

Nota Verbonden partijen 2021

In gezamenlijkheid sturing geven aan samenwerken

Inhoudsopgave

Nota Verbonden partijen 2020	1
Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. Bewust kiezen	5
2.1 Verbonden partijen.....	5
2.2 PDCA cyclus: keuzes zijn niet eenmalig	5
2.3 Keuzeproces voor de juiste samenwerkingsvorm	6
3. Goed besturen.....	13
3.1 Governance verbonden partijen: risico	13
3.2 Good Governance verbonden partijen.....	14
3.3 Beleidsregels bij sturen	17
3.4 Beleidsregels bij beheersen	19
3.5 Beleidsregels bij toezicht.....	20
3.6 Beleidsregels bij verantwoorden	20
4. Evaluatie en Heroverwegingsfase.....	21
4.1 Factoren heroverwegen verbonden partij	21
4.2 Beëindiging verbonden partij	21
5. Versterk de wisselwerking.....	24
5.1. Een effectieve raad	24
5.2 Een effectief college.....	28
5.3 Een effectieve ambtelijke organisatie	28
5.4 De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen.....	32

1. Inleiding

Als gemeente werken we met anderen samen. Voor een goede uitvoering van sommige taken is dit bijna voorwaardelijk geworden. Bij andere samenwerkingsverbanden is er een wettelijke verplichting tot samenwerken, zoals de Veiligheidsregio of de GGD. Bij de meeste samenwerkingsverbanden is er zelfgekozen om samen te werken. Net als onze eigen organisatie dragen samenwerkingsverbanden bij aan het realiseren van onze lokale doelen en ambities. Samenwerkingsverbanden dienen dus een publiek belang.

De organisaties waarin wij deelnemen, onze verbonden partijen, maken voor ons beleid of voeren voor ons beleid uit. In principe zouden wij dat ook zelf kunnen doen. Er zijn verschillende redenen waarom wij een aantal van onze taken toch met goede kwaliteit door een verbonden partij laten oppakken:

- *Belang:* Via samenwerkingsverbanden kan worden samengewerkt aan beleidsuitdagingen of -doelen die gemeentegrensoverschrijdend zijn of die voor meerdere gemeenten van groot belang zijn; samenwerking versterkt de bestuurskracht.
- *Kennis:* Sommige taken vragen specialistische kennis die onze eigen organisatie niet kan bieden;
- *Kosten:* Het beleggen van taken bij een samenwerkingsverband kan efficiënter/goedkoper zijn dan de taken in de eigen organisatie te beleggen, waardoor voor minder geld minstens dezelfde (maar vaak een hogere) kwaliteit geleverd kan worden;
- *Regels:* Voor sommige beleidsterreinen is het wettelijk verplicht om een samenwerkingsverband op te richten. Daarnaast kunnen de voorgaande redenen uiteraard ook gelden.

De belangrijkste boodschap is: er valt iets te kiezen in de samenwerking en doe dat bewust. Deze nota geeft de kaders voor deze keuzeprocessen bij bestuurlijke samenwerking in afzonderlijke rechtspersonen: Voor het aangaan van de samenwerking, voor de evaluatie en voor het handelen in het samenwerkingsverband.

1.1 Begripsbepaling

Er zijn twee gangbare begrippen die veelvuldig gehanteerd worden als het gaat om sturing op verbonden partijen, *deelneming* en *verbonden partij*.

De *verbonden partij* is: "Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft." ¹ Financieel belang is: "Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt". Bestuurlijk belang is: "Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht".

Een *deelneming* is "het participeren in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap."

Een gemeentelijke deelneming (BV, NV) is dus altijd een verbonden partij maar een verbonden partij hoeft geen deelneming te zijn. Bijvoorbeeld door uitvoering van taken onderbrengen in een stichting waarbij de stichting gefinancierd wordt door een subsidie van de gemeente is geen deelneming.

In juridische zin is er onderscheid tussen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen) en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (private rechtspersonen). Voor gemeenschappelijke regelingen is de Wet gemeenschappelijke regelingen een belangrijk juridisch kader, waarin bevoegdheden van de raad en het college zijn beschreven. Voor de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is dat juridisch kader de Gemeentewet.

1.2 Leeswijzer

Deze nota biedt een leidraad voor zowel de ambtelijke organisatie als het gemeentebestuur bij het opzetten en monitoren van een samenwerkingsverband. De nota bevat kaders en richtlijnen voor het beleid ten aanzien van verbonden partijen.

In hoofdstuk 2 lichten we toe welke verbonden partijen er zijn, hoe we onze afwegingen maken om taken bij een verbonden partij onder te brengen en welke vorm die partij moet hebben.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe we de samenwerking met de verbonden partij willen inrichten. Het gaat dan om de governance: hoe vinden we dat moet worden gestuurd, beheerst, toezicht gehouden en verantwoord.

Hoofdstuk 4 gaat in op de exit beslissing.

Hoofdstuk 5 is gewijd aan hoe de gemeente het goed functioneren van de verbonden partijen op afstand kan waarborgen. Welk instrumentarium hebben we daarvoor beschikbaar en wat vraagt dat van ons.

¹ Commissie BBV: notitie verbonden partijen, 2014. Definitie volgens artikel 1 van het BBV.

2. Bewust kiezen

Verbonden partijen kunnen worden ingezet als instrument voor het behalen van gemeentelijke en maatschappelijke doelstellingen als de voor- en nadelen van dit instrument gunstig uitvallen ten opzichte van de voor- en nadelen van andere uitvoeringsinstrumenten. In dit hoofdstuk beschrijven we welke samenwerkingsvormen gekozen kunnen worden en hoe het afwegingsproces dient te verlopen. Bedenk daarbij dat keuzes niet voor eeuwig vastliggen maar dat regelmatig evaluaties dienen plaats te vinden waarna herijking wellicht noodzakelijk is.

2.1 Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn organisatievormen met eigen rechtspersoonlijkheid. Privaat zijn er vennootschappen, stichtingen en coöperaties mogelijk. Publiek onderscheidt de Wet gemeenschappelijke regelingen vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking ², waarvan alleen het Openbaar Lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie eigen rechtspersoonlijkheid hebben en als verbonden partij worden aangemerkt. Het openbaar lichaam is de meest voorkomende vorm van een gemeenschappelijke regeling, de bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere vorm. Ze worden toegelicht in het afwegingskader, paragraaf 2.3.

Woerden neemt momenteel deel aan een aantal verbonden partijen, waarover jaarlijks wordt gerapporteerd via de paragraaf verbonden partijen in de bestuurlijke P&C documenten. ³ In Woerden houden we echter bij de paragraaf verbonden partijen in de P&C documenten de wettelijke definitie van ‘verbonden partij’ niet strikt aan maar interpreteren deze ruimer. Zo zijn de U10 en Alphen-Gouda-Woerden (AGW) netwerksamenwerkingen zonder een Openbaar Lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze samenwerkingen hebben zodoende geen rechtspersoonlijkheid en kunnen geen besluiten nemen of overeenkomsten sluiten. Dat gebeurt altijd door de deelnemende leden van de netwerksamenwerking zelf. Toch zijn we gewend in Woerden ook over de U10 en AGW te rapporteren, ook al zijn het strikt genomen geen verbonden partijen, omdat deze samenwerkingen van strategisch belang voor Woerden zijn.

2.2 PDCA cyclus: keuzes zijn niet eenmalig

Het waarom van de keuze voor een verbonden partij moet in het besluitvormingsproces transparant gemaakt worden. Het is altijd een weging van voor- en nadelen bij het behartigen van publiek belang en het uitoefenen van invloed. Daarvoor hanteren we een *afwegingskader* dat hierna in paragraaf 2.3 wordt beschreven. Het is geen beslisboom, maar dient als handreiking om tot de argumentatielijn te komen voor een onderbouwde (politieke) keuze.

De toepassing van het afwegingskader en het beschrijven van de bijbehorende beleidsafwegingen stellen we verplicht bij voorstellen over de deelname aan een verbonden partij en bij verzelfstandigingen. Ook moet het afwegingskader worden toegepast bij periodieke evaluatie van

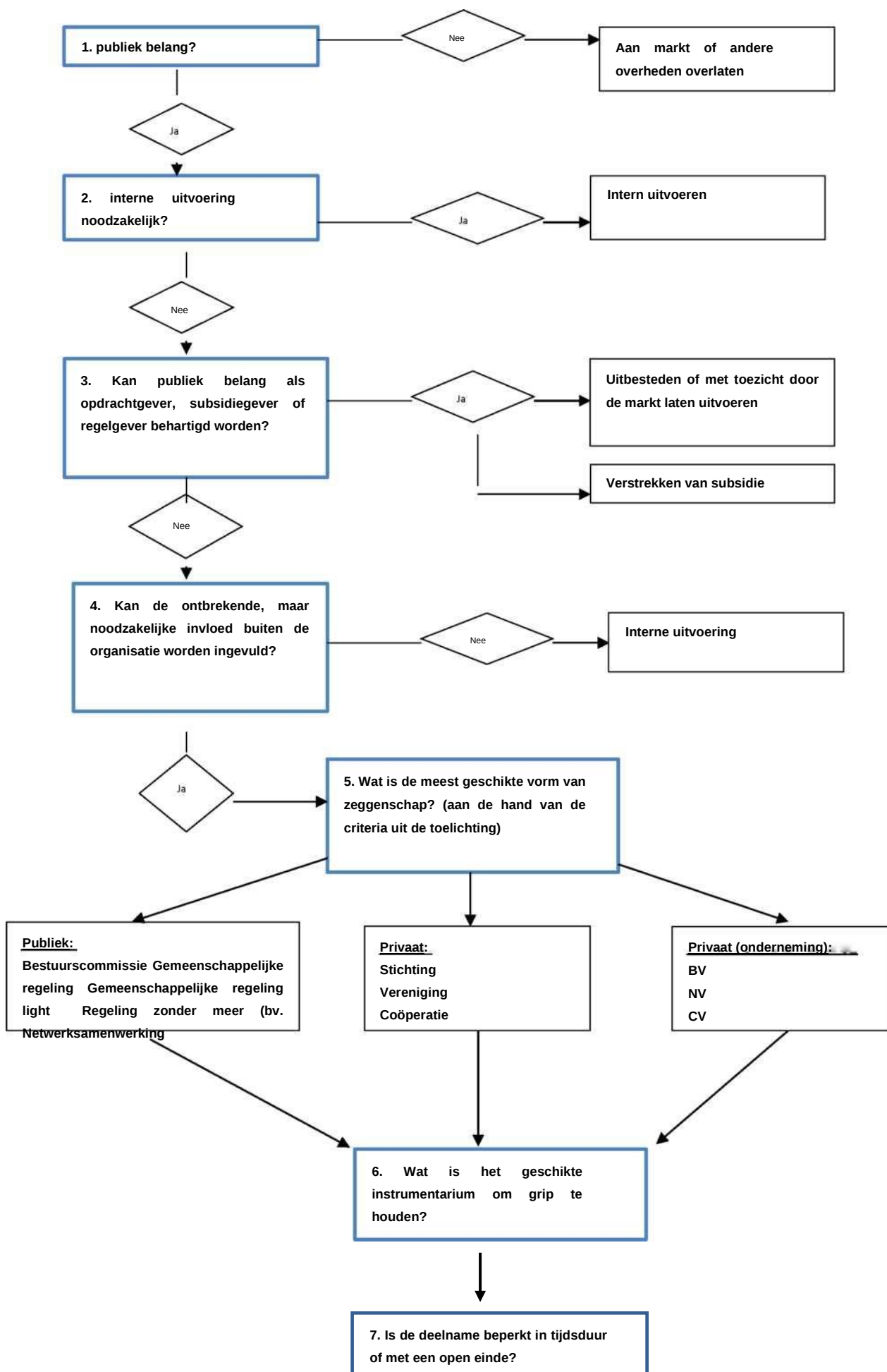
² De Regeling zonder meer, de Centrumgemeente, het Gemeenschappelijk orgaan, het Openbaar Lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie.

