Kadernota Verbonden Partijen
2023-2026

Gemeente Sittard-Geleen
Born

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**3**
Paragraaf 1	Inleiding	4
Paragraaf 2	Wat is een verbonden partij?	5
Paragraaf 3	Welke verbonden partijen heeft de gemeente Sittard-Geleen?	7
Paragraaf 4	Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: basis in de wet	11
Paragraaf 5	Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: bestuurlijke rollen	14
Paragraaf 6	Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: ambtelijke rollen	21
Paragraaf 7	Risicoprofielen en informatievoorziening	23
Paragraaf 8	Uitgangspunten bij de vertegenwoordiging in verbonden partijen	28
Paragraaf 9	Evaluatie van de kadernota verbonden partijen	31
Paragraaf 10	Governance Het Groene Net (HGN)	32
Bijlage 1	Waarom wil de gemeente verbonden partijen aangaan?	
Bijlage 2	Risicomatrix	
Bijlage 3	Afkortingen én definities en artikelen uit Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en Gemeentewet	

Kanttekening toegankelijkheid

Deze kadernota van de gemeente Sittard-Geleen is vormgegeven in een pdf-bestand en bestaat voor een groot gedeelte uit tabellen met cijfers. Dit leidt tot knelpunten met betrekking tot toegankelijkheid. Daarom wordt door de gemeente Sittard-Geleen uitdrukkelijk het aanbod gedaan (aan personen met een visuele handicap of anderen die moeite hebben met het lezen van het document) om via maatwerk kennis te nemen van het document, bijvoorbeeld via een persoonlijke afspraak. Hiervoor kan contact gezocht worden met de gemeente.

Voorwoord

Een geheel nieuwe "Kadernota verbonden partijen" in voor iedereen begrijpelijke taal ... dat was de wens van bestuurders en ambtenaren die een rol hebben in de samenwerking met verbonden partijen.

Soms overheerst het beeld dat deze organisaties de gemeente alleen maar (veel) geld kosten.
Er gaat inderdaad veel geld in om. Kenmerk van een verbonden partij is dat we een financieel belang hebben: we stoppen geld in deze organisaties. Net zo belangrijk is het andere kenmerk: we hebben een bestuurlijk belang, we hebben het voor het zeggen in verbonden partijen. En dus kunnen we afspraken maken. Afspraken over de taken en doelstellingen van de verbonden partijen. Want dat is waar het in de kern om gaat: verbonden partijen zijn organisaties die taken voor ons uitvoeren, die ons helpen bij het behalen van onze doelstellingen en die dat effectiever kunnen dan als wij dat als gemeente doen. Zo kost het minder geld. Voorbeelden van verbonden partijen zijn organisaties die voor onze en andere overheden doelgroepenvervoer organiseren, die zorgdragen voor rampenbestrijding. Óf die het afval ophalen en een warmtenet aanleggen. Daarmee zijn ze belangrijk voor ons, want soms kunnen of willen we iets niet alleen. En soms mogen we het zelfs niet alleen doen en is samenwerking verplicht. Dat is bijvoorbeeld bij een aantal gemeenschappelijke regelingen het geval.

Verbonden partijen zijn belangrijk en raken heel veel mensen. Binnen onze gemeente gaat het om ambtenaren, om collega's met inhoudelijke kennis van de verbonden partij, de taken die deze uitvoert, de doelstellingen die wij willen behalen. Om collega's met kennis van financiën, van juridische zaken en van communicatie. Én het gaat om bestuurders, om (veelal) collegeleden die in het algemeen bestuur (AB) of zelfs dagelijks bestuur (DB) van een gemeenschappelijke regeling zitten. Om de wethouder financiën / middelen die in beginsel de gemeente vertegenwoordigt als aandeelhouder in vennootschappen. Buiten onze gemeente hebben onze burgers belang bij deze organisaties die er voor hun zijn.

Het gaat ook om de leden van de gemeenteraad! Zij vertegenwoordigen de gehele bevolking van de gemeente. Dat betekent dat de gemeenteraad bij al zijn besluiten – ook die over verbonden partijen – rekening moet houden met de belangen van alle inwoners van de gemeente Sittard-Geleen.
De gemeenteraad stelt kaders en controleert. Om deze belangrijke rollen te versterken, is per 1 juli 2022 de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd.

Verbonden partijen zijn in beweging, zij passen zich aan en ontwikkelen voortdurend door. De actualiteit van bijvoorbeeld de Corona crisis en de Oekraïne oorlog is één reden – een andere reden is de gedeelde wens om prestaties te verbeteren, om "waar voor het geld" te leveren.

Ook deze kadernota is daarmee een document in beweging. Uiterlijk in 2026 zal bekeken worden of deze geactualiseerd wordt.

Wij nodigen iedereen die interesse heeft in verbonden partijen uit om kennis te nemen van deze kadernota!

College van burgemeester en wethouders

Paragraaf 1

Inleiding

Voor u ligt de "Kadernota verbonden partijen". Deze kadernota regelt de basis(afspraken) voor de sturing op verbonden partijen: van de raad, van het college, van de burgemeester en van de ambtelijke organisatie. Daarmee weet iedereen die een rol heeft bij verbonden partijen, op welk moment en op welke wijze er gehandeld wordt richting de verbonden partij én uiteraard ook binnen de eigen gemeentelijke organisatie.

De kadernota geldt vooralsnog voor de jaren 2023 tot en met 2026. In 2026 vindt een evaluatie plaats. Die evaluatie zal bepalen of deze kadernota wordt verlengd voor de jaren 2027 tot en met 2030 dan wel of deze wordt geactualiseerd. Dit is in lijn met het besluit van de gemeenteraad van 17 september 2020. Toen is onder andere ingestemd met de vervolgaanpak waarbij de kadernota iedere vier jaar wordt geëvalueerd en op basis daarvan wordt beoordeeld of actualisatie noodzakelijk is.

De vorige kadernota verbonden partijen is door de gemeenteraad vastgesteld op 12 december 2013. Deze is negen jaar geldig geweest en wordt met vaststelling van deze kadernota ingetrokken.

In het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" (BBV) wordt de actualisatie van de kadernota verbonden partijen niet meer dwingend voorgeschreven. Bij de actualisatie van de financiële verordening gemeente Sittard-Geleen in 2016 is de bepaling dat deze kadernota éénmaal in de vier jaar aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, vervallen. Gezien het al genoemde besluit van de gemeenteraad van 17 september 2020 wordt de bepaling bij een volgende actualisatie van de financiële verordening weer toegevoegd.

Paragraaf 2

Wat is een verbonden partij?

In het BBV staat de definitie van een verbonden partij. Het gaat dan om privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waar de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang in heeft.

De definities van financieel én bestuurlijk belang staan eveneens in het BBV. Van een financieel belang is sprake als het aan de verbonden partij ter beschikking gestelde bedrag niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat óf als de gemeente aansprakelijk is voor het ter beschikking gestelde bedrag indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als de gemeente zeggenschap heeft in de verbonden partij, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur (een vertegenwoordiger van de gemeente is lid van bijvoorbeeld het AB) hetzij uit hoofde van stemrecht (een vertegenwoordiger van de gemeente is lid van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)).

Er moet dus sprake zijn van zowel een financieel als een bestuurlijk belang wil een organisatie een verbonden partij van de gemeente vormen. Organisaties die een subsidie van de gemeente ontvangen, vallen meestal niet onder de definitie van een verbonden partij, omdat deze wijze van samenwerking zich meestal beperkt tot een financieel belang. Ook organisaties waar alleen sprake is van een bestuurlijk belang, bijvoorbeeld omdat een wethouder zitting heeft in het bestuur, vallen niet onder de definitie van een verbonden partij [1].

Het aantal verbonden partijen van onze gemeente zegt dus niets over het aantal samenwerkingen. Dat zijn er meer. Het gaat bijvoorbeeld om samenwerking via een samenwerkingsovereenkomst of dienstverleningsovereenkomst. En op het gebied van economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen of op het gebied van veiligheid.

Voor het antwoord op de vraag óf de gemeente een verbonden partij wil aangaan, wordt verwezen naar bijlage 1. De reden om met verbonden partijen te werken, is drieledig: de gemeente kan, wil of mag het niet zelf doen of uitbesteden aan een organisatie die verder geheel los van de gemeente staat.

Hoe dan ook: een verbonden partij is een organisatie die taken voor ons uitvoert en ons helpt bij het behalen van onze doelstellingen. Voor meer informatie over deze doelstellingen wordt verwezen naar de actuele begroting dan wel jaarrekening, meer specifiek naar de daarin genoemde programma's en naar de paragraaf verbonden partijen. Voordelen van de samenwerking via verbonden partijen zijn onder andere kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering.

Met een verbonden partij heeft de gemeente twee posities: ze is zowel opdrachtgever ("klant") als eigenaar ("bestuurder") van een verbonden partij. Als opdrachtgever maakt de gemeente afspraken over de gewenste prestaties en de verantwoording hierover (kwaliteit van de dienstverlening, hoogte van de tarieven, gehaalde prestaties). Als eigenaar maakt de gemeente afspraken over instandhouding,

[1] De landelijke commissie BBV beveelt aan om organisaties met een bestuurlijk én een maatschappelijk of algemeen belang ook op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Er is in die gevallen dus wél sprake van een bestuurlijk belang – er is formeel geen sprake van een financieel belang – maar: er vindt wel structurele bekostiging in overwegende mate van de activiteiten van de organisatie plaats via één of meer geldstromen.

continuïteit en het functioneren van de verbonden partij (goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing). Er is ook een opdrachtnemer: de verbonden partij.

