Gemeente Aalsmeer

# Nota verbonden partijen 2023

# Inhoudsopgave


1 Inleiding ..... 2
1.1 Inleiding ..... 2
1.2 Leeswijzer ..... 3
2 Samenvatting ..... 4
3 Samenwerking ..... 5
3.1 Inleiding ..... 5
3.2 Het afwegingskader taakuitvoering – opdrachtgeverschap centraal ..... 5
4 Kader verbonden partijen ..... 8
4.1 Indicatie belang verbonden partijen ..... 8
4.2 Algemene Wettelijke kaders ..... 10
4.3 Specifieke wettelijke kaders ..... 12
4.4 Rekenkamer ..... 14
4.5 Welke aanvullende kaders stelt gemeente Aalsmeer voor? ..... 14
5 Nota verbonden partijen ..... 16
5.1 Definitie van een verbonden partij ..... 16
5.2 Fase Oprichten ..... 16
5.3 Fase Beheersen ..... 21
5.4 Fase Evalueren en beëindigen ..... 23
Bijlage 1 Overzicht verbonden partijen ..... 24
Bijlage 2: Toetsingskader Begroting 2023 ..... 25
Bijlage 3 Toetsingskader Jaarrekening Model ..... 30

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Gemeenten werken steeds meer samen met andere gemeenten e/o organisaties. Dit geldt ook in sterke mate voor de gemeente Aalsmeer. Het bedrag dat gemeenten uitgeven via (regionale) samenwerking is in de afgelopen jaren sterk gegroeid doordat gemeenten steeds vaker op tal van terreinen kiezen voor samenwerking. Voor Aalsmeer geldt dit zeker aangezien zij een groot deel van de bedrijfsvoering via een centrumgemeenteconstructie heeft ondergebracht bij de AA organisatie.
Samenwerken levert de gemeente veel op: schaalvoordelen, meer expertise, minder risico's. Maar door samen te werken vooral via andere organisatievormen komen bepaalde gemeentelijke taken staan meer op afstand te staan. Dit leidt tot vragen als:

- Hoe houdt de gemeente grip op deze samenwerking?
- Biedt het wettelijke kader en de nota verbonden partijen hiervoor voldoende houvast?

Ook kiezen gemeenten vaker voor andere vormen van samenwerking die niet onder de reikwijdte van verbonden partijen vallen. Er ontstaan daardoor situaties waarin er geen formele verplichting is om de raad te informeren, terwijl deze informatie de raad kan helpen om de controlerende taak uit te voeren. Dit speelt niet alleen binnen de gemeente Aalsmeer wat blijkt uit de vele rekenkameronderzoeken naar (grip op) verbonden partijen. Dit is ook bij de wetgever niet onopgemerkt gebleven. Om de raad in staat te stellen meer controle op de verbonden partijen uit te oefenen, heeft de wetgever de Wet Gemeenschappelijke Regelingen medio 2022 aangepast. De belangrijkste wijzigingen die hierbij zijn doorgevoerd zijn:

- Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen;
- Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling;
- Verplichte reactie op zienswijzen ontwerpbegroting;
- Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting (wordt in dit document niet verder uitgewerkt, aangezien dit een bij wet voorgeschreven procedure betreft waar geen eigen beleidsvrijheid is en vooral gaat over niet reguliere zaken zoals wijzigingen van gemeenschappelijke regelingen, toetreding en uittreding.
- Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband;
- Mogelijkheid tot inrichten Regionale raadsadviescommissie;
- Langere termijnen P&C-cyclus;
- Regionaal enquêterecht;
- Versterking positie rekenkamer(functie);
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid;
- Verplichte afspraken rond evaluatie (moet door de GR zelf worden opgepakt) en
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling (moet door de GR zelf worden opgepakt).

De voorgaande nota verbonden partijen dateert van 2017. Het is daarom goed deze nota te actualiseren en weer in overeenstemming met wet- en regelgeving te brengen. Veel van de bovenstaande aanpassingen moeten binnen de gemeenschappelijke regelingen en/of samenwerkingsverbanden zelf aangepast worden.
Daarnaast is het ook belangrijk als gemeente om een visie te hebben op samenwerking en verbonden partijen. Een visie die bepalend is voor de beoordeling op welke taken samenwerking benodigd is en welke vorm dan de meest toepasselijke is. Ook moeten met het oog op de wijzigingen van de WGR de volgende vragen beantwoord worden:

1. Welke rol/invloed zou de raad moeten hebben bij samenwerking?
2. Wat is al wettelijk geregeld?
3. Wat is niet geregeld en nemen we op in de aanvullende Aalsmeerse kaders?

## 1.2 Leeswijzer

Samenwerken is één van de mogelijkheden om een gemeentelijke taak uit te voeren. Hoe kom je tot deze keuze? **Hoofdstuk 2** beschrijft "het afwegingskader taakuitvoering", een hulpmiddel om deze keuze te maken. Als de keuze op samenwerking valt, moet bepaalt worden welke juridische vorm daar het beste bij past. Het kader verbonden partijen dat in **hoofdstuk 3** wordt beschreven helpt daarbij. Ook worden aanvullende kaders voorgesteld, die invulling geven aan informatievoorziening van andere vormen van samenwerking. In **hoofdstuk 4** worden de voorgestelde wijzigingen zichtbaar gemaakt in de kaderstellende spelregels verbonden partijen.

# 2 Samenvatting

Deze nota verbonden partijen heeft als doel om de wettelijke kaders en de gemeentelijk uitgangspunten in kaart te brengen ten aanzien van samenwerken tussen gemeenten. Om dat beeld goed te schetsen gaan we eerst in op het onderwerp samenwerken, welke afwegingen gemaakt moeten worden op het moment dat het gaat over samenwerken en de wijze waarop gemeenten kunnen samenwerken. Omdat er nogal een verschil zit tussen samenwerken via een privaatrechtelijke rechtspersoon of via een samenwerking  op basis van het publiekrecht worden die verschillen in beeld gebracht. Omdat het niet mogelijk is om elke verbonden partij op dezelfde manier te behandelen heeft de raad ervoor gekozen de verbonden partijen te prioriteren en afhankelijk van de prioriteit te kiezen voor een bepaalde benaderingswijze. Dit vindt u terug in het onderdeel Governance.
Bestuurlijk samenwerking is onder meer via de wet gemeenschappelijke regelingen ook aan landelijke kaders verbonden daarom brengen wij in beeld welke algemene kaders van toepassing zijn alsmede de specifieke kaders met betrekking tot de verschillende vormen van samenwerking.
Als laatste worden de verschillende spelregels in beeld gebracht die Aalsmeer hanteert met betrekking tot de verschillende fasen van samenwerken.
Een belangrijk verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat we niet langer volstaan met raadsbrieven maar dat de raad en college gebruik gaan maken van een toetsingskader. Dit toetsingskader is onderdeel van de besluitvorming in het college en de gemeenteraad. In dit toetsingskader is alle informatie opgenomen ten aanzien van begroting en jaarrekening die de raad nodig heeft om een besluit over deze stukken te nemen en een positieve dan wel negatieve zienswijze af te geven. Ook stelt dit de raad in de gelegenheid om het college bepaalde standpunten mee te geven ten behoeve van vergaderingen van het bestuur. Dit toetsingskader heeft zowel betrekking op beleidsmatige ontwikkelingen en realisatie van beleidsdoelstellingen alsmede op financiële ontwikkelingen bij de desbetreffende gemeenschappelijke regeling.

| **Jaarschema verbonden partijen** | |
|---|---|
| **Datum** | Actie |
| **30 april** | Gemeenschappelijke regelingen leggen de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor aan de raden. |
| **30 april** | Uiterlijke datum toezenden jaarrekening naar deelnemende gemeenten |
| **31 mei** | Uiterlijke termijn dat jaarrekening privaatrechtelijk partijen moet worden opgemaakt. |
| **22 juni** | Uiterlijke datum toezenden begroting naar deelnemende gemeenten (minimaal 12 weken voor vaststelling) |
| **Raad juni** | Behandeling begrotingen en jaarrekeningen gemeenschappelijke regelingen in raadsvergadering alsmede afgeven zienswijze. |
| **15 juli** | Deponering jaarrekening bij GS door GR |
| **15 september** | Deponering begroting bij GS door GR. |
| **31 december** | Uiterlijke datum deponering jaarrekening private partijen bij KvK. |
| | |

Naast het bovenstaande jaarschema zijn er een aantal zaken die nu in de gemeenschappelijke regeling moeten worden opgenomen. De besturen hebben tot uiterlijk 1 juli 2024 de tijd om deze zaken te verwerken.

# 3 Samenwerking

## 3.1 Inleiding

Samenwerking kan op verschillende manieren. Samenwerking kan publiekrechtelijk en privaatrechtelijk worden vormgegeven. De wijze waarop wordt samengewerkt kent verschillende gradaties, van licht naar zwaar:

- Afstemmen van handelen met partners, met volledig behoud van eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld gemeenten sluiten een convenant waarin zij afspraken maken over afstemming;
- Samenwerken via een netwerkconstructie waarbij partners werkzaamheden voor elkaar gaan uitvoeren, bijvoorbeeld een regeling met een centrumgemeente die werkzaamheden uitvoert voor andere gemeenten;
- Samenwerken via een zelfstandige organisatie, gezamenlijk opgericht en die taken voor de partners uitvoert; voorbeelden zijn een gemeenschappelijke regeling (publiek) of een deelneming (privaat).