³ Dit dient als verplicht register verbonden partijen.

deelname aan een verbonden partij. Bij een heroverweging zal kunnen blijken dat een belang, dat bij het aangaan van de verbonden partij als publiek werd gezien, inmiddels niet meer van toepassing is. Ook zou kunnen blijken dat weliswaar een publiek belang nog steeds aan de orde is, maar dat dat in een andere vorm kan plaatsvinden. In beide gevallen zou tot uittreding of opheffing besloten kunnen worden.

2.3 Keuzeproces voor de juiste samenwerkingsvorm

De vraag of de gemeente in voorkomende gevallen een verbonden partij aan wil gaan, wordt ondersteund door een afwegingskader. Het afwegingskader kent de volgende stappen:



Stap 1: Is er sprake van een publiek belang?

Uitgangspunt is dat de gemeente alleen taken uitvoert of laat uitvoeren die voortkomen uit een publiek belang. Er is geen algemeen geldende definitie of eenduidige omschrijving van "het publiek belang" te geven. De Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid hanteert de volgende definitie: *"Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijke belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt"*.

Het gaat dus om belangen die het gemeentebestuur wil behartigen, met de gemeentelijke bevoegdheden kan behartigen en waarvoor vervolgens beleid en activiteiten worden ontwikkeld. De uit te voeren taken worden afgeleid van de politieke afweging. Dit heeft als consequentie dat de gedefinieerde publieke belangen en afgeleide taken constant in beweging zijn. Een periodieke heroverweging van het publieke belang, de publieke taak en de uitvoering daarvan is dus noodzakelijk.

Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, zal de gemeente niets doen en het aan de markt of andere overheden overlaten.

Als de gemeente wel een rol heeft, volgt stap 2.

Stap 2: Is volledige eigen interne behartiging van het publieke belang noodzakelijk?

De noodzaak om zelf de taak intern uit te voeren kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Een wettelijke verplichting een taak intern door de gemeente uit te voeren.
Bijvoorbeeld: het sluiten van huwelijken en het verstrekken van paspoorten.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te laten voeren.
- Door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet of alleen tegen hoge kosten mogelijk.

Als er geen harde noodzaak is om een taak zelf te doen zijn er andere criteria zoals kostenefficiëntie van belang voor de beoordeling om een bepaalde taak zelf uit te voeren of door derden te laten uitvoeren.

Als bij de behartiging van het publieke belang volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, zal de activiteit binnen de gemeente worden ondergebracht en door de gemeente zelf worden uitgevoerd.

Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

Stap 3: Kan de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie- of als regelgever voldoende behartigen?

In stap 3 geldt het uitgangspunt dat de publieke taak bij voorkeur door de gemeente in haar hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd moet worden, maar niet per se intern uitgevoerd hoeft te worden. Daarbij bestaan verschillende opties:

- Uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden.
Bijvoorbeeld voor sport, kunst en cultuur.
- De inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente als regelgever door middel van voorschriften inzake de uitvoering van een publieke taak en de handhaving van deze voorschriften door middel van toezicht. Bijvoorbeeld handhaving parkeerbeleid.
- Uitvoering inkopen bij externe uitvoerders op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten.
Bijvoorbeeld: goederen, bouwprojecten of diensten, in deze gevallen is sprake van een contractrelatie volgens burgerlijkrecht.

•

Van belang is dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak op de door haar gewenste condities (prijs, kwaliteit) uitgevoerd te krijgen en langs deze weg controle uit te oefenen.

Indien volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang niet noodzakelijk is en de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende kan behartigen, dan kan de taak worden uitbesteed of met toezicht door de markt worden uitgevoerd.

Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken, dan volgt stap 4.

Stap 4: Kan de ontbrekende, maar noodzakelijke, invloed door middel van zeggenschap in een rechtspersoon worden ingevuld?

Het doel van deze stap is om de onzekerheden en risico's te benoemen bij het uitsluitend inzetten van de sturingsinstrumenten van stap 3 en te beoordelen of deze door middel van zeggenschap in de rechtspersoon zijn te beperken of te voorkomen.

We kunnen twee categorieën van onzekerheden en risico's onderscheiden:

- Bij de gemeente. Bijvoorbeeld: de gemeente is in haar opdrachtgevende rol niet in staat eenduidige prestaties en resultaten te definiëren vanwege onzekerheden in het beleid.
In dit geval kunnen de risico's van het ontbreken van zeggenschap in de rechtspersoon te groot zijn.
- Bij de externe uitvoerder. Bijvoorbeeld: de externe uitvoerder is een monopolist. Een monopolie kan voor de gemeente in een opdrachtgevende rol risico's met zich meebrengen, zodat zeggenschap in de rechtspersoon wenselijk is.

De zeggenschap bestaat uit het recht tot het benoemen van een vertegenwoordiger namens de gemeente in het bestuur van de rechtspersoon (directie en RvC) of het aangaan van een deelneming door de gemeente. Als de gemeente de ontbrekende en noodzakelijke verantwoordelijkheid door middel van zeggenschap in de rechtspersoon kan invullen, volgt stap 5 en zijn er verschillende mogelijkheden door middel van een verbonden partij de publieke taak uit te voeren. Wanneer de invulling van de gewenste verantwoordelijkheid door middel van zeggenschap in een rechtspersoon niet mogelijk is, moet alsnog uitvoering door de eigen organisatie worden overwogen. Er is namelijk sprake van een publiek belang dat moet worden behartigd, hoewel volledige behartiging door de gemeente bij stap 2 niet noodzakelijk wordt geacht.

Stap 5: Wat is de meest geschikte vorm van zeggenschap?

De gemeente kan publiek en/of privaat deelnemen in Gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, verenigingen, BV's, NV's, en CV's. Het wezenlijke verschil tussen BV's en NV's enerzijds en de overige organisaties anderzijds is het begrip "risicodragend kapitaal", met aan dat kapitaal gekoppelde zeggenschap.

Een oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon is mogelijk c.q. gewenst, indien sprake is van:

1. Het behartigen van een publiek belang dat met behulp van wet- en regelgeving of overeenkomsten niet goed kan worden uitgevoerd;

2. Het initiëren van activiteiten in nauwe samenwerking met andere privaot- of publiekrechtelijke rechtspersonen die zonder deelneming niet of moeilijk van de grond komen;
3. Mogelijkheden tot kostenbesparingen.

In situaties, waarin de bovenstaande karakteristieken een pré vormen, kan een deelneming opportuun zijn. Per geval zal steeds een gedetailleerde afweging gemaakt moeten worden. Het gaat hierbij onder andere om de mate van zeggenschap van de gemeente als aandeelhouder in de rechtspersoon. De vraag of de gemeente een meerderheids- of minderheidsaandeel moet nemen is onderdeel van deze afweging. Hierbij kan ook gedacht worden aan de mogelijkheid tot het vergroten van het aandelenkapitaal in een bestaande deelneming.

De stichting als verbonden partij onderscheidt zich van de relatie met een gewone stichting. Er moet bij een stichting als verbonden partij namelijk sprake zijn van directe zeggenschap, door vertegenwoordiging in het bestuur of door met stemrecht zitting te hebben in de raad van toezicht. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan is het geen verbonden partij.

De stichtingsvorm zonder dat de zeggenschap van de gemeente is geregeld komt nog al eens voor bij verzelfstandigingen. Een van de voorbeelden daarvan is het openbaar onderwijs. De gemeente zal in dat geval andere instrumenten moeten inzetten om haar invloed aan te wenden; dit kan onder meer gaan om overleg, subsidie, opdrachtverstrekking, convenant of deelname in een toezichtorgaan zonder directe zeggenschap. Dit zijn relaties die bij stap 3 zijn bedoeld.

Zeggenschap van de gemeente in stichtingen kan desondanks wel expliciet vastgelegd worden. Welke bevoegdheden precies geregeld worden, is afhankelijk van de specifieke situatie en daarmee maatwerk. Echter, in algemene zin geldt dat telkens wanneer (aanvullende) bevoegdheden overwogen worden, de vraag gesteld moet worden of de gewenste bevoegdheden de stichtingsvorm rechtvaardigen. Immers, hoe meer invloed des te meer verantwoordelijkheid. Hoe meer verantwoordelijkheid, des te minder een privaatrechtelijke organisatievorm voor de hand ligt. Een stichting heeft immers een eigen bestuur dat volledig bevoegd is besluiten te nemen. Bovendien is de stichtingsvorm juist bedoeld om taken door de samenleving uit te laten voeren en daarbij is een beperktere invloed van de gemeente gepast.

Om tot een keuze te komen gebruiken we de volgende *standaardcriteria*:

3. *De gewenste mate van bestuurlijke afstand* (beleidsinvloed, sturingslijnen, rolverdeling).

Is het voor het bereiken van de doelstellingen voor de gemeente belangrijk om dicht op het vuur te zitten of is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk/wenselijk? Een kleine bestuurlijke afstand is gewenst wanneer een taak als kerntaak van de gemeente kan worden beschouwd en de bijbehorende bestuurlijke risico's hoog zijn. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich taken die ver af staan van de publieke taak.

2. *De focus op effectiviteit of efficiëntie* (slagkracht bestuur, prikkels voor efficiency, financieel).

Wat is de primaire doelstelling van de samenwerking: Is de doelstelling van de samenwerking primair gericht op het bereiken van beleidsmatige effecten? Dan ligt de focus op effectiviteit binnen financiële kaders. Is de primaire doelstelling vooral het efficiënt besteden van maatschappelijk geld? Dan ligt de focus op efficiëntie binnen beleidskaders. Dit is het geval wanneer er voornamelijk financiële belangen spelen of wanneer het gaat om het efficiënt uitvoeren van beleidsarme taken.

Gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen zijn in wezen elkaars tegenpolen wanneer het gaat om doelstellingen die hierbinnen best passend zijn en de directe invloed die de gemeente kan uitoefenen op het beleid van de verbonden partij. Een stichting als verbonden partij is best passend wanneer de focus van de gemeente ligt op effectiviteit binnen financiële kaders, maar een grotere

bestuurlijke afstand mogelijk is dan bij een gemeenschappelijke regeling. Dit omdat vooraf goede afspraken kunnen worden gemaakt over de invulling van dit beleid, zodat de gemeente hier niet continu bovenop hoeft te zitten. Een coöperatie is in wezen de ideale vorm wanneer de doelstellingen zowel gericht zijn op het behalen van effectiviteit als ook efficiëntie en de gemeente meer directe beleidsinvloed wil hebben dan bij een vennootschap het geval zou kunnen zijn.

Verder geldt dat hoe meer verschillende deelnemers participeren in een samenwerkingsverband hoe minder feitelijke zeggenschap iedere deelnemer feitelijk heeft dan wanneer er bijvoorbeeld maar twee deelnemers zijn.

Met de eerste twee criteria wordt de eerste voorkeur bepaald. Vervolgens wordt bezien of bij het aangaan van een verbonden partij ook andere factoren een rol spelen, zoals bijvoorbeeld fiscaliteit, juridische factoren als aanbestedingsrecht, wensen van andere deelnemers en de reeds bestaande situatie. Hierbij past ook het in beeld brengen van de ambtelijke consequenties en gewenste ambtelijke relaties. Met deze aanvullende informatie en inzichten wordt de uiteindelijke keuze beargumenteerd.

Vormen van publiekrechtelijke samenwerking⁴

De verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling verschillen qua zwaarte en mate van zelfstandigheid of slagkracht.

Openbaar lichaam

Dit is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Het bestuur van zo'n gemeenschappelijke regeling kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en personeel in dienst nemen. Deze variant komt in de praktijk het meest voor. Met uitzondering van enkele wettelijke uitzonderingen kunnen alle gemeentelijke taken en bevoegdheden worden overgedragen. Er is sprake van een voorgeschreven, gelede bestuurlijke structuur: algemeen en dagelijks bestuur.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) onderscheidt zich van een openbaar lichaam door het hebben van een enkelvoudig, ongeleed bestuur. Er is wel rechtspersoonlijkheid. Een dergelijke beheersvorm kan alleen

⁴De Wgr onderscheidt meer samenwerkingsvormen maar deze hebben geen rechtspersoonlijkheid:

- a) Gemeenschappelijk orgaan | Dit is een lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet zelfstandig opereren in het private verkeer en geen personeel in dienst nemen. Deze vorm is met name geschikt als overlegorgaan tussen gemeenten. Een dagelijks bestuur is niet verplicht. Vanwege het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid wordt niet het gemeenschappelijk orgaan, maar de deelnemende gemeenten gebonden aan de effecten van de besluitvorming.
- b) Centrumgemeente | De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. Er is geen sprake van een zelfstandige juridische, organisatorische eenheid. De bestaande gemeentelijke besluitvormingsstructuren van de afzonderlijke gemeenten blijven intact.
- c) Regeling zonder meer | Dit is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. De tegenwoordig populaire netwerksamenwerkingen zijn een voorbeeld van een regeling zonder meer.

worden ingesteld bij gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend colleges deelnemen. Een BVO is bedoeld voor samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering (PIOFIACH2) en uitvoerende taken (zonder beleidscomponent).

3. Goed besturen

Als de gemeente deelneemt aan een verbonden partij zet zij zich in als goed bestuurder daarvan. Dit hoofdstuk gaat erover wat dat voor de gemeente inhoudt. We werken dat uit aan de hand van het veel gebezigde begrip governance. *Governance* omvat processen, gewoontes, beleid, wetten en regels die van betekenis zijn voor de manier waarop mensen een organisatie sturen, besturen, beheersen en controleren. Governance heeft ook betrekking op de relaties tussen de verschillende actoren (stakeholders) en de doelen van de organisatie. In deze tijd van toenemende complexiteit in de samenleving en de grotere schaal waarop veel organisaties werken is er een groeiende behoefte aan verantwoording en transparantie.

Good governance staat voor het bewaken en toepassen van ethisch geïnspireerde waarden; integriteit, recht doen aan de belangen van alle stakeholders, maatschappelijk ondernemen, toepassing van overeengekomen regels en codes. Als de keuze voor de verbonden partij vast staat, moet bepaald worden hoe de gemeente grip (d.m.v. good governance) kan houden op de verbonden partij. Hoe meer risico de gemeenten loopt, des te belangrijker het is om grip en zicht op de verbonden partij te hebben. In dit hoofdstuk werken we ons toetsingskader uit voor een werkbare praktijk.

3.1 Governance verbonden partijen: risico

Welk palet aan instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om goed te kunnen sturen, beheersen, toezicht houden en te zorgen voor een goede verantwoording? Welke passend zijn is mede afhankelijk van het risicoprofiel van de gekozen rechtsvorm. Elke gekozen rechtsvorm heeft een ander risicoprofiel. Hoe hoger het risico hoe belangrijker goede governance is.

Bij stichtingen - met gemeentelijke zeggenschap - lopen gemeenten uitsluitend risico over de aan de stichting verstrekte middelen en zijn bestuurders alleen aansprakelijk wanneer er sprake is van wanbeleid.

Het risicoprofiel van vennootschappen en PPS'en is, vergeleken met een stichting, hoger. In principe wordt voor een PPS gekozen om tot risicodeling te komen. Bij een PPS is tevens sprake van een private partij met eigen doelstellingen.

Financieel loopt een gemeente bij een PPS alleen risico over het geïnvesteerde vermogen. Bij een vennootschap/PPS is dit bedrag, vergeleken met een stichting, relatief hoog vanwege de activiteiten die in de vorm van een vennootschap worden geëxploiteerd.

Gemeenschappelijke Regelingen kenmerken zich door een hoog risicoprofiel. Vooral het financiële risico is groot. Gemeenten zijn namelijk volledig financieel aansprakelijk voor de Gemeenschappelijke Regeling. Wel is het zo dat de gemeente slechts proportioneel hoeft op te draaien voor tekorten.

3.2 Good Governance verbonden partijen

Goed bestuur houdt in dat er een hechte samenhang moet zijn tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. De gemeente wil dat partijen de besturing en beheersing van de taakuitvoering zodanig hebben ingericht of inrichten) dat:

- Op basis van met de gemeente (en met eventuele andere partners) gemaakte afspraken richting wordt gegeven aan realiseren van beleidsdoelen (*sturen*);
- maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd zodat de bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat (*beheersen*);
- informatie wordt verschaft over de taakuitvoering (*verantwoorden*);
- waardoor de gemeente (en eventuele andere partners) in staat gesteld wordt om te toetsen dat de beleidsdoelen worden gerealiseerd en ook dat de taakuitvoering aan specifiek gestelde eisen voldoet (*toezicht houden*)

De mate van invloed kan per verbonden partij overigens erg verschillen wat gevolgen heeft voor de governance. Er kan sprake zijn van een zeer geringe invloed via een belang in aandelen zoals in de BNG. Er kan sprake zijn van een meer directe invloed bij bijvoorbeeld bij deelneming in AB's of DB's van gemeenschappelijke regelingen (zoals bij de VrU of ODrU of zelfs bij deelneming in allebei, zoals in het geval van Ferm Werk). Tot slot kan er sprake van slechts 'politieke' invloed, zoals in het geval van netwerksamenwerkingen, waar de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen bij de afzonderlijke colleges en raden van de deelnemende gemeenten blijft liggen en er dus geen 'deelneming' in de strikte zin van het woord is (aangezien er geen bevoegdheid wordt gedeeld).

Het governance instrumentarium wordt in de navolgende schema's overzichtelijk gepresenteerd voor vier vormen van verbonden partijen: gemeenschappelijke regeling, de stichting, de coöperatie en de vennootschap. Het is overgenomen van de Delftse rekenkamer.

Aandachtspunten bij de inrichting governance voor 4 vormen verbonden partij (bron Delftse Rekenkamer):

		GR Lichaam (Openbaar)	Stichting zeggenschap (met)	Coöperatie	BV/NV
Veel vs weinig bestuurlijke afstand bij uitvoering gewenst		Directe bestuurlijke invloed Rolvermenging	Directe bestuurlijke invloed Rolvermenging	Indirecte bestuurlijke invloed Afstand	Indirecte bestuurlijke invloed Afstand
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		Effectiviteit	Effectiviteit	Combinatie mogelijk	Efficiëntie
Sturen	Koers	Duidelijk gezamenlijke (meerjaren) doelstelling formuleren.	In statuten vastgelegd doel is in lijn met gemeentedoel.	Gezamenlijk tot een koers komen en deze vastleggen in statuten.	Koersbepaling via AvA (zeer beperkt) en eventueel via RvC. In statuten vastleggen dat koers bepalende onderwerpen aan AvA worden voorgelegd.
	Planning & control cyclus	Loopt mee in de gemeentelijke P&C-cyclus.	Aansluiten van verantwoordingsmomenten op gemeentelijke P&C-cyclus. Deze vastleggen in de statuten.	Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus.	Aansluiten van verantwoordingsmomenten op Gemeentelijke P&C-cyclus.
	Informatie voorziening /afspraken	Sturen door afspraken (bestuursbesluit) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.	Sturen door afspraken (overeenkomst of contract) op bijdrage aan beleidsdoelstellingen binnen financiële kaders. Realisatie-afspraken op beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van	Sturen door afspraken aan beleidsdoelstellingen en financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering). Realisatie van zakelijke afspraken op harde prestatie-indicatoren en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen.	Sturen door afspraken op financiële doelstellingen (te leveren prestaties en bijbehorende financiering) binnen beleidskaders. Realisatie-afspraken op harde prestatie-indicatoren binnen kwaliteitskaders.
		GR Lichaam (Openbaar)	Stichting zeggenschap (met)	Coöperatie	BV/NV
Beheerssen	Bestuurlijke rollen	Duidelijke afspraken op basis van bestuursbesluit (opdrachtgeverrol). Stemmen in AB over inhoudelijke koers vanuit opdrachtgeverrol en over governance en financiën vanuit eigenaarsrol (extra attentie bij minderheidspositie). Ingrijpen kan direct door bijvoorbeeld terugroepen van door de gemeente aangewezen	Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). Eigenaarsrol invullen vanuit stichting Ingrijpen door aanwenden bestuursinvloed en sturen op afspraken in overeenkomst.	Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol). Stemmen in algemene ledenvergadering over de inhoudelijke koers van de coöperatie vanuit opdrachtgeverrol. Stemmen in algemene ledenvergadering over de governance en financiële onderwerpen vanuit eigenaarrol. Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en inhoudelijk stemmen op de AVL.	Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (opdrachtgeverrol) Stemmen in AvA in de vennootschap (eigenaarrol). Ingrijpen door hard sturen op contractmanagement en afwijkingen op gemaakte afspraken.