Opdrachtgever en eigenaar komen voor verschillende en soms tegengestelde belangen op: als opdrachtgever staat het belang van de gemeente centraal (gewenste prestaties) terwijl als eigenaar het belang van de verbonden partij centraal staat (continuïteit). Die verschillende en soms tegengestelde belangen leiden ook tot verschillende rollen: de opdrachtgeversrol wordt ingevuld door de vakwethouder / portefeuillehouder die wordt geadviseerd vanuit de vakinhoudelijke teams – de eigenaarsrol (die alleen bij vennootschappen aan de orde is) wordt ingevuld door de wethouder financiën / middelen[2] die wordt geadviseerd vanuit concerncontrol. Voor meer informatie hierover zie paragraaf 5 en 6.

[2] Bij Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV wordt de eigenaarsrol ingevuld door de wethouder sport.

Paragraaf 3

Welke verbonden partijen heeft de gemeente Sittard-Geleen?

In deze paragraaf wordt vermeld welke publiek- en welke privaatrechtelijke verbonden partijen de gemeente kent.

Algemeen

Het BBV verdeelt de verbonden partijen in vier categorieën:
1°. gemeenschappelijke regelingen;
2°. vennootschappen en coöperaties;
3°. stichtingen en verenigingen, en,
4°. overige verbonden partijen.

In deze kadernota wordt de verdeling in privaatrechtelijke vormen van samenwerking én in publiekrechtelijke vormen van samenwerking aangehouden. Afhankelijk van het van toepassing zijn van privaatrecht dan wel publiekrecht is namelijk niet alleen sprake van een andere wettelijke basis, maar ook van andere bestuurlijke en ambtelijke rollen én van andere uitgangspunten bij de vertegenwoordiging.

Het onderstaande overzicht is een momentopname. Voor het meest actuele overzicht van verbonden partijen wordt verwezen naar de paragraaf verbonden partijen in de actuele begroting dan wel jaarrekening. Het BBV verplicht een paragraaf verbonden partijen in de begroting (artikel 9 lid 2 sub f in combinatie met artikel 15 BBV – zie bijlage 2 voor de volledige tekst van deze BBV artikelen).

Artikel 22 van de Financiële Verordening gemeente Sittard-Geleen bepaalt dat het college – bij de begroting en de jaarstukken – in die paragraaf naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 BBV in ieder geval van elk van de verbonden partij opneemt:
a. de naam en vestigingsplaats;
b. het openbaar belang dat wordt gediend;
c. mutaties in het belang van de gemeente;
d. het eigen- en vreemd vermogen per 1 januari en 31 december;
e. het resultaat.
Daarnaast wordt via de rapportages in de reguliere P&C-cyclus gerapporteerd over de verbonden partijen waarbij de diepgang van informatieverstrekking afhankelijk is van het financieel en/of bestuurlijk belang (en/of het risicoprofiel).

Zoals eerder vermeld, is bij verbonden partijen altijd sprake van zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Voor een actueel overzicht van de bestuurlijke deelnemers aan verbonden partijen wordt verwezen naar het overzicht "bestuurlijke vertegenwoordiging". Dit wordt na de vierjaarlijkse verkiezingen en bij de benoeming van het "nieuwe" college vastgesteld en in geval van wisselingen van bestuurders of portefeuilles tussentijds gewijzigd (via college en – in geval van de GR Vidar WSW – raadsbesluitvorming). Het overzicht is te vinden in Ibabs, bij de kaderstellende documenten.

Voor de uitgangspunten bij de vertegenwoordiging in het bestuur van verbonden partijen wordt verwezen naar paragraaf 8.

Publiekrechtelijke samenwerking

De gemeente is deelnemer aan negen GR'en die onder de definitie van verbonden partijen vallen. Dit zijn vormen van publiekrechtelijke samenwerking. Het gaat dan om:

- GR Kredietbank Limburg (sinds 21 februari 2005)
- GR Geneeskundige Gezondheidsdienst Zuid-Limburg (sinds 1 januari 2006)
- GR Omnibuzz (sinds 1 januari 2006)
- GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg (sinds 1 januari 2012)
- GR RUD Zuid-Limburg (sinds 1 januari 2013)
- GR Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen (sinds 1 januari 2014)
- GR Vidar WSW (sinds 9 november 2019)
- GR Het Gegevenshuis (sinds 1 april 2020)
- GR Euregio Rijn-Maas-Noord (sinds 1 januari 2022).

De gemeente is ook deelnemer aan drie centrumregelingen. Het gaat om:

- Centrumregeling subsidiëring ADV-Limburg[3] (sinds 1 januari 2009)
- Centrumregeling verwerving jeugdhulp Zuid-Limburg 2019 (sinds 1 november 2018)
- Centrumregeling Vidar 2020 (sinds 1 januari 2020).

Centrumregelingen blijven in deze kadernota verder buiten beschouwing. Bij een centrumregeling wordt namelijk geen rechtspersoon – een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan – opgericht, maar wordt een centrumgemeente aangewezen die namens de overige deelnemende gemeenten bevoegdheden uitoefent[4]. In mandaat kunnen dan taken worden opgedragen aan de bestuursorganen of aan ambtenaren van de centrumgemeente. Op basis van een dienstverleningsovereenkomst vindt de financiële verrekening plaats met de overige deelnemende gemeenten.

In geval van de centrumregeling Vidar 2020 is Sittard-Geleen de centrumgemeente. Voor beide andere centrumregelingen is dat gemeente Maastricht.

De gemeente is ook deelnemer aan een bijzondere GR: de Euregio Rijn-Maas-Noord. Het gaat hier namelijk om een openbaar lichaam naar Duits recht. Het initiatief tot deelname aan deze GR was van de gemeenteraad afkomstig. In haar vergadering van 12 november 2020 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen. Daarmee werd het college opgeroepen "alles in het werk te stellen om te komen tot toetreding van de gemeente Sittard-Geleen tot de Euregio Rijn-Maas-Noord". Sinds 1 januari 2022 is onze gemeente deelnemer van deze in Mönchengladbach, Duitsland gevestigde GR. Met dit deelnemerschap is Sittard-Geleen zowel aan de noordelijke als aan de zuidelijke gelegen EGTS EMR verbonden. Door een combinatie met het burgemeestersnetwerk MAHHL+, waarin de steden Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt, Luik Genk en Sittard-Geleen elkaar periodiek spreken, wordt gewerkt aan een sterke euregionale verbinding op diverse thema's waaronder duurzaamheid, veiligheid, cultuur & toerisme en economie.

[3] ADV staat voor Anti Discriminatie Voorziening.

[4] Centrumregelingen zijn een vorm van netwerksamenwerking.

Privaatrechtelijke samenwerking

Ook is de gemeente deelnemer aan twaalf vennootschappen, één stichting én één vereniging. Dit zijn vormen van privaatrechtelijke samenwerking. Het gaat om:

- NV Bank Nederlandse gemeenten
- Claim Staat Vennootschap Amsterdam BV
- Enexis NV
- Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV
- NV Waterleidingmaatschappij Limburg
- Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV
- Vidar BV
- Vidar Loont BV
- Vidar Aan de slag BV
- Bodemzorg Limburg BV
- Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek NV (RWM)
- Mijn Streekwarmte BV
- Stichting Economische Samenwerking Zuid-Limburg (ESZL)
- Vereniging Afval Samenwerking Limburg.

Aan twee vennootschappen – Vidar BV en Bodemzorg Limburg BV – én aan stichting ESZL wordt een bijdrage betaald. De bijdragen staan in de actuele begroting dan wel jaarrekening.

Van de NV Bank Nederlandse Gemeenten, Enexis NV én RWM NV wordt – afhankelijk van het financiële resultaat (en het besluit van de aandeelhouders) – dividend ontvangen.

Ook hier is sprake van een aantal bijzondere vennootschappen, te weten Vidar BV, Vidar Loont BV én Vidar Aan de slag BV. Het gaat namelijk om vennootschappen waar de gemeente (momenteel) enig en daarmee 100% eigenaar van is. Deze vennootschappen zijn daarmee te zien als "onderdeel" van de gemeentelijke organisatie: de gemeente voert de taken zelf uit, via verzelfstandige (besloten) vennootschappen.[5] Het in paragraaf 8 genoemde uitgangspunt – "Er worden géén ambtenaren afgevaardigd in een bestuur van verbonden partijen ..." – geldt om die reden ook niet voor de drie Vidar vennootschappen (de directeur van het domein Vidar waar de vijf teams onder vallen is tevens de bestuurder van de drie Vidar BV's).

[5] Ook Mijn Streekwarmte BV is 100% van de gemeente. Deze BV voert zelf feitelijk geen activiteiten uit, maar is de eigenaar van aandelen in Het Groene Net BV (voor 35%) en Het Groene Net Ontwikkel BV (voor 50%). De andere eigenaar van aandelen is een private partij.

Publiekrechtelijke én privaatrechtelijke samenwerking én gemeentelijk bedrijfsonderdeel

Het vermelden waard is "Vidar" omdat daar niet alleen sprake is van publiekrechtelijke én privaatrechtelijke samenwerking, maar ook van een gemeentelijk bedrijfsonderdeel.

Allereerst maakt een vijftal teams (Commercie Vidar; Ontwikkeling Vidar; Uitkeringen Vidar; Productie en Diensten Vidar én Ondersteuning Vidar) onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. Vidar staat daarin ook bekend als het participatiebedrijf.

Publiekrechtelijk wordt met de gemeenten Beek en Stein samengewerkt in de GR Vidar WSW en met de gemeente Beek via de Centrumregeling Vidar 2020.

Privaatrechtelijk is sprake van de hierboven al vermelde Vidar BV, Vidar Loont BV en Vidar Aan de slag BV.

