlettend gevolgd. Inzet hierbij is tijdig signaleren en bijsturen. Hierbij zal ook nadrukkelijk gekeken worden of uitbreiding van (formele) gemeentelijke invloed mogelijk is of juist afbouw van de samenwerking gewenst is. Indien nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd.

#### Maatwerk sturing (gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld risicoprofiel, zal een keuze gemaakt worden tussen actieve of passieve sturing. Hierbij zal vooral de actualiteit een belangrijke rol spelen. Neemt het politieke vertrouwen in het bestuur toe? Hoe verloopt het informele contact? Is de invloed uit te breiden? Hoe ontwikkelt de schuldpositie? Wat is het geprognosticeerd jaarresultaat?

#### *Procedure*

De bepaling van het passende sturingsarrangementen zal jaarlijks, bij het opstellen van de begroting, plaatsvinden. Per verbonden partij wordt ambtelijk het risicoprofiel bepaald. Deze beoordeling wordt, na instemming van het college, opgenomen in de begroting en aan de raad voorgelegd. De raad heeft vervolgens bij de raadsbehandeling gelegenheid nadere accenten te leggen aangaande de sturing.

## 5 Afwegingskader

De afweging taken niet meer zelf uit te voeren maar in samenwerking is een politiek-bestuurlijke keuze. Hierbij staat dan de vraag centraal of samenwerking met een verbonden partij ook echt de geëigende weg is om de doelstelling van de gemeente te realiseren. Om dit te toetsen is een afwegingskader opgesteld. In de bijlagen is dit afwegingskader schematisch weergegeven. Dit kader bevat een aantal te beantwoorden vragen, waarmee een objectieve keuze kan worden gemaakt. Met de beantwoording van deze vragen wordt inzichtelijk gemaakt of uitvoering op afstand een optie is. Welke uitvoeringsvorm hierbij het beste past kan daarna worden bepaald.

*Is het een wettelijke taak?*

Deze taken moet de gemeente uit (laten) voeren.

*Is samenwerking wettelijk verplicht?*

In sommige gevallen is samenwerking op onderdelen voorgeschreven. Dit betreft de veiligheidsregio en de omgevingsdienst.

*Betreft het een taak met openbaar (algemeen) belang?*

Naast wettelijke taken voert de gemeente taken uit met een openbaar/algemeen belang voor haar inwoners. Dient een taak geen algemeen belang kan overwogen worden met de uitvoering te stoppen.

*Kan de taak worden uitgevoerd door of met derden?*

Niet alle taken zijn geschikt voor uitvoering door derden. Dit houdt hoofdzakelijk verband met de mate van invloed die de gemeente wil. Het kan ook voorkomen dat voor uitvoering geen marktpartijen beschikbaar zijn (de markt ziet deze taak dan dus niet als een kans). Ook dan is uitvoering op afstand niet mogelijk.

*Is uitvoeren op afstand duurzaam?*

Hierbij zal in eerste instantie gekeken worden naar "natuurlijke" partners. Zijn er partijen waarmee al wordt samengewerkt die de taak kunnen uitvoeren? Verder moet gekeken worden naar kwaliteit en de mate van afhankelijkheid van deze partij. Is er bijvoorbeeld maar één (markt)partij beschikbaar, dan wordt de gemeentelijke afhankelijkheid wel erg groot en is zelf uitvoeren mogelijk een betere optie.

*Is uitvoeren op afstand financieel interessant?*

Wanneer een taak door derden tegen gelijke kosten of lager kan worden uitgevoerd, wordt uitvoeren op afstand interessant.

*Is uitvoeren op afstand mogelijk tegen aanvaardbare en beheersbare risico's?*

Hierbij speelt de financiële gezondheid van de beoogde partij een rol, maar ook of het verantwoord is om de kennis intern niet meer te hebben of verder te ontwikkelen. Kan de gemeente, in het geval het toch mis mocht gaan, de taak relatief eenvoudig elders onderbrengen of weer zelf uit gaan voeren?

## **Bijlagen**

## Soorten verbonden partijen

De gemeente kan deelnemen in verschillende soorten verbonden partijen. De verbonden partijen zijn onder te verdelen in privaatrechtelijke, publiekrechtelijke partijen of in een mengvorm: de publiek-private samenwerkingsverbanden.