	<i>Mogelijkheid en tot ingrijpen</i>	Zorg voor beïnvloedingsinstumenten ten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). Vastleggen van mogelijkheden tot uitreden en financiële consequenties hiervan	Zorg voor beïnvloedingsinstumenten ten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). Vastleggen van voorwaarden van financiering. Afspraken over tekorten, eventuele garanties etc.	Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit en beleidsmatige kaders). Zorg afspraken over beëindiging lidmaatschap en de financiële consequenties hiervan.	Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan bandbreedtes van afwijkingen (financiën en kwaliteit) en beleidsmatige kaders. Maak bij contractonderhandeling en duidelijk wat de looptijd is van het contract en wat de financiële consequenties zijn wanneer het contract
		GR Lichaam) (Openbaar	Stichting zeggenschap) (met	Coöperatie	B V/NV
Verantwoorden	<i>Inhoud</i>	Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.	Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's.	Zorg voor tussentijdse rapportages over realisatie van zakelijke afspraken op harde KPI's en de bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleiden financiële risico's.	Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van op harde KPI's en financiële risico's.
	<i>Beoordeelen succes /afwijkingen</i>	Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties.	Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties.	Rapportages geven inzicht in afwijkingen zowel t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële afspraken en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van Beleidsevaluaties en benchmarks om te vergelijken met de markt.	Rapportages geven inzicht in afwijking t.o.v. de financiële afspraken en de beleidmatige kaders en de verklaringen hiervoor. Periodiek gebruik maken van benchmarks om te vergelijken met de markt.
		GR Lichaam) (Openbaar	Stichting zeggenschap) (met	Coöperatie	B V/NV
Toeziht houden	<i>Onafhankelijk toezicht</i>	Structuur levert gevaar op 'dubbele petten' op. Toezihtrol Algemeen Bestuur formaliseren Extra aandacht inrichting toezicht en (financial) control is noodzakelijk.	Geen standaardrol voor toezicht vastgesteld. Toeziht eventueel formaliseren via Raad van Toeziht in statuten.	Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of raad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen.	Scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of daad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen.
	<i>Informatie toe Zicht</i>	Er worden rapportages opgesteld door toezichthouders (intern en extern) en deze zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in AB / internal control wordt	Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar (vastgelegd in statuten. Functioneren van toezichthouders in RvT wordt geëvalueerd.	Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in RvC/auditcommissie wordt geëvalueerd.	Rapportages van toezichthouders (intern of extern) zijn vrij beschikbaar. Functioneren van toezichthouders in RvC/auditcommissie wordt geëvalueerd.

3.3 Beleidsregels bij sturen

Bij *sturen* gaat het over onze vertegenwoordiging in besturen en het aansprakelijkheids- en beloningsbeleid.

3.3.1 Vertegenwoordiging

Het vertegenwoordigingsbeleid dient te passen past binnen de afgesproken rolverdeling tussen college en raad:

Verbonden partijen zijn de primaire aangelegenheid van het College (art. 160 Gemeentewet). Binnen de duale verhoudingen zijn er mogelijkheden voor het afvaardigen van raadsleden in besturen bij verlengd bestuur (gemeenschappelijke regelingen). De volgende punten zijn daarbij in ogenschouw te nemen:

- *Mogen*: Het kan niet overal. In een enkel geval staat de wet het niet toe (veiligheidsregio, bedrijfsvoeringsorganisatie). In veel gevallen is er een collegeregeling gevormd, waarin is bepaald dat alleen collegeleden kunnen worden afgevaardigd. Om raadsleden te laten deelnemen aan het bestuur moet gekozen worden voor een gemengde regeling.
- *Willen*: Wil de raad bevoegdheden overdragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Hoe kan vermenging van de bestuurlijke en toezichthoudende rol worden voorkomen. Zijn er wellicht andere oplossingen voor versterking van raadsbetrokkenheid en democratische legitimering, zoals extra eisen aan de informatievoorziening en tussentijdse verantwoording.

We hanterende volgende regels voor de gemeentelijke vertegenwoordiging in het bestuur van een *gemeenschappelijke regeling*:

- Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsrijke en beleidsarme gemeenschappelijke regelingen. Bij beleidsrijk draait het om bestuurskracht om beleidsmatig andere partijen te beïnvloeden. Bij beleidsarm ligt het accent op de uitvoering van taken, in de gemeenschappelijke regeling wordt geen beleid geformuleerd. De raad stelt de concrete indeling vast op voorstel van het college in de paragraaf verbonden partijen
- Zowel raadsleden als collegeleden kunnen deelnemen aan het Algemeen Bestuur van een beleidsrijke gemengde Gemeenschappelijke Regeling.
- Alleen collegeleden kunnen deelnemen aan het Algemeen Bestuur van een beleidsarme, uitvoerende Gemeenschappelijke Regeling
- Alleen collegeleden kunnen de gemeente vertegenwoordigen in het Dagelijks Bestuur van een Gemeenschappelijke Regeling. Deze leden kunnen zich slechts laten vervangen door ander leden van het college.
- De raad benoemt op voordracht van het college de gemeentelijke vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur van een Gemeenschappelijke Regeling.

We hanteren de volgende regels voor de gemeentelijke vertegenwoordiging in *vennootschappen (NV, BV)*:

- Er is geen eigen gemeentelijke vertegenwoordiging in het toezichtsorgaan van een vennootschap (Raad van Commissarissen). Mogelijk wordt namens de gemeente een externe deskundige aangesteld.
- Een aanvullende beleidslijn is, dat ex-wethouders de eerste twee jaar na hun vertrek uit het college niet in aanmerking kunnen komen om als gemeentelijke vertegenwoordiger te worden aangewezen.

- Collegeleden vertegenwoordigen de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van een vennootschap.

Bij het regelen van de gemeentelijke zeggenschap in *stichtingen, verenigingen en coöperaties* hanteren we de volgende regels:

- Er is geen eigen gemeentelijke deelname aan het bestuur. Wel is het gewenst dat namens de gemeente een externe deskundige als vertegenwoordiger wordt aangesteld.
- Ook hier geldt dat ex-wethouders de eerste twee jaar na hun vertrek uit het college niet in aanmerking komen om als gemeentelijke vertegenwoordiger te worden aangewezen.
- collegeleden kunnen lid zijn van een Raad van Toezicht.

3.3.2 Aansprakelijkheid

Voor een behoorlijke vervulling van de bestuurstaak zijn de bestuurders gezamenlijk verantwoordelijk. Wanneer ernstige verwijtbaarheid bij de vervulling van de bestuurstaak wordt aangenomen, wordt dit het hele bestuur als collectief aangerekend en zijn de bestuurders voor de tekortkoming hoofdelijk aansprakelijk. De individuele bestuurder kan zich hiervan bevrijden (disculperen) door het leveren van het bewijs dat hem geen schuld treft, omdat de tekortkoming niet aan hem te wijten is en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden.

Voor aansprakelijkheid van bestuurders moet dus sprake zijn van een ernstige tekortkoming, waartoe te rekenen zijn onbehoorlijke taakvervulling of wanbeleid, het niet voldoen aan de administratieplicht of de publicatieplicht van de jaarrekening. Ook kan de bestuurder persoonlijk aansprakelijk zijn voor een onrechtmatige gedraging.

In de bedrijfspraktijk is het gebruikelijk dat de organisatie waarvoor iemand zitting neemt in het bestuur zorgdraagt voor een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Dit is ook uitgangspunt voor de organisaties waar de gemeente Woerden aan deelneemt.

3.3.3 Beloning

Het uitgangspunt van de gemeente voor de beloning van bestuurders van verbonden partijen is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).⁵

We kijken daarbinnen ook naar de vergelijkbaarheid in markt. Zo kan bij een verbonden partij de beloning in de praktijk lager liggen dan de WNT, bijvoorbeeld omdat het om een relatief kleine organisatie gaat.

NV's en BV's zonder publiekrechtelijke bevoegdheden die een op winst gerichte onderneming drijven vallen niet onder de reikwijdte van de WNT. Hierbij is ons uitgangspunt dat hoe 'publieker' de verbonden partij is, hoe meer de beloning van de bestuurders moet zijn afgestemd op genormeerde beloningen in de (semi) publieke sector.

Ondernemingen als de BNG zijn overwegend publiek, maar concurreren ook met de markt. Voor deze categorie sluiten we aan bij de zogenaamde representatieve arbeidsmarktreferentiegroep.⁶ Ondernemingen als Eneco opereren in een competitieve omgeving. Uiteraard is met hun activiteiten een publiek belang gemoeid (reden voor het inoverheidshanden zijn van (een deel van hun aandelen), maar het zijn

⁶Jaarlijks worden de maxima aangepast bij ministeriële regeling (geïndexeerd). In 2017 is het algemene maximum € 181.000 inclusief belaste kostenvergoedingen en pensioenbijdrage werkgever. Voor zorginstellingen, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en cultuur gelden sectorale normen.

⁷ In 2008 heeft het Rijk als bovengrens voor deze categorie € 350.000 genoemd.

onmiskénbaar commercieel georiénteerde organisaties. Soms concurreren ze zelfs met grote buitenlandse bedrijven. Dit is voor ons reden om voor beloningen binnen deze categorie niet met de WNT-norm te werken. De WNT norm is echter wel het ijkpunt(denk hierbij aan bv 2 maal de WNT norm).

Bij de overige onderdelen van het beloningsbeleid sluiten we aan bij het rijksbeleid voor beloningen bij staatsdeelnemingen:

- waar mogelijk zullen in de variabele beloning van bestuurders financiële prikkels voor het behalen van publieke doelstellingen worden ingebouwd;
- de korte termijn variabele beloning kent een tijdshorizon van één kalenderjaar;
- de lange termijn variabele beloning kent een tijdshorizon van vier jaar, is gekoppeld aan de benoemingstermijn van de bestuurder en wordt na vier jaar mogelijk opnieuw opgesteld. Dit bevordert de betrokkenheid van de bestuurder aan de lange termijn doelstellingen;
- alle variabele beloningsdoelstellingen worden afgeleid uit het lange termijn strategisch plan en zijn dusdanig dat twee keer betalen voor dezelfde prestatie, namelijk via vaste en variabele beloning niet kan voorkomen;
- alleen een zichtbare en meetbare, geleverde prestatie leidt tot uitbetaling van een variabele beloning. De variabele beloningsdoelstellingen zijn realistisch en uitdagend;
- de beloningsontwikkeling van het bestuur van de onderneming volgt in beginsel die van de werknemers;
- een eventuele vertrekpremie is gemaximeerd op één jaarsalaris;

3.4 Beleidsregels bij beheersen

Bij *beheersen* is het vooral van belang goede afspraken te maken over de rolverdeling van bestuurders. We weten uit de praktijk dat de inhoud vaak prevaleert, maar het is ook van belang te letten op de continuïteit van de organisatie.