Afhankelijk van de samenstelling van een portefeuille kan een wethouder verschillende rollen vervullen: als portefeuillehouder van een gemeentelijk bedrijfsonderdeel, als aandeelhouder én als bestuurder. Per geval zal bekeken worden of en welke combinatie van rollen acceptabel is.
Nu vervult bijvoorbeeld de wethouder middelen, participatie en bestaanszekerheid drie verschillende rollen: portefeuillehouder voor het participatiebedrijf Vidar, aandeelhouder in Vidar BV, Vidar Loont BV en Vidar Aan de slag BV én bestuurder in de GR Vidar WSW. Deze combinatie van rollen is acceptabel. Als de gemeente – in de toekomst – niet meer enig en daarmee 100% eigenaar is van de drie vennootschappen, is het raadzaam een andere wethouder de rol van aandeelhouder te laten overnemen.

Paragraaf 4

Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: basis in de wet

In deze paragraaf wordt uitgelegd dat de samenwerking met verbonden partijen zijn grondslag kan vinden in het publiekrecht of in het privaatrecht.

Publiekrechtelijke samenwerking (de Wet gemeenschappelijke regelingen – Wgr)

Publiekrechtelijke samenwerking is gebaseerd op de Wgr.

De Wgr geeft onder andere regels voor de inrichting van:
- Regelingen tussen gemeenten (hoofdstuk I)
- Regelingen tussen provincies (hoofdstuk II)
- Regelingen tussen waterschappen (hoofdstuk III)
- Regelingen tussen gemeenten en provincies (hoofdstuk IV)
- Regelingen tussen gemeenten en waterschappen (hoofdstuk V)
- Regelingen tussen gemeenten, provincies en waterschappen (hoofdstuk VI)
- Regelingen tussen provincies en waterschappen (hoofdstuk (VII)
- Verplichte samenwerking (hoofdstuk X – samenwerking in de vorm van een GR is verplicht voor bijvoorbeeld de Veiligheidsregio, RUD en GGD).

Voor de acht GR'en waar Sittard-Geleen aan deelneemt, geldt dat de GR Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen en de GR Het Gegevenshuis regelingen zijn tussen gemeenten en waterschappen; dat de GR RUD een regeling is tussen gemeenten en provincies én dat alle overige GR'en regelingen zijn tussen gemeenten.

Een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen door bestuursorganen: burgemeesters – colleges – gemeenteraden en voor de taken en bevoegdheden die dat bestuursorgaan zelf heeft. Naast de regelingen tussen uitsluitend burgemeesters (burgemeestersregelingen), tussen uitsluitend colleges (collegeregelingen) en tussen uitsluitend gemeenteraden (raadsregelingen), bestaan er ook gemengde regelingen: tussen gemeenteraden, colleges en burgemeesters – tussen gemeenteraden en colleges – tussen colleges en burgemeesters – tussen gemeenteraden en burgemeesters.

Voor de GR'en waar Sittard-Geleen aan deelneemt, geldt dat de GR Vidar WSW een gemengde regeling is van colleges en gemeenteraden; dat de GR RUD een collegeregeling is (en van het college GS Provincie); dat de GR Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen én de GR Het Gegevenshuis collegeregelingen zijn (en van het AB Waterschap) én dat alle overige GR'en sec collegeregelingen zijn.

De Wgr onderscheidt verschillende typen GR'en:
- De GR waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld (artikel 8 lid 1). Een openbaar lichaam is de eerst aangewezen rechtsvorm en de meest vergaande vorm van samenwerking (voorzitter – dagelijks bestuur (DB) – algemeen bestuur (AB)) – een openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid (dat wil zeggen: het mag zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en ook privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten).

- De GR waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld (artikel 8 lid 2). Een GR met een gemeenschappelijk orgaan is een eenvoudige regeling (alleen een DB) met beperkte rechtspersoonlijkheid.
- De GR waarbij een bedrijfsvoeringorganisatie wordt ingesteld (artikel 8 lid 3). Dit is alleen bij collegeregelingen mogelijk en voor het zorgen voor ondersteunende processen / uitvoerende taken (voormalige GR SSC ZL).
- De GR met een centrumgemeente (artikel 8 lid 4). Één gemeente oefent bevoegdheden uit namens de andere deelnemers. Er is dus géén sprake van verzelfstandiging.

Ook is de "regeling zonder meer" mogelijk: het maken van samenwerkingsafspraken in een overeenkomst: bijvoorbeeld in een intentieverklaring, een convenant, via bestuursafspraken. De Wgr stelt hier verder geen regels voor.

Voor de GR'en waar Sittard-Geleen aan deelneemt, geldt dat een openbaar lichaam is ingesteld voor de GR'en GGD, GR Omnibuzz, GR Kredietbank, GR Veiligheidsregio, GR Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen, GR RUD, GR Vidar WSW en GR Het Gegevenshuis. Aan een openbaar lichaam kunnen bevoegdheden worden overgedragen (delegatie) en opgedragen (mandaat). Een openbaar lichaam bevat rechtspersoonlijkheid en het bestuur bestaat uit een voorzitter, DB en AB (vergelijk: een gemeente bestaat uit een burgemeester, college en gemeenteraad).

Zoals al eerder aangegeven is sprake van een centrumgemeente bij de GR'en subsidiëring ADV-Limburg, Centrumregeling Vidar 2020 en Centrumregeling verwerving jeugdhulp Zuid-Limburg 2019. Aan een centrumgemeente kunnen geen bevoegdheden worden overgedragen (delegatie), maar alleen bevoegdheden worden opgedragen (mandaat).

Schematisch betekent dit het volgende:

GR Kredietbank Limburg	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Openbaar lichaam
GR Geneeskundige Gezondheids-dienst Zuid-Limburg	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Openbaar lichaam
GR Omnibuzz	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Openbaar lichaam
GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Openbaar lichaam
GR RUD Zuid-Limburg	Regeling tussen gemeenten en provincies	Collegeregeling (en van college GS Provincie)	Openbaar lichaam
GR Belastingsamen-werking gemeenten en waterschappen	Regeling tussen gemeenten en waterschappen	Collegeregeling (en van AB Waterschap)	Openbaar lichaam
GR Vidar WSW	Regeling tussen gemeenten	Gemengde regeling van colleges en gemeenteraden	Openbaar lichaam
GR Het Gegevens-huis	Regeling tussen gemeenten en waterschappen	Collegeregeling (en van AB Waterschap)	Openbaar lichaam
GR Euregio Rijn-Maas-Noord	Regeling tussen Nederlandse gemeenten, Duitse gemeente, Duitse Kreise en Duitse Industrie- und Handelskammer	Gemengde regeling van burgemeesters, colleges en gemeenteraden	Openbaar lichaam (naar Duits recht)
GR subsidiëring ADV-Limburg	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Centrumregeling
Centrumregeling Vidar 2020	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Centrumregeling
Centrumregeling verwerving jeugdhulp Zuid-Limburg 2019	Regeling tussen gemeenten	Collegeregeling	Centrumregeling

Privaatrechtelijke samenwerking (het Burgerlijk Wetboek – BW)

Privaatrechtelijke samenwerking is gebaseerd op boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Titel 2 (artikelen 26-52) handelt over verenigingen, titel 3 (artikelen 53-63k) over coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, titel 4 (artikelen 64-174a) over naamloze vennootschappen, titel 5 (artikelen 175-284a) over besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid én titel 6 (artikelen 285-307) over stichtingen.

Vennootschappen en stichtingen worden opgericht via een notariële akte.
Vennootschappen bevatten rechtspersoonlijkheid. Het bestuur bestaat uit een raad van bestuur (= de directie); eventueel een raad van commissarissen (houdt toezicht op de raad van bestuur namens de AVA – adviseert de raad van bestuur) én AVA.
De vakwethouder / portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente vanuit inhoud – de wethouder financiën / middelen vervult de aandeelhoudersrol[6].
Stichtingen kennen een raad van bestuur (= de directie) en eventueel een raad van toezicht (die toezicht houdt op de raad van bestuur).
Verenigingen kennen een bestuur en een ledenvergadering.

Omdat de gemeente geen coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen als verbonden partij heeft, blijven deze vormen van samenwerking verder buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor publiek-private-samenwerking (PPS).

Schematisch betekent dit het volgende:

NV Bank Nederlandse gemeenten	Boek 2 titel 4 Burgerlijk Wetboek	50% eigendom van gemeenten, provincies en waterschappen – 50% eigendom van het Rijk (belang gemeente 175.266 van de 55.690.720 aandelen)	Aandeelhouder
Claim Staat Vennootschap Amsterdam BV	Boek 2 titel 5	26% eigendom van gemeenten – 74% eigendom van provincies (belang gemeente 14.701 aandelen = 0,735%)	Aandeelhouder via Vegal (circa 10%)
Enexis NV	Boek 2 titel 4	26% eigendom van gemeenten – 74% eigendom van provincies (belang gemeente 1.100.250 aandelen = 0,735%)	Aandeelhouder via Vegal (circa 10%)
Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV	Boek 2 titel 5	26% eigendom van gemeenten – 74% eigendom van provincies (belang gemeente 1.100.250 aandelen = 0,735%)	Aandeelhouder via Vegal (circa 10%)
NV Waterleidingmaatschappij Limburg	Boek 2 titel 4	Provincie en 31 Limburgse gemeenten (belang gemeente 33 van de 500 aandelen)	Aandeelhouder
Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV	Boek 2 titel 5	De gemeente Sittard-Geleen en Sportfondsen Deelnemingen BV, Explosport BV en Medi Sport Medi Fysio Born BV (belang gemeente één prioriteitsaandeel)	(Prioriteits) Aandeelhouder
Vidar BV	Boek 2 titel 5	100% eigendom van gemeente Sittard-Geleen	Aandeelhouder
Vidar Loont BV	Boek 2 titel 5	100% eigendom van gemeente Sittard-Geleen	Aandeelhouder
Vidar Aan de slag BV	Boek 2 titel 5	100% eigendom van gemeente Sittard-Geleen	Aandeelhouder
Bodemzorg Limburg BV	Boek 2 titel 5	50% eigendom van de BV zelf – 50% eigendom van de Limburgse gemeenten (alleen gemeenten hebben stemrecht) (belang gemeente 2.330 aandelen)	Aandeelhouder
Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek NV	Boek 2 titel 4	De gemeenten Beek, Beekdaelen, Sittard-Geleen en Stein (belang gemeente 612 van 888 aandelen én 3 van 6 prioriteitsaandelen)	Aandeelhouder
Mijn Streekwarmte BV	Boek 2 titel 5	100% eigendom van gemeente Sittard-Geleen	Aandeelhouder
Stichting Economische Samenwerking Zuid-Limburg	Boek 2 titel 6	De gemeenten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen	Bestuurder
Vereniging Afval Samenwerking Limburg	Boek 2 titel 2	De Limburgse gemeenten	Lid

[6] Uitzondering: Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV (wethouder sport vervult de aandeelhoudersrol).