Wanneer kiest de gemeente voor samenwerking? Zijn er naast samenwerking nog andere vormen van taakuitvoering? Het afwegingskader taakuitvoering (zie 2.3) laat zien welke keuzes de gemeente heeft in de wijze van uitvoering van een taak. Samenwerking is één van de mogelijkheden, maar uitbesteden, leningen/garanties verstrekken of eventueel zelf doen zijn ander mogelijkheden.
Deze keuze kan de gemeente pas maken als er duidelijkheid is over de eisen van uitvoering en het opdrachtgeverschap. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgelegd in het afwegingskader taakuitvoering.

## 3.2 Het afwegingskader taakuitvoering – opdrachtgeverschap centraal

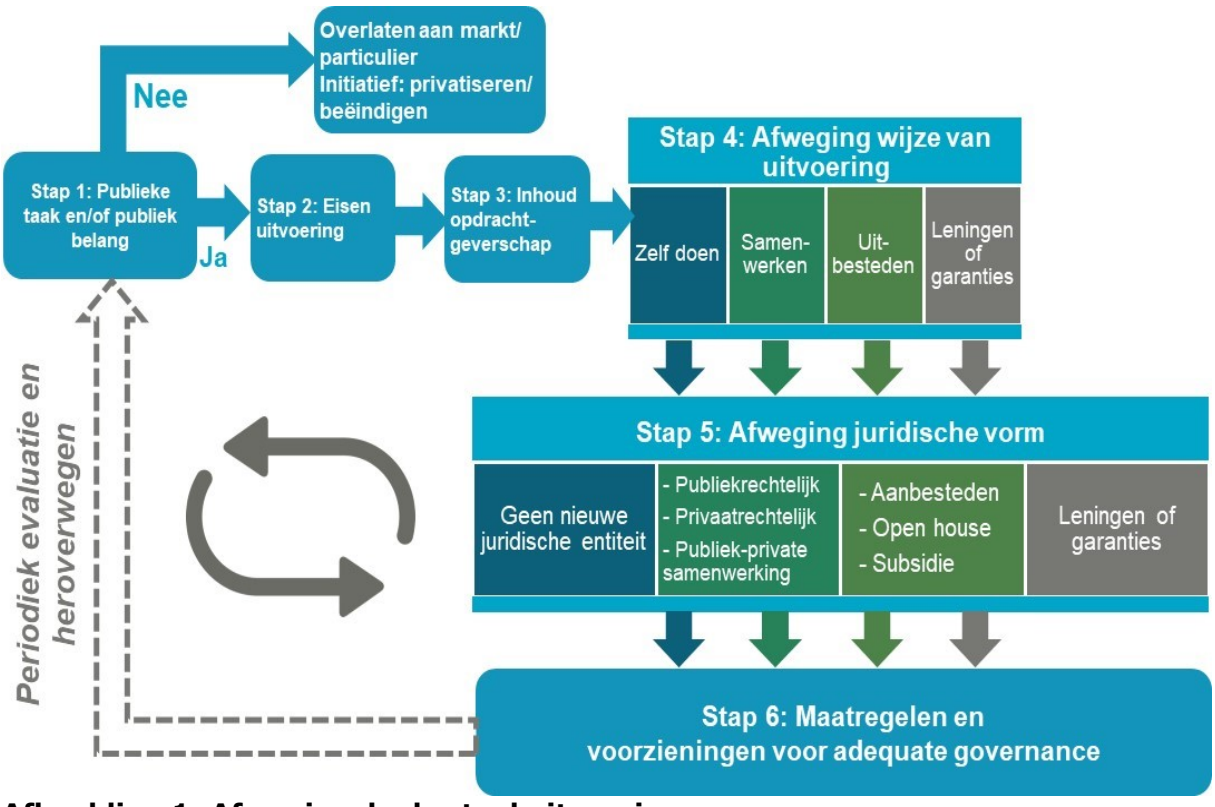
Zoals het schema laat zien begin de afweging eigenlijk bij het bepalen of een bepaalde taak eigenlijk wel door de gemeente Aalsmeer uitgevoerd zou moeten worden. **(Stap 1)** Op het moment dat duidelijk is dat een bepaalde taak door de gemeente uitgevoerd moet worden moet beoordeeld worden welke eisen gesteld worden aan de uitvoering. Is het bijvoorbeeld hoog specialistisch incidenteel werk dan ligt het niet voor de hand om het zelf te gaan doen. Wij kunnen dan naar verwachting niet over de vereiste deskundigheid beschikken noch is deze deskundigheid gedurende het hele jaar benodigd. **(Stap 2)**
Vervolgens dienen we na te denken over het opdrachtgeverschap. Hierbij doen we bijvoorbeeld de afweging of de gemeente veel sturing wil geven voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van de taak. Maar het kan ook zijn dat de wet eisen stelt aan de uitvoering die meegenomen moeten worden in deze afweging **(Stap 3).** Op basis hiervan kiest de gemeente de wijze van uitvoering **(stap 4)** en juridische vorm **(stap 5).**
Door gebruik van het afwegingskader taakuitvoering wordt nadrukkelijk stil gestaan bij wat voor opdrachtgever gemeente Aalsmeer wil zijn. Eisen en gemeenschappelijke wensen worden in beeld gebracht. Hoe wil gemeente Aalsmeer zich verhouden ten opzicht van de opdrachtnemer?

*De wijze van uitvoering kan pas gekozen worden na invulling van het opdrachtgeverschap*
Vanuit de invulling van het opdrachtgeverschap weegt Aalsmeer af hoe de taak het beste uitgevoerd kan worden.
De gemeente kan kiezen uit de volgende mogelijkheden: (zie ook afbeelding 1)

1. Zelf doen, geen juridische entiteit. Is in de basis een keuze die de gemeente Aalsmeer heeft. Echter vanwege de keuze om de bedrijfsvoering via een

centrumgemeenteconstructie onder te brengen bij de gemeente Amstelveen niet een voor de hand liggende.

2. Samenwerken (zie ook 1.2):
   a. Samenwerking zoeken met andere publieke of private partijen op basis van samenwerkingsafspraken. (*afstemming of netwerkconstructie*)
   b. Samenwerking zoeken met andere publieke of private partijen waarbij een rechtspersoon wordt ingericht om deze samenwerking vorm te geven. Publiekrechtelijke rechtsvormen zijn een verbonden partij, privaatrechtelijke rechtspersonen zijn onder bepaalde voorwaarden een verbonden partij (zie kader verbonden partijen in 1.5)
3. Uitbesteden. Op het moment dat we een afweging gaan maken over bepaalde taken dan is het goed om via een marktverkenning inzicht te krijgen in de mogelijkheden op de markt. Wellicht kunnen bepaalde taken efficiënter of effectiever door een marktpartij namens de gemeenten worden uitgevoerd dan dat we die taken zelf uitvoeren. Is eenmaal besloten dat de taak wordt uitbesteed dan kan dat door de taak via de markt in te kopen bij een private marktpartij of door middel van het verstrekken van subsidies (publieke partij). Dit is overigens geen vrije keuze. De aard van de levering, dienst of werk bepaalt in grote lijnen al of er sprake is van inkoop of subsidie. Dit is wettelijk verankerd onder meer om misbruik van het instrument subsidie te voorkomen bijvoorbeeld om onder Europese aanbestedingsregels uit te komen. Ook is in geval van subsidie geen sprake van een directe afdwingbare tegenprestatie aanwezig.
4. Het verstrekken van leningen/garanties. De gemeente draagt alleen bij aan het beschikbaar zijn van bepaalde dienstverlening maar heeft inhoudelijk geen rol of verantwoordelijkheid maar is slechts financier. Het verstrekken van garanties/ leningen kan alleen onder de voorwaarden die in het gemeentelijk treasurystatuut zijn vastgelegd.
5. In bepaalde gevallen is er ook sprake van een combinatie van bovenstaande mogelijkheden.




**Afbeelding 1: Afwegingskader taakuitvoering**

*Elke vorm van uitvoering heeft eigen regels*
Stap 4 en 5 laten de verschillende wijzen van uitvoering zien en de bijbehorende juridische vorm. Elke juridische vorm kent eigen kaders:

- Aanbesteden of open house: Het inkoop en aanbestedingsbeleid dat is vastgesteld door het college legt regels hiervoor vast in aanvulling op de regels zoals die zijn vastgelegd in de aanbestedingswet 2012 of de nota proportionaliteit.
- Leningen of garanties: De financiële verordening en het treasurystatuut (vastgesteld op raadsniveau) alsmede de wet FIDO waarin bepaald is in welke gevallen de overheid financiering kan verstrekken aan een derde.
- Subsidies: Algemene Subsidie Verordening Aalsmeer (vastgesteld op raadsniveau)
- Publiekrechtelijk, privaatrechtelijk, publiek-private samenwerking: Kaderstellende spelregels verbonden partijen zoals vastgelegd in dit document dat wordt vastgesteld op raadsniveau.