Bij gemeenschappelijke regelingen willen we ervoor zorgen twee rollen bestuurlijk te beleggen bij verschillende collegeleden (functionele scheiding): de eigenaarsrol en de opdrachtgevers rol.

De rol als eigenaar omvat:

- Formuleren van kaders voor de Verbonden Partij (de governance);
- De bepaling van de taak van de organisatie en de strategische ruimte, onder andere investeringsruimte en doelmatigheidseisen;
- Verantwoordelijk voor de realisatie binnen gestelde kaders;
- Bewaken van de continuïteit van de Verbonden Partij, door een zodanige voorziening van middelen van de organisatie dat zij goed kan functioneren (alle PIOFHA middelen, inclusief het werkgeverschap);
- Bewaken van het financiële belang in de Verbonden Partij;
- Beheersen van de risico's.

De rol als opdrachtgever houdt in:

- Formuleren van de te leveren producten/diensten;
- Afspraken maken over de levering (contract);
- Bewaken van kwantiteit en kwaliteit van de levering;
- Bewaken prijsstelling;
- (Periodieke) evaluatie uitbestede diensten binnen de kaders van de eigenaar

Bij vennootschappen geldt:

- Duidelijke afspraken op basis van overeenkomst of contract (rol opdrachtgever)
- Stemmen in Algemene vergadering van aandeelhouders bij een vennootschap (rol eigenaar).

3.5 Beleidsregels bij toezicht

Toezicht is een functie die vooral binnen de verbonden partij goed, dat wil zeggen zo onafhankelijk mogelijk, moet zijn belegd. Bij gemeenschappelijke regelingen ligt de toezichtrol feitelijk bij het Algemeen Bestuur. Deze rol moet geformaliseerd zijn of worden richting Dagelijks Bestuur.

Bij vennootschappen is onafhankelijk toezicht essentieel. We letten op de scheiding van rollen van bestuurders en ambtenaren als opdrachtgever en als lid van de raad van bestuur of raad van commissarissen waar ze de vennootschap vertegenwoordigen.

3.6 Beleidsregels bij verantwoorden

Verantwoorden is de spiegel van sturen. Bij *verantwoorden* passen goede afspraken over (tussentijds) rapporteren op doelbereik of prestaties, afhankelijk van het type verbonden partij. Gemeenschappelijke regelingen moeten zorgen voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van beleidsrisico's. Vennootschappen voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie gebaseerd op harde KPI's en financiële risico's.

De gemeente is zelf ook aan zet om vanuit de toezichtrol eisen te stellen aan de informatievoorziening. Naast de frequentie is daarbij de kwaliteit van de informatie van belang. De toepassing van prestatienormen en de transparantie van de opbouw van risico's zijn onderwerpen waarop getoetst wordt.

We kiezen bij gemeenschappelijke regelingen om dat in samenwerking met de andere deelnemende gemeenten te doen. Een van de instrumenten daarvoor is een gemeenschappelijke Kaderbrief van de colleges van B&W. Deze aanpak maakt het ook mogelijk de werkwijze van de verschillende verbonden partijen te vergelijken en van elkaar te leren.

4. Evaluatie en Heroverwegingsfase

Over het algemeen geldt dat wij een relatie in een verbonden partij aangaan voor onbepaalde tijd. Dat betekent echter niet dat wij deze relatie stilzwijgend voortzetten. Een relatie in een verbonden partij vergt ook een kritische blik op deze relatie. Dit betekent in ieder geval dat de Nota verbonden partijen één keer per vier jaar wordt geëvalueerd door de gemeenteraad en zo nodig opnieuw wordt vastgesteld.

4.1 Factoren heroverwegen verbonden partij

Er zijn mogelijke veranderingen die per definitie een heroverweging van de aangegane relaties inhouden. Ten aanzien van de volgende veranderingen vindt er in ieder geval een actieve heroverweging plaats:

- Een wijziging van de doelstellingen van een verbonden partij;
- Een wijziging in het voortbestaan als gevolg van een fusie of integratie;
- Een wijziging in de verbonden partij als gevolg van een uittreding van één van de deelnemende partijen;
- Een wijziging van de doelstellingen van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

Daarnaast is in een situatie dat herhaaldelijk de (financiële) doelstellingen niet worden behaald, een evaluatie aan te raden.

Het college informeert de gemeenteraad actief over mogelijke veranderingen binnen de verbonden partijen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen informatie door het college aan de raad wordt aangeboden en informatie die door de verbonden partij rechtstreeks aan de raad wordt voorgelegd. Het college deelt bij dit agendapunt actief informatie en de raadsleden kunnen tegelijkertijd informatie vragen aan collegeleden. Het college en de gemeenteraad hebben gezamenlijk de afspraak gemaakt om de informatie actief te delen.

4.2 Beëindiging verbonden partij

Het beëindigen van deelname aan een verbonden partij verdient een zorgvuldige voorbereiding. De beëindiging kan immers financiële consequenties hebben. Het college informeert de gemeenteraad vroegtijdig over een voornemen tot beëindiging.

Beëindiging gemeenschappelijke regeling. In de gemeenschappelijke regeling van een verbonden partij zijn bepalingen opgenomen over wijziging, opheffing en uittreding. Het college informeert de gemeenteraad op welke wijze aan deze bepalingen wordt voldaan. In de meeste gevallen is toestemming van de gemeenteraad vereist. Het college legt een conceptvoorstel tot uittreding voor aan de gemeenteraad met het verzoek tot het verlenen van toestemming. De gemeenteraad neemt in die gevallen een besluit tot het al dan niet verlenen van toestemming. Het college neemt vervolgens het besluit tot uittreden, wijzigen en opheffing van een verbonden partij.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij wordt de samenwerkingsrelatie vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. In de gemeenschappelijke regeling kunnen de deelnemers een artikel opnemen waarin een einddatum van de regeling staat, eventueel met een mogelijkheid om te verlengen.

Op de opgenomen einddatum houdt de samenwerkingsrelatie van rechtswege op. Hiervoor hoeven de deelnemers niets te doen. Ook kan een einddatum gekoppeld zijn aan een evaluatiemoment waarop alle deelnemers kijken of zij met de opgezette samenwerkingsvorm willen doorgaan en hoe. Als alle deelnemers besluiten de gemeenschappelijke regeling te beëindigen, vindt liquidatie plaats naar de regels zoals opgenomen in de regeling. Mocht echter één of enkele deelnemers niet verder willen gaan met deze vorm van samenwerking, dan dienen de overblijvende deelnemers gecompenseerd te worden. Uit recente jurisprudentie blijkt dat de schadeloosstelling richting andere deelnemers maximaal vijf keer de jaarlijkse deelnemersbijdrage bedraagt, waarbij eventuele positieve baten binnen de verbonden partij in mindering mogen worden gebracht.

Beëindiging private verbonden partij. Het college beëindigt de relatie met een private verbonden partij niet eerder dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. Het college geeft de gemeenteraad een termijn voor het indienen van wensen en bedenkingen. De raad maakt de wensen en bedenkingen schriftelijk kenbaar, dan wel laat ze opnemen in de notulen door de raadsgriffier. Na ontvangst van de reactie van de gemeenteraad neemt het college een besluit tot het beëindigen van de relatie.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen dienen de bestuurlijke afspraken over een eventuele exit-strategie te worden vastgelegd in statuten of andere documenten met een juridisch gelijkwaardige status. Voor een exit en het zich terugtrekken uit een privaatrechtelijke partij staat veelal de volgende procedure in de statuten aangegeven:

Verzoek: Het voornemen tot uittreden van de gemeente moet aan de raad van commissarissen (RvC) kenbaar worden gemaakt.

Uitvraag: RvC zendt het verzoek door aan de overige deelnemers met de vraag of deze belangstelling hebben voor de aangeboden aandelen.

Voorstel: Daarna doet de RvC een voorstel aan de algemene aandeelhoudersvergadering (AvA). Het voorstel kan zijn de inname van de aandelen door de betreffende N.V. of B.V. zelf. Bij geen gegadigden, moet de RvC komen met een alternatief voorstel.

Bovenstaande procedure betekent nog niet dat de verkoop van aandelen direct slaagt. Bij belangstelling van de overige aandeelhouders vindt onderhandeling over de verkoopprijs plaats. Omdat het geen 'gewone' verkoop is van aandelen, maar het aanbod beperkt blijft tot de overige aandeelhouders, geldt hier niet de marktwerking en prijsvorming. Een andere aandeelhouder is dan ook vaak niet geneigd de intrinsieke marktwaarde van de aangeboden aandelen te betalen of wil de aandelen slechts overnemen om niet. Als de gemeente op dit laatste aanbod zou ingaan, betekent dit dat de waarde van de aandelen afgeboekt dienen te worden binnen de provinciale begroting.

Een mogelijk alternatief tot verkoop van aandelen zou kunnen zijn, dat bij het aantreden van het college de lijst met verbonden partijen wordt doorgenomen en daarbij bepaald wordt welke partij geen gemeentelijk belang meer dient. Vervolgens kunnen de aandelen te koop worden aangeboden. Lukt het niet om deze te verkopen, dan zullen deze in 4 jaar worden afgeschreven waarbij ze jaarlijks worden aangeboden tegen de lagere prijs (- 25%). Mocht er binnen de periode geen belangstelling bestaan voor deze aandelen, dan zouden de aandelen na 4 jaar om niet kunnen worden weggedaan aan de N.V./B.V. of andere gegadigden.

Een derde mogelijkheid is de aandelen in een N.V./B.V. in portefeuille houden. Er bestaat dan geen actieve rol vanuit de gemeente om de aandeelhoudersvergadering voor te bereiden en er wordt geen advies gegeven. Jaarlijks wordt uitsluitend de intrinsieke waarde bepaald in het kader van de jaarrekening en de begroting. Per situatie dient beoordeeld te worden welk van de bovenstaande drie opties tot verkoop van de aandelen het meest wenselijk is.

5. Versterk de wisselwerking

In meerdere rapporten komt nu het begrip 'schakelkracht' naar voren als kerncompetentie van de overheid.⁷ Dit is een belangrijke reden om samenwerkingsverbanden aan te gaan in wisselende vormen. Echter, het aangaan van een verbonden partij leidt tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente.

De raad komt in de rol van controleur van het college meer op afstand te staan. Het college beschikt niet langer over de mogelijkheid om direct in te grijpen in de taakuitvoering door de ambtelijke organisatie. En de rol van de ambtelijke organisatie verandert van uitvoerder in opdrachtgever. Dit alles heeft als gevolg dat de gemeente op een andere manier de sturing en controle moet vormgeven. En dat is in de praktijk niet eenvoudig.⁸ Met name de wezenlijke inhoudelijke betrokkenheid van raadsleden bij de werkzaamheden van verbonden partijen is vaak nog te beperkt.

