Aan de gemeenteraad van Beuningen

Maastricht, 20 januari 2021

**Betreft: de gemeenteraad en NV's en BV's**


**Samenvatting**

In deze rekenkamerbrief is beschreven wat de rol is van de gemeenteraad ten aanzien van vennootschappen (NV's en BV's), een specifieke soort verbonden partij. Beuningen kent vijf van dergelijke verbonden partijen.

In een NV of BV werkt het anders dan in andere samenwerkingsverbanden, zoals een gemeenschappelijke regeling (GR). Anders dan in het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn in een NV of BV de gemeentelijke vertegenwoordigers in de aandeelhoudersvergadering niet simpelweg de baas, zelfs als ze een groot deel van de aandelen in handen hebben. Het gemeentebestuur heeft minder zeggenschap in een NV of BV dan in een gemeenschappelijke regeling.

Maar de relatie tussen raad en college is bij NV's en BV's niet anders dan bij andere samenwerkingsverbanden. Het college is gewoon verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad over zijn handelen inzake de NV's en BV's, zoals met al zijn andere handelingen. En de raad kan daarover ook nadere afspraken maken met het college c.q. de portefeuillehouder.

De brief eindigt met aanbevelingen aan de gemeenteraad om zijn (informatie)positie goed te bewaken, zeker als er nieuwe vennootschappen worden opgericht of als bestaande vennootschappen worden gewijzigd. In het bijzonder wordt de gemeenteraad geadviseerd zich goed te laten informeren en indien nodig ook adviseren over strategische veranderingen bij de gemeenschappelijke regeling MARN en ARN BV.


Geachte raadsleden,

In deze rekenkamerbrief ga ik in op de rol die de gemeenteraad heeft bij het oprichten, sturen en controleren van vennootschappen (NV's en BV's) waar de gemeente in deelneemt.

De aanleiding voor deze brief is tweeledig. Allereerst kwam het thema in beeld toen ik in augustus 2019 op uw verzoek een rekenkamerbrief aan de raad stuurde over de zeven belangrijkste verbonden partijen van Beuningen. Het ging om:

- Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ)
- Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen (MGR)
- Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) DRAN
- GGD Gelderland Zuid
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)
- Gemeenschappelijk Orgaan (GO) Regio Arnhem-Nijmegen
- DAR NV

DAR NV neemt een aparte plaats inneemt in dat rijtje, zo bleek. Het gaat hier namelijk om een Naamloze Vennootschap (NV), een privaatrechtelijk verband dus, terwijl de andere zes partijen een publiekrechtelijke basis hebben.

De tweede aanleiding werd gevormd door de opschudding in de regionale media in 2019 over de werkwijze van Leisurelands BV. Uit de discussie hierover bleek wel dat niet voor alle betrokkenen precies duidelijk is wat de zeggenschap is van de gemeente en de gemeenteraad over deze naamloze vennootschap.

Om die reden wil ik dat in deze brief kort voor u op een rijtje zetten. Ik heb hiertoe ook mr. Rob de Greef geraadpleegd; hij is een erkend expert op het gebied van de juridische aspecten van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en het bestuurlijk organisatierecht in het algemeen.

De brief kent de volgende opzet:

1. Welke verbonden partijen: de vijf Beuningse NV's en BV's
2. Hoe ziet de bestuurlijke structuur van een NV of BV eruit?
3. De gemeente Beuningen als aandeelhouder
4. De rol van de gemeenteraad bij sturing en controle van NV's en BV's
5. Oprichting nieuwe NV's en BV's
6. Aanbevelingen voor de gemeenteraad.

## 1. Welke verbonden partijen: de vijf Beuningse NV's en BV's

De gemeente Beuningen heeft vijf verbonden partijen in de vorm van een NV of BV. Het betreft:

- ARN (via MARN)
- BNG Bank
- DAR
- Leisurelands
- Vitens

Hieronder ga ik kort in op elk van de vijf partijen. Meer informatie over deze partijen is onder meer te vinden in het verbonden partijen-portal van de gemeente Nijmegen (https://verbondenpartijen-nijmegen.pcportal.nl).