### *Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen:*

- Naamloze vennootschap (NV): is een rechtsvorm waarbij de aandelen vrij verhandelbaar zijn. De NV is een rechtspersoon, waardoor er een scheiding is tussen eigendom en leiding van de onderneming. De leiding is in handen van de directie, die geen aandeelhouder hoeft te zijn (mag wel). Namens de aandeelhouders wordt door een raad van commissarissen toezicht uitgeoefend op het bestuur.
- Besloten vennootschap (BV): is vrijwel gelijk aan de NV. Het verschil hierbij is, dat bij een BV de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn.
- Commanditaire Vennootschap (CV): is een vennootschap bestaande uit één of meer beherende vennoten en één of meer commanditaire vennoten (ook wel: stille vennoten). De stille vennoot fungeert slechts als geldschieter en heeft geen beheersbevoegdheid. De CV bezit in tegenstelling tot een BV geen rechtspersoonlijkheid of afgescheiden vermogen. Dit betekent dat de vennoten persoonlijk aansprakelijk zijn voor schulden.
- Vereniging: een rechtspersoon met leden die is opgericht met een bepaald doel. Een vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen.
- Stichting: is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon zonder leden of aandeelhouders. Een stichting heeft een ideëel doel en alleen daaraan worden uitkeringen gedaan. Er is geen controlerend orgaan, zoals een algemene ledenvergadering of een vergadering van aandeelhouders, tenzij zoiets is geregeld in de statuten.

### *Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:*

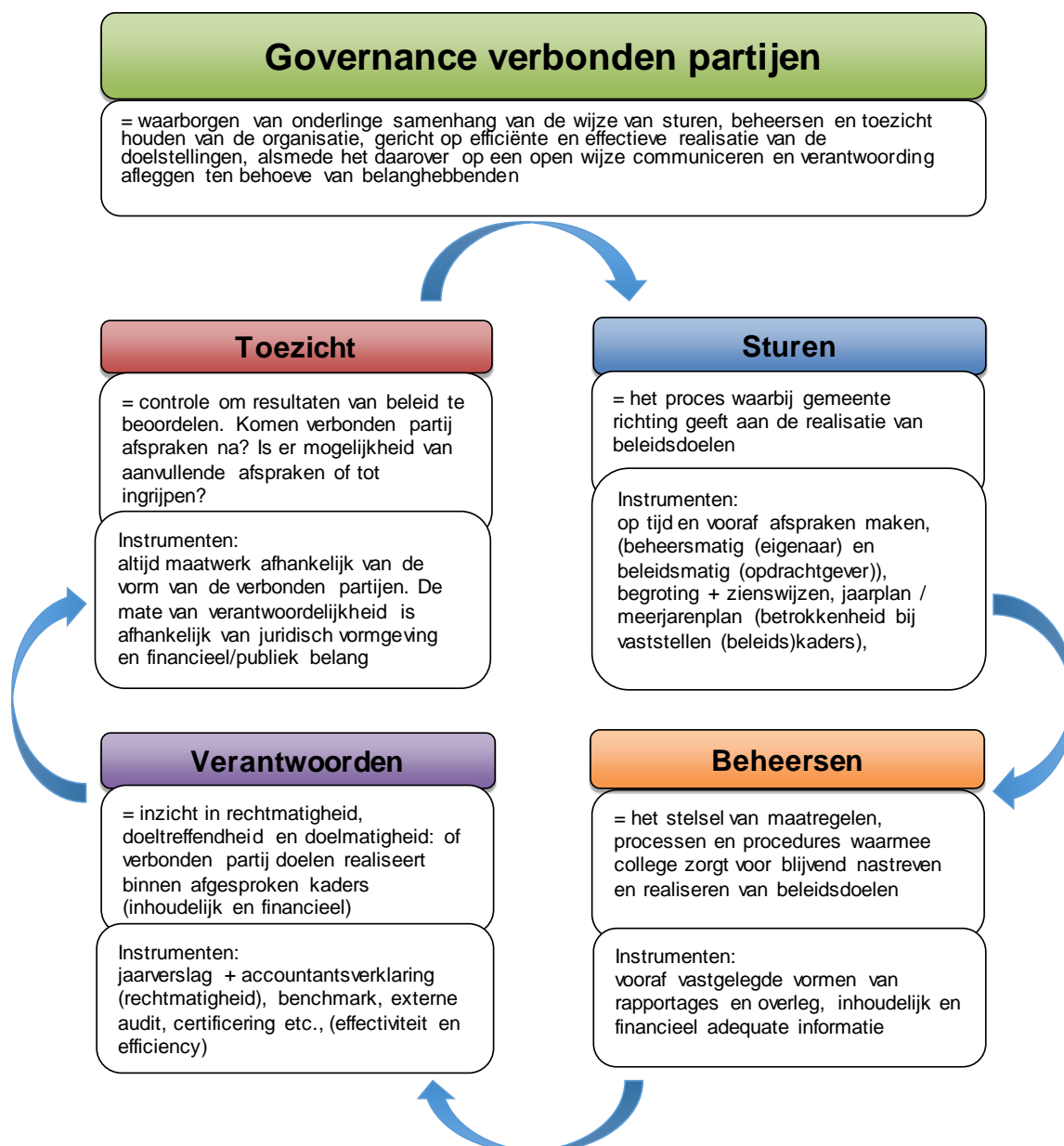
- Openbaar lichaam: is de meest voorkomende vorm van een publiekrechtelijke verbonden partij. Deze heeft rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Dat algemeen bestuur controleert het dagelijks bestuur.
- Bedrijfsvoeringsorganisatie: kan gezien worden als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst. De organisatie wordt ingesteld bij een zogenoemde collegeregelingen (regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen). Hierdoor is de samenwerking per definitie beperkt tot de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college namelijk de uitvoering of bedrijfsvoering.
- Gemeenschappelijk orgaan: heeft geen rechtspersoonlijkheid en kent slechts één (bestuurs)orgaan. De regeling kan geen eigen ambtenaren in dienst hebben, zodat ambtelijke ondersteuning van (een van) de deelnemers moet komen.
- Centrumgemeente-constructie: hierbij treedt het bestuursorgaan van één van de deelnemers op namens de andere deelnemers, op basis van mandaat. Met een dergelijke constructie kan de expertise voor de betreffende taak belegd worden bij één gemeente. De andere deelnemers behouden overigens wél de eigen verantwoordelijkheid voor de besluiten die de centrumgemeente neemt.
- Convenant: is een afspraak van de overheid met een of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-) doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.<sup>1</sup>
- Lichte gemeenschappelijke regeling (Lgr): is de lichtste vorm waarin gemeenten kunnen samenwerken. Een Lgr heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan dus geen personeel in dienst nemen, geen overeenkomsten aangaan en heeft ook geen (vast) bestuur. Het is in feite niets meer dan een convenant, waarin gemeenten met elkaar afspreken op welke terreinen en op welke basis zij willen samenwerken. In een bijbehorende uitwerkingsovereenkomsten worden vervolgens de prestatieafspraken alsmede andere uitwerkingsdetails, waaronder de wijze waarop de betrokken raden over de uitvoering worden geïnformeerd.

---

<sup>1</sup> Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (KCWJ)

**Governance**

Deze nota biedt een bestuurlijk kader voor de governance op verbonden partijen: het samenspel van de wijze van sturen, beheersen, verantwoord en toezicht houden op verbonden partijen ten behoeve van de efficiënte en effectieve realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Dit stramien van sturen, beheersen, verantwoord en toezicht houden laat zich, met de bijbehorende instrumenten als volgt schematisch weergeven:



**Risicoanalyse verbonden partijen**

Om het financiële en bestuurlijke risicoprofiel van een verbonden partijen te bepalen dienen onderstaande vragen beantwoord en gerubriceerd te worden in onderstaande tabellen.

**Bestuurlijk risico**

Omschrijving	Laag	Gemiddeld	Hoog
Sluit het belang van de verbonden partij aan op het gemeentelijk belang?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
Heeft de gemeente invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
Is de gemeente vertegenwoordigd in het bestuur?	DB	AB	Nee
Heeft de gemeente vertrouwen in het bestuur van de verbonden partij?	Maximaal	Gemiddeld	Minimaal
Zijn er prestatieafspraken geformuleerd?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
Is er informeel contact met de verbonden partij?	Niet	Soms	Frequent

**Financieel risico**

Omschrijving	Laag	Gemiddeld	Hoog
Wat is de omvang van de financiële relatie en is deze relatie stabiel?	≤ € 500.000	€ 500.000 tot € 1.000.000	≤ € 1.000.000
Is het resultaat (structureel) positief of negatief?	Positief		Negatief
Is de financiële rekening in lijn met de begroting?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
Beschikt de verbonden partij over voldoende duurzaam eigen vermogen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
Wat is de solvabiliteit van de verbonden partij?	Laag	Gemiddeld	Hoog
In welke mate is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	gedeeltelijk	Volledig
Is de kwaliteit van het risicomangement op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Na de beantwoording en rubricering kan vervolgens het risicoprofiel bepaald worden.

		Bestuurlijk →		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel ↓	Laag	Laag	Laag/gemiddeld	Gemiddeld
	Gemiddeld	Laag/gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld/hoog
	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld/hoog	Hoog



Afwegingskader