In hoofdstuk 3 hebben we de richtlijnen beschreven (hard controls). In dit hoofdstuk 4 kijken we naar de randvoorwaarden om effectief te zijn in de samenwerking met en het toezicht op de verbonden partijen (soft controls).

We beginnen met het belichten van de rol van de Raad. De rol van de gemeentelijke organisatie beschouwen we vervolgens in het verlengde daarvan, mede om de goede randvoorwaarden te scheppen. Het accent ligt in dit hoofdstuk op publieke samenwerking door gemeenschappelijke regelingen.

5.1. Een effectieve raad

Een van de doelstellingen van het invoeren van het dualisme was het aanbrengen van een scheiding in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de raad en het college. De raad is het orgaan dat de kaders stelt en daarmee bepaalt *wat* de gemeente wil bereiken. Welke politieke doelstellingen wil de raad de komende periode realiseren, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten zijn de bijbehorende vragen. Het college is het orgaan dat vervolgens bepaalt *hoe* dit gebeurt: welke instrumenten zet het college in om de doelstellingen te realiseren. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een verbonden partij. Omdat het bij verbonden partijen dus alleen gaat om de uitvoering van beleid is het college het bestuursorgaan binnen de gemeente dat verantwoordelijk is voor de relaties met verbonden partijen. Over de uitvoering legt het college verantwoording af aan de raad, zowel over de uitvoering zelf als over de (relatie met) de verbonden partij. Dit onderscheid is ook bepalend voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen. Het is de gemeenteraad die door middel van kaderstelling bepaalt welke doelstellingen de gemeente wil bereiken. De raad bepaalt daarmee *wat* de gemeente wil. Dat dit vaak gebeurt aan de hand van voorstellen van het college doet daar niets aan af; het staat de raad immers vrij om de voorstellen wel of niet (gewijzigd) over te nemen.

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. De kaderstellende rol komt voor verbonden partijen op twee manieren tot uitdrukking. Ten eerste stelt de raad de algemene kaders vast voor hoe de

⁷ Overheden kunnen grote maatschappelijke uitdagingen niet of nauwelijks alleen oppakken.

Effectief opereren in onze netwerkmaatschappij betekent dat de kerncompetentie van de overheid ligt in 'schakelkracht': het vermogen om op wisselende schalen en met wisselende partners maatschappelijke effecten te bereiken.

⁸ Moeite met afstand, Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag 2016. Raad voor het openbaar bestuur: Wisselwerking; Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. December 2015.

gemeente Woerden omgaat met verbonden partijen. Ten tweede stelt de raad de doelstellingen op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen vast. Dat betekent dat voor de controlerende rol de politieke discussie zich kan toespitsen op de vraag of het werken met de verbonden partij een goede manier is om de beleidsdoelen te behalen en of het college zich daarbij goed van zijn taak kwijt. Belangrijke beleidswijzigingen van de verbonden partij zullen dan ook aan de raad moeten worden voorgelegd.

De gemeenteraad heeft formele invloed op verbonden partijen. De bevoegdheden van de Raad omvatten:

- Toetreding, wijziging, uittreding of opheffing GR/NV/BV
- Vaststellen regeling; inclusief verplichte onderdelen over inlichtingen en verantwoording
- Aanwijzen leden AB
- Zienswijze op ontwerpbegroting
- Jaarrekening ter kennisname
-

De materiële invloed van de raad kan groter zijn maar kent zijn dilemma's in het regionaal samenwerken. Belangrijke is de vraag naar democratische legitimiteit van verbonden partijen. Daaronder verstaan we de mate de raad beter richting kan geven aan het overheidsoptreden via de verbonden partijen en ook in staat is dat te controleren.

Een raads cultuur met de volgende kenmerken kan een goede stap zijn naar effectievere sturing en effectiever toezicht: regionaal samenwerken, focus aanbrengen, ruimte voor gesprek. Dat wordt hierna toegelicht.

Meer concreet heeft de raad de volgende sturingsinstrumenten:

Algemene informatie- en verantwoordingsplicht

Het college heeft de algemene plicht de raad juist, tijdig en volledig te informeren over wat er speelt in een verbonden partij, luistert naar de opvattingen daarover in de raad en zich verantwoordt over welk standpunt het heeft ingenomen in het bestuur van de verbonden partij. Omdat in nagenoeg alle verbonden partijen de zeggenschap gedeeld wordt met andere deelnemers, betekent dit dat het standpunt van Woerden niet altijd ook de uitkomst van de besluitvorming binnen een verbonden partij zal zijn.

Startnotities

Het opstellen van nieuwe kaders of wijzigingen in bestaande kaders begint met een startnotitie. Daarin legt het college de raad de omstandigheden van het onderwerp voor, de keuzes omtrent de richting voor de kaders en de stappen die moeten leiden tot het vaststellen van de kaders. Op basis van deze startnotitie bepaalt de raad de richting voor de op te stellen kaders (gaan we linksaf of gaan we rechtsaf) en de stappen die nodig zijn om de kaders op te stellen, te behandelen en vast te stellen. Onderdeel van die stappen kan bijvoorbeeld zijn welke andere organisaties en/of overheden er bij worden betrokken, of sprake is van participatie van bewoners en op welke momenten de raad informierend en besluitvormend wordt betrokken.

Wijze van uitvoeren

Onderdeel van een kader kan zijn de wijze waarop het beleid vervolgens wordt uitgevoerd.

Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld zelf uitvoeren, inkopen, aanbesteden of regionaal samenwerken. De raad kan hierover bij het behandelen van de startnotitie al een richtinggevende uitspraak doen of aangeven dat meerdere opties worden uitgewerkt en voorgelegd aan de raad. De uiteindelijke keuze hangt af van allerlei factoren. Sommige factoren zijn in getallen uit te drukken, zoals lagere kosten vanwege schaalvoordelen bij gezamenlijk inkopen met andere gemeenten. Andere factoren zijn dat niet, zoals hoe nauw de raad

betrokken wil worden bij de feitelijke uitvoering van beleid door het college. Het zijn vaak de niet-meetbare factoren die bepalend zijn voor het succes van de uitvoering. Het belang van de niet-meetbare factoren neemt toe naar mate het aantal bij de uitvoering betrokken organisaties en gemeenten toeneemt. Daardoor neemt immers het aantal belanghebbenden en dus het aantal mogelijke belangentegenstellingen toe, ongeacht onderwerp en vorm van de samenwerking. Daarom is het goed om in een startnotitie vooraf met de raad te verkennen wat de mogelijkheden zijn en hoe groot het belang is van de niet-meetbare factoren bij het opstellen van een concreet beleidskader.

Oprichten verbonden partij

Als besloten wordt tot het oprichten van een verbonden partij (aan de hand van de beslisboom zoals besproken in paragraaf 2.3) hangt het af van de rechtsvorm hoe de formele betrokkenheid van de raad eruit ziet. Als het college een gemeenschappelijke regeling wil oprichten (meestal gaat het namelijk om het uitbesteden van collegetaken en –bevoegdheden), moet de raad toestemming geven. De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om een vennootschap of stichting wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Goedkeuring is dan wel nodig van Gedeputeerde Staten, die dat alleen kunnen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang.

Budgetrecht

Elke gemeenschappelijke regeling moet jaarlijks uiterlijk 15 april zijn financiële kaders, beleidsmatige uitgangspunten en voorlopige rekening met accountantsrapport aan de deelnemende gemeenten sturen. De raad kan het college daar op aanspreken vanwege diens rol in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Voor de ontwerp-begroting van een gemeenschappelijke regeling geldt een zwaardere procedure. Elke gemeenschappelijke regeling moet namelijk haar ontwerp-begroting tenminste acht weken voor vaststelling toezenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze hebben het recht hier hun zienswijze op te geven. De uiterste datum van vaststelling is 31 juli, zodat de ontwerp-begroting vóór 1 juni moet zijn toegezonden. Als een gemeenschappelijke regeling vervolgens haar begroting heeft vastgesteld, dan is elke gemeente verplicht om haar bijdrage te betalen. Woerden stelt zich op het standpunt dat ook een reactie moet worden gevraagd over de financiële kaders en beleidsmatige uitgangspunten en over de voorlopige rekening, met name waar het gaat om de totstandkoming en bestemming van het resultaat.

De koers van de verbonden partij wordt feitelijk door alle raden gezamenlijk vormgegeven. Vandaar dat het belangrijk is dat de verschillende raden min of meer gezamenlijk optrekken ten aanzien van de koers van een verbonden partij. Het bestuur van de verbonden partij stelt de koers van de verbonden partij vast. De eigenaarsrol is daarbij betrokken als lid van het bestuur.

5.1.1 Breng focus aan en hou dat vol

Regionaal samenwerken is al een kunst op zich, een concurrentie met lokale vraagstukken moet zoveel mogelijk vermeden worden. Het risico is groot dat de aandacht en interesse voor regionale samenwerking oppervlakkig blijft als er niet gekozen wordt om samen te werken op wat echt belangrijk wordt gevonden.

Uitgangspunten die wij hanteren voor een goede praktijk:

- Bepaal de beste invloedsmogelijkheden als raad en richt je daar op. De meeste invloed is voorafgaand aan het begrotingsproces als de verbonden partijen hun uitgangspuntennota opstellen. En zoals eerder betoogd is er meer invloed middels coalities.
- Richt de aandacht op de verbonden partijen waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Dat wil zeggen waar beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, waar grote financiële belangen spelen of waar het in het verleden heel erg mis is gegaan.
- Mocht aanscherping van toezicht in omstandigheden gewenst zijn kunnen aanvullende maatregelen getroffen worden: ter beoordeling van risico's kan nadere informatie gevraagd worden, er kunnen specifieke onderzoeken (audits) plaatsvinden, er kunnen bijsturingsmaatregelen getroffen worden.

5.1.2 Nodig uit tot gesprek

Waar er zoveel belangen spelen is het onvoldoende om alleen aan de hand van documenten en schriftelijke rapportages te werken. Je loopt dan al gauw achter de feiten aan, waar sturing om anticiperend gedrag vraagt. Het meest effectief is dan ook om het gesprek aan te gaan, ook al is dat misschien ongemakkelijk omdat er gebrekkige informatie is.

Uitgangspunten die wij hanteren voor een goede praktijk:

- De raad verdiept zich in een verbonden partij, weet wat deze doet en waarvoor deze staat. De griffie faciliteert de raad hierbij;
- De raad legt met name focus op verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. De raad maakt aan het college kenbaar welke dat zijn;
- De raad roept de verantwoordelijke portefeuillehouder op om de raad tijdig over belangrijke actualiteiten bij een verbonden partij te informeren en hierover met de raad in gesprek te gaan vooral indien dit de vooraf vastgestelde kaders kan beïnvloeden. De raad maakt hiervoor tijd vrij (bijvoorbeeld tijdens Politieke Avonden);
- De raad vraagt verbonden partijen om naast een financiële verantwoording jaarlijks ook een inhoudelijke beleidsevaluatie van de door de raad vastgestelde beleidskaders aan te bieden;
- De raad nodigt de verantwoordelijke portefeuillehouder uit om de gemeenteraad goed te bedienen, door inhoudelijke vraagstukken die de vastgestelde kaders te buiten gaan toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen;
- De raad staat periodiek stil bij het beleid verbonden partijen en evalueert periodiek of deelname nog voldoende bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen.