[7] Het prioriteitsaandeel stelt de gemeente in staat erop toe te zien dat er sprake is van een doorgaande en adequate beschikbaarheid van sport- en recreatievoorzieningen op het sportcomplex voor het publiek. De statuten van Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV bepalen dat de voorafgaande goedkeuring van de gemeente is vereist voor besluiten tot vervreemding van de onroerende zaken, tot wijziging van het doel van de vennootschap, tot wijziging van de rechten die zijn verbonden aan het prioriteitsaandeel, en tot ontbinding, fusie of splitsing van de vennootschap.

Paragraaf 5

Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: bestuurlijke rollen

In deze paragraaf wordt uitgewerkt wat de rol is van de burgemeester, het college en de gemeenteraad in de diverse fases waarin een samenwerking zich kan bevinden, namelijk:
- eerst in de aanloopfase en als de gemeente nog toewerkt naar oprichting / deelname;
- vervolgens in de uitvoeringsfase en als de oprichting / deelname een feit is en de verbonden partij bepaalde taken uitvoert (in deze fase wordt ook geëvalueerd) én
- uiteindelijk in de beëindigingsfase als de samenwerking wordt beëindigd.

Publiekrechtelijke samenwerking: in de aanloopfase

Publiekrechtelijke samenwerking is gebaseerd op de Wgr. Als specifiek gekeken wordt naar de bestuurlijke rollen bij de oprichting / deelname aan een GR, dan geeft de Wgr in artikel 1 het volgende aan:
- Burgemeesters, colleges en gemeenteraden van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of samen een GR treffen – voor de taken en bevoegdheden van dat bestuursorgaan (lid 1).
- Burgemeesters en colleges hebben voor het treffen van een regeling eerst toestemming van de gemeenteraden nodig (lid 4).
- Onder het treffen van een regeling wordt ook verstaan: het wijzigen van de regeling; het toetreden tot of het uittreden uit een regeling (lid 5). Dus ook hier hebben burgemeesters en colleges eerst toestemming van de gemeenteraden nodig.

Per 1 juli 2022 is de Wgr gewijzigd en is aan artikel 1 het volgende toegevoegd:
- Burgemeesters en colleges sturen het ontwerp van de regeling toe aan de gemeenteraden (lid 2). Dit nieuwe artikellid geldt niet als de regeling (mede) getroffen wordt door de raden (GR Vidar WSW).
- De gemeenteraden kunnen bij de burgemeesters en colleges binnen acht weken na ontvangst hun zienswijze op het ontwerp van de regeling kenbaar maken (lid 3).

Door deze twee nieuwe artikelleden kunnen de gemeenteraden de inhoud van de regelingen (mede) gaan bepalen. Dit impliceert wel dat twee keer behandeling van de regeling aan de orde is: de eerste keer over het concept ontwerp en voor het kenbaar maken van zienswijzen – de tweede keer over het definitieve ontwerp en voor het geven van toestemming[8].

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Bestuursorgaan	Rol
Burgemeester	Regeling treffen
College	Regeling treffen
Gemeenteraad	Regeling treffen Zienswijze geven aan burgemeester en/of college Toestemming geven aan burgemeester en/of college

[8] Met het kenbaar maken van een zienswijze geeft de gemeenteraad haar mening over het concept ontwerp – met het geven van toestemming geeft de gemeenteraad goedkeuring aan het definitieve ontwerp.

Publiekrechtelijke samenwerking: in de uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase wordt toezicht gehouden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing.

De vakwethouder / portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente vanuit inhoud. Dat betekent ook het terugkoppelen van de besluitvorming binnen de GR aan de accountmanager[9] en – in geval van belangrijke ontwikkelingen – aan het college.

In geval van raadsregelingen (GR Vidar WSW) benoemt de gemeenteraad de vertegenwoordiging van de gemeente in het AB. In geval van collegeregelingen benoemt het college de vertegenwoordiging van de gemeente in het AB.

De deelnemers aan GR'en ontvangen ieder jaar de financiële stukken van de GR'en. Daarvoor geldt sinds 1 juli 2022 het volgende:

- De GR'en dienen de begroting vóór 15 september aan GS te zenden (artikel 34 lid 2).
- De GR'en dienen de kadernota en voorlopige jaarrekening vóór 30 april aan de gemeenteraden te sturen (artikel 34b).
- De GR'en dienen de ontwerp begroting twaalf weken (voor vaststelling door het GR-bestuur) aan de gemeenteraden te sturen (artikel 35).
- De GR'en geven een schriftelijk en gemotiveerd oordeel over de zienswijzen (van de gemeenteraden) en de daaraan verbonden conclusies (artikel 35).

Onder de "oude" regelgeving (zoals die gold tot 1 juli 2022) stond de behandeling van de financiële stukken in de ronde en gemeenteraad én het vervolgens kenbaar maken van de zienswijze aan de GR onder tijdsdruk. Dit kwam de kwaliteit van de besluitvorming niet altijd ten goede. De afgelopen jaren is hier in het GR afstemmingsoverleg aandacht voor geweest. Met de nieuwe termijnen is een effectiever (ambtelijke voorbereiding van het) bestuurlijk besluitvormingsproces mogelijk. Een doorontwikkeling van de kwaliteit van de besluitvormende documenten blijft aandacht hebben[10].

Het is de GR'en toegestaan om in positieve wijze af te wijken van de Wgr, door bijvoorbeeld ook een zienswijze van de gemeenteraden mogelijk te maken over de kadernota en voorlopige jaarrekening. De GR'en Omnibuzz, RUD en Veiligheidsregio maken dit laatste al mogelijk in de tekst van hun regeling.

Daar waar de gemeenteraden ook een zienswijze mogen geven over de kadernota en de voorlopige jaarrekening is het aangewezen om de behandeling gelijktijdig met de zienswijze over de begroting te laten plaatsvinden. Daar waar de gemeenteraden alleen kennis mogen nemen van de kadernota en de voorlopige jaarrekening kan de behandeling ook gesplitst plaatsvinden.

[9] Zie paragraaf 6 voor de rol van onder andere de accountmanager.

[10] Via een unaniem aangenomen motie is 11 juni 2020 aandacht gevraagd voor de termijnen voor het indienen van zienswijzen: om hier rekening mee te houden in de planning van ronde- en raadsvergaderingen én om hierover af te stemmen met de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en de raadsagendacommissie.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Bestuursorgaan	Rol voor jaarverslag / jaarrekening	Rol voor begroting(s-wijzigingen)	Rol voor kadernota (in voorkomend geval)
College	College neemt kennis van de jaarstukken (jaarverslag / jaarrekening)	College stemt (niet) in met de begro-ting(swijzigingen) en adviseert de gemeenteraad hierop (g)een zienswijze in te dienen	College neemt kennis van de kadernota
Gemeenteraad	Gemeenteraad neemt kennis van de jaarstukken (jaarverslag / jaarrekening) Als in de tekst van de betreffende GR geregeld is dat de gemeenteraad een zienswijze mag kenbaar maken, wijzigt dit in: Gemeenteraad stemt (niet) in met de jaarstukken (jaarverslag / jaarrekening) en dient hierop (g)een zienswijze in (die luidt ...)	Gemeenteraad stemt (niet) in met de begroting(s-wijzigingen) en dient hierop (g)een zienswijze in (die luidt ...)	Gemeenteraad neemt kennis van de kadernota Als in de tekst van de betreffende GR geregeld is dat de gemeenteraad een zienswijze mag kenbaar maken, wijzigt dit in: Gemeenteraad stemt (niet) in met de kadernota en dient hierop (g)een zienswijze in (die luidt ...)

De wijziging van de Wgr heeft ook tot gevolg dat in de tekst van de regelingen vermeld moet worden over welke ontwerp-besluiten de gemeenteraden een zienswijze naar voren kunnen brengen. De GR'en zijn trouwens vrij in de wijze van aanpassing. Zij kunnen in de tekst van de regelingen bijvoorbeeld vastleggen dat er geen zienswijzemogelijkheid bestaat. Het gaat hier om maatwerk, afhankelijk van de ervaringen uit het verleden, de fase waarin de GR zich bevindt, het risicoprofiel en de dossiers die op de GR afkomen in de toekomst (voor zover bekend). De gewijzigde teksten van de regelingen dienen uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding – daarmee uiterlijk 1 juli 2024 – vastgesteld en bekend gemaakt te zijn.

In lijn met artikel 169 Gemeentewet is in de gewijzigde Wgr ook bepaald dat de GR'en niet alleen gevraagd, maar ook ongevraagd inlichtingen moeten geven. Het gaat dan om inlichtingen die de gemeenteraden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. In de tekst van de regelingen dienen de GR'en bepalingen op te nemen over de wijze van inlichtingen geven. Ook hier zijn de GR'en vrij in de wijze van aanpassing.