In stap 6 wordt de governance ingericht. Er worden afspraken gemaakt over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook worden afspraken gemaakt over sturing en informatieverstrekking

*Het afwegingskader taakuitvoering gaat dus altijd vooraf aan de keuze voor samenwerking*
De uiteindelijke keuze hangt af van allerlei factoren. Sommige factoren zijn in getallen uit te drukken, zoals lagere kosten vanwege schaalvoordelen bij gezamenlijk inkopen met andere gemeenten. Andere factoren zijn dat niet, zoals hoe nauw de raad betrokken wil worden bij de feitelijke uitvoering van beleid door het college. Het zijn vaak de niet-meetbare factoren die bepalend zijn voor het succes van de uitvoering. Het belang van de niet-meetbare factoren neemt toe naar mate het aantal bij de uitvoering betrokken organisaties en gemeenten toeneemt. Daardoor neemt immers het aantal belanghebbenden en dus het aantal mogelijke belangentegenstellingen toe, ongeacht onderwerp en vorm van de samenwerking. Het is dus van belang om deze zaken van tevoren goed af te wegen en ook de kansen en risico's in kaart te brengen alvorens een keuze wordt gemaakt. Zie ook 3.1.

Als de keuze op samenwerking is gevallen, kan juridische vorm gekozen worden. De afweging van de juridische vorm is vastgelegd in de kaders verbonden partijen. In hoofdstuk 3 wordt dit nader uitgewerkt.




.

# 4 Kader verbonden partijen

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt, leidt de afweging dus niet altijd tot het samenwerken in een verbonden partij.

Om samen te werken binnen een verbonden partij gelden nog een aantal andere overwegingen. Bijvoorbeeld in bepaalde situaties ligt een wettelijke verplichting ten grondslag aan het samenwerken binnen een verbonden partij. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de Veiligheidsregio, de GGD en de Omgevingsdienst. In die gevallen dat de gemeente een keuze heeft, heeft de gemeente Aalsmeer de volgende kaders vastgelegd voor samenwerking binnen een verbonden partij:

- Het samenwerken leidt tot lagere kosten om een product of dienst geleverd te krijgen en/of;
- De samenwerking leidt tot een betere kwaliteit van dienstverlening zowel intern als extern dan in de situatie dat Aalsmeer het zelfstandig zou moeten doen.
- De samenwerking draagt bij tot verminderen/wegnemen van een (mogelijke) kwetsbaarheid en/of;
- De samenwerking draagt bij aan het effectief realiseren van een resultaat / publiek belang dat alleen goed mogelijk is als samen met andere gemeentes wordt gewerkt aan realisatie van het doel.

## 4.1 Indicatie belang verbonden partijen

Naast de algemene beleidsvoornemens dient ook per verbonden partij het specifieke beleidsvoornemen te zijn gedefinieerd. Belangrijk daarin is ook: de mate waarin het doel van de verbonden partij aansluit op beleidsvoornemens van de gemeente Aalsmeer (1), de mate van invloed van de gemeente Aalsmeer op de verbonden partij (2) en de mate waarin het maatschappelijk belang van de gemeente Aalsmeer wordt gediend (3). Des te sterker dit maatschappelijk belang is voor de gemeente Aalsmeer, des te belangrijker is het om de rollen van eigenaar en opdrachtgever goed in te vullen, zodat doelen worden bereikt en risico’s worden beheerst.

Voor de verschillende verbonden partijen is dit samengevat in de onderstaande tabel. De indicatie heeft als basis de formele rol die is toegedicht. De daadwerkelijke invloed hangt ook in belangrijke mate af van de wijze waarop de rol wordt ingevuld door het desbetreffend bestuurslid.
Uit het overzicht blijkt dat voor de meeste verbonden partijen sprake is van een sterk maatschappelijk belang om aan deze verbonden partij deel te nemen.

De gemeenteraad hecht groot belang aan de governance ten aanzien van verbonden partijen. Het rekenkameronderzoek uit 2022 heeft een aantal aanbevelingen naar de gemeenteraad gedaan. De raad moet ook ten aanzien van verbonden partijen de aandacht verdelen dus een prioritering van verbonden partijen is belangrijk. De prioritering die door de gemeenteraad is aangebracht is gebaseerd op:

- Het financieel risico of het financiële belang wat aan een verbonden partij verbonden is;
- Het politiek-bestuurlijk belang ten aanzien van een verbonden partij;
- Het maatschappelijk belang ten aanzien van een verbonden partij.

Dit kan in samenhang gezien worden met de eerder kwalificatie van de verbonden partijen waarbij ook gekeken is naar de invloed die de gemeente Aalsmeer kan uitoefenen.

Op basis van deze inschaling zijn de verbonden partijen ingedeeld in de categorie Hoog , Normaal en Laag. Deze prioritering wordt jaarlijks in het woordvoerderoverleg herzien.

De prioritering is bepalend in hoe de gemeenteraad deze partijen behandelt. Dit heeft geleid tot de volgend prioritering van de verbonden partijen:

| Naam verbonden partij | Wettelijk verplicht | Type orgaan | Maatschappelijk belang | Organisatorisch belang | Financieel belang | Mate van Invloed | Prioriteit |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Metropoolregio Amsterdam (MRA) | N | Publiek | | | | | |
| Vervoerregio Amsterdam (VRA) | N | Publiek | | | | | |
| AM Meerlanden Overleg | N | Publiek | | | | | |
| VR Amsterdam-Amstelland | J | Publiek | | | | | |
| AM-Match | N | Publiek | | | | | |
| Exploitatie Sportaccommodaties Aalsmeer BV | N | Privaat | | | | | |
| Greenpark Aalsmeer Gebiedsontwikkeling BV | N | Privaat | | | | | |
| Ambtelijke samenwerking Aalsmeer -Amstelveen | N | Publiek | | | | | |
| Stichting Greenport Aalsmeer | N | Privaat | | | | | |
| De Meerlanden Holding NV | N | Privaat | | | | | |
| Openbare gezondheidszorg Amstelland | J | Publiek | | | | | |
| GGD Amsterdam-Amstelland | J | Publiek | | | | | |
| Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied | J | Publiek | | | | | |
| Afvalsturing Friesland NV (Omrin) | N | Privaat | | | | | |
| Belastingsamenwerking Amstelland-Meerlanden | N | Publiek | | | | | |
| Vereniging Nederlandse gemeenten | N | Publiek | | | | | |
| BNG Bank NV | J | Privaat | | | | | |
| Stedin Groep NV *(Hotel California)* | N/J | Privaat | | | | | |

Legenda

| | | |
|---|---|---|
| | = | Hoog belang |
| | = | Gemiddeld belang |
| | = | Laag belang |

Dit betekent voor bijvoorbeeld het AM Meerlanden Overleg het maatschappelijk belang hoog is, het organisatorisch belang hoog is, het financiële belang laag is, de mate van invloed hoog is en daarmee tot een hoge prioriteit leidt.

Voor de verbonden partijen waar het maatschappelijk belang laag is, speelt dat er sprake is van een relatief hoge dividend uitkering (op basis van verleden en geen garantie richting toekomst), relatief ten opzichte van nominale waarde aandelen en/of gemeentelijke begroting). Dit geldt onder andere voor Stedin, het netwerkbedrijf wat is ontstaan na splitsing van Eneco in februari 2017. Ten aanzien van de Meerlanden is een splitsing te maken in taken die worden uitgevoerd enerzijds en taken die samenhangen met het eigenaarschap (o.a. afval). Voor bijvoorbeeld het onderhoud in de buitenruimte, de gladheidbestrijding en de straatreiniging is het inhoudelijk belang minder sterk en kan een heroverweging plaatsvinden richting einde van het contractjaar (2024). Voor deze zaken geldt dat deze ook via een aanbesteding in de markt kunnen worden gezet. Vanwege duurzaamheidsdoelstellingen geldt dit minder voor de afvalinzameling.

## 4.2 Algemene Wettelijke kaders

Samenwerken met of binnen verbonden partijen is aan verschillende kaders verbonden. Zeker daar waar sprake is van het op afstand zetten van de uitvoering, en de grip op en de democratische legitimatie van de uitvoering minder wordt. Vanuit de wetgever zijn er daarom ook kaders gesteld aan het samenwerken met of binnen verbonden partijen. Voordat we verder gaan over verbonden partijen is het eerst goed te duiden wat nu eigenlijk een verbonden partij is en met welke (wettelijke) kaders we dan te maken hebben. In dit hoofdstuk kijken we hoe de wetgever aankijkt tegen verbonden partijen aangevuld met de adviezen die zijn gegeven vanuit de commissie BBV.

### 4.2.1 Besluit Begroting Verantwoording (BBV)

*Het BBV definieert een verbonden partij als volgt: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk èn financieel belang heeft*.

Een *financieel belang* betekent dat het bedrag dat gemeente Aalsmeer ter beschikking stelt niet verhaalbaar is als de partij failliet gaat. Of dat de gemeente voor dat bedrag aansprakelijk kan worden gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt Subsidierelaties en inkooprelaties zijn op basis van deze definitie dus *géén* verbonden partij. De betaling door gemeente Aalsmeer vindt plaats nadat er een vooraf overeengekomen tegenprestatie is geleverd. Indien er structureel sprake is van een overwegende bekostiging van (activiteiten van) de organisatie gezien het maatschappelijk of algemeen belang in combinatie met een bestuurlijk belang, dan vindt de commissie BBV vermelding van deze organisatie in de paragraaf verbonden partijen op zijn plaats.