Van de raad wordt verwacht dat zij focus aanbrengt op de meest risicovolle verbonden partijen, op de momenten dat hier invloed uit te oefenen is en hier ook tijd voor vrijmaakt. De ondersteuning zal plaatsvinden via de portefeuillehouder en waar kan de griffie. In het najaar 2021 zal een begin gemaakt worden met het optellen van een risicoprofiel van de verbonden partijen.

5.2 Een effectief college

Het is aan het college van burgemeester en wethouders om aan te geven *hoe* het de door de raad vastgestelde doelen denkt te kunnen bereiken. Een van de mogelijkheden voor het realiseren van doelstellingen is het inzetten van een verbonden partij. Daar kan het college voor kiezen. Het vervolgens aansturen van die verbonden partij met als doel het laten uitvoeren van de activiteiten die nodig zijn om de door de raad bepaalde doelstellingen te realiseren, is ook de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het gaat immers alleen om de uitvoering van beleid dat eerder al door de raad is vastgesteld. Daarbij blijven de gewone regels van informeren en verantwoorden gelden, zoals hiervoor ook genoemd. Het college heeft zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. Die worden in het volgende hoofdstuk verder beschreven.

Het controleren van de financiële stukken van de verbonden partij wordt door het college gedaan. En ook hier heeft de raad een eigen rol, doordat de verbonden partij alle betrokken gemeenteraden de gelegenheid moet bieden hun zienswijze te geven.

De belangrijkste rol van het college als collectief is zorgen dat de informatie die nodig is voor sturing en toezicht op orde is.

Het college zorgt binnen de verbonden partijen dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever goed belegd zijn en met elkaar samenwerken.

Uitgangspunten die wij hanteren voor een goede praktijk:

- Zoveel mogelijk gezamenlijke regionale kaderstelling bij alle verbonden partijen.
- Het college zorgt richting de raad voor een doorzichtig besluitvormingsproces en verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die regionaal worden uitgevoerd.
- Het college stelt de raad goed in positie om diens controlerende en kaderstellende rol te vervullen door werk te maken van zijn actieve informatieplicht. Het college draagt zorg voor een tijdige en volledige informatiestroom.
- Alle benodigde informatie voor toezicht verzamelen en beschikbaar stellen. Bijvoorbeeld een factsheet per verbonden partij (Zie bijlage 1). Dit stelt mogelijk aanvullende eisen aan de informatievoorziening (schriftelijk en mondeling) door de verbonden partijen.
- Bewaken van de kwaliteit van de informatie over de samenwerking met externe partijen in de paragraaf verbonden partijen.

5.3 Een effectieve ambtelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie ondersteunt het college en de individuele bestuurders door een goede advisering. Dit gebeurt vanuit de situatie waarbij de verantwoordelijkheid bij de verbonden partij wordt gelaten en zakelijk wordt gereageerd bij niet nakomen van afspraken. Om deze adviserende rol goed te kunnen vervullen moeten we de risico's kennen en een goede rolverdeling afspreken.

Ambtelijk kan dit worden opgepakt door een professioneel accountmanagement in de organisatie vorm te geven, dat door de betrokken verbonden partij als serieuze gesprekspartner wordt beschouwd. De accountmanager zorgt dat kwesties die in het bestuur van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die Woerdense bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en zo nodig raad worden gebracht. Elke verbonden partij heeft daarbij te maken met slechts één accounthouder, die de contacten

onderhoud voor alle aspecten van de relatie, zoals bijvoorbeeld beleid en financiën. Op deze manier wordt voorkomen dat een verbonden partij voor elk aspect met een andere medewerker binnen de gemeente te maken krijgt, of zelf moet gaan zoeken waar hij met zijn vraag terecht kan. Uiteraard gaat de accountmanager bij zijn collega's binnen de gemeente te rade voor kennis en advies op de terreinen waar hij minder in thuis is. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gezorgd voor voldoende checks en balances, zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds.

Uit de in deze nota aangegeven wijze van omgaan met verbonden partijen (en met grote gesubsidieerde instellingen), blijkt duidelijk het belang van goede accounthouders. Daarom wordt er in de organisatie permanent aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun kennis en kunde. In het hoofdstuk over goed bestuur zijn de vier elementen daarvan aangegeven: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Deze elementen leiden in de relatie met verbonden partijen tot twee rollen voor de gemeente, namelijk die van opdrachtgever en die van eigenaar. In de rol van opdrachtgever komen vooral de elementen van sturen en beheersen aan bod, terwijl de rol van eigenaar met name gaat over het verantwoorden en toezicht houden.

5.3.1 Pas risicomanagement toe

Van belang is om scherp te maken waar in onze relatie met verbonden partijen risico's liggen voor de realisatie van het publieke belang. Dan kunnen we zien waarop we moeten letten en bezien of vorm en omvang van het toezicht aangepast moeten worden.

Uitgangspunten die wij handteren voor een goede praktijk:

- Het gemeentelijk beleidskader risicomanagement toepassen op verbonden partijen. Daardoor kunnen we adviseren over sturing op basis van risico-inventarisatie.
- Eenduidige regels stellen voor de risicoparagraaf van de verbonden partijen. Bevorderen dat verbonden partijen zelf goed zorgen voor risicomanagement en goede praktijken uitwisselen om van elkaar te leren.
- Afspraken over zwaarte van het pakket instrumenten in te zetten bij een hoger risicoprofiel.

Maatregelen die we als gemeente(n) treffen bij een verhoogd risicoprofiel:

- Verdeling van rollen binnen college
- Hogere frequentie tussentijdse rapportages
- Hogere frequentie ambtelijk overleg vanuit eigenaar- en opdrachtgeverschap
- Periodieke evaluatie sturingsmaatregelen
- Hogere frequentie overleggen portefeuillehouders
- Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid VP (artikel 213a GW)
- Instellen concerncontrollersoverleg als aanvulling op de gebruikelijke overleggen
- Instellen rekencommissie van raadsleden
- Aanvullende kaders door de raad
- Verzoek informatie op maat voor de raad
- Verzoek rekenkameronderzoek

5.3.2 Rolduidelijkheid en rolvastheid

De advies- en toezichtsfunctie moet ook in de organisatie verder geborgd worden. Er is sprake van eigenaars- en opdrachtgeversrollen op verschillende niveaus, die ondersteund worden door expertise op

het vlak van financiën, control en besturing. Het relatienetwerk met een verbonden partij kan best complex zijn.

Rol opdrachtgever

De opdrachtgever gaat over de inhoud van de werkzaamheden die de verbonden partij voor de gemeente verricht. Een voorbeeld is het onderhoud van sportaccommodaties. De opdrachtgever bepaalt welke accommodaties er zijn, op welk kwaliteitsniveau het onderhoud moet gebeuren en hoeveel dit mag kosten. De wethouder die sport in zijn portefeuille heeft is daarmee degene die in dit geval de opdrachtgeversrol vervult. Ambtelijk vervult een afdeling de rol van opdrachtgever. Hier worden de contacten met de verbonden partij onderhouden voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze rol is er bij elke verbonden partij.

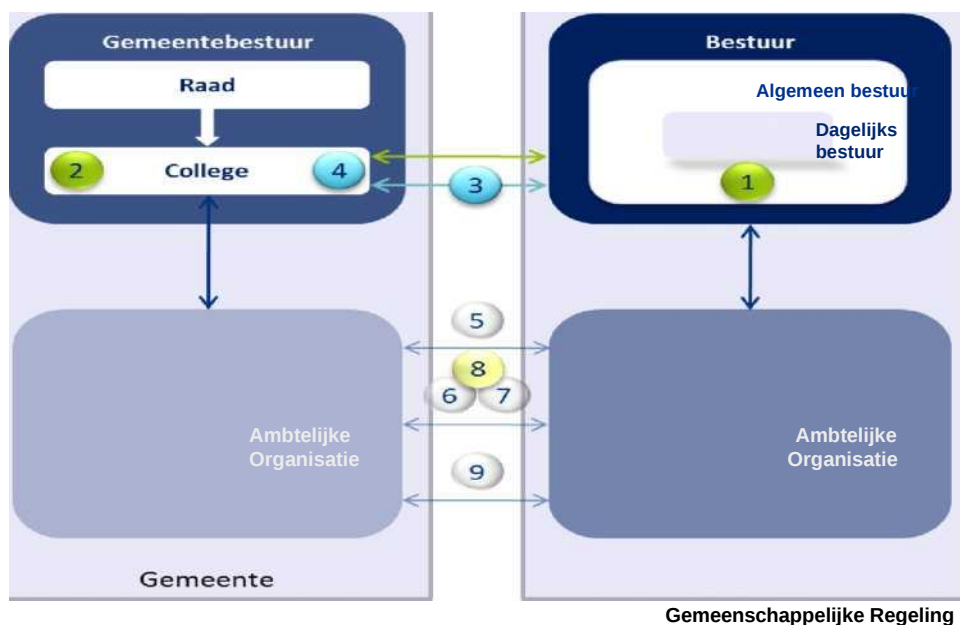
Belangrijk instrument in de opdrachtgeversrol zijn heldere, schriftelijke afspraken, waarin de wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht kan de omvang hiervan variëren. De omvang van de afspraken vormt soms een indicatie van de kwaliteit van de relatie: veel papier duidt op weinig onderling vertrouwen. Ook nieuwe relaties zullen in het begin de behoefte hebben om zoveel mogelijk vast te leggen. Met het vastleggen worden conflicten over de afspraken niet vermeden; de vastlegging dient slechts om op terug te kunnen vallen ingeval er een conflict is ontstaan. Belangrijk is daarom conflicten te vermijden en de sleutel daartoe is het onderhouden van een relatie waarin de wederzijdse verwachtingen bekend zijn, er wederzijds vertrouwen is en respect voor elkaars (soms tegengestelde) belangen.

Rol eigenaar

Heel kort gezegd gaat de eigenaar over het voortbestaan van de verbonden partij. Dat wil zeggen dat de eigenaar kijkt naar de lange termijn en daarin is het goed vervullen van lopende opdrachten (goed opdrachtnemerschap) maar één element. Andere elementen zijn het verkrijgen van voldoende opdrachten, een goed personeelsbeleid, een goede verhouding tussen vreemd en eigen vermogen etc. Voor de eigenaar kan dit soms inhouden dat een bestaande opdracht of klantrelatie wordt beëindigd, omdat dit op termijn beter is voor de verbonden partij zelf.

Voor het goed vervullen van de eigenaarsrol is een goede relatie met het dagelijks bestuur van de verbonden partij en met de eventuele andere eigenaren noodzakelijk. Ook hier geldt dat dit het beste kan door vertrouwen in elkaar te krijgen en te houden.