De gewijzigde Wgr biedt ook drie nieuwe mogelijkheden voor de gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende rol te verbeteren. Zo dient de tekst van de regeling bepalingen te bevatten omtrent de evaluatie van de regeling; is het mogelijk om op voorstel van de gemeenteraden gezamenlijk het AB van een openbaar lichaam voor te stellen een gezamenlijke adviescommissie in te stellen (die de gemeenteraden en/of het AB kan adviseren) én kunnen de gemeenteraden gezamenlijk een onderzoek instellen naar het door de regeling gevoerde bestuur (dit geldt laatste niet voor regelingen (mede) getroffen door de gemeenteraden, GR Vidar WSW). De onderzoekscommissie wordt in dat geval door de gemeenten ingesteld. Deze laatste nieuwe mogelijkheid is opgenomen in de Gemeentewet.

Voor een evaluatie van de regeling geldt dat deze noodzakelijk is – zowel door ons als deelnemer als samen met de GR en eventuele andere deelnemers. Immers, met een evaluatie sta je stil bij het functioneren van de GR (in termen van effectiviteit en efficiency) en bepaal je of bijsturing (en in het ultieme geval: beëindiging) nodig is. Daarbij kan gedacht worden aan een minimale frequentie van één keer in de vier jaren (in het jaar vóór het verkiezingsjaar). Het gaat dan idealiter niet alleen om een evaluatie van de financiële ontwikkeling, maar een evaluatie van de bedrijfsvoering in de breedte én een evaluatie van de doelstelling van de regeling.

De vragen die beantwoord worden als het gaat om de vraag: "wil de gemeente een verbonden partij aangaan c.q. ermee werken", kunnen ook gesteld worden in de evaluatie: "biedt de GR (nog) waarde in de te behalen doelstellingen" (zie bijlage 1). De evaluatie wordt georganiseerd door de accountmanager, waar nodig ondersteund door de overige leden van het accountteam (zie paragraaf 6). Afhankelijk van de ervaringen uit het verleden, de fase waarin de GR zich bevindt, het risicoprofiel en de dossiers die op de GR afkomen in de toekomst (voor zover bekend) kan een hogere frequentie noodzakelijk zijn.

Verdieping op de bestuurlijke rol in de uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase vertegenwoordigt de vakwethouder / portefeuillehouder de gemeente vanuit inhoud.

Dat gebeurt via het lidmaatschap van het AB.

De Wgr bepaalt hierover het volgende als het gaat om de samenstelling van het AB (artikel 13 Wgr):
- In geval van een raadsregeling wordt het AB samengesteld uit raadsleden (met uitzondering van de voorzitter).
- In geval van een gemengde regeling, mede getroffen door de raad, wordt het AB samengesteld uit raadsleden (de voorzitter inbegrepen) én wethouders.
- In geval van een collegeregeling wordt het AB samengesteld uit collegeleden.
- In geval van een burgemeestersregeling wordt het AB samengesteld uit burgemeesters.

Als het gaat om de samenstelling van het DB bepaalt de Wgr (in artikel 14 Wgr) het volgende:
- Het DB wordt samengesteld uit het AB, met dien verstande dat – als de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft – (externe) leden (van buiten het AB) kunnen worden aangewezen.
- Het DB bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden.

In de tekst van de regeling worden de aantallen AB-leden en DB-leden bepaald.

Een DB-lid blijft ook AB-lid. En de voorzitter van DB en AB blijft ook lid van DB en AB.

De vakwethouder / portefeuillehouder die lid is van het AB kan door het college dan wel de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen of door (een lid van) het college dan wel de gemeenteraad om inlichtingen worden gevraagd. In de tekst van de regelingen worden bepalingen hierover opgenomen[11] .

Het gehele GR-bestuur – AB, DB en voorzitter – kunnen door (een lid van) de gemeenteraad om inlichtingen worden gevraagd. Ook hier geldt dat in de tekst van de regelingen bepalingen hierover staan.

De vakwethouder / portefeuillehouder die ook lid is van het DB is alleen én met de andere DB-leden verantwoording schuldig aan het AB én kan door dat AB om inlichtingen gevraagd worden.

[11] College in geval van collegeregelingen of gemengde regelingen tussen burgemeesters en colleges. Gemeenteraad in geval van raadsregelingen.

Publiekrechtelijke samenwerking: in de beëindigingsfase

Zoals eerder aangegeven, wordt onder het treffen van een regeling ook verstaan: het uittreden uit een regeling. Dat betekent dat burgemeesters en colleges – voordat zij kunnen uittreden uit een GR – daarvoor de toestemming van de gemeenteraden nodig hebben (artikel 1 Wgr).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Bestuursorgaan	Rol
Burgemeester	Uittreden uit regeling
College	Uittreden uit regeling
Gemeenteraad	Uittreden uit regeling Toestemming geven aan burgemeester en/of college

Op grond van artikel 9 Wgr dienen de regelingen niet alleen bepalingen over het wijzigen, opheffen, toetreden en uittreden te bevatten, maar sinds 1 juli 2022 ook bepalingen over de voorwaarden waaronder en de gevolgen van uittreden. In geval van openbare lichamen gaat het in geval van uittreden ook om bepalingen over het vermogen van de GR (welke gevolgen heeft uittreden voor bijvoorbeeld personeel, contracten, huisvesting, investeringen). Indirect kan uittreden ook (financiële) gevolgen hebben voor niet alleen de uittredende, maar ook de achterblijvende deelnemers.

Privaatrechtelijke samenwerking: in de aanloopfase

Privaatrechtelijke samenwerking is gebaseerd op boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Als specifiek gekeken wordt naar de bestuurlijke rollen bij de oprichting / deelname dan staan deze echter in artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet:

- Het college besluit tot de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.
- Het college besluit daar alleen toe indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.
- Het college besluit pas nadat de gemeenteraad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen daarover kenbaar te maken aan het college.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Bestuursorgaan	Rol
College	Oprichten en deelnemen
Gemeenteraad	Wensen en bedenkingen kenbaar maken

Uit artikel 160 lid 2 Gemeentewet blijkt trouwens de voorkeur van de wetgever voor publiekrechtelijke samenwerking ("indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang")[12]. De redenen voor deze voorkeur zijn: meer waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Ook onze gemeente heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking.

[12] Deze voorkeur van de wetgever staat ook in de Provinciewet (artikel 158 lid 2).

Privaatrechtelijke samenwerking: in de uitvoeringsfase

De vakwethouder / portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente vanuit inhoud – de wethouder financiën / middelen vervult in beginsel de aandeelhoudersrol.

De begrotingen en jaarrekeningen van de in paragraaf 3 genoemde vennootschappen behoeven niet allemaal te worden voorgelegd aan het college. Dit heeft te maken met de relatie die de gemeente met hen heeft. De gemeente kan formeel zeggenschap hebben, maar die zeggenschap kan heel beperkt zijn en is afhankelijk van de omvang van ons aandeel in het aandelenkapitaal. In die gevallen is sprake van een niet of nauwelijks direct door de gemeente beïnvloedbare relatie. Dat is het geval bij NV Bank Nederlandse gemeenten; bij Claim Staat Vennootschap Amsterdam BV; bij Enexis NV; bij Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV; bij NV Waterleidingmaatschappij Limburg én bij Bodemzorg Limburg BV.

Bij een aantal vennootschappen en een stichting is wél sprake van een direct door de gemeente beïnvloedbare relatie. Het gaat om Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV; Vidar BV (inclusief Vidar Loont BV en Vidar Aan de slag BV); RWM NV; Mijn Streekwarmte BV én Stichting ESZL. De begrotingen en jaarrekeningen van deze vennootschappen en stichting moeten daarom wel worden voorgelegd aan het college en de raad.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Vennootschap / stichting	Jaarverslag / jaarrekening	Begroting(swijzigingen)
NV Bank Nederlandse Gemeenten Claim Staat Vennootschap Amsterdam BV Enexis NV Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV NV Waterleiding-maatschappij Limburg Bodemzorg Limburg BV	Besluitvorming (door de raad) via de paragraaf verbonden partijen in onze actuele begroting of jaarrekening	Besluitvorming (door de raad) via de paragraaf verbonden partijen in onze actuele begroting of jaarrekening
Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV Vidar BV (inclusief Vidar Loont BV en Vidar Aan de slag BV) Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek NV Mijn Streekwarmte BV Stichting Economische Samenwerking Zuid-Limburg	College neemt kennis van de jaarstukken (jaarverslag / jaarrekening) Gemeenteraad neemt kennis van de jaarstukken (jaarverslag / jaarrekening)	College stemt (niet) in met de begroting Gemeenteraad neemt kennis van de begroting

De gemeente ontvangt ook begrotingen en jaarrekeningen van organisaties die geen verbonden partij zijn. Meestal gaat het dan om organisaties waar de gemeente een subsidierelatie mee heeft. De beoordeling van de financiële stukken van deze organisaties vindt daarom plaats in het kader van deze subsidierelatie en voor het verlenen dan wel vaststellen van de subsidie.

In de statuten van de vennootschappen en stichting kunnen besluiten genoemd worden die pas door het bestuur van die vennootschappen en stichting genomen kunnen worden na voorafgaande schriftelijke goedkeuring door (meestal) het college. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV en heeft te maken met ons prioriteitsaandeelhouderschap.

Ook kunnen college en gemeenteraad een rol hebben in geval van een zogenaamd 213a Gemeentewet onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Het college kan deze onderzoeken (laten) verrichten en dient daarover verslag uit te brengen aan de gemeenteraad. Zo'n onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden naar het warmtenet. De eindrapportage met de titel "Verdiepingsonderzoek naar financiën en beheersing" is op 11 januari 2021 door Berenschot opgeleverd.