Een *bestuurlijk belang* betekent dat een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij zit, of namens de gemeente stemt. Ook wanneer er een besluitvormende stem is bij het lidmaatschap van een toezichthoudend orgaan is er sprake van een bestuurlijk belang.

Er is *géén* sprake van een bestuurlijk belang als er sprake is van:

a) Een adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan
b) Alleen het benoemingsrecht of voordrachtsrecht zoals bijvoorbeeld in geval van schoolbesturen.
c) De bestuurder zitting op persoonlijke titel in bestuur heeft.

### 4.2.2 Bepalingen in het BBV

Uit de definitie van een verbonden partij in het BBV blijkt dat sprake moet zijn van een financieel belang én een bestuurlijk belang. Indien het alleen om een financieel belang of om alleen een bestuurlijk belang gaat, dan is er geen sprake van een verbonden partij. Uit de Nota van toelichting op het oorspronkelijke BBV kan worden afgeleid dat een organisatie waarin alleen een financieel belang bestaat, moet worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
Indien het alleen gaat om een bestuurlijk belang moet dit worden beschreven in een programma en taakveld. Verdere bepalingen zijn:

- Artikel 5 BBV schrijft voor dat verbonden partijen niet geconsolideerd worden in de begroting en in de jaarstukken.

- Artikel 8 lid 3 BBV schrijft voor dat de betrokkenheid van verbonden partijen bij de realisatie van de doelstellingen binnen een programma, moet worden opgenomen in het betreffende programma.
- Artikel 9 lid 2 BBV regelt dat verbonden partijen verplicht moeten worden opgenomen in een aparte paragraaf verbonden partijen. Het is daarmee onderdeel van de beleidsbegroting en het jaarverslag.
- Artikel 15 BBV schrijft het volgende voor:
  *1.* De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
    a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
    b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
      i. gemeenschappelijke regelingen;
      ii. vennootschappen en coöperaties;
      iii. stichtingen en verenigingen, en,
      iv. overige verbonden partijen;
  *2.* In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
    a. de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
    b. het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
    c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
    d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
    e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

  De paragraaf verbonden partijen is daarmee ook kaderstellend. De betekenis daarvan is echter onder meer afhankelijk van de vraag of er een door de Raad vastgestelde actuele nota verbonden partijen aanwezig is die een zelfstandige kader stellende rol heeft. Als dat zo is, kan de paragraaf verbonden partijen in de begroting voor wat betreft de visie op en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen worden beperkt tot een verwijzing naar betreffende kadernota verbonden partijen.

- Artikel 36 BBV schrijft voor dat kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen afzonderlijk op de balans worden opgenomen onder de financiële vaste activa.

Vanwege de verhouding met een verbonden partij kunnen ook de bepalingen in het BBV inzake resultaat en inzake voorzieningen van toepassing zijn voor de gemeentelijke begroting en verantwoording. Zo worden exploitatiebijdragen aan de verbonden partij (zoals een bedrag per inwoner, een vergoeding voor een prestatie volgens kostprijsmodel c.q. cafetariamodel e.d.) opgenomen in het programma en taakveld waar beleidsmatig het openbaar belang van de verbonden partij aan verbonden is.

Indien op grond van een concrete gebeurtenis een risico wordt voorzien dat het financieel belang in een verbonden partij zou kunnen leiden tot een verlies op het ingebrachte kapitaal, de verstrekte lening of indien het leidt tot een verplichting (zie de definitie van financieel belang) en dit risico is kwantificeerbaar dan zal daarvoor een voorziening moeten worden gevormd in de jaarrekening van de gemeente. Hierbij gelden de algemene regels m.b.t. voorzieningen als opgenomen in artikel 44 BBV. Indien het risico niet kwantificeerbaar is moet er een toelichting worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

## 4.3 Specifieke wettelijke kaders

Als de gemeente op basis van het afwegingskader tot de beslissing komt dat ze op een bepaald beleidsveld wilt samenwerken dient vervolgens de keuze gemaakt toe worden welke juridische vorm zij hiervoor kiest. Hierbij zijn een aantal mogelijkheden grofweg in twee categorieën te splitsen:

- Samenwerking via het privaatrecht
- Samenwerking via het publiekrecht

### 4.3.1 Samenwerking via het Privaatrecht

De kaders voor samenwerking op basis van het privaatrecht komen voort uit Burgerlijk Wetboek waarbij gedacht kan worden aan Naamloze Vennootschappen, Besloten Vennootschappen, Stichtingen, Verenigingen, Coöperatieve verenigingen etc.
Deze verbonden partijen staan feitelijk meer op afstand van het bestuur dan publiekrechtelijke verbonden partijen. Bij deze verbonden partijen is de gemeente veelal aandeelhouder en heeft dan ook als deelnemer alleen die bevoegdheden die in het burgerlijk wetboek en in de statuten aan de aandeelhouder zijn toebedeeld. Voor deze vormen van samenwerking gelden andere kaders ten aanzien van het vaststellen dan wel goedkeuren van begroting en jaarrekening. Deze bevoegdheid is veelal statutair bepaald. Ook gelden voor deze vormen van samenwerking geen regels omtrent zienwijzen etc. Het toezicht binnen dergelijke organisaties wordt meestal neergelegd bij de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen.
Deze partijen kennen hun eigen planning voor de begroting en jaarrekening die veelal niet aansluit op die van de gemeentelijke organisatie en daarom ook geen ruimte laat voor een traject van zienswijzen. Afhankelijk van het belang dat Aalsmeer houdt in deze samenwerkingen vindt sturing veelal plaats vind de Algemene Vergadering van Aandeelhouders daar waar het gaat om de eigenaarsrol. Sturing daar waar het gaat om de inhoudelijk taken vindt veelal plaats via het contractmanagement op basis van vastgestelde (dienstverlenings-)overeenkomsten of via subsidiebeschikkingen. Voor de raad is daarmee het college aanspreekbaar op de verschillende rollen.

- Het bestuur moet de jaarrekening opmaken binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar. (Dus gebruikelijk voor 1 juni) art 58 lid 1 BW2 (NV's) respectievelijk art. 210 BW2
- De jaarrekening moet door de AVA worden vastgesteld. Hier is geen wettelijke termijn aan verbonden.
- De jaarrekening moet binnen 8 dagen na vaststelling maar uiterlijk 31 december worden gedeponeerd bij het handelsregister van de Kamer van Koophandel. (Art. 394 BW2)

### 4.3.2 Samenwerking via het Publiekrecht

Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn de gemeenschappelijke regelingen. Deze hebben, meestal, een eigen rechtspersoonlijkheid en kunnen dus zelfstandig besluiten nemen die rechtsgevolg hebben. De wettelijke basis voor het op- en inrichten van een gemeenschappelijke regeling is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In het verlengde daarvan heeft iedere publiekrechtelijke verbonden partij een door de colleges vastgestelde gemeenschappelijke regeling. In deze specifieke gemeenschappelijke regelingen is onder andere opgenomen: het doel dat de organisatie nastreeft, uit welke organen deze bestaat en wat de taken en bevoegdheden van deze verschillende organen zijn. Dit alles natuurlijk op hoofdlijn. Pas door deze zelf verder uit te werken en daar in de praktijk vorm en inhoud aan te geven, ontstaat een sterkere governance relatie en daarmee een grotere kans op het realiseren van de gemeentelijke doelen tegen acceptabele risico's.

Er zijn vijf typen gemeenschappelijke regelingen [1]:

1. Openbaar lichaam met eigen rechtspersoonlijkheid met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter;
2. De bedrijfsvoeringorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Deze bestuursvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid zonder de zware bestuursstructuur van het openbaar lichaam. Deze kent dus een enkelvoudig bestuur;
3. Gemeenschappelijk orgaan met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Wordt vaak in het leven geroepen voor een specifieke beleidstaak. Personeel is in dienst van één van de deelnemers;
4. Laten uitvoeren van de gemeenschappelijke taken door een centrumgemeente (zonder eigen rechtspersoonlijkheid);
5. Regeling zonder meer. Er is geen organisatorisch verband / eigen rechtspersoonlijkheid. Samenwerken krijgt vorm via convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken gebaseerd op art. 1 van de WGR, waarin de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden wordt geregeld.

Afhankelijk van de zwaarte van de regeling is ook de verplichting met betrekking tot begroting en verantwoording zwaarder aangezet. Hoe zwaarder de regeling hoe zwaarder ook de administratieve verplichtingen zijn. Het is belangrijk dat het type regeling ook goed past bij de taken die en samenwerkingsverband uitvoert.