**ARN BV**
ARN BV is een afvalenergiecentrale, gevestigd in Weurt in de gemeente Beuningen.

De gemeente Beuningen vormt samen met zeven andere gemeenten de gemeenschappelijke regeling MARN, die mede-eigenaar is van ARN BV. De MARN (Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen) behartigt de belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van milieu, waaronder een doelmatige en milieu-hygiënische verantwoorde verwijdering van afvalstoffen. In het bijzonder houdt de GR MARN zich bezig met het aandeelhouderschap in ARN BV.

Behalve de MARN waren er tot twee jaar geleden nog twee gemeentelijke samenwerkingsverbanden aandeelhouder van ARN BV, te weten Regio De Vallei en Regio Rivierenland. In 2019 heeft De Vallei haar aandelen aan ARN BV verkocht; in 2020 heeft ook Rivierenland dat gedaan. Behalve de MARN is er in ARN BV nu nog één andere aandeelhouder met stemrecht, te weten het (private) afvalinzamelings- en verwerkingsbedrijf REMONDIS. De MARN heeft sinds 2020 51% van de

stemmen, REMONDIS de overige. In de zomer van 2020 zijn de statuten van ARN BV overeenkomstig aangepast, en is ook een nieuwe aandeelhoudersovereenkomst opgesteld.

**BNG Bank NV**
BNG Bank is een privaatrechtelijke organisatie en is de bank voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang.

De gemeente Beuningen is aandeelhouder van BNG Bank. Met 14.040 aandelen heeft Beuningen 0,025% van het totaal aantal aandelen. Aandeelhouders zijn uitsluitend overheden. De staat is houder van de helft van de aandelen, de andere helft is in handen van gemeenten, provincies en een hoogheemraadschap.

**DAR Holding NV**[1]
DAR NV is een privaatrechtelijke afvalinzamelingsorganisatie, in 1999 ontstaan na verzelfstandiging van de toenmalige Dienst Afvalinzameling en Reiniging (DAR) van de gemeente Nijmegen. In 2009 zijn Beuningen en andere regiogemeenten als andere aandeelhouders toegetreden. Voorwaarde voor de toetreding was dat minimaal het gemeentelijk takenpakket op het gebied van afvalbeheer bij Dar NV zou worden ondergebracht. Desgewenst kunnen ook andere taken op het gebied van IBOR of plaagdierbestrijding bij DAR NV worden ondergebracht. DAR NV voert voor de gemeente Beuningen op grond van een jaarlijkse Dienstverleningsovereenkomst (DVO) de afvalinzamelings- en verwerkingstaak uit.

Er zijn nu zes gemeenten aandeelhouder van de DAR. De aandelenverdeling is op basis van de ingebrachte omzet. Eind 2017 is, conform afspraak, de aandelenverhouding aangepast aan de recente omzetverhouding. Dit resulteerde in de volgende aandelenverhouding:

1. Berg en Dal 5,67
2. Beuningen 3,26
3. Druten 3,04
4. Heumen 3,67
5. Nijmegen 79,7
6. Wijchen 4,66.

**Leisurelands BV**[2]
Leisurelands BV is een recreatiebedrijf met 20 openbare recreatiegebieden (waarvan er vier liggen in de regio Nijmegen). Onder Leisurelands BV vallen drie verschillende BV's. Twee van deze BV's houden zich bezig met de kernactiviteit van Leisurelands, namelijk het exploiteren van recreatievoorzieningen. De 3e BV is met haar dochtervennootschappen niet direct gerelateerd aan recreatie, maar is erop gericht de kernactiviteit te ondersteunen.

Leisurelands BV heette tot 2015 RGV Holding BV, waarbij RGV staat voor Recreatiegemeenschap Veluwe. De Recreatiegemeenschap Veluwe was een gemeenschappelijke regeling van 27 gemeenten. De gemeenschappelijke regeling was enig aandeelhouder van de RGV Holding BV. In 2010 is besloten om de gemeenschappelijke regeling op te heffen en het vermogen te verdelen. Deelnemende gemeenten zijn op die manier rechtstreeks aandeelhouder geworden van Leisurelands BV in 2011.