Eigenaarschap en opdrachtgeverschap



Toelichting op (veel) voorkomende ambtelijke overlegsgremia tussen verbonden partij en gemeente:

Accountoverleg: Toezien en verbeteren van ambtelijke overleggen op tactisch niveau, relatiebeheer

Dienstverleningsoverleg: monitoren afspraken dienstverlening/opdrachten/prestaties

Afstemmingsoverleg: beleidsafstemming en uitvoering daarvan

Eigenarenoverleg: advies bij P&C producten

Werkoverleg: operationele afstemming van de dienstverlening

Bestuurlijk

1. Collectief eigenaarschap
2. Individueel eigenaarschap
3. Individueel opdrachtgeverschap
4. Collectief opdrachtgeverschap

Ambtelijk

5. (Account) Directie- / secretarisoverleg
6. Dienstverlenings- overleg
7. Afstemmingsoverleg
8. Eigenarenoverleg
9. Klantoverleg

Uitgangspunten die wij hanteren voor een goede praktijk:

- De bestuurlijke rollen van eigenaar en opdrachtgever worden door de organisatie ondersteund in de vorm van klantteams: (beleidsmatige) accounthouders die samenwerken met Strategie en Control, Financiën en eventueel Juridische Zaken. Per team wordt zelf bepaald hoe zij samenwerken en kennis delen en waar nodig escaleren. Het ontsluiten en bewaren van informatie wordt wel aan uniforme regels gebonden.
- Per gemeenschappelijke regeling wordt door de accounthouder geparticipeerd in het gezamenlijk ambtelijk overleg van de deelnemende gemeenten.
- Goede praktijken volgen, evalueren en kennis delen.

- Risico bewust werken: Organisaties met een hoger risicoprofiel krijgen meer aandacht en worden beter gevolgd. De ambtelijke verantwoordelijkheden worden daar niet zo snel lager in de organisatie gelegd.
- Monitoren of onze capaciteit en competenties in de pas lopen met wat de ambities in regionale samenwerking vragen.

5.4 De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen

In het gemeentelijk bestuursmodel heeft de gemeenteraad een kaderstellende, een contolerende en een volksvertegenwoordigende taak. Deze laatste taak is in het kader van verbonden partijen niet van belang, de andere twee wel. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad bepaalde beleid.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden binnen het gemeentebestuur heeft ook gevolgen gehad voor de ontwikkelingen in de afgelopen jaren waar het gaat om de deelname van raadsleden in de besturen of andere organen van verbonden partijen. Met ruime meerderheid heeft de hiervoor geschetste opvatting postgevat dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor verbonden partijen een collegeverantwoordelijkheid is waarover verantwoording wordt afgelegd aan de raad.

Het uitgangspunt in deze nota is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de relatie met een verbonden partij bij het college berust. Daar waar de gemeente (mede)eigenaar is van een verbonden partij (vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen) wordt deze rol door leden van het college of door onafhankelijke personen namens het college uitgeoefend. De raad heeft in deze opzet de handen vrij om het college ter verantwoording te roepen zonder dat men zich als raadslid heeft verbonden aan bestuurlijke besluiten van het orgaan in kwestie. Woerden heeft echter niet altijd doorslaggevende zeggenschap over een verbonden partij, waardoor niet altijd gebeurt wat Woerden graag wil. In deze opzet kan de raad zijn controlerende taak ten volle uitvoeren, mits de raad over tijdige en adequate informatie van het college beschikt. Dat geldt natuurlijk altijd, maar omdat het college vaak weer afhankelijk is van een goede informatievoorziening door de betrokken verbonden partij, kan hier een spanning optreden. Afspraken over de actieve informatieplicht vormt de leidraad voor de informatievoorziening van het college aan de raad. Op grond hiervan zal het college bijvoorbeeld de prestatieplannen van gesubsidieerde instellingen aan de raad toesturen ter kennisname. Naast informatieverstrekking door of via het college over een verbonden partij, kan dit ook rechtstreeks gebeuren door een verbonden partij aan raadsleden van de deelnemende gemeenten door middel van bijvoorbeeld een nieuwsbrief.

5.4.1 Drie belangen

Het college is dus verantwoordelijk voor de behartiging van de gemeentelijke belangen in een verbonden partij. Dat is het eerste belang dat het overweegt. Daarnaast is het echter ook verantwoordelijk voor de belangen van die verbonden partij zelf indien de gemeente (mede) eigenaar is. Dat is een dubbelrol die in de praktijk vaak moeilijk is te vervullen door één persoon. Dat is reden om die rollen te scheiden. Dat gebeurt door de portefeuillehouder van het beleidsterrein waarop de verbonden partij werkzaam is te belasten met de beleidsinhoudelijke koers van de verbonden partij met inbegrip van de behartiging van de Woerdense belangen. Een andere portefeuillehouder, bijvoorbeeld de wethouder van financiën, wordt belast met de 'eigenaarsrol' of de aandeelhoudersrol. Het derde belang dat in ogenschouw moet worden genomen om tot een weloverwogen standpunt te kunnen komen, is dat van de andere partners in de verbonden partij (althans, daar waar er andere partners zijn). Voor een goede samenwerking is het nodig ook elkaars belangen te kennen en te respecteren, ook al heb je een eigen, soms zelfs tegengesteld belang.

Dit samenstel van relaties met betrekking tot een verbonden partij, zowel binnen het college als tussen raad en college, heeft een goed bestuurlijk en ambtelijk coördinatiemechanisme nodig. Onderwerpen die in het bestuur van een verbonden partij of in het overleg met een verbonden partij aan de orde komen en die voor Woerden van belang zijn, moeten in het college afgestemd worden, voordat de Woerdense vertegenwoordiging ermee instemt. En het college moet ervoor zorgen in zijn relaties met de verbonden partijen dat men zich daar aan de juiste procedures houdt om de raad zijn verantwoordelijkheden op een goede manier te kunnen laten waarmaken.

Ambtelijk kan dit worden opgelost door een professioneel accountmanagement in de organisatie vorm te geven, dat door de betrokken verbonden partij als serieuze gesprekspartner wordt beschouwd. De accounthouder zorgt dat kwesties die in het bestuur van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die Woerdense bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en zo nodig raad worden gebracht. Elke verbonden partij heeft daarbij te maken met slechts één accountmanager, die de contacten onderhoudt voor alle aspecten van de relatie, zoals bijvoorbeeld beleid en financiën. Op deze manier wordt voorkomen dat een verbonden partij voor elk aspect met een andere medewerker binnen de gemeente te maken krijgt, of zelf moet gaan zoeken waar hij met zijn vraag terecht kan. Uiteraard gaat de accountmanager bij zijn collega's binnen de gemeente te rade voor kennis en advies op de terreinen waar hij minder in thuis is. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gezorgd voor voldoende checks en balances, zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds.

Uit de in deze nota aangegeven wijze van omgaan met verbonden partijen (en met grote gesubsidieerde instellingen), blijkt duidelijk het belang van goede accounthouders. Daarom wordt er in de organisatie permanent aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun kennis en kunde. In het hoofdstuk over goed bestuur zijn de vier elementen daarvan aangegeven: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Deze elementen leiden in de relatie met verbonden partijen tot twee rollen voor de gemeente, namelijk die van opdrachtgever en die van eigenaar. In de rol van opdrachtgever komen vooral de elementen van sturen en beheersen aan bod, terwijl de rol van eigenaar met name gaat over het verantwoorden en toezicht houden.

5.4.2 Verantwoording en spanning

Ook in het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid is er sprake van dezelfde twee rollen vanuit het college richting de gemeenteraad. De inhoudelijk portefeuillehouder (opdrachtgever) legt verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. In het voorbeeld van het onderhoud van sportaccommodaties legt de wethouder sport dus verantwoording af over de mate waarin dat is gelukt.

De portefeuillehouder voor verbonden partijen legt aan de raad verantwoording af over het voortbestaan van die partijen en het financieel en bestuurlijk belang dat de gemeente daarin heeft. In het voorbeeld zou het zo kunnen zijn dat het goed gelukt is om de accommodaties te onderhouden, maar dat gemeente verlies heeft geleden omdat er niet efficiënt is gewerkt.

De beide rollen kunnen met elkaar conflicteren: de opdrachtgever van een verbonden partij wil doorgaans zoveel mogelijk werkzaamheden tegen zo min mogelijk kosten, terwijl de eigenaar gebaat is bij een zo hoog mogelijk rendement. Dergelijke tegengestelde belangen zijn heel normaal en zelfs gezond voor alle betrokkenen, mits de rollen door verschillende personen worden vervuld en iedereen zich bewust is van zijn eigen én andermans rol. Overigens laat de scheiding van rollen onverlet dat het college van burgemeester en wethouders naar buiten toe altijd als één geheel optreedt. De aandachtspunten zijn:

- De rol van eigenaar is meest passend voor de rol in het dagelijks bestuur. Eigenaarsrol dient hoofdzakelijk het belang van de verbonden partij in het oog te houden (continuïteit en levensvatbaarheid) het van de verbonden partijen te bewaken.
- In de eigenaarsrol beslist de gemeente over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. Het gemeentebestuur is mede *eigenaar* van de verbonden partij en draagt bestuurlijke verantwoordelijkheid (de gemeente neemt deel aan het bestuur). De eigenaarsrol richt zich vooral op de continuïteit en de levensvatbaarheid van de (samenwerking-)organisatie.
- De gemeente is daarnaast ook afnemer/*opdrachtgever* van de verbonden partij. De verbonden partij levert diensten/producten, is uitvoerder van gemeentelijk beleid. Veelal in de vorm van een basispakket dat door alle deelnemers in de samenwerking wordt afgenomen met daarnaast een aanvullend (maatwerk-)pakket dat voor afzonderlijke deelnemers op maat wordt afgesproken.
- Tussen beide rollen en de belangen die daaruit voortvloeien, kan een spanningsveld bestaan.
- Het financieel belang is gekoppeld aan beide rollen. Als opdrachtgever heeft de gemeente belang bij een zo goed mogelijke prijs-/kwaliteitsverhouding voor de afgesproken dienstverlening en deze moet passen binnen de kaders van de gemeentebegroting. Als eigenaar draagt de gemeente het 'ondernemersrisico' van de samenwerking. Als de financiële resultaten tegenvallen, zal de gemeente de tekorten moeten aanvullen.

Bijlage I

Tabel factsheet

Naam verbonden partij:		
Juridische vorm:		
Beleidsdoelstelling (en):		
1. xxxx		
2. xxxx		
Beleidsindicatoren:		
1. xxxx	Waarde:	
2. xxxxx	Waarde:	
Financiën:		
Omvang begroting:		
Schuldquote:		Omvang:
Solvabiliteit:		Omvang:
Risico		
1.xxxxxx	Omvang:	Maatregel: