Beleidskader verbonden partijen en bestuurlijke relaties 2022 – 2026

Gemeente Rotterdam

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Definities en wettelijk kader 4

2.1. Definities 4
2.2. Relevante wet- en regelgeving 5
2.3. Gemeentewet 5
2.4. Wet gemeenschappelijke regelingen 6
2.5. BBV 6
2.6. Boek 2 Burgerlijk Wetboek 6
2.7. Mandaat en volmacht 6

Rotterdamse uitgangspunten 7

3.1. Het Rotterdams publiek belang staat centraal 7
3.2 Deskundig en onafhankelijk bestuur en toezicht 7
3.3. Governance codes als leidraad 7
3.4 Actief bevorderen maatschappelijk verantwoord ondernemen 8
3.5 Bestuurders en toezichthouders zijn een afspiegeling van de brede samenleving 8
3.6 Passende beloning is niet meer dan WNT 8
3.7. Actief en betrokken beheer 8

Aangaan van een verbonden partij of bestuurlijke relatie 9

4.1. Inleiding
4.2. Afwegingskader verbonden partijen 9
4.3. Standaardaanpak aangaan verbonden partij 11

Beheer 12

5.1. Inleiding 12
5.2. Uitvoering van beheeractiviteiten 12
5.3. Impact- en risicomodel voor actie en betrokken beheer 13
5.4. Periodieke evaluatie 14

Afstoten 15

Algemeen 15

Bestuurlijke rolverdeling 16

7.1. Inleiding 16
7.2. Uitgangspunten 16
7.3. De rolverdeling bij de oprichting van verbonden partijen en bestuurlijke relaties 16
7.4. De rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen en bestuurlijke relaties 17
7.5. De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen en bestuurlijke relaties 17

Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen 18

Bijlage 2: Overzicht bestuurlijke relaties September 2022 20

Bijlage 3: Gemeen-schappelijke regelingen 22

Beurs-WTC
50 t

Inleiding

1.1 Verbondenheid van de gemeente met andere organisaties

Op tijd rijdende bussen, trams en metro's. Water uit de kraan. Zeeschepen die vlot en veilig de haven in- en uitvaren. Het zijn voorbeelden van maatschappelijke functies die belangrijk zijn voor onze stad. Maar daarmee zijn het nog geen taken die de overheid zelf moet uitvoeren. Bedrijven en instellingen kunnen dat prima doen; zij kunnen ook publieke taken uitvoeren. Toch heeft de gemeente een grote verantwoordelijkheid. Daarom is de gemeente sterk verbonden met dergelijke organisaties. Die organisaties noemen we 'verbonden partijen'. In de drie genoemde voorbeelden zijn dat de RET, Evides en het Havenbedrijf Rotterdam.

Er zijn veel meer organisaties waarmee de gemeente verbonden is. We spreken van een verbonden partij als de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft in zo'n organisatie. Zo is de gemeente aandeelhouder van vennootschappen: de deelnemingen. Ook heeft de gemeente zeggenschap in stichtingen en is zij deelnemer in gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zijn er ook veel organisaties met publieke taken die formeel geen 'verbonden partij' zijn, maar waarmee de gemeente wel een relatie heeft. In dat geval spreken we van een bestuurlijke relatie.

1.2 Wettelijke basis en beleidsuitgangspunten verbondenheid

In dit beleidskader zijn de wettelijke basis, de beleidsuitgangspunten en het proces rond het aangaan, beheer en het afstoten van verbonden partijen op hoofdlijnen opgeschreven. Ook komt de governance van bestuurlijke relaties aan bod. Deze uitgangspunten zijn van toepassing tijdens de komende bestuursperiode en gaan over de taakverdeling tussen de raad en het college en de manier van informeren en verantwoorden richting de gemeenteraad.

1.3 Aanleiding nieuw beleidskader

Het vorige beleidskader verbonden partijen en governance samenwerkingsrelaties dateert uit het voorjaar van 2020. Aan het begin van elke raadsperiode moeten op grond van de Verordening Financiën Rotterdam 2021 de beleidsdocumenten waarop de wettelijke paragrafen in de beleidsbegroting zijn gebaseerd opnieuw worden vastgesteld[1]. Daarom verschijnt nu een nieuw beleidskader. Dit moment biedt ook de mogelijkheid om de inhoud te actualiseren en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Bijvoorbeeld de grotere vraag naar samenwerking van de gemeente met bestuurlijke relaties en bijbehorende governance-vragen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit beleidskader beschrijft de definities van verbonden partijen en bestuurlijke relaties. Ook beschrijven we het toepasselijke wettelijk kader. In beginsel gelden alle uitgangspunten voor verbonden partijen ook voor bestuurlijke relaties. Daar waar dat niet zo is, wordt het afwijken ervan beschreven.

In hoofdstuk 3 komen de beleidsuitgangspunten aan de orde. Die gelden als basis voor de wijze waarop de gemeente omgaat met verbonden partijen en bestuurlijke relaties.

Het proces rondom verbonden partijen is te verdelen in drie fases: het aangaan – het beheer en – de afstoting. In hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan de oprichting van verbonden partijen. In hoofdstuk 4 is het proces over oprichting beschreven. Hoofdstuk 5 behandelt het beheer van verbonden partijen. Daarbij is ook aandacht voor de interne en externe governance met betrekking tot verbonden partijen. In hoofdstuk 6 komt de afstoting van verbonden partijen aan bod. In hoofdstuk 7 beschrijven we de ambtelijke en bestuurlijke rolverdeling over de verbonden partijen.

Er zijn drie bijlagen bij dit kader gevoegd: een overzicht van de verbonden partijen en een overzicht van de bestuurlijke relaties. De derde bijlage beschrijft het proces en de regels over het aangaan, beheer en afstoten van gemeenschappelijke regelingen, de publiekrechtelijke verbonden partijen.
De keuze is gemaakt om in dit beleidskader vooral in te gaan op de privaatrechtelijke verbonden partijen of bestuurlijke relaties, waarbij er voor de gemeente beleidsruimte is om juridisch, bestuurlijk of financieel keuzes te maken. Voor gemeenschappelijke regelingen is dat op sommige aspecten anders omdat de regels over het aangaan, het beheer en het afstoten van die publiekrechtelijke verbonden partijen bepaald zijn door de Wet gemeenschappelijke regelingen.

1. Artikel 7 van de Verordening Financiën Rotterdam 2021, https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR651733

Definities en wettelijk kader

2.1 Definities

Verbonden partij

Vanwege de informatieverplichtingen uit de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) is een verbonden partij een (zelfstandige) rechtspersoon waarin de gemeente een financieel belang én een bestuurlijk belang heeft. Het gaat hierbij om twee typen rechtspersonen:

- privaatrechtelijke rechtspersonen (deelnemingen/ vennootschappen, stichtingen en (coöperatieve) verenigingen);
- publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenschappelijke regelingen).

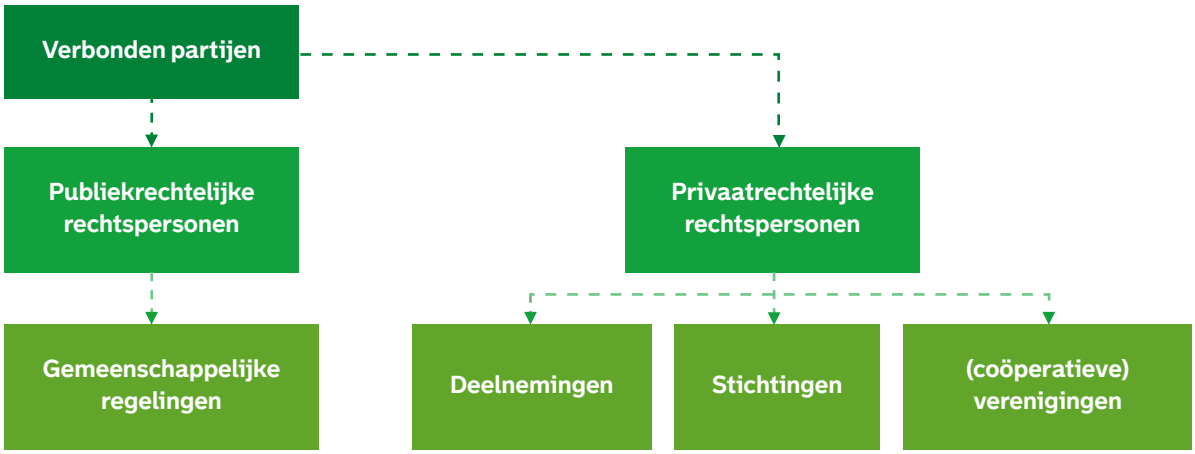
De vennootschappen worden ook aangeduid als deelnemingen.

Bestuurlijk belang

De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van stemrecht of op basis van vertegenwoordiging in het bestuur. Er is sprake van een bestuurlijk belang als de gemeente op basis van de statuten beleidsbeslissende invloed heeft op de organisatie bijvoorbeeld omdat de gemeente moet instemmen met een bepaald besluit, zoals het vaststellen van de jaarrekening of een statutenwijziging. Ook kan de gemeente bepaalde goedkeuringsrechten in de statuten hebben waardoor er invloed is op het bestuur of het toezichthoudend orgaan.

Financieel belang

Van een financieel belang is sprake als de gemeente (financiële) middelen beschikbaar heeft gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat. Een ander kenmerk van een financieel belang is dat de gemeente (financieel) aansprakelijk is als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. In de regel is er geen sprake van een financieel belang als er een subsidie wordt verstrekt of als er een (financiële) overeenkomst is gesloten. Een uitzondering hierop is wanneer een organisatie op basis van structurele omvangrijke subsidie sterk afhankelijk is van de gemeente. Van een financieel belang is bijvoorbeeld sprake als de gemeente aandeelhouder is of een lening heeft verstrekt. Maar ook wanneer de gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In dat laatste geval levert de gemeente een jaarlijkse financiële bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling.



Figuur 1. De verschijningsvormen van verbonden partijen.

Bestuurlijke relaties

Er is een speciale categorie organisaties die in dit beleidskader gedefinieerd wordt als bestuurlijke relaties. Dit zijn geen verbonden partijen. Het gaat veelal om stichtingen waar de gemeente via de statuten mee verbonden is. Voorbeelden hiervan zijn Stichting Rotterdam Partners of Stichting Theater Zuidplein.

Bestuurlijke relatie, geen belang

De gemeente heeft geen bestuurlijk belang met dit soort organisaties zoals gedefinieerd in het BBV. Er is bij deze bestuurlijke relaties over het algemeen géén sprake van doorslaggevende beleidsbeslissende invloed van de gemeente in de desbetreffende organisatie. De gemeente heeft bijvoorbeeld slechts zeggenschap in de vorm van een in de statuten vastgelegde recht. Het kan gaan om een benoemingsrecht voor een bestuurder of toezichthouder. Of de gemeente heeft een voordrachtrecht voor het bestuur. Ook komt het voor dat de gemeente het recht heeft om statutenwijzigingen goed te keuren. De combinatie van deze beide statutaire rechten leidt in de definitie van het BBV niet tot 'een bestuurlijk belang' omdat er geen majeure invloed is van de gemeente op de besluiten die een dergelijke organisatie neemt.

Financiële relatie, geen belang

De financiële relatie van een bestuurlijke relatie is bijvoorbeeld een subsidierelatie of een privaatrechtelijke overeenkomst over het leveren van bepaalde prestaties.

De bestuurlijke relaties voeren een publieke taak uit: de gemeente wil iets (laten) doen of betekenen voor bewoners of bedrijven maar wil dat niet zelf uitvoeren omdat er organisaties zijn die dat beter kunnen. De gemeente wenst in zulke gevallen wel enige bemoeienis en stelt budget beschikbaar (financiële relatie in de vorm van een subsidie, lening of garantstelling) en vertrouwt erop dat een dergelijke organisatie zelfstandig in staat is tot uitvoering van deze publieke taak. De sturing van de gemeente beperkt zich tot een vorm van metatoezicht: het uitvoeren van de statutaire rechten en het correct en adequaat uitvoeren van de financiële relatie als die aanwezig is. Aan de statutaire zeggenschap, die de gemeente heeft in bestuurlijke relaties, wordt door de gemeente op dezelfde manier invulling gegeven als bijvoorbeeld aan het benoemingsrecht voor bestuurders en toezichthouders bij verbonden partijen. Dat wil zeggen dat op dezelfde aspecten wordt getoetst dus of voldaan wordt aan de profielschets en er geen sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling
In dit beleidskader wordt daar waar dat nodig is, in verschillende paragrafen ingegaan op de overeenkomsten of verschillen tussen verbonden partijen en bestuurlijke relaties bij het oprichten, beheren of afstoten van deze verschillende soorten organisaties. In de bijlage is, zoals gemeld in hoofdstuk 1, een overzicht opgenomen van de verbonden partijen en bestuurlijke partijen per 1 september 2022.

2.2 Relevante wet-en regelgeving

De (wettelijke) richtlijnen voor een beleidskader over verbonden partijen worden gevormd door onder andere de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV), de Wet gemeenschappelijke regelingen en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).

2.3 Gemeentewet

De Gemeentewet bepaalt wanneer de gemeente in een verbonden partij mag deelnemen. Artikel 160, tweede lid, van die wet regelt dat het college slechts namens de gemeente kan besluiten tot het oprichten van of deelnemen in een rechtspersoon als daar een openbaar belang is gelegen en de raad in de gelegenheid gesteld is daaromtrent wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

De Gemeentewet bevat ook voorschriften omtrent de verhoudingen tussen het college en de raad. Zo staat in artikel 169 de plicht van het college om zich te verantwoorden richting de gemeenteraad en om de gemeenteraad actief van bepaalde informatie te voorzien.

Verder volgt uit artikel 160, lid 1 onder e, van de Gemeentewet dat het college van B&W bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waardoor alle aandeelhoudersbesluiten worden voorbereid door het college van B&W, waarna de Burgemeester vervolgens op grond van artikel 171, eerste lid van de Gemeentewet de gemeente vertegenwoordigt bij het verrichten van die rechtshandelingen.

2.4 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het voor de raden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters mogelijk om een gemeenschappelijke regeling te treffen ter behartiging van belangen van de gemeente. Daarbij kan een openbaar lichaam worden ingesteld, dat dan een publiekrechtelijke rechtspersoon vormt. Meer informatie over het aangaan, beheer en afstoten van gemeenschappelijke regelingen is weergegeven in bijlage 3.

2.5 BBV

Uit het BBV volgen de wettelijke eisen die gelden voor de informatie die de gemeente in de begroting en de jaarrekening ter verantwoording geeft over (het functioneren van) verbonden partijen. Dit betreft met name de paragraaf verbonden partijen die deel uitmaakt van de gemeentelijke begroting en het jaarverslag. In paragraaf 7.2 van dit document wordt uitgebreider ingegaan op de verantwoording over verbonden partijen.

2.6 Boek 2 Burgerlijk Wetboek

Algemene regels voor een oprichting, fusie, splitsing, ontbinding of de werkwijze van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 2 BW). In Boek 2 BW staan voor de diverse rechtspersonen de te benoemen organen, hun taken en bevoegdheden. Er zijn wettelijke regelingen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA), het bestuur en de raad van commissarissen (RvC) of de raad van toezicht (RvT). Ook kent Boek 2 BW bepalingen waar de boekhouding en financiële verslaggeving van rechtspersonen aan moeten voldoen. Deze gelden daarmee voor zowel verbonden partijen als bestuurlijke relaties. Bij het oprichten en het beheren van verbonden partijen of bestuurlijke relaties is daarnaast wet- en regelgeving met betrekking tot informatievoorziening en digitalisering van toepassing.

2.7. Mandaat en volmacht

Er zijn bij gemeentelijke verordening en uitvoeringsregelingen mandaten en volmachten toegekend binnen de organisatie voor het op ambtelijk niveau invullen van de zeggenschapsrechten in verbonden partijen en bestuurlijke relaties. Deze zijn onder meer vastgelegd in het Besluit Mandaat, volmacht en machtiging Rotterdam 2021.[2]

Rotterdamse uitgangspunten

3.1 Het Rotterdams publiek belang staat centraal

Bij verbonden partijen staat het Rotterdamse publieke belang centraal. In dit beleidskader wordt daarvoor de definitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gehanteerd: "Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt."

In Rotterdam geldt verder het uitgangspunt dat de gemeente alleen een rol speelt bij de borging van een Rotterdams publiek belang. Dus als het publiek belang grotendeels gericht is op het Rotterdamse grondgebied of in het belang is van Rotterdammers. Indien een centrale of hogere overheid beter is geëquipeerd om het publiek belang te borgen, is er geen of een andere rol voor de gemeente Rotterdam weggelegd. Het vaststellen van een Rotterdams publiek belang is geen exacte wetenschap, maar een politieke afweging te maken door de raad. Bovendien kunnen belangrijke ontwikkelingen leiden tot aanpassing van het publiek belang.

3.2 Deskundig en onafhankelijk bestuur en toezicht

De gemeente vindt deskundig en onafhankelijk bestuur van en toezicht op verbonden partijen en bestuurlijke relaties van groot belang. Daarom is het uitgangspunt dat bestuurders of ambtenaren van de gemeente niet als bestuurder of toezichthouders bij een privaatrechtelijke verbonden partij worden benoemd. Volgens het Burgerlijk Wetboek zijn bestuurders of toezichthouders verplicht hun functie zonder last of ruggespraak uit te voeren in het belang van de desbetreffende privaatrechtelijke organisatie. Om gegronde redenen kan het college van dit uitgangspunt bij bestuurlijke relaties afwijken. Dit vereist bijzondere argumentatie en is in lijn met het 'pas-toe-of-leg-uit-principe'. Als een bestuurder of ambtenaar van de gemeente in het bestuur of in een toezichthoudende functie van een verbonden partij of bestuurlijke relatie is, kan deze in de problemen komen als de belangen van de gemeente en die van de organisatie uiteen dreigen te lopen. Ook is het niet wenselijk dat personen die de afgelopen twee jaar bestuurder, raadslid of ambtenaar waren van de gemeente, benoemd worden bij verbonden partijen of bestuurlijke relaties[3]. De gemeente hanteert een zogenaamde afkoelingsperiode van twee jaar.

Dit is anders bij publiekrechtelijke verbonden partijen. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft juist dwingend voor dat bestuurders van de deelnemende overheden zitting nemen in het (algemeen of dagelijks) bestuur van een gemeenschappelijk regeling.

De werving van bestuurders en toezichthouders van verbonden partijen en bij bestuurlijke relaties gebeurt op transparante wijze en op basis van een profielschets.

3.3 Governance codes als leidraad

De gemeente wil dat verbonden partijen en bestuurlijke relaties hun governance inrichten volgens de belangrijkste governance codes in de desbetreffende sector. Het bestuur van privaatrechtelijke organisaties is in Nederland niet alleen in de wet geregeld. Er zijn ook verschillende governance codes zoals de Corporate Governance Code (hierna: de code). De wet schrijft de belangrijkste regels voor op het gebied van de inrichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze code geeft voor vennootschappen een verdere invulling van de regels voor Nederlandse beursvennootschappen. Zo bevat de code principes en best practice-bepalingen voor goed ondernemingsbestuur en -toezicht. Daarnaast reguleert de code de verhoudingen tussen het bestuur, de

3. Dit sluit aan bij de gehanteerde periode van twee jaar in de Gedragscode Rotterdamse bestuurders 2022, Rotterdamse gedragscode bestuurders 2022 (officielebekendmakingen.nl)

raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders. De code schrijft voor dat het bestuur en de raad van commissarissen aan de algemene vergadering van aandeelhouders verantwoording afleggen over de naleving van de code. Aandeelhouders vormen hier een oordeel over en treden zo nodig in dialoog met het bestuur en de raad van commissarissen. Beursvennootschappen dienen door middel van het pas-toe-of-leg-uitprincipe uitleg te geven over toepassing van de code. Hoewel de code in principe alleen voor beursgenoteerde vennootschappen geldt, bevat het belangrijke elementen voor het bestuur van en toezicht op Rotterdamse deelnemingen. Daarom wil de gemeente dat Rotterdamse deelnemingen ook de code volgen.

Voor een aantal andere verbonden geldt het uitgangspunt dat sectorspecifieke governance codes moeten worden gevolgd. Zulke sectorspecifieke governance codes bestaan bijvoorbeeld voor de zorg, het onderwijs en de cultuursector. Voor de verbonden partijen die binnen die desbetreffende domeinen actief zijn, vraagt de gemeente naar naleving van de sectorspecifieke governance code.

Ook voor bestuurlijke relaties geldt het uitgangspunt dat sectorspecifieke governance codes een rol spelen in de verantwoording over de statutaire rechten die de gemeente in die bestuurlijke relaties heeft. Bijvoorbeeld t.a.v. benoemingsrechten voor toezichthouders.

3.4 Actief bevorderen maatschappelijk verantwoord ondernemen

Maatschappelijke verantwoord ondernemen (MVO) gaat over de manier waarop verbonden partijen een bijdrage leveren aan de borging van publieke belangen. De gemeente verwacht dat zij verantwoordelijkheid tonen voor de mens, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van die organisatie. Daarover leggen zij verantwoording af in dialoog met de gemeente. De gemeente stimuleert maatschappelijk verantwoord ondernemen en het actief bijdragen aan de Sustainable Development Goals[4] . De gemeente verwacht dat de verbonden partijen daarin ambitieus zijn en relevante wet- en regelgeving en beleid ruimhartig toepassen met name als het gaat om thema's als klimaat, milieu, een veilige werkomgeving - inclusief diversiteit – mensenrechten en financiële transacties. De gemeente maakt daarom gebruik van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een social return-inspanning te vragen of te laten rapporteren over CO2-uitstoot. De gemeente zet voor het monitoren van het MVO bij verbonden partijen het aandeelhouderschap of andere zeggenschapsbevoegdheden in. Bij bestuurlijke relaties is er meer afstand tot de gemeente waardoor de monitoring op MVO bij die organisaties plaatsvindt via bijvoorbeeld de financiële band zoals de verantwoording in het kader van de Subsdieverordening Rotterdam.

3.5 Bestuurders en toezichthouders zijn een afspiegeling van de brede samenleving

De gemeente spant zicht in om de raden van commissarissen en besturen/directies van haar verbonden partijen een afspiegeling te laten zijn van de brede samenleving. Vanzelfsprekend geeft kwaliteit in de werving en selectie van bestuurders en toezichthouders altijd de doorslag.

3.6 Passende beloning is niet meer dan WNT

De gemeente wil goed gekwalificeerde bestuurders en toezichthouders benoemen bij verbonden partijen. Daar past een beloning bij die aansluit bij de rol en verantwoordelijkheden van de bestuurder of toezichthouder in de publieke of maatschappelijke context van de organisatie. Het uitgangspunt van de gemeente is dat het maximum zoals beschreven in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT[5]) hiervoor voldoende ruimte biedt.

De gemeente vindt het wenselijk dat beloningen van bestuurders en toezichthouders op persoonsniveau openbaar worden gemaakt.

3.7 Actief en betrokken beheer

Om het Rotterdamse publieke belang te borgen is de gemeente actief betrokken bij verbonden partijen. Daarbij gebruikt de gemeente verschillende instrumenten. Er zijn vijf thema's waarop de gemeente haar invloed inzet bij verbonden partijen:

1. het vaststellen en wijzigen van statuten, en daaraan verbonden documentatie[6];
2. de vaststelling van de strategie, het goedkeuren van strategische beslissingen en grote investeringen en het vaststellen van het dividendbeleid;
3. het vaststellen van de begroting en de jaarrekening;
4. de (her-)benoemingen van de bestuurders of toezichthouders en
5. het vaststellen van het beloningsbeleid.

5 Verbonden partijen vallen niet onder de reikwijdte van de WNT. Deze wet geldt alleen voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Verbonden partijen vallen in de private sector. Toch heeft de gemeente voldoende aanleiding om voor de beloning van bestuurders en toezichthouders hetzelfde maximum te hanteren als in de WNT.

6. Voorbeelden daarvan zijn aandeelhoudersovereenkomsten en -convenanten.

Aangaan van een verbonden partij of bestuurlijke relatie

4.1 Inleiding

De gemeente is terughoudend met het aangaan van verbonden partijen. Dit "nee-tenzij-principe" is verankerd in het afwegingskader dat doorlopen moet worden bij het voornemen tot het aangaan van een verbonden partij. Het komt erop neer dat de gemeente eerst kijkt of het Rotterdamse publieke belang of de publieke taak niet beter op een andere manier geborgd kan worden, bijvoorbeeld via een subsidierelatie of het verstrekken van een lening. Is dat niet het geval dan kan een verbonden partij of een bestuurlijke relatie een oplossing zijn.

Het aangaan van een verbonden partij kan op drie manieren. Als de gemeente een nieuwe rechtspersoon opricht vanwege de verzelfstandiging van een gemeentelijk onderdeel. Ten tweede als wordt gevraagd om deel te nemen in een al bestaande rechtspersoon bijvoorbeeld door een bestaande activiteit onder te brengen in een al opgerichte rechtspersoon. Ten slotte als de gemeente zelfstandig zal besluiten, al dan niet samen met andere partijen, om een verbonden partij op te richten. In alle drie de gevallen moet het afwegingskader doorlopen worden. Als dit aanleiding geeft om de oprichting van een verbonden partij verder te onderzoeken, dan gebruikt de gemeente Rotterdam daarvoor een standaardaanpak. Deze standaardaanpak bestaat uit vier fases, die afgesloten worden met bestuurlijke besluitvormingsmomenten. De standaardaanpak stelt het college en de raad in staat om tot afgewogen besluitvorming te komen. In de volgende paragrafen lichten we de standaardaanpak toe.

Voor bestuurlijke relaties, die voornamelijk stichtingen (zullen) zijn, geldt ook een "nee-tenzij-principe". De gemeente wil bij deze rechtsvorm geen oprichter, mede-oprichter of medebestuurder zijn of deze rechtsvorm 'doen' oprichten. In dergelijke gevallen is het passender om de gemeentelijke betrokkenheid te beperken tot een subsidierelatie en in een enkel geval tot een (financiële) gift. Dit is zuiverder omdat deze rechtsvorm in principe niet voor een overheid geschikt is. Mocht het nuttig en nodig geacht worden dat de gemeente invloed krijgt in een dergelijke organisatie, kan er bij hoge uitzondering een aantal statutaire bevoegdheden worden vastgelegd. Dit kan echter nooit leiden tot beleidsbeslissende invloed van de gemeente in een dergelijke organisatie. De wens om te participeren in een bestuurlijke relatie wordt per geval beoordeeld op basis van nut en noodzaak. Het afwegingskader voor verbonden partijen biedt hiervoor handvatten.

4.2 Afwegingskader verbonden partijen

De gemeente hanteert een afwegingskader om te bepalen of het nodig is dat de gemeente als overheid ingrijpt en daarna op welke manier het publieke belang het beste behartigd kan worden. Schematisch ziet het afwegingskader er als volgt uit:

Wat rechtvaardigt overheidsoptreden?

Wordt het maatschappelijk belang voldoende geborgd door de markt of samenleving?

- Ja, overheidsingrijpen is niet noodzakelijk.
- Nee, er is een publiek belang.

Figuur 2a.

Wat is het beste instrument?

Is er behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

- Ja, er is behoefte aan meer of andere invloed.
- Nee, borging kan door bekostiging (o.a. subsidies, lening of garantstelling), wettelijke heffingen en overige wet- en regelgeving.

Lenen de activiteiten zich voor een privaatrechtelijke rechtsvorm?

- Ja, een deelneming kan een geschikt instrument zijn.
- Nee, borging kan door uitvoering door de overheid zelf.

Is het aangaan van een deel-neming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

- Ja, borging door een verbonden partij.
- Nee, toch geen overheids-ingrijpen of andere instrumenten verkennen.

Figuur 2b.

Toelichting op vragenlijst / schema

Wanneer is vastgesteld dat er een Rotterdams publiek belang is, dan is ingrijpen van de overheid noodzakelijk. De gemeente kijkt in dat geval eerst of het publiek belang kan worden geborgd op een andere manier. Dit kan met wet- en regelgeving of het verstrekken van een subsidie, het verstrekken van een lening of verlenen van een garantie. Ook wordt beoordeeld of het publiek belang te realiseren is via een bestuurlijke relatie. Indien activiteiten op afstand kunnen worden georganiseerd, onderzoekt de gemeente of uitbesteding mogelijk is, door het contracteren van een externe dienstverlener of toeleverancier. Voorwaarde is dat de gewenste producten en diensten goed contracteerbaar zijn en dat sprake is van een volwassen markt. Indien organisatie op afstand mogelijk is, maar er geen volwassen markt is en de gewenste producten en diensten daardoor niet contracteerbaar zijn, wordt nagegaan of het belang kan worden geborgd via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon. In dat geval spreken we van een verbonden partij. Er is dan geen enkele andere organisatie die het Rotterdamse publieke belang kan behartigen of al behartigt. Er moet altijd eerst beoordeeld worden of het echt noodzakelijk is om deel te nemen in een aparte zelfstandige zij het wel verbonden, organisatie, en deze zonodig op te richten. Vervolgens wordt gekeken of de taak passend is voor organisatie op afstand.

4.3 Standaardaanpak aangaan verbonden partij

Zoals in de inleiding op dit hoofdstuk is aangegeven vindt het aangaan van een verbonden partij via een standaardaanpak plaats in vier fases: een oriëntatiefase, een onderzoeksfase, een uitvoeringsfase en een nazorgfase. Hieronder een schematische weergave waarin de verschillende bestuurlijke besluiten en benodigde documentatie zijn toegelicht.

Bij de oprichting van verbonden partijen blijft het een bestuurlijke afweging in hoeverre het toepassen van alle onderdelen uit de standaardaanpak proportioneel is. Bij de oprichting van kleinere verbonden partijen kan het pragmatisch zijn om meerdere stappen gelijktijdig te zetten. De oriëntatiefase kan dan bijvoorbeeld geïntegreerd worden in de onderzoeksfase.

Oriëntatiefase

- Publiek belang vaststellen
- Rechtsvorm kiezen

Bij een verzelfstandiging:

- Macht en tegenmacht organiseren
- Visie ontwikkelen op toekomstige samenwerking met deelneming

- Principebesluit **college B&W**
- Principebesluit na wensen- en bedenkingenprocedure ter instemming door de **raad**
- Principebesluit ter instemming door de **raad** genomen

Bij verzelfstandiging:

- Principebesluit aan raad ter instemming

Onderzoeksfase

- Onderbouwing nut en noodzaak externe organisatie o.a. door beschrijving marktfalen;
- Beoogde vorm, inrichting, besturingen randvoorwaarden verbonden partij onderzoeken;
- Indien vennootschap wordt onderzocht: haalbaarheidsonderzoek o.a. door opstellen business case en andere financiële documentatie;
- Visie over betrokkenheid van en toezicht door gemeente op verbonden partij;
- Visie over (tussentijdse) verantwoording richting gemeente;
- Opstellen visie op account- en risicomanagement;
- Exit-strategie opstellen.

- Voorgenomen besluit **college B&W** tot oprichting van of deelneming in verbonden partij of verzelfstandiging
- Voorgenomen besluit **college B&W** tot oprichting van of deelneming in verbonden partij of verzelfstandiging ter wensen en bedenkingen aan **raad**
- Voorgenomen besluit **college B&W** tot oprichting van of deelneming in verbonden partij of verzelfstandiging bij raken budgetrecht aan **raad** ter instemming

Uitvoeringsfase

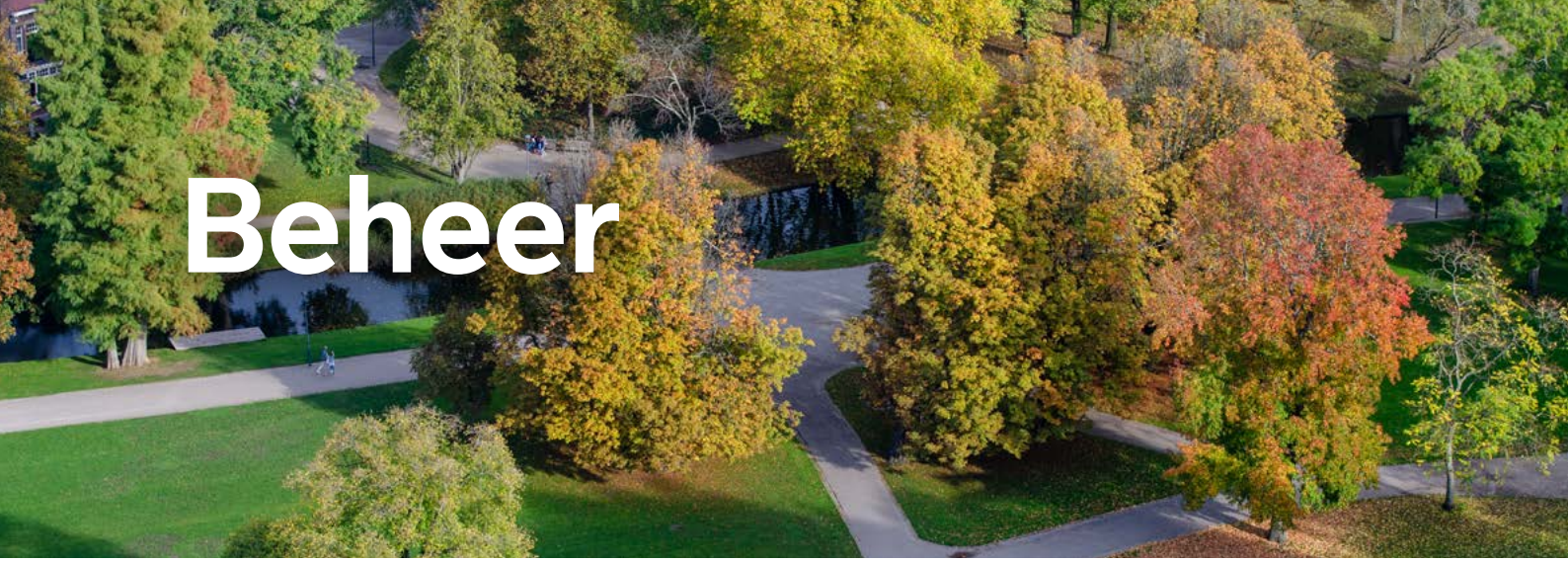
- Formele oprichting verbonden partij

- Finale goedkeuring college **B&W** van oprichtingshandelingen, statuten, reglementen, profielschets voor bestuur en toezichthoudende organen van verbonden partij, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten
- Definitief besluit **college B&W** oprichting van of deelneming in verbonden partij of verzelfstandiging

Nazorg- en beheerfase

- Overdracht aangelegenheden t.a.v. de verbonden partij aan beheerverantwoordelijke; beleidscluster of M&C

Figuur 3.



Beheer

5.1 Inleiding

Het beheer van een verbonden partij start uiteraard nadat de verbonden partij is opgericht. In dit hoofdstuk staan de verschillende beheeractiviteiten centraal. De kaders hiervoor zijn de uitgangspunten uit hoofdstuk 3.

Het beheer van verbonden partijen heeft als doel:

1. het borgen van het Rotterdamse publieke belang nu en in de toekomst;
2. het streven naar financiële continuïteit van de verbonden partij
3. het beheersen van risico's die kleven aan het "hebben" van een verbonden partij.

Om deze doelen te realiseren maakt de gemeente gebruik van verschillende wettelijke en statutaire bevoegdheden, en houdt via relatiebeheer vinger aan de pols. Bij het beheer van verbonden partijen stelt de gemeente zich actief en betrokken op, zoals is weergegeven in uitgangspunt 7 van hoofdstuk 3. Dat is een continu proces en bestaat hoofdzakelijk uit activiteiten op het terrein van monitoring van en toetsing op realisatie van de doelen waarvoor de verbonden partij is opgericht. Bijvoorbeeld de frequentie en intensiteit van een gesprekscyclus met de verbonden partij. Daarnaast het overleggen van bepaalde documentatie vanuit de verbonden partij om te kunnen monitoren of de afgesproken prestaties worden behaald.

De mate waarin het actieve en betrokken beheer moet worden uitgevoerd, verschilt per verbonden partij; de ene verbonden partij is groot en heeft veel impact op de stad zoals de RET en de ander is relatief klein en kent minder risico voor de gemeente, zoals Swanbridge Capital Fund bv. De verbonden partijen worden daarom eerst gekwalificeerd aan de hand van een impact-/risico model waarin bepaalde (financiële) risico's en de impact op de stad wordt bekeken. Op basis hiervan bepaalt de gemeente de mate van het actieve en betrokken beheer. Verder maakt een periodieke evaluatie van verbonden partijen ook onderdeel uit van de beheeractiviteiten.

5.2 Uitvoering van beheeractiviteiten

In eerste instantie worden de beheeractiviteiten door de gemeente uitgevoerd door de aandeelhouderbevoegdheden of statutaire rechten te gebruiken. Dit betekent dat de gemeente besluiten neemt die in de algemene vergadering of deelnemersvergadering worden voorgelegd of die via bestuurlijke besluiten moeten worden genomen. Een tweede onderdeel van beheer is de monitoring van de verbonden partijen. Dit wordt ingevuld door het vastleggen van een gesprekscyclus. Daarnaast overlegt de verbonden partij regelmatig documentatie, bijvoorbeeld kwartaalrapportages, zodat de gemeente inzicht krijgt in de uitvoering van bijvoorbeeld de afgesproken prestaties. Een centraal begrip bij beheer van verbonden partijen is het accountmanagement: dat zijn de contacten die de gemeente heeft met de verbonden partij. Dat gaat om contacten van alle gemeentelijke onderdelen met de desbetreffende verbonden partij.

Uitvoering statutaire en wettelijke beheeractiviteiten

In de uitvoering van de statutaire en wettelijke beheeractiviteiten staat de voorbereiding op besluitvorming voor de algemene vergaderingen van leden, deelnemers of aandeelhouders of de te nemen besluiten over goedkeuring of vaststelling, in het geval van een stichting centraal. Daarmee wordt het publiek belang van de gemeente in verbonden partij behartigd.

Het bestuur van een rechtspersoon is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de verbonden partij. Bij verbonden partijen met een toezichthoudend orgaan, heeft het toezichthoudende orgaan de taak om naast toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken toe te zien op naleving van good governance. De (dagelijkse) verantwoordelijkheid voor operationele activiteiten ligt bij het bestuur, tezamen met het toezichthoudend orgaan.

De gemeente is verantwoordelijk én moet, met gebruikmaking van statutaire zeggenschap, majeure besluiten nemen, goedkeuren of hiervan kennisnemen. Deze besluiten kunnen gaan over strategie, investeringsbeslissingen, jaarrekening, benoemingen, statutenwijziging en dividendbeleid. Nadat (op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet) het college daartoe besloten heeft, oefent de burgemeester (op grond van artikel 171 lid 1 Gemeentewet) namens de gemeente formeel de statutaire zeggenschap uit in verbonden partijen. Deze bevoegdheden kunnen gemandateerd en gevolmachtigd worden aan ambtenaren.

Een zorgvuldige afweging van en tussen verschillende belangen van de gemeente is nodig voor een goede besluitvorming.

Relatiebeheer & monitoring

Naast de statutaire en wettelijk verplichte beheersactiviteiten, houdt de gemeente de 'vinger aan de pols'. Dit is nodig om zicht te houden op de bestuurlijke en financiële continuïteit, de voortgang van grote projecten of investeringen, het publieke doel en de aansluiting van het werk dat de verbonden partij levert. De gemeente stelt zich actief op bij de volgende thema's:

- Financiële en politieke risico's: De gemeente kijkt naar de vermogensstructuur, investeringen, rechtshandelingen en garanties die bijdragen aan de behartiging van het publiek belang. De rol van de gemeente hierin is voornamelijk het identificeren van financiële en politieke risico's, zodat deze tijdig kunnen worden gemitigeerd. In het geval van incidenten kan de gemeenteraad tijdig geïnformeerd worden.
- Naleving van de governancestructuur: De gemeente stuurt op de naleving van de governanceregels die volgen uit de wet, de statuten en de code. Informatievoorziening en -uitwisseling tussen de verbonden partij en de gemeente dragen daaraan bij.
- Bijdrage aan gemeentelijk beleid, De gemeente ziet erop toe dat de verbonden partij bijdraagt aan gemeentelijk beleid.

De wijze waarop dit wordt vormgegeven en de intensiteit hangt af hoe risicovol en impactvol de verbonden partij is voor Rotterdam. Het monitoren van een verbonden partij gaat verder dan het onderhouden van contact met het bestuur of de toezichthouders bij de voorbereiding van de besluiten die de gemeente moet nemen. Het gaat om het tot stand brengen en onderhouden van een open en professionele communicatiewijze tussen de verbonden partij en de gemeente. Waarbij de gemeente de invulling van gemaakte afspraken en doelstellingen met de verbonden partij bewaakt. Ook los van formele besluiten heeft de gemeente de mogelijkheid om onderwerpen als good governance, integriteit, beloningsbeleid en duurzaamheid met de verbonden partij te bespreken.

Publiek kader

Voor deelnemingen geldt dat de gemeente bepaalde documentatie opstelt en in sommige gevallen laat goedkeuren door de gemeenteraad. Dat betreft het opstellen van een publiek kader voor de deelnemingen die het hoogste scoren in het risico-classificatiemodel en die waar de raad om vraagt vanwege bepaalde majeure besluiten die door de gemeente genomen moeten worden. Dit komt voort uit een aanbeveling van de Rotterdamse rekenkamer in het rapport over het Warmtebedrijf[7]. In het publieke kader staan het publiek belang en de prestatie-indicatoren per deelneming beschreven. Daarmee vormt het de basis van het beheer en de sturing van de gemeente op de deelneming.

Voor andere verbonden partijen - stichtingen en (coöperatieve) verenigingen - of bestuurlijke relaties, worden geen publieke kaders opgesteld. De jaarlijkse (financiële) verantwoording via een subsidie of lidmaatschapsbijdrage in combinatie met de statuten wordt verondersteld voldoende (jaarlijkse) invloed te bieden voor de gemeente. In de praktijk worden majeure investeringsbesluiten bij dergelijke organisaties altijd voorgelegd aan het college en de raad.

7. Rapport Rekenkamer Rotterdam, Warmte zonder leiding

5.3 Impact- en risicomodel voor actief en betrokken beheer

Actief en betrokken beheer betekent niet dat de gemeente elke verbonden partij met dezelfde intensiteit beheert. De verbonden partijen verschillen onderling in structuur, het publieke belang dat de verbonden partij dient en de zeggenschap van de gemeente. Daarnaast voeren de verbonden partijen hun publieke taak, of activiteiten, uit in zeer uiteenlopende domeinen. Aan de hand van een risico-classificatiemodel bepaalt de gemeente de impact en risico's van en voor de verbonden partijen. De uitkomsten van die daarvan bepalen welke intensiteit van beheer het beste past bij de verbonden partij.

Binnen het model bestaat onderscheid tussen drie vormen van beheer:

- Beperkt beheer: de gemeente monitort de financiële, operationele en politieke risico's op basis van de rapportages (jaarverslag, jaarrekening, managementrapportages e.d.) van de verbonden partij.
- Regulier beheer: de gemeente monitort de financiële, operationele en politieke risico's op basis van de rapportages van de verbonden partij. Daarnaast toetst de gemeente actief op de realisatie van beleidsdoelstellingen (het Rotterdamse publieke belang dat de verbonden partij behartigt), de naleving van wettelijke voorschriften en de code en de continuïteit van de verbonden partij.
- Versterkt beheer: er is in aanvulling op het regulier beheer sprake van bredere aandacht binnen de gemeente en zijn meerdere gemeentelijke onderdelen betrokken bij het monitoren en toetsen.

Het vaststellen van het beheerregime op basis van het relatie-classificatiemodel is niet statisch. Iedere collegeperiode, of wanneer daar eerder aanleiding voor is bijvoorbeeld in het kader van een herstructurering, stelt de gemeente op basis van het relatie-classificatiemodel een herijkte inschaling van de verbonden partijen op.

5.4 Periodieke evaluatie

Het bestuurlij k en financieel belang van een verbonden partij wordt periodiek geëvalueerd. Dit gebeurt voor verbonden partijen minstens een keer per zeven jaar. Een dergelijke evaluatie wordt ter informatie aan de raad gestuurd.

Afstoten

Algemeen

De gemeente beheert verbonden partijen of heeft bepaalde bevoegdheden in statuten van bestuurlijke relaties om het Rotterdamse publieke belang te behartigen. Het publiek belang is echter niet statisch: een nieuw college kan andere doelstellingen hebben of de doelstellingen die met een verbonden partij beoogd waren, kunnen zijn gerealiseerd. Ook externe factoren kunnen van invloed zijn: bijvoorbeeld het veranderen van wettelijke taken van de gemeente of toenemende risico's, die niet meer in redelijke verhouding staan tot het publieke belang van de verbonden partij of het uitvoeren van een periodieke evaluatie. In dergelijke gevallen kan de gemeente besluiten een verbonden partij af te stoten of een bestuurlijke relatie te beëindigen.

Er zijn meerdere mogelijkheden om de verbonden partij of een bestuurlijke relatie van de gemeente af te stoten: verkoop van aandelen, overdracht van de rechtspersoon aan een andere rechtspersoon, zeggenschap op basis van de statuten laten vervallen of liquidatie van een rechtspersoon.

Het afstoten van een verbonden partij is een complex proces, afhankelijk van de statutaire bepalingen, de mate waarin de gemeente anderen nodig heeft, de actuele marktsituatie en de financiële gevolgen van het afstoten. Er is geen standaardmodel of -proces voor afstoting. De exit-strategie die bij het aangaan van een verbonden partij is omschreven, biedt veelal het uitgangspunt voor de afstoting van de verbonden partij. Daarnaast kent elke afstoting een aantal generieke onderwerpen waarover gemeentelijke besluitvorming plaatsvindt.
Het college heeft de bevoegdheid om het proces van afstoting te (laten) leiden en daarvoor de benodigde besluiten te nemen. De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over dergelijke besluiten.

Het beëindigen van de bestuurlijke relatie vergt meestal een collegebesluit: de statuten van een stichting moeten bijvoorbeeld met goedkeuring van de gemeente gewijzigd worden, waarna de gemeentelijke bevoegdheden niet meer voorkomen in de statuten. Als de raad dit wenst, kan deze over deze beëindiging geïnformeerd worden.

Bestuurlijke rolverdeling

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de bestuurlijke rolverdeling bij verbonden partijen en bestuurlijke relaties weergegeven. Eerst worden de uitgangspunten benoemd, vervolgens de rolverdeling bij de oprichting, het beheer en de afstoting van verbonden partijen en bestuurlijke relaties.

7.2 Uitgangspunten

Gemeenteraad

Omdat de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is stelt deze hoofdlijnen van het beleid van de gemeente vast en controleert de uitvoering daarvan door het college. De bevoegdheden van de raad vloeien voort uit de Gemeentewet. De raad stelt dit beleidskader vast. De raad stelt jaarlijks met de begroting vast welke financiële middelen er beschikbaar zijn voor de verbonden partijen en bestuurlijke relaties. Ten slotte stelt de gemeenteraad het publieke kader van een deelneming vast (zie ook hoofdstuk 5).

College van burgemeester en wethouders

Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd te besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen waarna de burgemeester vervolgens op grond van artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet de gemeente vertegenwoordigt bij het verrichten van die rechtshandelingen.

Specifiek voor deelnemingen geldt dat binnen het college de vak(inhoudelijke) wethouder, bijvoorbeeld de wethouder met mobiliteit in portefeuille t.a.v. de RET, verantwoordelijk is voor het beleidsinhoudelijke zaken van de deelneming. De vak(inhoudelijke) wethouder gaat dan ook over het Rotterdamse publieke belang verbonden met de deelneming. De wethouder Deelnemingen (meestal onderdeel van de portefeuille Financiën) is verantwoordelijk voor het financiële belang van de gemeente in de deelneming en het toezicht op de governance (o.a. de correcte toepassing van de uitgangspunten van dit beleidskader).

Bij overige verbonden partijen en de bestuurlijke relaties is de vak(inhoudelijke) wethouder, naast beleidsinhoudelijk, ook verantwoordelijk voor het eventuele financiële belang en het toezicht op de governance. De wethouder Deelnemingen adviseert de vak(inhoudelijke) wethouder waar nodig over de financiën, de governance en de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeente. Op basis van het relatie-classificatiemodel kan het college besluiten dat er bij een individuele verbonden partij redenen zijn om de rollen - de beleidsinhoudelijke en de financiële - binnen het college te scheiden.

Aan het begin van iedere collegeperiode worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per wethouder ten aanzien van de verschillende soorten verbonden partijen vastgesteld in een collegebesluit. Dat is anders bij bestuurlijke relaties. De vak(inhoudelijke) wethouder is verantwoordelijk om besluiten over deze organisaties aan het college voor te leggen.

7.3 De rolverdeling bij de oprichting van verbonden partijen en bestuurlijke relaties

Gemeenteraad

Bij het aangaan van een verbonden partij krijgt de gemeenteraad op verschillende momenten informatie van het college. Er in het proces gelegenheid voor wensen en bedenkingen vanuit de gemeenteraad. Uiteindelijk is het besluit voor het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij een collegebevoegdheid.

De gemeenteraad heeft de volgende rol bij het aangaan van een verbonden partij:

- Als het een verzelfstandiging betreft, dan stelt de gemeenteraad het principebesluit vast.

- Over het voorgenomen besluit (einde onderzoeksfase) kan de gemeenteraad wensen en bedenkingen uiten. Indien het besluit het budgetrecht van de raad raakt, bijvoorbeeld bij een grote of niet bij begroting vastgestelde investering, wordt het besluit ter instemming aan de gemeenteraad voorgelegd.
- De gemeenteraad ontvangt het definitieve besluit (einde uitvoeringsfase) ter informatie.
- Voor het vormen van een gemeenschappelijke regeling moet de gemeenteraad toestemming verlenen.

De gemeenteraad heeft geen rol bij het 'aangaan' van een bestuurlijke relatie.

College van burgemeester en wethouders

Alle besluitvorming met betrekking tot het aangaan van een verbonden partij of bestuurlijke relatie vindt plaats in het college. De grondslag daarvoor is het eerder aangehaalde artikel 160 van de Gemeentewet. Binnen het college is de eindverantwoordelijkheid gelegd bij de vak(inhoudelijke) wethouder zoals ook hierboven is beschreven bij de uitgangspunten.

7.4 De rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen en bestuurlijke relaties

Gemeenteraad

De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie over verbonden partijen via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke jaarrekening en begroting en in de paragraaf BBV. Daarin worden de begrote en gerealiseerde dividendopbrengsten opgenomen. In de Paragraaf Verbonden Partijen wordt over alle privaat- en publiekrechtelijke verbonden partijen gerapporteerd. De raadscommissie van de vak(inhoudelijke) wethouder krijgt daarnaast mondeling of schriftelijk informatie over belangrijke besluiten en/of relevante ontwikkelingen bij de verbonden partijen. Verder ontvangt de gemeenteraad jaarlijks het Beheerverslag Deelnemingen waarin voor deze categorie verbonden partijen informatie wordt gegeven over de genomen besluiten die het college als aandeelhouder over het afgelopen jaar heeft genomen.

De rol van de gemeenteraad bij bestuurlijke relaties is beperkt. In verschillende onderdelen van de begroting en jaarrekening is de financiële band met bestuurlijke relaties beschreven, waaronder in de paragraaf Subsidies. De statuten van de betreffende organisatie bepalen de mate van verbondenheid en daarin is gemeentelijke zeggenschap neergelegd voor het college van burgemeester en wethouders. Wel kan de gemeenteraad op verzoek geïnformeerd worden over bijvoorbeeld een actualiteit.

College van burgemeester en wethouders

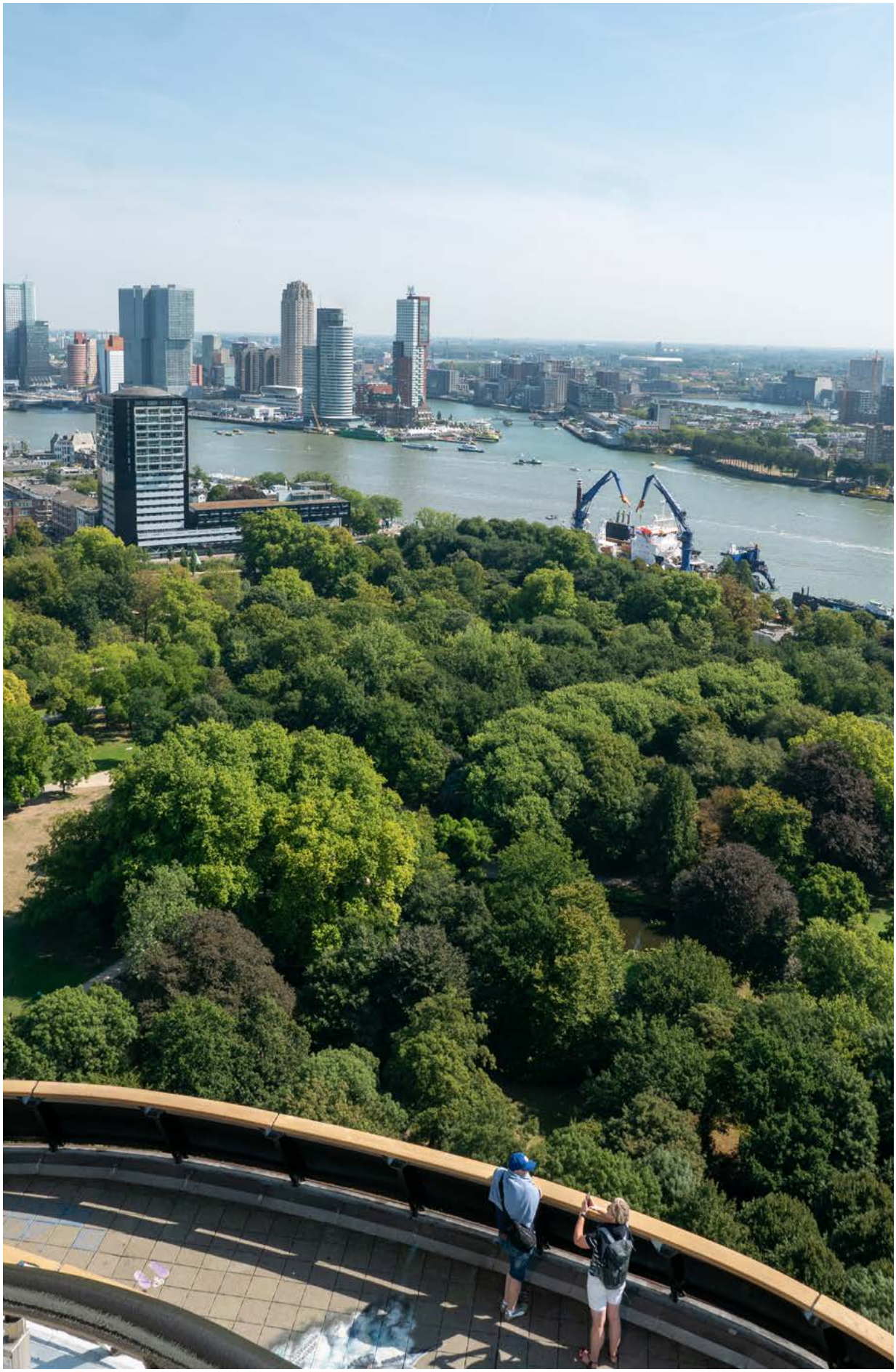
De wethouder Deelnemingen is systeem- en stelselverantwoordelijk voor verbonden partijen en bestuurlijke relaties waaronder voor de governance. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de afzonderlijke verbonden partijen en bestuurlijke relaties ligt bij de vak(inhoudelijke) wethouder, tenzij dit op basis van de uitkomsten van het relatie-classificatiemodel anders is geregeld. Dit betekent dat besluitvorming omtrent de verbonden partijen en bestuurlijke relaties door de vak(inhoudelijke) wethouder in het college wordt ingebracht. Voor de deelnemingen hebben de wethouders een gedeelde verantwoordelijkheid bij het voorbereiden van het standpunt van de gemeente. De wethouder Deelnemingen is verantwoordelijk voor de behartiging van het financiële belang en het toezicht op de governance van die specifieke soort verbonden partijen. De vak(inhoudelijke) wethouder is verantwoordelijk voor de borging van het beleidsinhoudelijke belang bij de deelnemingen. Bij deelnemingen waar de wethouder Deelnemingen ook de vak(inhoudelijke) wethouder is, kan bij eventuele tegenstrijdige belangen binnen het college besloten worden tijdelijk het zeggenschapsbelang bij een andere wethouder te leggen. In het geval de vak(inhoudelijke) wethouder ook de rol van opdrachtgever heeft, kan ter voorkoming van een tegenstrijdig belang de verantwoordelijkheid voor het beheer belegd worden bij de wethouder Deelnemingen.

7.5 De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen en bestuurlijke relaties

Het college van B&W en de gemeenteraad

De wethouder Deelnemingen is de verantwoordelijk wethouder bij het proces van afstoten van verbonden partijen. Dan is immers geen sprake meer van een beleidsinhoudelijk, publiek belang.

Het college informeert de gemeenteraad over het afstoten van een verbonden partij. Dit is anders bij bestuurlijke relaties. De vak(inhoudelijke) wethouder is dan verantwoordelijk voor het proces van het afstoten van een bestuurlijke relatie.



Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen

	Naam verbonden partij	Programma	Rechtsvorm
1.	Bank Nederlandse Gemeenten N.V.	Algemene middelen	Vennootschap
2.	Stichting Bestuur openbaar onderwijs Rotterdam	Onderwijs	Stichting
3.	Stichting Bibliotheek Rotterdam	Cultuur	Stichting
4.	Energietransitiefonds B.V.	Energietransitie	Vennootschap
5.	Erasmus MC Biomedical Fund B.V	Economische Ontwikkeling	Vennootschap
6.	Gemeenschappelijk Bezit Evides (GBE) B.V.	Algemene middelen	Vennootschap
7.	GGD Rotterdam-Rijnmond	Zorg, welzijn en wijkteams	Gemeenschappelijk Regeling
8.	Glazen Maas Exploitatie B.V.	Veilig	Vennootschap
9.	Glazen Maas Infrastructuur B.V.	Veilig	Vennootschap
10.	Grondbank RZG Zuidplas	Stedelijke Ontwikkeling	Gemeenschappelijke Regeling
11.	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
12.	ICOS Capital Fund 3 C.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
13.	ICOS Cleantech Earlystage fund II B.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
14.	InnovationQuarter B.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
15.	Instandhouding en Beheer DCMR	Sport en recreatie	Gemeenschappelijke Regeling
16.	Jeugdhulp Rijnmond	Zorg, welzijn en wijkteams	Gemeenschappelijke Regeling
17.	Metropoolregio Rotterdam - Den Haag	Bestuur/stedelijke ontwikkeling	Gemeenschappelijke Regeling

18.	MultiDiensten Rotterdam B.V.	Dienstverlening	Vennootschap
19.	Stichting Natuurstad	Sport en recreatie	Stichting
20.	Nieuw-Reijerwaard	Stedelijke ontwikkeling	Gemeenschappelijke Regeling
21.	Gezamenlijke brandweer voor het haven- en industriegebied van Rotterdam	Veilig	Gemeenschappelijke Regeling
22.	Openbaar lichaam Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	Veilig	Gemeenschappelijke Regeling
23.	Recreatieschap Rottemeren	Sport en recreatie	Gemeenschappelijke Regeling
24.	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden Beheer N.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
25.	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden Dordtse Kil III C.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
26.	RET Infrastructuur B.V.	Stedelijke ontwikkeling	Vennootschap
27.	RET N.V.	Stedelijke ontwikkeling	Vennootschap
28.	Royal Schiphol Group N.V.	Algemene middelen	Vennootschap
29.	Sportbedrijf Rotterdam B.V.	Sport en recreatie	Vennootschap
30.	SSC Flex B.V.	Overhead	Vennootschap
31.	StadshavensOntwikkelingsFonds voor Innovatie & Economie C.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
32.	Stadsherstel Historisch Rotterdam N.V.	Cultuur	Vennootschap
33.	Stedin Holding N.V.	Beheer van de stad/ stedelijke ontwikkeling	Vennootschap
34.	Stadion Feijenoord N.V.	Algemene middelen	Vennootschap
35.	Swanbridge Capital B.V.	Economische ontwikkeling	Vennootschap
36.	Stichting Zuid-Holland bereikbaar	Stedelijke ontwikkeling	Stichting
37.	Warmtebedrijf Holding B.V.	Energietransitie	Vennootschap
38.	Wigo4It C.V.	Werk en inkomen	Coöperatieve vereniging
39.	Dimpact C.V.	Dienstverlening	Coöperatieve vereniging

Bijlage 2: Overzicht bestuurlijke relaties September 2022

	Naam	Domein
1.	Rotterdamse Kunststichting	Cultuur
2.	Stichting beheer gebouwen Adriaanstichting/ Gemeentelijke mytylschool	Vastgoed en Onderwijs
3.	Stichting Beheer Plaswijckpark	Sport
4.	Stichting Boijmans van Beuningen	Cultuur
5.	Stichting Centrum Beeldende Kunst Rotterdam	Cultuur
6.	Stichting concert- en congresgebouw De Doelen	Cultuur
7.	Stichting Fonds Bijzondere Noden Rotterdam	Armoedebestrijding
8.	Stichting Fonds de Boer/kinderboerderij Wilgenhof	Sport
9.	Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (Stigam)	Gebiedsontwikkeling
10.	Stichting Geuzenpenning	Burgerschap
11.	Stichting Het Depot	Vastgoed
12.	Stichting Koninklijke Rotterdamse Diergaarde Blijdorp	Sport
13.	Stichting Kunstaccommodaties Rotterdam (SKAR)	Cultuur
14.	Stichting Kunsthal Rotterdam	Cultuur
15.	Stichting Kunstzinnige vorming Rotterdam (SKVR)	Cultuur
16.	Stichting Luxor Theater Rotterdam	Cultuur
17.	Stichting Maritiem Museum Rotterdam	Cultuur
18.	Stichting Museum Rotterdam	Cultuur
19.	Stichting Philharmonisch Orkest Rotterdam	Cultuur
20.	Stichting Rotterdam Festivals	Cultuur
21.	Stichting Rotterdam Partners	Economie
22.	Stichting Rotterdam Sportsupport	Sport

23.	Stichting Rotterdam Square	Economie
24.	Stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport	Economie
25.	Stichting Rotterdam Topsport	Sport
26.	Stichting Theater Zuidplein	Cultuur
27.	Stichting Topsportcentrum	Sport
28.	Stichting Van Oordt tot Bunschoten	Dienstverlening
29.	Stichting Voor Goed	Economie
30.	Stichting VVE-010	Vastgoed
31.	Stichting Wereldmuseum	Cultuur
32.	Stichting Wijkverbetering op Zuid (Carnisse)	Gebiedsontwikkeling
33.	Vereniging Rainbow Cities	Taal en Integratie
34.	Vereniging Rotterdam Central District	Gebiedsontwikkeling

Bijlage 3: Gemeen-schappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen overheden, dus provincies, gemeenten en waterschappen, waarvan het aangaan of de oprichting en het functioneren geregeld is in de Wet gemeenschappelijke regelingen 2015 (Wgr). Deze worden gezien als een vorm van verlengd lokaal bestuur voor de uitvoering van publieke taken. Een gemeenschappelijke regeling is alleen een verbonden partij als er sprake is van rechtspersoonlijkheid van die organisatie. Dat is het geval als wordt voldaan aan de criteria van bestuurlijk en financieel belang, dus als een gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft.

Gemeenschappelijke regelingen waarbij een gemeen-schappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid wordt aangewezen, of een regeling zonder meer en/of bestuursovereenkomsten worden gesloten zijn volgens de definitie geen verbonden partij.

Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de website van de Vereniging Nederlandse Gemeenten over verschillende vormen van gemeentelijke samenwerking en verwijzingen naar de Wgr[8].

Aangaan van een gemeenschappelijke regeling

De afweging of sprake is van een publiek belang, waarna wordt getoetst of een publieke taak moet worden uitbesteed of in handen moet worden gegeven van een privaatrechtelijke verbonden partij, is beschreven in het afwegingskader in hoofdstuk 4. Bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen wordt deze beslisboom ook doorlopen en vastgelegd. Bij de oprichting van of het deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling is allereerst de vraag aan de orde of sprake is van een publiek belang en, als deze positief wordt beantwoord, of de gemeente bepaalde taken in samenwerking met andere overheden wil uitvoeren via een aparte rechtspersoon. Het gaat dan altijd om een publiekrechtelijke organisatie en overdracht van bevoegdheden. Voor bepaalde publieke taken is wettelijk vastgelegd dat deze via een gemeenschappelijke regeling moeten worden uitgevoerd, zoals het geval is bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond of de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam-Rijnmond. Dergelijke besluitvorming blijft dan achterwege.

Een eigenstandig belangrijk motief voor samenwerking is de wens tot bovengemeentelijke samenwerking omwille van bundeling van financiën en beleidsvoornemens, zoals bij een recreatieschap, maar ook taken op het gebied economische samenwerking. Hier spelen schaalvergroting en kennisdeling een rol zodat efficiencywinst wordt gerealiseerd.

Ter behartiging van de publieke en financiële belangen bij het aangaan van een nieuwe gemeenschappelijke regeling worden de volgende stappen doorlopen:

- Het publiek belang en de daarmee samenhangende taken en over te dragen bevoegdheden worden nauwkeurig omschreven;
- Er wordt een concept van een begroting en meerjarenraming opgesteld;
- De gezamenlijke uitvoering van taken wordt beperkt tot de noodzakelijke activiteiten. Waar mogelijk worden activiteiten afzonderlijk ingekocht door de gemeente op basis van een dienstverleningsovereenkomst;
- De producten en kosten van de uit te voeren bevoegdheden/diensten/producten zijn duidelijk omschreven;
- Vooraf wordt beoordeeld of het nodig is om bevoegdheden vast te leggen over de aanschaf van onroerend goed of het verlenen van bankgaranties; dit ter beperking van eventuele financiële risico's;
- Per taak/belang worden kritische prestatie-indicatoren vastgesteld en de concrete te bereiken resultaten worden SMART geformuleerd en vastgelegd in overeenkomsten;
- Een eenvoudige exit-regeling wordt overeengekomen en de kosten van uittreding worden door een onafhankelijk deskundige vastgesteld;

8. www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/gemeentelijke-samenwerking

De Wgr schrijft ook voor dat bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling de volgende zaken in de regeling geregeld moeten worden: de duur van de gemeenschappelijke regeling, de procedure tot wijziging van de regeling, de procedure voor toetreding en uittreding van deelnemers en de procedure voor opheffing van de gemeenschappelijke regeling.

Indien een bestuurscommissie is aangewezen regelt het algemeen bestuur bij verordening de aanwijzing, de samenstelling, de bevoegdheden en de taken, de openbaarheid van de vergadering, de werkwijze, het toezicht op de commissie en de verantwoording aan het algemeen bestuur. Het instellen van een bestuurscommissie behoeft de zienswijzen van de deelnemende gemeenten.

Omdat elke gemeente het recht moet blijven houden om op grond van eigen overwegingen de samenwerking te beëindigen, moeten de (personele en financiële) gevolgen van uittreding bij voorkeur tevoren worden vastgesteld.

Beheer gemeenschappelijke regelingen

Governance

Het deelnemen van de gemeente aan een gemeenschappelijke regeling gaat gepaard met het overdragen van - in beginsel publiekrechtelijke - bevoegdheden, die voorheen door de gemeenteraad of het college van de desbetreffende gemeente werden uitgeoefend. Deze taken worden dan uitgeoefend door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dat bij de gemeenschappelijke regeling is opgericht. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheden vervolgens delegeren aan het dagelijks bestuur of aan een bestuurscommissie, door het algemeen bestuur opgericht, maar alleen als de regeling (vergelijkbaar met statuten) dit regelt.

Beëindigen gemeenschappelijke regelingen

Net als bij privaatrechtelijk verbonden partijen is het uitgangspunt dat ook gemeenschappelijke regelingen periodiek worden geëvalueerd om vast te stellen of er nog sprake is van de behartiging van een publiek belang. Indien door de gemeenteraad wordt vastgesteld dat hier niet langer sprake van is kan worden aangevangen met de uittreding.

De mate van complexiteit van de uittreding zal in de praktijk afhangen van het gegeven of de gemeente als enige uittreedt of dat er feitelijk sprake is van een liquidatie van de gemeenschappelijke regeling. Zoals onder 8.2 is aangegeven, hebben de samenwerkende gemeenten voor beide gevallen vooraf een regeling afgesproken om dit proces te vergemakkelijken.

Actualiteiten

Op 1 juni 2022 is een wetswijziging van de Wgr over het versterken van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Gemeenschappelijke regelingen hebben twee jaar de tijd om alle wijzigingen te implementeren[9].
Om raadsleden beter in positie te brengen, wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd om de informatiepositie van de raad te verbeteren. Eén daarvan is het formaliseren van de actieve informatieplicht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling die vergelijkbaar is met de plicht van het college aan de raad. Ook komt er de mogelijkheid tot het instellen van een regionale adviescommissie waarin raadsleden benoemd kunnen worden.

Een volgende wijziging gaat over burgerparticipatie. Inwoners en andere belanghebbenden kunnen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid in regionale samenwerkingsverbanden betrokken worden. In sommige gemeenschappelijke regelingen zijn deze wetswijzigingen al deels geïmplementeerd.

9. Gewijzigde Wgr: versterkte rol raad en meer participatie | VNG

www.rotterdam.nl

Gemeente
Rotterdam