[1] Informatie grotendeels gebaseerd op Verbonden partijen-portal van de gemeente Nijmegen: https://verbondenpartijen-nijmegen.pcportal.nl/
[2] Informatie grotendeels gebaseerd op Verbonden partijen-portal van de gemeente Nijmegen: https://verbondenpartijen-nijmegen.pcportal.nl/

Beuningen is 1 van de 22 gemeentelijke aandeelhouders van Leisurelands. Met 5.148 van de 900.000 aandelen is Beuningen voor 0,572% mede-eigenaar.

**Vitens NV**
Drinkwaterbedrijf Vitens, gevestigd in Zwolle, verzorgt drinkwater voor de inwoners van haar verzorgingsgebied, dat vooral de provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Utrecht en Overijssel beslaat.

De gemeente Beuningen is net als de genoemde vijf provincies en de meeste inliggende gemeenten aandeelhouder van Vitens. Beuningen heeft 0,416% van het totaal aantal aandelen.

## 2. Hoe ziet de bestuurlijke structuur van een NV of BV eruit?[3]

De manier waarop een NV of BV is ingericht en functioneert, is in belangrijke mate gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarnaast is het van belang om de statuten van de betreffende NV of BV erbij te pakken[4]; daarin kan veel aanvullends worden geregeld. Voor de gemeenteraad is het belangrijk om je dat te realiseren op het moment dat een NV of BV wordt opgericht; ik kom daar later nog op terug.

Een NV of BV kent altijd een algemene vergadering (van aandeelhouders) en een bestuur. Daarnaast kan ook een raad van commissarissen zijn ingesteld. Ik beperk me hier tot de hoofdlijnen.

*Bestuur*
Het bestuur van een naamloze vennootschap wordt in beginsel benoemd door de algemene vergadering. De statuten kunnen hier aanvullende voorwaarden aan verbinden. De algemene vergadering is ook bevoegd om de bestuurders te allen tijde te schorsen of te ontslaan. Bestuurders kunnen op verzoek van de raad van commissarissen geschorst worden, maar de algemene vergadering kan die schorsing weer opheffen.

De taak van het bestuur van een vennootschap is het besturen en vertegenwoordigen van de vennootschap. Onder het besturen van de vennootschap wordt normaliter tevens verstaan het bepalen van de strategie en het beleid van de vennootschap. Het bestuur heeft eigen wettelijke bevoegdheden in dat verband, dat is de zogenaamde bestuursautonomie; de algemene vergadering kan daar niet aan tornen. Het bestuur van een vennootschap moet weliswaar verantwoording afleggen aan de aandeelhoudersvergadering over zijn beleid, maar is in principe niet verplicht deze vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen waartoe het bestuur bevoegd is. Statutair kan wel geregeld worden dat het bestuur van de vennootschap zich moet richten naar de aanwijzingen van de algemene vergadering, of dat besluiten van het bestuur onderworpen zijn aan goedkeuring van de algemene vergadering. Het bestuur moet deze aanwijzingen opvolgen, tenzij het bestuur daarmee niet meer aan zijn eigen verantwoordelijkheden kan voldoen.

---

[3] Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op: R. de Greef, R. van Helden & M. de Rond (2019). *Rol van de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân bij Kabelnoord*. Eindrapport en Bijlagenboek; R. de Greef (2019) *Presentatie Summerschool: Verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen en …*, juli 2019.

[4] ARN, DAR en Leisurelands maken de statuten niet beschikbaar op hun website. BNG Bank en Vitens hebben dat wel gedaan.

*Algemene vergadering (van aandeelhouders)*
Aandeelhouders hebben invloed op een NV of een BV door middel van hun stemrecht in de algemene vergadering.

De algemene vergadering bezit binnen een vennootschap alle bevoegdheden die niet wettelijk of in de statuten bij het bestuur zijn belegd. Ook is de algemene vergadering op basis van de wet bevoegd tot statutenwijziging. In de statuten kunnen daarvoor wel voorwaarden zijn opgenomen, bijvoorbeeld dat er méér dan een gewone meerderheid voor nodig is.

Bestuurders hebben een raadgevende stem in de algemene vergadering. Het bestuur is verantwoording schuldig aan de algemene vergadering, maar in het verlengde van de bestuursautonomie is het bestuur niet verplicht de algemene vergadering van tevoren te raadplegen over zijn besluiten. In het verlengde van de verantwoording ligt het inlichtingenrecht van de algemene vergadering. Het bestuur moet aan de algemene vergadering alle inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Het inlichtingenrecht komt aan de algemene vergadering toe, niet aan de individuele aandeelhouder. Een individuele gemeente kan als aandeelhouder dus geen inlichtingen afdwingen; daarvoor moet zij dus (een meerderheid van) de aandeelhoudersvergadering meekrijgen.