De rapportage is ter bespreking aangeboden aan de commissie begroting en verantwoording. Zowel college als gemeenteraad hebben ingestemd met de aanbevelingen van Berenschot. De rapportage bevatte adviezen ter verbetering van de sturing en governance – waar nodig zijn deze verwerkt in deze kadernota (zie paragraaf 8 en 10).

Daar waar het initiatief voor 213a Gemeentewet onderzoeken bij het college ligt, kan de gemeenteraad – of beter gezegd de rekenkamercommissie – ook het initiatief nemen voor onderzoeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer, het beleid en de organisatie van het gemeentebestuur. Deze onderzoeken kunnen ook betrekking hebben op verbonden partijen, al dan niet indirect. Zo is in het verleden al een onderzoek geweest naar het afvalbeheer ("Rekenkameronderzoek quickscan afval van de gemeente Sittard-Geleen" van februari 2022 – de afvalinzameling is neergelegd bij RWM NV). Ook heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de verbonden partij Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen ("Eindrapport rekenkameronderzoek BsGW" van juli 2021) In geval van deze onderzoeken hebben college en gemeenteraad een rol.

(voor de duidelijkheid: zowel 213a Gemeentewet onderzoeken als rekenkamercommissie onderzoeken kunnen niet alleen betrekking hebben op privaatrechtelijke maar ook op publiekrechtelijke verbonden partijen)

Privaatrechtelijke samenwerking: in de beëindigingsfase

In de statuten wordt bepaald wie het besluit neemt om te ontbinden; wie de vereffenaars van het vermogen zijn; aan wie het restant vermogen wordt overgedragen én wie verantwoordelijk is voor het archief.

Soms zijn ook aanvullende bepalingen opgenomen in de statuten. Zo vraagt bijvoorbeeld het besluit tot ontbinding van de stichting ESZL de voorafgaande schriftelijke goedkeuring van het college. Hetzelfde geldt voor het besluit tot ontbinding van Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV.

Paragraaf 6

Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking: ambtelijke rollen

In deze paragraaf worden de ambtelijke rollen beschreven die per verbonden partij vervuld worden. In zijn algemeenheid geldt (uiteraard) dat iedere adviseur de expertise op het eigen vakgebied levert.

Accountmanager

Iedere verbonden partij heeft een accountmanager. Deze inhoudelijke medewerker van het betreffende (beleids)team adviseert de vakwethouder / portefeuillehouder, tevens bestuurder in de verbonden partij, anders gezegd: de opdrachtgever ("klant") van de verbonden partij. Het gaat om advisering over de integrale besluitvorming binnen de verbonden partij, dat wil zeggen: door DB en/of AB én advisering over de integrale besluitvorming over de verbonden partij door de gemeente, dat wil zeggen: door burgemeester, college, gemeenteraad. Integraal wil zeggen: niet alleen over het beleid, maar ook over dienstverlening, middelen, risico's en bedrijfsvoering. Door het tijdig verzamelen van informatie en het beoordelen van de relevantie daarvan vindt het opkomen voor de gemeentelijke belangen plaats. De accountmanager bereidt annotaties voor over de besluitvorming in DB en/of AB, waarbij aandacht dient te zijn voor de verschillende belangen van DB en AB. Ook stemt de accountmanager af met de andere deelnemers en uiteraard met de verbonden partij zelf, bijvoorbeeld over de informatie die de GR aanlevert. De accountmanager organiseert – waar nodig – het overleg met teamcontroller en juridisch adviseur.

Teamcontroller

De accountmanagers laten zich adviseren door een teamcontroller (van team Financiën). Meestal gaat het dan om advisering over de financiële stukken van de verbonden partijen (jaarrekening, begroting(swijzigingen), kadernota, rapportages).

De teamcontrollers hebben ook een rol in de totstandkoming van de actuele begroting dan wel jaarrekening van de gemeente, met name de daarin opgenomen paragraaf verbonden partijen, maar ook de daarin genoemde programma's en de rol van verbonden partijen bij het behalen van onze doelstellingen.

Juridisch adviseur

De accountmanagers laten zich ook adviseren door een juridisch adviseur (van het team waar ook de accountmanager toe behoort). Meestal gaat het dan om advisering over de tekst van de regeling dan wel over de statuten van de vennootschap of stichting. Het gaat ook om advisering over de bestuurlijke vertegenwoordiging, en over toetreden, uittreden.

Concerncontrol

De concernadviseur controlling én de concernadviseur juridische zaken adviseren in zijn algemeenheid over verbonden partijen, bijvoorbeeld als het gaat over de uitleg van deze kadernota verbonden partijen óf als er wetswijzigingen aanstaande zijn op het gebied van verbonden partijen.

Zij organiseren – samen met de directiesecretaris – een aantal keren per jaar overleg met de accountmanagers en hun financieel en juridisch adviseurs ("GR afstemmingsoverleg"). Een specifieke aanleiding voor dit overleg zijn de financiële stukken van de GR'en.

Beide concernadviseurs adviseren specifiek de aandeelhouder ("eigenaar") van de (privaatrechtelijke) verbonden partijen in de voorbereiding van de AVA. De rol van aandeelhouder wordt in beginsel vervuld door de wethouder financiën / middelen. Zie paragraaf 3 voor een overzicht van de vennootschappen. Daarbij ligt de nadruk op Mijn Streekwarmte BV en RWM NV.

Accountteam

Samen vormen deze functionarissen – accountmanager, teamcontroller, juridisch adviseur, concernadviseur controlling én concernadviseur juridische zaken – een "accountteam" dat samen aan de lat staat voor de advisering van de opdrachtgever (vakwethouder / portefeuillehouder) én de eigenaar (wethouder financiën / middelen).
In het accountteam zijn daarmee drie niveaus van verantwoordelijkheid vertegenwoordigd: het eerste niveau wordt gevormd door de accountmanager – het tweede niveau door de teamcontroller en juridisch adviseur én het derde niveau door de concernadviseurs controlling en juridische zaken. Deze laatsten doen dit vanuit een onafhankelijke en kaderstellende positie.

Paragraaf 7

Risicoprofielen en informatievoorziening

De RKC heeft samen met de gemeenteraad onderzoek gedaan naar de sturing op -verbonden partijen. Op 15 december 2016 is daarover het rapport "Concrete handreiking voor de inrichting van een doeltreffende en doelmatige governance van verbonden partijen voor de Raad – risicomatrix en informatievoorziening" uitgebracht. Dit rapport is besproken in de raad van 17 september 2020.

Met het onderwerp "risicomatrix" gaf de raad aan zich in haar kaderstellende en controlerende rol te willen toeleggen op die verbonden partijen, die fundamenteel van belang zijn. De risicomatrix is een methode om verbonden partijen te duiden in termen van zowel het financieel als het bestuurlijk belang. De aandacht van de raad gaat met name uit naar die verbonden partijen met een hoog financieel en een hoog bestuurlijk belang. De informatievoorziening aan de raad kan hierop worden afgestemd, waardoor deze doelmatiger en doeltreffender kan worden vormgegeven. Het onderwerp "informatievoorziening" sluit dan ook naadloos aan op de risicomatrix.

Risicoprofielen

Tussen verbonden partijen bestaan verschillen in de financiële en bestuurlijke risico's. Door het inzichtelijk maken daarvan stellen we prioriteiten voor het monitoren van verbonden partijen. De antwoorden op de onderstaande vragen bepalen de financiële en bestuurlijke risico's van verbonden partijen.

Financiële analyse (waarde):

Vraag	Laag	Gemiddeld	Hoog
Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	<750K	<2000K	>2000K
Hoe groot is de mutatie van het exploitatie-resultaat ten opzichte van voorgaand jaar	<10%	<20%	>20%
Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend	Volledig (100%)	Deels (50%)	Niet (0%)
Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij de verbonden partij	Geen	Restrisico	Reserve risicobeheersing
In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk	Laag	Deels	Geheel
Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen, bijvoorbeeld door efficiënter te werken	Geheel	Deels	Niet
Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde, bijvoorbeeld omdat de rechtmatigheidsverantwoording en de dienstverlening op orde zijn (dat laatste blijkt uit klanttevredenheidsonderzoeken)	Ja	Deels	Nee
Hoe groot is de solvabiliteit	>50%	>20% en <50%	< 20%

Bestuurlijke analyse (zeggenschap):

Vraag	Laag	Gemiddeld	Hoog
In hoeverre komt het gemeentebelang overeen met het belang van de verbonden partij	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
Is er invloed op de samenstelling van het bestuur	Ja		Nee
Is de gemeente vertegenwoordigd in het bestuur	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur / Algemene vergadering van Aandeelhouders	Nee
Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties	Ja	Gedeeltelijk	Nee
Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening	Ja	Gedeeltelijk	Nee
In hoeverre zijn te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeente doelen	Minimaal	Gedeeltelijk	Maximaal

De combinatie van financiële risico's – laag, gemiddeld, hoog – én bestuurlijke risico's – laag, gemiddeld, hoog – bepaalt het risicoprofiel en vervolgens wijze van monitoring.

Verbonden partijen die op beide vlakken – financieel én bestuurlijk risico – laag scoren én verbonden partijen die slechts op één vlak – financieel óf bestuurlijk risico – gemiddeld scoren worden ingedeeld in de lage wijze van monitoring.

Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én verbonden partijen die slechts op één vlak hoog scoren worden ingedeeld in de gemiddelde wijze van monitoring.

Tot slot worden de verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren ingedeeld in de hoge wijze van monitoring.

Het risicoprofiel:

		Bestuurlijk risico		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel risico	Laag	Laag	Laag	Gemiddeld
	Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Hoog
	Hoog	Gemiddeld	Hoog	Hoog

De wijze van monitoring:

Laag	Paragraaf verbonden partijen in programmabegroting en jaarrekening
	In geval van publiekrechtelijke verbonden partijen: zienswijze op de begroting(swijzigingen) en eventueel ook op de jaarrekening en kadernota
	Besluitvorming in AB respectievelijk AVA / bestuur wordt achteraf ter kennisname van het college gebracht, tenzij sprake is van belangrijke voorgenomen besluiten met materiële impact op zeggenschap en/of financiën.
Gemiddeld	Paragraaf verbonden partijen in programmabegroting en jaarrekening
	In geval van publiekrechtelijke verbonden partijen: zienswijze op de begroting(swijzigingen) en eventueel ook op de jaarrekening en kadernota
	Besluitvorming in AB respectievelijk AVA / bestuur wordt achteraf ter kennisname van het college gebracht, tenzij sprake is van belangrijke voorgenomen besluiten met materiële impact op zeggenschap en/of financiën
	Minimaal één tussentijdse rapportage
Hoog	Paragraaf verbonden partijen in programmabegroting en jaarrekening
	In geval van publiekrechtelijke verbonden partijen: zienswijze op de begroting(swijzigingen) en eventueel ook op de jaarrekening en kadernota
	De voorgenomen besluitvorming in AB respectievelijk AVA / bestuur wordt vooraf ter besluitvorming in het college gebracht
	Minimaal twee tussentijdse rapportages in combinatie met tussentijds overleg met de verbonden partij en waar nodig met de andere deelnemers

In zijn algemeenheid geldt:

- Dat stichtingen meestal op terreinen opereren die de overheid als "die van haar" beschouwt. Het risicoprofiel is laag tot gemiddeld – er is sprake van financiële aansprakelijkheid voor de verstrekte middelen.
- Dat vennootschappen vooral actief zijn op terreinen die niet bij de primaire gemeentelijke taken horen. Het risicoprofiel is gemiddeld – er is sprake van financiële aansprakelijkheid voor het ingebrachte geld.
- Dat gemeenschappelijke regelingen vaak primair gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter uitvoeren. Het risicoprofiel is hoog – er is sprake van volledige financiële aansprakelijkheid.

Op basis van de programmabegroting 2022 en de jaarrekening 2021 is een inschatting gemaakt wat dit specifiek betekent (stand van zaken per februari 2023):

Verbonden partij	Financieel belang	Risico's	Risicoprofiel
Stichting Economische Samenwerking Zuid-Limburg	Bijdrage 2022: -	Geen relevante risico's	Laag

Voor de vennootschappen waar de gemeente aan deelneemt én waar sprake is van een direct door de gemeente beïnvloedbare relatie, betekent dit (stand van zaken per februari 2023):

Verbonden partij	Financieel belang	Risico's	Risicoprofiel
Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV	Bijdrage 2022: -	Exploitatieovereenkomst eindigt 31 december 2024	Laag
Vidar BV	Bijdrage 2022: € 1,4	Risico's verwerkt in begroting gemeente	Laag
Vidar Loont BV			
Vidar Aan de slag BV			
Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek NV	Bijdrage 2022: -	Geen relevante risico's	Gemiddeld
Mijn Streekwarmte BV	Bijdrage 2022: -	In geval van een faillissement gaat onze inbreng in het eigen vermogen verloren (€ 2,5 miljoen)	Hoog

Voor de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, en waarvan al is vastgesteld dat in zijn algemeenheid sprake is van een hoog risicoprofiel met volledige financiële aansprakelijkheid, geldt het volgende (stand van zaken per februari 2023):

Verbonden partij	Financieel belang	Risico's	Risicoprofiel
GR Kredietbank Limburg	Bijdrage 2022: € 2,3	Herverdeling van de kosten Omvang dienstverlening onvoorspelbaar als gevolg van Covid-19 Geen weerstandsvermogen	Gemiddeld
GR Geneeskundige Gezondheidsdienst Zuid-Limburg	Bijdrage 2022: € 4,5	Forse bijstelling JGZ bijdrage- Geen weerstandsvermogen	Gemiddeld
GR Omnibuzz	Bijdrage 2022: € 2,2	Structureel lager vervoersvolume als gevolg van Covid-19	Gemiddeld
GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Bijdrage 2022: € 7,8	Nieuwe kostenverdeelsystematiek	Gemiddeld
GR RUD Zuid-Limburg	Bijdrage 2022: € 0,7	Risico's zijn afgedekt met reserves	Laag
GR Belastingsamenwerking gemeenten en waterschappen	Bijdrage 2022: € 1,4	Fors stijgende proceskosten	Gemiddeld
GR Vidar WSW	Bijdrage 2022: € 3,6	-	Laag
GR Het Gegevenshuis	Bijdrage 2022: € 0,9	Klein risico op niet begrote en onvoorziene kosten	Laag

Voor een risicomatrix wordt verwezen naar bijlage 2

Met ingang van 2023 zal jaarlijks – door de accountteams – gekeken worden naar de risicoprofielen en de bijbehorende mate / wijze van monitoring.

Informatievoorziening

Voor de informatievoorziening worden onderscheiden de informatie door de verbonden partij zelf (aan het college en de gemeenteraad) én de informatie door het college (aan de gemeenteraad).

In belangrijke mate gebeurt de informatievoorziening door de verbonden partijen zelf door hun financiële stukken: jaarrekening, begroting(swijzigingen), kadernota.

Ook moeten de GR'en niet alleen gevraagd, maar – op grond van de per 1 juli 2022 gewijzigde Wgr – inmiddels ook ongevraagd inlichtingen geven[13]. Het gewijzigde artikel 17 van de Wgr geeft daarmee niet alleen aan dat de regeling bepalingen moet bevatten omtrent de wijze waarop aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die gemeenteraden gevraagde inlichtingen worden verstrekt ("gevraagd"), maar ook dat de regeling bepalingen moet bevatten omtrent de wijze waarop de inlichtingen verstrekt worden die de gemeenteraden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken ("ongevraagd").[14] Voor de in de regeling op te nemen bepalingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan themasessies, nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, maar ook aan tussentijdse rapportages. Een aantal GR'en biedt nu al tussentijdse rapportages (ter informatie) aan haar deelnemers aan.

In het in paragraaf 6 genoemde "GR afstemmingsoverleg" zal geïnventariseerd worden welke informatie de GR'en al aanbieden en worden afspraken gemaakt over de uniforme wijze van aanbieding van die informatie aan college en gemeenteraad. Binnen de afstemming in SGOVP-verband[15] wordt ook aandacht besteed aan de informatievoorziening van colleges en gemeenteraden.

De informatievoorziening door het college gebeurt door de gemeentelijke financiële stukken: jaarrekening, begroting, kadernota en rapportages. Daarbij geldt dat rapportages van verbonden partijen – als zij daar aanleiding toe geven – verwerkt worden in onze gemeentelijke rapportages via een bijstelling van de bijdrage of een risicomelding. Via ons weerstandsvermogen worden de risico's op verbonden partijen afgedekt. Gelet het budgetrecht van de gemeenteraad ligt de uiteindelijke bevoegdheid tot het vaststellen van de gemeentelijke financiële stukken bij de gemeenteraad.[16]

Ook kan de gemeenteraad (en haar individuele leden) het college om inlichtingen vragen over verbonden partijen, bijvoorbeeld via de zogenaamde artikel 43 RvO vragen. Waar nodig stemt het college de beantwoording af met de betreffende verbonden partij.

[13] Via een unaniem aangenomen motie is 11 juni 2020 aandacht gevraagd voor het tussentijds invulling geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.

[14] Deze nieuwe actieve informatieplicht is te vergelijken met de informatieplicht die het college richting de gemeenteraad heeft.

[15] SGOVP staat voor samen grip op verbonden partijen. Inmiddels 14 Zuid-Limburgse gemeenten stemmen ambtelijk gezamenlijk af om meer grip te krijgen op verbonden partijen, meer specifiek op de GR' en waar zij aan deelnemen.

[16] Het BBV is óók van toepassing op GR'en. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen gelden de bepalingen van het BW. Dat laatste betekent: andere termijnen en dus beperktere samenhang (met de gemeentelijke financiële stukken).

Paragraaf 8

Uitgangspunten bij de vertegenwoordiging in verbonden partijen

In deze paragraaf staan de uitgangspunten bij de vertegenwoordiging in verbonden partijen, enerzijds in de publiekrechtelijke verbonden partijen en anderzijds in de privaatrechtelijke verbonden partijen.

In zijn algemeenheid geldt het volgende

a. Als burgemeester of wethouders in een verbonden partij zitting hebben, dan doen zij dat als zodanig (dat wil zeggen: zij zijn vertegenwoordiger in die verbonden partij omdat zij collegelid zijn).
b. Richting gemeenteraad is de vakwethouder / portefeuillehouder verantwoordelijk voor het in positie brengen van de gemeenteraad over die verbonden partij.[17]
c. Er worden géén ambtenaren afgevaardigd in een bestuur van verbonden partijen vanwege het feit dat deze geen politieke verantwoordelijkheid –kunnen- dragen en dus ook niet als zodanig ter verantwoording geroepen kunnen worden. Het zijn van bestuurder staat op gespannen voet met een ambtelijke aanstelling als de ambtenaar instructies kan ontvangen vanuit de gemeente, maar als bestuurder in het belang van de verbonden partij moet handelen.

Uitgangspunten vertegenwoordiging publiekrechtelijke verbonden partijen [18]

a. Alleen burgemeester of wethouders vertegenwoordigen naar c.q. nemen bestuurdersposities in.
   In geval van een gemengde regeling, mede getroffen door de gemeenteraad, wordt afgezien van vertegenwoordiging door raadsleden, zodat zij hun controlerende taak kunnen (blijven) vervullen (zonder betrokken te worden bij de uitvoering van het beleid).
b. De rol van de gemeente als opdrachtgever wordt ingevuld via de lijnverantwoordelijkheid van de vakwethouder / portefeuillehouder. Deze maakt als vertegenwoordiger van de gemeente concept-afspraken (contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden etc).
c. De voorgenomen besluitvorming van de GR'en – in het AB – wordt voorbesproken in het college. Het betreft dan de GR'en met het risicoprofiel hoog.
d. Bij de GR'en met het risicoprofiel laag en gemiddeld wordt de besluitvorming achteraf ter kennisname van het college gebracht, tenzij sprake is van belangrijke voorgenomen besluiten met materiële impact op zeggenschap en/of financiën.

[17] Zie ook paragraaf 7 – onderdeel informatievoorziening.

[18] De Wgr bepaalt hierover het volgende: in geval van een raadsregeling wordt het AB samengesteld uit raadsleden (met uitzondering van de voorzitter). In geval van een gemengde regeling, mede getroffen door de raad, wordt het AB samengesteld uit raadsleden (de voorzitter inbegrepen) én wethouders. In geval van een collegeregeling wordt het AB samengesteld uit collegeleden. In geval van een burgemeestersregeling wordt het AB samengesteld uit burgemeesters. Het DB wordt samengesteld uit het AB, met dien verstande dat – als de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft – (externe) leden (van buiten het AB) kunnen worden aangewezen.

Uitgangspunten vertegenwoordiging privaatrechtelijke verbonden partijen

a. Bij vennootschappen waarin de gemeente deelneemt vertegenwoordigt in beginsel de wethouder financiën / middelen de gemeente als aandeelhouder en bewaakt de financiële continuïteit en rentabiliteit van die onderneming. Bovendien kan op deze manier zo goed mogelijk worden gewaarborgd dat er geen verstrengeling kan ontstaan tussen het financiële en het inhoudelijke beleidsbelang. Er is nu bijvoorbeeld één vennootschap waar de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigd wordt door de wethouder sport: Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV. Bij nieuwe privaatrechtelijke verbonden partijen wordt op basis van een inhoudelijke afweging telkens besloten welke wethouder de aandeelhoudersrol vervult.
b. Een commissaris of bestuurder van een vennootschap dient van buiten het college te zijn. Alleen dan kan deze de wettelijke taak – om in het belang van de vennootschap te handelen – uitoefenen (en kan sprake zijn van onafhankelijk en kritisch opereren).
c. Collegeleden kunnen in beginsel commissaris of bestuurder van een stichting of vereniging zijn. Dit is nu het geval bij de stichting ESZL. Er zijn geen belemmeringen voor college-deelname aan deze stichting (onder andere risicoprofiel "laag"). De portefeuillehouder economie is en blijft bestuurder van deze stichting. Bij nieuwe privaatrechtelijke verbonden partijen in de rechtsvorm stichting of vereniging wordt op basis van een risicoanalyse bekeken of invulling van binnen het college mogelijk is.
d. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen zijn dubbelrollen in de structuur niet mogelijk (bijvoorbeeld een bestuurder die tevens voorzitter van een stuurgroep is of een projectleider die tevens directeur is). Dit geldt ook voor ambtelijke dubbelrollen (bijvoorbeeld een projectmanager voor een stichting die tevens dossiereigenaar is binnen de gemeente).[19]
e. De voorgenomen besluitvorming van de vennootschappen en stichting – in de AVA respectievelijk het bestuur – wordt voorbesproken in het college. Het betreft dan de vennootschappen en stichting met het risicoprofiel hoog. De vertegenwoordigend wethouder verkrijgt daarmee "mandaat" om het collegestandpunt weer te geven richting de verbonden partij (vanuit het principe van "collegiaal bestuur").
f. Bij de vennootschappen en stichting met het risicoprofiel laag en gemiddeld wordt de besluitvorming achteraf ter kennisname van het college gebracht, tenzij sprake is van belangrijke voorgenomen besluiten met materiële impact op zeggenschap en/of financiën.
g. Mits de statuten dit mogelijk maken, kunnen ambtenaren bestuursvergaderingen dan wel AVA vergaderingen bijwonen, in de hoedanigheid van adviseur of gevolmachtigde.[20]

Afwijkingen van de uitgangspunten

Alleen afwijking van het uitgangspunt van voorbespreking van de besluitvorming in het college is toegestaan. Het gaat dan om de besluitvorming van de GR'en én van de vennootschappen.

Afwijking is toegestaan in onderstaande situaties
Voorbespreking is niet mogelijk (bijvoorbeeld tijdens een collegereces en omdat er geen collegevergadering tijdig plaatsvindt). De besluitvorming wordt dan achteraf ter kennisname aan het college voorgelegd.

[19] Bij publiekrechtelijke verbonden partijen zijn dubbelrollen in de structuur niet mogelijk.

[20] Bijvoorbeeld:
Statuten stichting ESZL, artikel 5 lid 7: Toegang tot de vergaderingen van het bestuur hebben de in functie zijnde bestuurders en degenen die daartoe door het bestuur zijn uitgenodigd.
Statuten Onroerend Goed Maatschappij De Witse BV. artikel 18 lid 2: Iedere aandeelhouder en iedere certificaathouder is bevoegd hetzij in persoon hetzij bij schriftelijk gevolmachtigde de vergaderingen bij te wonen en daarin het woord te voeren.

Projectstructuur

In voorkomend geval kan een verbonden partij binnen de gemeentelijke organisatie gezien worden als "project" en kan daarvoor ook de "regeling grote projecten" van toepassing zijn. Dit vraagt de inrichting van een interne projectstructuur, waarbij verantwoordelijkheden, bevoegdheden, functiescheidingen, vierogen-principes en administratieve vastlegging zwaarder en scherper zijn ingericht dan bij reguliere projecten. Deze situatie doet zich voor bij Het Groene Net (Mijn Streekwarmte BV).

Samenwerking

In paragraaf 2 van deze kadernota is al vermeld dat het aantal verbonden partijen van onze gemeente niets zegt over het aantal samenwerkingen én dat dat er "meer" zijn. Die samenwerkingen kunnen vorm gegeven worden via de al genoemde samenwerkings- of dienstverleningsovereenkomst, maar ook via privaatrechtelijke rechtspersonen. Het gaat dan om verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze en besloten vennootschappen óf stichtingen.

Ook dan kunnen burgemeester of wethouders de vraag krijgen om als zodanig zitting te hebben in het bestuur. Nu er geen sprake is van een financieel belang, is vertegenwoordiging door (in beginsel) de wethouder financiën / middelen van de gemeente en als aandeelhouder (in naamloze en besloten vennootschappen) niet aan de orde. Verder gelden ook voor deze samenwerkingen de uitgangspunten dat een commissaris of bestuurder van vennootschappen van buiten het college dienen te zijn; dat collegeleden in beginsel commissaris of bestuurder van een stichting kunnen zijn én dat er geen ambtenaren worden afgevaardigd in het bestuur.

Paragraaf 9

Evaluatie van de kadernota verbonden partijen

Zoals al vermeld in de Inleiding geldt deze kadernota vooralsnog voor de jaren 2023 tot en met 2026 én zal in 2026 een evaluatie plaatsvinden.

De vorige kadernota – vastgesteld door de gemeenteraad op 12 december 2013 – is geëvalueerd door de RKC. Op 6 juni 2017 is daarover het rapport "Evaluatie van de kadernota verbonden partijen" uitgebracht. Dit rapport is besproken in de raad van 17 september 2020.

De evaluatie was ingedeeld in twee delen:
- Deel A: de kadernota vergeleken met andere gemeenten.
- Deel B: doorwerking van de uitgangspunten uit de kadernota.

Over de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen van de RKC geldt het volgende. Deels zijn deze landelijk en door de wetgever opgepakt via de wijziging van de Wgr. Deels worden deze in lokaal verband opgepakt via de afstemming in SGOVP-verband. Voor het overige heeft verwerking in deze kadernota plaats gevonden.

Bij de evaluatie van deze kadernota in 2026 worden betrokken:
- Het dan actuele overzicht van publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen.
- Eventuele rapporten van de rekenkamercommissie (dan wel van externe adviesbureaus) – direct dan wel indirect – over de gemeentelijke verbonden partijen.
- Wetswijzigingen – voor zover die zich hebben voorgedaan of zullen voordoen en betrekking hebben op verbonden partijen.
- De ambtelijke en bestuurlijke ervaringen van het werken met deze kadernota.

De evaluatie wordt georganiseerd door Concerncontrol.

Paragraaf 10

Governance Het Groene Net (HGN)

Berenschot heeft 11 januari 2021 haar eindrapportage "Verdiepingsonderzoek naar financiën en beheersing" aangereikt. Deze rapportage bevatte onder andere adviezen ter verbetering van de sturing en governance van HGN. De eindrapportage is besproken in de raad van 22 april 2021.

De adviezen van Berenschot die algemeen van aard waren en daardoor gericht op alle vennootschappen zijn verwerkt in deze kadernota, meer specifiek in paragraaf 8. Het gaat dan om de "uitgangspunten vertegenwoordiging privaatrechtelijke verbonden partijen". De adviezen van Berenschot leidden onder andere tot de gewijzigde / nieuwe uitgangspunten:

- Dat een commissaris of bestuurder van een vennootschap van buiten het college dient te zijn.
- Dat ambtenaren niet worden afgevaardigd in een bestuur van verbonden partijen.
- Dat dubbelrollen in de structuur niet mogelijk zijn (bestuurlijk en ambtelijk niet).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in deze kadernota niet wordt ingegaan op de adviezen die specifiek gericht waren op de sturing en governance van HGN. Deze zijn / worden separaat opgepakt. Hetzelfde geldt voor de andere adviezen van Berenschot, gericht op de strategische samenhang in de ontwikkeling van HGN én gericht op de juistheid van financiële waarderingen.