*Raad van commissarissen*
Wettelijk gezien is de rol van de raad van commissarissen om het bestuur met raad terzijde te staan. Het bestuur moet de raad van commissarissen de benodigde informatie verschaffen. Ook belangrijk is de wettelijke bepaling[5] dat de commissarissen zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Vaak wordt gedacht dat een commissaris toezicht houdt namens degene die hem aanwijst, maar dat is niet zo: een commissaris dient onafhankelijk toezicht te houden. Statutair kan er eventueel meer worden geregeld ten aanzien van de rol en positie van de raad van commissarissen.

Concluderend: anders dan in het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn in een NV of BV de gemeentelijke vertegenwoordigers in de aandeelhoudersvergadering niet simpelweg de baas, zelfs als ze een groot deel van de aandelen in handen hebben.

## 3. De gemeente Beuningen als aandeelhouder

De gemeente Beuningen kan in de algemene vergadering van de verbonden partijen invloed uitoefenen met haar stem (en voor ARN BV gaat dat via de GR MARN). In beginsel mag de gemeente als aandeelhouder haar stemrecht namelijk uitoefenen om haar eigen belangen te dienen, als zij daarbij naar redelijkheid en billijkheid andere aandeelhouders niet onevenredig benadeelt.

Wie vertegenwoordigt Beuningen in de aandeelhoudersvergadering van deze 5 verbonden partijen? Wettelijk gezien is dat de burgemeester, maar die kan deze verantwoordelijkheid aan een wethouder overdragen. Logischerwijs heeft de gemeente in BNG Bank (0,025%), Vitens (0,416%), en Leisurelands (0,572%) vanwege het beperkte aantal aandelen maar weinig invloed. Daarom ga ik daar niet nader op in hier.

Voor DAR NV geldt dat Beuningen met 3,26% van de aandelen iets meer invloed heeft. Daarbij weegt bovendien mee dat er slechts 6 gemeenten aandeelhouder zijn, en dat het regiogemeenten betreft

[5] Artikel 2:140 lid 2 BW (voor een NV) en Artikel 2:250 lid 2 BW (voor een BV).

waarmee Beuningen ook op andere beleidsterreinen samenwerkt. Binnen het college is wethouder De Klein verantwoordelijk voor DAR NV.

Voor ARN BV geldt dat niet Beuningen zelf, maar de bijbehorende gemeenschappelijke regeling MARN de aandeelhouder is en een vertegenwoordiger naar de aandeelhoudersvergadering stuurt. Beuningen is dus indirect aandeelhouder, kun je zeggen. Beuningen moet eerst in de MARN met zeven andere gemeenten tot standpunten komen, om als grote aandeelhouder (51%) in ARN BV invloed te kunnen uitoefenen. Namens Beuningen is wethouder De Klein lid van het Algemeen Bestuur van de MARN.

**Toekomstige ontwikkeling MARN en ARN**
Met het oog op de energietransitie heeft de gemeenschappelijke regeling MARN eind 2019 haar positie laten onderzoeken door Berenschot. Op basis van het onderzoek heeft het Algemeen Bestuur van de MARN in het vroege voorjaar van 2020 besloten om te kiezen voor het scenario van de MARN+-variant, waarin de MARN haar focus van afvalverwerking gaat verbreden met de energietransitie, en ook de ARN BV hiervoor gaat inzetten. De colleges en gemeenteraden van de acht deelnemende gemeenten is gevraagd om hun zienswijze en/of wensen en bedenkingen hierop te geven. In juni 2020 heeft de Beuningse raad ingestemd met de door het college voorgestelde zienswijze om in te stemmen met het voorstel van het Algemeen Bestuur van de MARN.

Binnen het Algemeen Bestuur is vervolgens een werkgroep ingesteld om dit scenario nader uit te werken, onder meer met gebruikmaking van extern onderzoek door Royal HaskoningDHV. De Beuningse wethouder De Klein is voorzitter van deze werkgroep. Eén van de vragen die de werkgroep wil beantwoorden is hoe ARN BV optimaal kan worden gebruikt ten behoeve van dit scenario.

## 4. De rol van de gemeenteraad bij sturing en controle van NV's en BV's

Het is een belangrijk uitgangspunt dat het college gewoon verantwoording is verschuldigd aan de gemeenteraad over zijn handelen inzake de NV's en BV's, zoals met al zijn andere handelingen. In die zin is er niks bijzonders aan de gekozen rechtsvorm. Wat voor bestuurlijke constructie ook wordt gekozen, hoe de statuten ook luiden, het principe is dat de raad als hoogste orgaan altijd het college ter verantwoording kan roepen, gebruik makend van alle controle-instrumenten waarover de raad beschikt.

Het college en de burgemeester moeten ook gewoon hun actieve en passieve informatieplicht jegens de raad vervullen. De actieve informatieplicht houdt in dat het college en de burgemeester de raad uit zichzelf alle informatie moeten verschaffen die de raad nodig heeft om zijn werk goed te kunnen doen (art. 169 lid 2 resp. art. 180 lid 2 Gemeentewet). De passieve informatieplicht houdt in dat ieder (individueel) raadslid het recht heeft inlichtingen te vragen aan het college en de burgemeester (art. 169 lid 3 resp. art. 180 lid 3 Gemeentewet), die vervolgend moeten worden verstrekt.

Net als in het geval van gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden kun je rondom NV's en BV's als raad afspraken maken met het college over de informatievoorziening en de momenten om invloed uit te oefenen. Zo zou de raad, als hij de NV of BV belangrijk genoeg vindt, steeds voorafgaand aan een algemene vergadering met het college de aandeelhoudersvergadering kunnen voorbespreken, zodat de raadsleden hun wensen en bedenkingen mee kunnen geven.

De relatie tussen raad en college is bij een NV of BV dus niet anders dan in alle andere situaties. Waarom is er dan toch een aparte rekenkamerbrief nodig om de rol van de gemeenteraad bij NV's en BV's toe te lichten? Dat is om twee redenen.

Allereerst is het goed als de gemeenteraad zich realiseert dat de positie van de *gemeente* bij NV's en BV's een wezenlijk andere is dan bij andere samenwerkingsverbanden zoals gemeenschappelijke regelingen. Dat heeft ook gevolgen voor de gemeenteraad. Anders dan bij een gemeenschappelijke regeling kun je als gemeenteraadslid bij een BV of NV niet zomaar informatie opeisen, en kun je als raad niet zonder meer de burgemeester of wethouder met een opdracht op pad sturen naar de aandeelhoudersvergadering (zoals met het AB van een gemeenschappelijke regeling). Anders dan in een gemeenschappelijke regeling zijn in een NV of BV de gemeentelijke vertegenwoordigers in de aandeelhoudersvergadering immers niet simpelweg de baas. Het bestuur heeft een eigen wettelijke verantwoordelijkheid, en wat de aandeelhoudersvergadering wel en niet kan, hangt deels ook af van hoe de verhouding tussen bestuur en aandeelhoudersvereniging in de statuten is geregeld.

In de aandeelhoudersvergadering brengt de gemeentelijke vertegenwoordiger – formeel de burgemeester, of een wethouder aan wie hij die verantwoordelijkheid heeft overgedragen – een stem uit namens het college. De burgemeester of wethouder is over zijn stemgedrag verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Indien de stemming mogelijk ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft, dan moet de gemeenteraad eerst om zijn wensen en bedenkingen worden gevraagd (art. 169 lid 4 Gemeentewet). Het college beslist dus hoe gestemd wordt, maar het wordt, zoals altijd, politiek gecontroleerd door de gemeenteraad. Anders gezegd: de verhouding raad-college is bij een NV of BV niet anders dan anders, maar je kunt als raad het college alleen ter verantwoording roepen over zijn eigen handelen of beslissingen, niet over alles wat er door de NV of BV wordt gedaan.

Een tweede reden om deze brief te schrijven, is dat de gemeenteraad ook een bepaalde positie voor zichzelf kan regelen. Dat moet via de statuten, dus het beste moment om dat te doen is bij de oprichting van de NV of BV. Tussentijds kunnen de statuten ook worden aangepast, maar in de statuten kan zijn geregeld dat daarvoor méér dan een gewone meerderheid nodig is. Statutair kan onder meer geregeld worden dat het bestuur van de vennootschap verplicht is om informatie over de begroting en/of jaarrekening aan de gemeenteraad toe te sturen, of dat bijvoorbeeld de agenda's en notulen van de algemene vergadering vooraf aan de gemeenteraad worden gezonden. Door meer transparantie over de werkwijze in de naamloze vennootschap kunnen vele bezwaren omtrent de democratische legitimatie worden weggenomen. De handelingen worden daarmee controleerbaar. Ook kan de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing worden wanneer de naamloze vennootschap feitelijk onder instructies van het gemeentebestuur werkt (art. 3 lid 1 WOB). Aandeelhouderschap is daarvoor niet voldoende, er moeten algemene en concrete instructies gegeven kunnen worden. Eventuele mandatering van gemeentelijke bevoegdheden is daartoe wel voldoende. In de statuten kan een met de Wet openbaarheid van bestuur vergelijkbaar openbaarheidsregime worden afgesproken.[6]

Concluderend: de relatie tussen raad en college is bij NV's en BV's niet anders dan bij andere samenwerkingsverbanden, maar de positie van de gemeente zelf is wél verschillend. Het gemeentebestuur heeft minder zeggenschap in een NV of BV dan in een gemeenschappelijke regeling, en dat moet de raad zich realiseren. Daarnaast zijn de verantwoordingsverplichtingen van NV's en BV's naar zowel de buitenwereld (openbaarheid) als naar de gemeenten/gemeenteraden

[6] R. de Greef, R. van Helden & M. de Rond (2019). *Rol van de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân bij Kabelnoord*. Bijlagenboek, pp. 15-16.

minder dan bij een publiekrechtelijk samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling. Als raad kun je dat wel ondervangen door in de statuten meer positie te regelen.

Vastgesteld kan worden dat voor ARN BV het moment om de MARN en de gemeenteraden van de MARN-gemeenten méér positie te geven in de statuten in de zomer van 2020 helaas is gepasseerd.

## 5. Oprichting van nieuwe NV's en BV's

Er kunnen diverse redenen zijn waarom een gemeente bepaalde taken bij een NV of BV wil beleggen. Een reden kan zijn dat de gemeente daardoor meer afstand tot politiek en bestuur wil creëren, wat een efficiënte exploitatie ten goede kan komen en zo voor de overheid een besparing oplevert. Ook kan een vennootschap de samenwerking met private partijen om die reden makkelijker maken. Een reden kan ook zijn het risico dat de gemeente (niet) wil lopen. De gemeente is als aandeelhouder niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap. Dit wil zeggen dat een aandeelhouder in geval van faillissement in de meeste gevallen niet meer zal verliezen dan de waarde van zijn aandelen.[7]

Wat de reden ook is: als het college wil overgaan tot de oprichting van een NV of BV moet dat expliciet worden gemotiveerd. De motivatie moet ter toetsing aan de gemeenteraad worden voorgelegd.[8] De Gemeentewet kent op dit punt in feite een vorm van *comply or explain*: als samenwerking gewenst is moet in principe worden gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht. Dat geldt met name voor de positie van de gemeenteraad en individuele raadsleden (bijvoorbeeld het individueel informatierecht).

## 6. Aanbevelingen aan de gemeenteraad

- Als de gemeenteraad om wat voor reden dan ook (tijdelijk) meer grip op een NV of BV wil krijgen, kan hij **afspraken maken met het college** over de informatievoorziening en de momenten om invloed uit te oefenen. Wat de afspraken ook zijn, de raad moet het college c.q. de portefeuillehouders steeds scherp aan die afspraken houden.

- Belangrijke momenten voor de raad zijn de (aanstaande) **oprichting** van een NV of BV, en de eventuele **tussentijdse aanpassing** van de afspraken in de statuten. Dat is het moment om je er als raad goed van te overtuigen dat een privaatrechtelijke rechtsvorm noodzakelijk is voor de gestelde doelen. Het is ook het moment om jezelf als gemeenteraad (meer) positie te geven in de statuten.

[7] R.J.M.H. de Greef, F.H.K. Theissen en M.C. de Voogd (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag: VNG en Ministerie van BZK, p. 21.
[8] Artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet.

- Ik besluit deze rekenkamerbrief met enkele specifieke aanbevelingen ten aanzien van **ARN BV en de gemeenschappelijke regeling MARN**.

In 2020 hebben bij ARN BV veranderingen plaatsgevonden in de verhoudingen tussen de aandeelhouders. De statuten zijn aangepast en er is een nieuwe aandeelhoudersovereenkomst gesloten tussen de gemeenschappelijke regeling MARN en REMONDIS enerzijds en ARN BV anderzijds. Voor zover ik heb kunnen vaststellen is de gelegenheid door de gemeentebesturen van de acht MARN-gemeenten helaas niet aangegrepen om de positie van de MARN en de deelnemende gemeenten (en gemeenteraden) te versterken, bijvoorbeeld ten aanzien van informatievoorziening aan de MARN-gemeenten (en raden) en de openbaarheid van stukken, of ten aanzien van de sturingsmogelijkheden en de goedkeuringsrechten van de algemene vergadering van aandeelhouders.

Aanleiding om aan hete slot van deze brief nader op ARN BV en de MARN in te gaan is met name de besluitvorming in 2020 over de verbreding van de doelstelling van de MARN met de toekomstige energietransitie in de regio, en de wijze waarop ARN BV daarbij gaat worden ingeschakeld. Die besluitvorming zal de komende tijd een vervolg krijgen als het MARN+-scenario nader is uitgewerkt. De gemeenteraad van Beuningen en van de andere zeven MARN-gemeenten moeten zorgen dat zij hierin **hun rol pakken**. De verandering van doelstellingen en strategie van de gemeenschappelijke regeling MARN en de wijze waarop ARN BV daarvoor gaat worden ingezet, kunnen gevolgen hebben voor het risicoprofiel van ARN BV. Elders in het land hebben problemen in dat opzicht al eens geleid tot uitgebreid onderzoek in opdracht van samenwerkende rekenkamer(commissie(s) naar HVC, een afvalverwerkingsbedrijf in Noord-Holland.[9] Ook de ideeën van de provincie Gelderland en enkele Gelderse gemeenten (waaronder Nijmegen) voor de oprichting van een publiek warmtebedrijf zouden hieraan kunnen raken.

Mijn aanbeveling aan de Beuningse gemeenteraad is om zich goed over deze strategische processen te laten **informeren**, zowel over de inhoudelijke aspecten van de plannen als over de positie van de gemeente en de gemeenteraad daarin. Dit geldt zeker als er formele beslissingen gaan worden genomen over de verandering of verbreding van taken van de GR MARN en ARN BV, of als er nieuwe samenwerkingsverbanden of vennootschappen worden opgericht. Op dat soort momenten moeten de gemeentebesturen én de gemeenteraden zorgen voor een goede (informatie)positie. Ik voeg hieraan toe de aanbeveling aan de raad om ingeval van twijfel te overwegen externe expertise in te schakelen om zich te laten **adviseren**, eventueel samen met de zeven andere gemeenteraden. Gezien de complexiteit van de bestuurlijke relaties en verantwoordelijkheidsverdeling tussen ARN BV, de gemeenschappelijke regeling MARN en de acht gemeentebesturen en gemeenteraden kan dat geen kwaad.

[9] IPR Normag (2014). *Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC*. In opdracht van 17 rekenkamer(commissie)s; R. de Greef & V. Sabee (2017). *Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen van het onderzoek naar HVC*. In opdracht van 8 rekenkamer(commissie)s.

**Tot slot**

Net als met de meeste eerdere rekenkamerbrieven en -rapporten heb ik het college gevraagd om ten behoeve van de raad een bestuurlijke reactie op deze brief te geven. Die treft u als bijlage aan bij deze brief.

Zoals altijd ben ik graag bereid tot een nadere toelichting aan de raad (of commissie) op mijn brief.

Met vriendelijke groet,



Klaartje Peters
Rekenkamerdirecteur Beuningen

**Bijlage: bestuurlijke reactie college van B&W dd 20 januari 2020**