**Samenvatting GR en BBV regels**

| Samenwerkinsvorm Wgr | Openbaar lichaam | Bedrijfsvoerings-organisatie | Gemeenschappelijk orgaan | Centrum-gemeente | Lichte regeling |
|---|---|---|---|---|---|
| Rechtspersoonlijkheid | ✓ | ✓ | × | × | × |
| Eigen begroting en jaarrekening | ✓ | ✓ | ✓ | × | × |
| Toepassing BBV | ✓ | ✓ | ✓ | n.v.t. | n.v.t. |

Om de raden in de gelegenheid te stellen hun kader stellende dan wel controlerende taken goed in te laten vullen heeft de wetgever in de Wet gemeenschappelijke regelingen een aantal fatale termijnen opgenomen.

- Algemene financiële en beleidsmatige kaders naar de raden voor 30 april (art. 34b)
- Ontwerpbegroting minimaal 12 weken voor vaststelling naar de raden (art. 35 lid 1)
- Voorlopige jaarrekening naar de raden voor 30 april (art. 34b)
- Jaarrekening toesturen aan GS uiterlijk twee weken na vaststelling maar voor 15 juli (art. 34 lid 4)
- Begroting Toesturen aan GS uiterlijk twee weken na vaststelling maar voor 15 september (art 34 lid 2)

Wanneer het college wil deelnemen, uittreden of wijzigingen wil aanbrengen in een gemeenschappelijke regeling, dan dient het college eerst de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen op het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling. Daarna dient het college de raad om toestemming te vragen. De raad kan deze toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (WGR, art 1).

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/intergemeentelijke-samenwerking

## 4.4 Rekenkamer

De Rekenkamer Aalsmeer heeft in 2022 onderzoek gedaan naar samenwerkingsverbanden van gemeente Aalsmeer om inzicht te krijgen in hoeverre het college en de gemeenteraad grip hebben op de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Aalsmeer deelneemt. De centrale onderzoeksvraag luidde: In hoeverre gebruikt Aalsmeer de mogelijkheden om de verbonden partijen te sturen en voldoet de informatie die de raad hierover krijgt om de kaderstellende en controlerende taken uit te voeren? Meer specifiek is daarbij aandacht besteed aan het sportbedrijf ESA BV.

In het rapport concludeert de Rekenkamer het volgende:

1. De nota verbonden partijen is niet meer actueel;
2. De informatie over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening voldoet niet volledig aan de wet;
3. De informatie over verbonden partijen voor de raad is niet eenvoudig te doorgronden;
4. Door een vrij passieve houding van de gemeenteraad neemt de afstand van de raad tot verbonden partijen toe;
5. De raad geeft belangrijke partijen weinig aandacht en werkt niet met buurgemeenten samen;

De spelregel

De gemeenteraad heeft een actieve rol richting gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen. Stukken worden in elk geval geagendeerd voor de raad met een advies over de zienswijze op basis van het toetsingskader.

Via deze nieuwe nota verbonden partijen wordt het eerste aandachtspunt opgelost. Vanzelfsprekend zal ook de informatievoorziening in de jaarrekening zodanig aangepast worden dat deze voldoet aan de eisen die in het BBV daaraan worden gesteld. Via deze nota worden ook aanvullende kaders bepaald die ingaan op de aanbeveling van de rekenkamer om ook instellingen met een grote maatschappelijke impact die wij (deels) financieren op te nemen in de definitie.

## 4.5 Welke aanvullende kaders stelt gemeente Aalsmeer voor?

Gemeente Aalsmeer werkt veel samen. Dit gebeurt lang niet altijd meer in verbonden partijen. Er ontstaan daardoor situaties waarin er geen formele verplichting is om de raad te informeren. Terwijl de raad wel behoefte heeft aan informatie. Gemeente Aalsmeer neemt daarom de aanbevelingen van de commissie BBV over (2).

*Gemeente Aalsmeer ziet de volgende partijen als verbonden partijen:*

1. Partijen waarmee gemeente Aalsmeer een financieel en bestuurlijk belang heeft (definitie BBV). Zie bijlage 1 voor de lijst met verbonden partijen die de gemeente onderscheidt.
2. Partijen die de gemeente Aalsmeer structureel bekostigt via één of meer geldstromen. Denk aan begrotingsfinanciering, subsidie of een overeenkomst van opdracht **èn** waarin de gemeente een bestuurlijk belang (aanbeveling commissie BBV)

# 5 Nota verbonden partijen

In dit hoofdstuk wordt de nota verbonden partijen geactualiseerd. De spelregels in de nota zijn op raadsniveau. Bij de toepassing van de spelregels geldt het principe 'comply or explain'. Dit houdt in dat situatie afhankelijk, *gemotiveerd* van de spelregels mag worden afgeweken.

## 5.1 Definitie van een verbonden partij

**Uitgangspunt:** Gemeente Aalsmeer hanteert de definitie voor de verbonden partijen van het Besluit Begroting en Verantwoorden (BBV) en verbreedt deze definitie.

*De spelregel*

*Gemeente Aalsmeer hanteert de volgende definitie van een verbonden partij dan het BBV. Van een verbonden partij is sprake als:*

a) *Op basis van de BBV een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin gemeente Aalsmeer een bestuurlijk èn financieel belang heeft.*
   i. *Het financiële belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat. Of het bedrag waarvoor gemeente Aalsmeer aansprakelijk is als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt*
   ii. *Van een bestuurlijk belang is sprake als de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming van een verbonden partij*
b) *minimaal één van de volgende voorwaarden voldoet: Gemeente Aalsmeer een partij structureel bekostiging via één of meer geldstromen[2] èn aan minimaal één van de volgende voorwaarden voldoet.*
   i. *De gemeente Aalsmeer stelt de begroting van de partij vast of*
   ii. *De gemeente Aalsmeer heeft benoemingrecht of voordrachtsrecht in bestuur of raad van toezicht van de partij*

## 5.2 Fase Oprichten

### 5.2.1 Het afwegingskader taakuitvoering

De gemeente krijgt nieuwe taken en kan taken heroverwegen. Het afwegingskader taakuitvoering wordt toegepast voordat er deelgenomen wordt aan een verbonden partij of dat nieuwe taken aan een bestaande verbonden partij worden toegevoegd.

**Uitgangspunt** is dat het afwegingskader wordt toegepast bij een nieuwe taak of het heroverwegen van een bestaande taak. De uitkomsten van het afwegingskader worden onderdeel van een businesscase.

*De spelregel*
*Het afwegingskader wordt tenminste toegepast bij taken:*

*i. met een financiële omvang van tenminste € 500.000 en/of,*
*ii. die politieke, bestuurlijke en/of sociaal economische gevolgen voor de gemeente dan wel de inwoners van Aalsmeer kunnen hebben;*
*iii. Bij evaluatie of heroverweging van bestaande taken, waarop het onder i. gestelde van toepassing is.*

[2] Onder geldstromen wordt o.a. verstaan: begrotingsfinanciering, subsidie of een overeenkomst van opdracht

### 5.2.2 Relatie met (programma)doelstelling(en)

**Uitgangspunt:** De uitvoering van de taak via een verbonden partij wordt altijd gekoppeld aan één of meerdere doelstellingen uit de programmabegroting van de gemeente Aalsmeer;

De spelregel:

i. *Bij oprichting van een verbonden partij wordt die altijd gekoppeld aan een of meerdere doelstellingen*
ii. *Aan het begin van een nieuwe collegeperiode, wordt de verbonden partijen opnieuw gekoppeld aan de programma's en doelstellingen*

*Deze spelregel is onderdeel van het collegebesluit waarin wordt voorgesteld om een verbonden partij op te richten/ deel te nemen.*

### 5.2.3 Deelnemen aan een Verbonden Partij

De gemeente kan verschillende redenen hebben om zich te verbinden aan een (bestaande) partij of een (nieuwe) verbonden partij op te richten.

**Uitgangspunt** is dat van tevoren goed wordt nagedacht en belangrijke keuzes gemotiveerd worden gemaakt.

*De spelregel*

a) *Een business case wordt bijgevoegd aan het collegebesluit waarin wordt voorgesteld om een verbonden partij op te richten. In de business case wordt gemotiveerd toegelicht waarom een verbonden partij moet worden opgericht. Hierbij wordt tenminste opgenomen:*
   i. *De uitkomsten uit het afwegingskader taakuitvoering.*
   ii. *De risico's die voortkomen uit de oprichting van en samenwerking binnen de verbonden partij.*
   iii. *Fiscaliteit*
   iv. *Wijze waarop governance wordt georganiseerd*
   v. *De motivatie waarom met de gekozen partij(en) wordt samengewerkt.*
   vi. *Wat bereikt gemeente Aalsmeer met deze samenwerking ("what's in it for me"?)*
   vii. *Wat gunt gemeente Aalsmeer aan de andere samenwerkende partijen (Waar doet gemeente Aalsmeer" water bij de wijn"?)*
   viii. *Stel de startvoorwaarden op waar minimaal aan voldaan moet worden bij de samenwerking.*
   ix. *Zorg ervoor dat we als gemeente Aalsmeer kunnen stoppen met de samenwerking. Neem hier iets over op en over de wijze waarop de uittredingssom wordt bepaald.*
   x. *Wanneer wordt de samenwerking geëvalueerd?*

b) *Voorwaarde voor toetreding is dat de besluiten die genomen zijn in de onder a genoemde business case vastgelegd worden in de regeling of statuten van de verbonden partij.*

### 5.2.4 Samenwerkingsvorm voorkeur

Er zijn verschillende rechtsvormen waarin een samenwerkingsverband kan worden vormgegeven. **Uitgangspunt** is dat de best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm wordt gekozen. Daarnaast is een uitgangspunt om de

samenwerkingsvorm niet zwaarder te maken dan nodig, kies de lichtst mogelijke vorm die past bij de situatie.

*De spelregel*

a) *Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.*

b) *PPS[3] constructies kunnen worden overwogen indien er sprake is van projecten met een tijdelijk karakter en waarbij één of meerdere van de volgende voorwaarden te behalen zijn ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen:*

- *Meerwaarde vanuit efficiencywinst.*
- *Het maximaliseren van zeggenschap.*
- *Betere beheersing en/of het delen van risico's.*

c) *Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de lichtere varianten de voorkeur boven zwaardere varianten.*

d) *Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen wordt die juridische vorm gekozen die het beste aansluit bij de gemeenschappelijke doelstelling.*

e) *In het geval de wet voorschrijft een taak onder te brengen in een bepaalde rechtsvorm wordt van bovenstaande regels (a t/m d) afgeweken*

### 5.2.5 Gemeenschappelijke regelingen

In geval van gemeenschappelijk regelingen met een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie gelden aanvullende regels.

**Uitgangspunt: bij oprichting wordt nagestreefd om onderstaande regels op te nemen in de regeling:**

a) **Bestemming jaarresultaat**
In de regeling wordt verplicht een artikel opgenomen dat de bestemming van het jaarresultaat van de verbonden partij ook voor zienswijze aan de deelnemende raden wordt aangeboden. Ook de jaarrekening wordt overeenkomstig de gewijzigde WGR voor zienwijze aan de raden aangeboden. Dit volgt uit de controlerende taak van de raad waarbij zij beoordeeld in hoeverre de beleidsdoelstellingen door de verbonden partij zijn behaald. Ook neemt de raad een besluit over de wijze waarop het resultaat wordt bestemd.

b) **Mandaat of delegatie**
*Breng bij gemeenschappelijke regelingen duidelijk en gemotiveerd in beeld welke bevoegdheden worden gedelegeerd en welke gemandateerd*

c) **De gewenste stemverhouding**
De gemeente Aalsmeer streeft naar de hoogst haalbare invloed welke te rechtvaardigen is vanuit het financieel belang.
Stemverhouding is gekoppeld aan het financieel belang van de deelnemende partijen. Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen wordt financieel belang vaak berekend aan de hand van het inwoneraantal van een gemeente.

d) **Risicomanagement**
In de regeling wordt opgenomen op welke wijze de gemeenschappelijke regeling het risicomanagement inricht, alsmede hoe de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald. Ook dient in de gemeenschappelijke regeling een bepaling te worden opgenomen met betrekking tot het maximum

[3] Publiek Private Samenwerking

van het weerstandsvermogen en wat gebeurt op het moment dat het maximum benodigde weerstandsvermogen wordt bereikt?

### 5.2.6 Bestuurlijke vertegenwoordiging

De gemeente kan in meer of mindere mate participeren in een verbonden partij. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen is bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de BBV verplicht. Dit is niet het geval voor privaatrechtelijke verbonden partijen. Wanneer een wethouder participeert in het bestuur van een verbonden partij dan vertegenwoordigt hij/zij in deze positie het gehele college van B&W.

**Uitgangspunt** is dat de gemeente Aalsmeer haar verbonden partijen zoveel mogelijk op afstand zet. In geval van hoog risicoprofiel verbonden partijen wordt de governance van de verbonden partij vastgelegd.

*De spelregel*

a) *Gemeente Aalsmeer vaardigt in beginsel geen raadslid af in het bestuur van verbonden partij. Zo wordt de controlerende taak van de raad geborgd.*

b) *Gemeente Aalsmeer vaardigt een bestuurder af voor het (Algemeen) Bestuur van publiekrechtelijke verbonden partijen.*

c) *Gemeente Aalsmeer vaardigt een bestuurder af in het Dagelijks Bestuur van een publiekrechtelijke partij als voor- en nadelen goed zijn afgewogen.*

d) *Gemeente Aalsmeer is terughoudend bij het afvaardigen van een bestuurder/ambtenaar in het bestuur van een privaatrechtelijke verbonden partij. Dit geldt niet voor privaatrechtelijke verbonden partijen met enkel een bestuurlijk belang.*

e) *Afvaardiging van een collegelid heeft de voorkeur boven afvaardiging van een ambtenaar.*

f) *Gemeente Aalsmeer is terughoudend in het afvaardigen van meer dan één collegelid in het bestuur van een verbonden partij.*

g) *Gemeente Aalsmeer is terughoudend over het afvaardigen van een bestuurder/ambtenaar in de raad van commissarissen of raad van toezicht van een verbonden partij.*

*De spelregel mbt verantwoording*

h) *Bij afvaardiging van bestuurders in verbonden partijen ziet het college van B&W van de gemeente Aalsmeer toe op functiescheiding en het voorkomen van tegenstrijdige belangen bij één bestuurder.*
*Tegenstrijdige belangen doen zich voor op het moment dat belangen van een verbonden partij conflicteren met het gemeentebelang. Ook het eigenaarsbelang en het opdrachtgeversbelang kunnen verschillen.*

i) *Wethouders die AB bestuurder zijn bij een verbonden partij:*

- *informeren het college actief over ontwikkelingen bij de verbonden partij, zoals bestuurswijzigingen, aanpassing van statuten, risico's, bestuurlijke conflicten, dreigende financiële tegenvallers, problemen in de bedrijfsvoering en politieke risico's.*
- *agenderen, voorafgaand aan de vergadering van het Algemeen bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders, in het college van B&W de onderwerpen waar vooraf door het college van B&W een standpunt over moet worden ingenomen. Dit zal vooral betrekking hebben op de*

*hierboven genoemde ontwikkelingen. Geldt ook voor begrotingswijzigingen, die moeten voor een zienswijze naar de raad.*

- *Zijn zich bewust dat een DB lidmaatschap naast het AB lidmaatschap in sommige omstandigheden lastig verenigbaar vanwege tegenstrijdige belangen (zie ook g).*
- *Maken tijdig aanvullende afspraken in B&W als tegenstrijdige belangen zich dreigen voor te doen zoals onder (g) beschreven wordt.*

### 5.2.7 WNT Norm

De gemeenschappelijke regelingen vallen onder de Wet Normering Topinkomens (WNT). Privaatrechtelijke verbonden partijen vallen in de basis ook onder de WNT norm zoals in artikel 1.3 WNT is opgenomen. Daarbij is de WNT ook van toepassing op:

a) andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt;
b) andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarin een orgaan van een in artikel 1.2 genoemde rechtspersoon een of meer leden in het bestuur benoemt of op andere wijze invloed van betekenis heeft op het beheer of beleid, met uitzondering van naamloze en besloten vennootschappen, de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland;
c) in Nederland gevestigde rechtspersonen die voor een periode van drie achtereenvolgende kalenderjaren een of meer subsidies hebben ontvangen, die samen per kalenderjaar ten minste € 500.000 bedragen en ten minste 50% uitmaken van de opbrengsten van de rechtspersoon in dat kalenderjaar, met uitzondering van die rechtspersonen die zijn opgenomen in de bijlagen bij de artikelen 1.4, eerste lid, en 1.5, eerste lid, en met uitzondering van naamloze en besloten vennootschappen die een op winst gerichte onderneming drijven;

De volgende spelregels gelden voor beloning van bestuurders privaatrechtelijke verbonden partijen:

a) Daar waar gemeente Aalsmeer een aandelenbezit heeft van 50% of meer, dan wel een vergelijkbare zeggenschap in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), zullen de WNT uitgangspunten opgenomen worden in de statuten van de vennootschap.

b) Daar waar gemeente Aalsmeer een aandelenbezit heeft van minder dan 50%, dan wel een minderheidsbelang in stemrecht, spant de gemeente Aalsmeer zich in dat de WNT uitgangspunten gerespecteerd worden.

*De aandeelhouders hebben via de AvA inspraak op de besluitvorming. Echter kan het geen bindende specifieke instructies geven over hoe het bestuur haar taak dient uit te voeren. Kapitaal en bestuur zijn van elkaar gescheiden.*

c) Daar waar de activiteiten van de vennootschap zich bewegen op het grensvlak van publiek en privaat belang, kan gemotiveerd van deze richtlijn afgeweken worden.

d) Vennootschappen nemen de bezoldigingen van hun bestuurders op in de jaarrekening op basis van de definities in de WNT.

## 5.3 Fase Beheersen

### 5.3.1 Informatievoorziening Raad

Het college heeft de plicht om de raad actief te infomeren over verbonden partijen. Alleen dan kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed vervullen. Daarnaast is ook de raad zelf verantwoordelijk voor haar informatievoorziening.

**Uitgangspunt** is dat de raad via de P&C-cyclus wordt geïnformeerd over verbonden partijen en tussentijds als daar aanleiding voor is via een Raadinformatiebrief.

*De spelregel*

a) *In de begroting en jaarrekening van de gemeente Aalsmeer wordt gerapporteerd over de verbonden partijen in de paragraaf verbonden partijen. Er wordt vaker en meer uitgebreid gerapporteerd over hoog risicoprofiel verbonden partijen. Hierover worden met de raad aparte afspraken gemaakt.*
b) *Over de door de raad toegevoegde verbonden partijen(regel 3.1b), wordt informatie opgenomen over:*
   i. *De informatie obv Artikel 15 BBV voor zover van toepassing*
   ii. *De door de raad vastgestelde informatievereisten*
c) *Voor de aanpassing of de beëindiging van de verbonden partij geldt dezelfde procedure als voor deelname aan een verbonden partij. Dus ook hier kan de raad eerst een zienswijze geven ten aanzien van het voorstel van het college tot aanpassing van de samenwerking of beëindiging van de samenwerking. Daarnaast kan de raad nog zijn wensen of bedenkingen kenbaar maken alvorens een definitief besluit wordt genomen.*
d) *Voor gemeenschappelijke regelingen worden de volgende aanvullende afspraken gemaakt:*
   *i. Voor de onderwerpen waar de gemeenschappelijke regeling een zienswijze vraagt aan de raden van de deelnemende gemeentes, wordt door de gemeenschappelijke regeling altijd een reactie gestuurd naar de gemeenteraden, of informeert de portefeuillehouder de gemeenteraad hierover via het Aalsmeer Beraad of P&C cyclus*
   *ii. De raad heeft toegang tot de agenda(stukken) van de (algemeen) bestuursvergadering van een gemeenschappelijke regeling. Uitzondering zijn geheime stukken*
   *iii. Concept besluiten van de (algemeen) bestuursvergadering worden zo veel mogelijk beschikbaar gesteld via het raadsinformatiesysteem.*
e) *Voor deelnemingen worden de volgende aanvullende afspraken gemaakt:*
   *i. Voor deelnemingen worden de uitkomsten van de AvA achteraf met de raad gedeeld. Dit gebeurt door middel van een raadsinformatiebrief of de P&C cyclus. Uitzondering hierop zijn geheime stukken.*

### 5.3.2 Governance ten aanzien van de verbonden partijen.

De gemeente Aalsmeer kent een woordvoerdersoverleg verbonden partijen. Doel van dit overleg is de informatie-uitwisseling tussen de raad en het college over actuele ontwikkelingen bij verbonden partijen. Hierbij kan de raad ook accenten meegeven aan het college met betrekking tot hun inbreng bij in de verbonden partij en het opstellen van een zienswijze.
Dit overleg bestaat uit twee leden per fractie, de betrokken portefeuillehouders en ambtelijke ondersteuning.
Het overleg vindt in principe vier keer per jaar plaats waarbij de planning afhankelijk is van bijeenkomsten en stukken die ter besluitvorming voor liggen van verbonden partijen.

**Uitgangspunt** is dat de gemeente Aalsmeer tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren en hierop kan inspelen.

*De algemene spelregels*

a) *Verbonden partijen worden ingedeeld met een hoog, normaal of laag profiel*

b) *Op basis van het (risico)profiel wordt het toezicht vastgesteld.*

c) *Het woordvoerdersoverleg stelt jaarlijks het profiel van een verbonden partij vast en daarmee de wijze waarom het toezicht wordt uitgeoefend.*

d) *Het college geeft in het kader van de actieve informatieplicht in de eerstvolgende commissie een terugkoppeling over nieuws dat zij heeft over een verbonden partij.*

e) *Voor private verbonden partijen waarbij geen wettelijk mogelijkheid is tot het indienen van zienswijzen maakt de raad nadere afspraken met het college over hoe bij deze partijen de gevoelens van de raad kenbaar worden gemaakt bij de verbonden partij.*

Specifieke spelregels op basis van prioriteit:

***Verbonden partijen met een hoge prioriteit:***

a) *Worden periodiek behandeld binnen het woordvoerdersoverleg verbonden partijen.*
b) *De griffie stuurt proactief aan op het tijdig en volledig aanleveren van de informatie die de raad hoort te ontvangen van een verbonden partij.*
c) *De ambtelijke organisatie/griffie maakt voor het woordvoerdersoverleg een compact overzicht van de belangrijkste aandachtpunten ten aanzien van de toegezonden informatie waaronder het ingevulde toetsingskader[4] bij de jaarrekening en begroting van de verbonden partij[5].*
d) *De raad stelt altijd een zienswijze vast indien de verbonden partij daar gelegenheid toe geeft. Deze wordt geagendeerd voor behandeling in commissie en raad.*
e) *Per partij wordt bepaald of de raad een werkbezoek brengt of de verbonden partij uitnodigt voor een presentatie in een beeldvormende commissie.*
f) *Voor de ESA en GPAG BV geldt dat zij daarnaast ook in de auditcommissie de raad bijpraten over relevante ontwikkelingen.*

***Verbonden partijen met een normale prioriteit***

a) *De griffie checkt op volledige beschikbaarheid van de stukken na ontvangst*
b) *De griffie heeft contact met de behandelend ambtenaar over de toegezonden informatie en stelt een compact advies op voor het woordvoerdersoverleg waarin wordt aangegeven wel of niet behandelen in het woordvoerdersoverleg.*
c) *De raad stelt een zienswijze vast op basis van een raadsvoorstel.*
d) *Indien er aanleiding toe is organiseert de raad een werkbezoek of nodigt de verbonden partij uit voor een presentatie in een beeldvormende commissie.*

**Verbonden partijen met een lage prioriteit**

a) *Het college informeert de raad langs de gebruikelijke weg*
b) *De raad stelt geen zienswijze vast*
c) *De raad brengt in principe geen werkbezoek noch wordt de verbonden partij uitgenodigd voor een presentatie, tenzij er aanleiding is om dit wel te doen.*

---

[4] Zie bijlage x en y

[5] Indien van toepassing. Bij de privaatrechtelijke ondernemingen kan de toestemming voor goedkeuren van de begroting statutair bij het toezicht houdend orgaan (Rvt/RvC) zijn belegd.

## 5.4 Fase Evalueren en beëindigen

### 5.4.1 Heroverwegen van een Verbonden Partij

Van tijd tot tijd moet een samenwerking worden geëvalueerd. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelstellingen met de verbonden partij worden gehaald.

**Uitgangspunt** is dat de participatie van de gemeente in de verbonden partij nog steeds van toegevoegde waarde moet zijn voor de gemeente. Indien dit niet het geval is, dan moet worden overwogen de verbonden partij op een andere manier voort te zetten of zelfs te stoppen.

*De spelregel*

*Aan het eind van iedere collegeperiode wordt het samenwerkingsverband heroverwogen op onderstaande zaken.*

a) *Leidt het doorlopen het afwegingskader taakuitvoering nog steeds tot deelname aan een verbonden partij?*

b) *Is de huidige samenwerkingsvorm nog steeds de meest geschikte vorm?*

c) *Is gemeentelijke participatie aan de verbonden partij nog steeds van meerwaarde op het resultaat? Worden de doelstellingen van gemeente Aalsmeer behaald?*

d) *Is er bestuurlijk nog interesse voor de verbonden partij?*

e) *Heeft/hebben de andere partij(en) nog steeds de behoefte om met de gemeente samen te werken?*

f) *Wat zijn de voor- en nadelen van uitstappen voor de gemeente?*

g) *Beoordeel bovenstaande ook integraal:*
- *Welke andere samenwerkingsverbanden/verbonden partijen zijn er binnen het programma?*
- *Moeten alle samenwerkingsverbanden/verbonden partijen blijven bestaan?*
- *Is samenvoegen van samenwerkingsverbanden/verbonden partijen een optie?*

h) *Beoordeel de verbonden partij op basis van bovenstaande vragen. Moet de gemeente doorgaan, doorgaan in een andere vorm, of stoppen met de verbonden partij*

# Bijlage 1 Overzicht verbonden partijen

| Publiekrechtelijke verbonden partijen | | |
|---|---|---|
| 1 | Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland | Openbaar Lichaam |
| 2 | Openbare gezondheidszorg Amstelland | Openbaar Lichaam |
| 3 | GGD Amsterdam-Amstelland | Openbaar Lichaam |
| 4 | Metropoolregio Amsterdam | Openbaar Lichaam |
| 5 | Vervoerregio Amsterdam | Openbaar Lichaam |
| 6 | Werkvoorzieningschap Amstelland-Meerlanden | Openbaar Lichaam |
| 7 | Amstelland Meerlanden Overleg | Openbaar Lichaam |
| 8 | Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied | Openbaar Lichaam |
| 9 | Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen | Centrumregeling |
| 10 | Belastingsamenwerking Amstelland-Meerlanden | Centrumregeling |

| Privaatrechtelijke verbonden partijen | | |
|---|---|---|
| 1 | Greenport Aalsmeer | Stichting |
| 2 | De Meerlanden Holding NV | Naamloze Vennootschap |
| 3 | Exploitatie Sportaccommodaties Aalsmeer BV (ESA) | Besloten Vennootschap |
| 4 | BNG Bank NV | Naamloze Vennootschap |
| 5 | Stedin Groep NV | Naamloze Vennootschap |
| 6 | Greenpark Aalsmeer Gebiedsontwikkeling BV | Besloten Vennootschap |
| 7 | Afvalsturing Friesland NV (Omrin) | Naamloze Vennootschap |
| 8 | Vereniging Nederlandse Gemeenten | Vereniging |

# Bijlage 2: Toetsingskader Begroting 2023

Opgesteld door:

Datum 14 april 2022

| BEGROTING [Jaar] | [Naam verbonden partij] |
|---|---|
| **Tijdigheid**<br>Is de begroting op tijd (voor 30 april) of in elk geval 12 weken voor vaststelling van de begroting ontvangen? | |
| **Indexering gemeentelijke bijdrage**<br>Zijn de berekening en de uitgangspunten van deze berekening, gesplitst in loon en prijsindexering, opgenomen?<br>Verhouding loon-prijs (70-30%). Van deze verhouding mag worden afgeweken, indien deze beargumenteerd wordt.<br><br>Prijs bruto binnenlands product 2,3%<br>Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers 2,3%<br>Gemiddeld 2,3% | |
| **Nieuw beleid**<br>Is noodzaak onderbouwd in relatie tot de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling en hoe wordt het gedekt?<br>(zie uitgangspunten voor onderwerpen die in ieder geval voor zienswijze moeten worden voorgelegd) | Nieuw beleid: |

| BEGROTING 2023 | [Naam gemeenschappelijke regeling] |
|---|---|

**Beleidsvoornemens**

Zijn de beleidsvoornemens voor het begrotingsjaar toegelicht. Welke KPI zijn geformuleerd om het maatschappelijk effect wat we willen bereiken te monitoren.

| Wat gaan we doen? | Waarom doen we dit? | Wat mag het kosten? | Planning |
|---|---|---|---|
| 1. Beleidsvoornemen 1 | Bestuurlijke keuze | • Kosten van Beleidsvoornemen<br>• Dekking van de kosten | 2022-2023 |
| 2. Beleidsvoornemen 2 | Wet- en regelgeving | • Kosten van Beleidsvoornemen<br>• Dekking van de kosten | 2021-2024 |
| 3. Beleidsvoornemen 3 | Wet- en regelgeving<br>Bestuurlijke keuze | • Kosten van Beleidsvoornemen<br>• Dekking van de kosten<br>• Algemene reserve € 123.000 (2023)<br>• Rijksmiddelen € 123.000 (2024) | 2021-2024 |

| **BEGROTING 2023** | [Naam verbonden partij] |
|---|---|
| **Bijdrage (per inwoner)**<br>Is er een overzicht van de bijdrage per gemeente opgenomen? | Bedrag per inwoner en totale kosten voor de gemeente Aalsmeer |
| **Risicoparagraaf**<br>Is er een beschrijving van de risico's en de totale omvang van alle risico's in euro's opgenomen met uitsplitsing van het bedrag per deelnemende gemeente? Dit zodat de gemeenten dit mee kunnen nemen in de berekening van hun benodigd weerstandsvermogen? | |
| **Weerstandsvermogen**<br>Wordt er inzicht gegeven in de hoogte en doelstellingen van de bestemmingsreserves en de algemene reserve met een meerjarig overzicht van uitnamen c.q. toevoegingen?<br>Is het weerstandsvermogen toereikend om de bestaande risico's op te kunnen vangen of wordt nog een deel van de risico's afgewenteld op de deelnemende gemeenten. | |

| BEGROTING 2023 | [Naam verbonden partij] |
|---|---|
| **Meerjarenraming**<br>Is er een sluitende meerjarenraming?<br><br>Zo niet, welke maatregelen gaat het bestuur nemen om wel tot een sluitende meerjarenbegroting te komen. | |
| **Wettelijke taken per gemeente:**<br>Is er een bijlage opgenomen waarin per gemeente staat vermeld welke taken, conform de uitgangspunten bij de instelling van de betreffende GR, worden verricht met de bijbehorende kosten? | |
| **Plus taken per gemeente:**<br>Als van toepassing: Is er een bijlage waarin per gemeente staat vermeld welke extra taken, met bijbehorend kosten, er worden uitgevoerd? | |
| **Investeringen:**<br>Is er een overzicht of paragraaf met meerjarig investeringsoverzicht? | |
| **Kengetallen financiële positie**<br>Is de basisset kengetallen opgenomen die inzicht geeft in de financiële positie van de GR?<br>- Netto schuldquote<br>- Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen<br>- Solvabiliteitsratio<br>- Structurele exploitatieruimte | Welke kengetallen zijn opgenomen: |

| | |
|---|---|
| **EMU-saldo**<br>Is de berekening van het EMU-saldo in paragraaf Treasury opgenomen (a.g.v. wet HOF)<br>Het EMU-saldo van de GR-en tellen mee in het saldo van de lagere overheden/ deelnemende gemeenten. Het EMU-saldo van de GR wordt naar rato meegenomen in de berekening van de deelnemende gemeenten. | |
| **Opmerkingen** | |
| **Advies**<br>Welk advies wordt meegegeven aan de gemeenteraad op basis van het toetsingskader.<br>Wanneer vindt de besluitvorming plaats in het AB. | |

# Bijlage 3 Toetsingskader Jaarrekening Model

Opgesteld door:

Datum:

| | |
|---|---|
| **Tijdigheid**<br>Is de voorlopige jaarrekening[6] op tijd (op of voor 30 april) ontvangen? | |
| **Voldoet aan BBV?**<br>Geef aan of de jaarrekening voldoet aan de eisen die BBV daaraan stelt. Zijn alle vereiste paragrafen aanwezig. | |
| **Beleidsverantwoording**<br>Is aangegeven of de in begroting opgenomen werkzaamheden/ beleidsdoelen ook zijn uitgevoerd c.q. de beleidsdoelstellingen zijn gehaald? (afwijkingen vermelden) | |
| **Controleverklaringen**<br>Is de verklaring aanwezig<br>(ja /nee) en welke soort verklaring? | Controleverklaring: |
| **Weerstandsvermogen**<br>Hoogte algemene reserve als % van de lasten in uitgangspunten Gemeenschappelijke regelingen.<br><br>Is het weerstandsvermogen door besluitvorming gemaximeerd op een bepaald bedrag? | Algemene reserve na bestemming resultaat 202[x] €<br>2,5% van de exploitatielasten €<br>Saldo €<br><br>**Conclusie:** |

[6] Dit betreft de nog niet vastgestelde jaarrekening.

| | |
|---|---|
| **Risico's**<br>Conclusies over wel/niet voordoen van risico's uit de risicoparagraaf zoals eerder opgenomen in begroting. | |
| **Resultaatbestemming**<br>Het resultaat wordt toegevoegd c.q. onttrokken aan de Algemene reserve<br>Toetsen en kort beschrijven of de resultaatbestemming voldoet aan de vastgestelde uitgangspunten.<br>Als een tekort verhaald moet worden op de gemeenten is dan een overzicht met het bedrag per gemeente opgenomen? | Resultaat jaarrekening bedraagt: € [ ]<br><br>Voorstel voldoet aan:<br>☒ Financiële kaders vastgesteld door algemeen bestuur of gemeenteraad.<br>☒ Bepalingen uit Gemeenschappelijke regeling (Overzicht aanvullende gemeentelijke bijdrage per gemeente |
| **Aanvullende informatie is onderstaande aanwezig?**<br>overzicht van % (verdeelsleutel) bijdragen per gemeente. | **Overzicht % (verdeelsleutel) bijdragen per gemeente:** |
| **Investeringen:**<br>Is er een overzicht of paragraaf met stand van zaken van de in dat jaar geplande investeringen? Uitgevoerd c.q. doorgeschoven c.q. duurder of goedkoper? | **Investeringsoverzicht opgenomen:**<br>ja, opgenomen Toelichting:<br>Ja. Paragraaf onderhoudskapitaal goederen |

| | |
|---|---|
| **Kengetallen financiële positie**<br>Is de basisset kengetallen opgenomen die inzicht geeft in de financiële positie van de GR?<br>- Netto schuldquote<br>- Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen<br>- Solvabiliteitsratio<br>- Structurele exploitatieruimte<br>Indien niet alle kengetallen zijn aangevinkt, een toelichting geven. | **Welke kengetallen zijn opgenomen:**<br><br>☒ Netto schuldquote,<br>☒ Netto schuldquote gecorrigeerd,<br>☒ Solvabiliteitsratio,<br>☒ Structurele exploitatieruimte,<br><br>Toelichting: n.v.t. |
| Ruimte voor scan van gegevens uit de jaarrekening | |
| **EMU-saldo**<br>Is de berekening van het EMU-saldo in paragraaf Treasury opgenomen (a.g.v. wet HOF)<br><br>Het EMU-saldo van de GR-en tellen mee in het saldo van de lagere overheden/ deelnemende gemeenten. Het EMU-saldo van de GR wordt naar rato meegenomen in de berekening van de deelnemende gemeenten. | **EMU-saldo is opgenomen in jaarrekening:**<br><br>Toelichting: |

| | |
|---|---|
| **Verrekening bijdrage?**<br>Is er nog verrekening nodig van de toegekende loonindexatie i.v.m. afwijkingen op loonontwikkeling conform 1.3? | **Verrekening loonindexatie**<br>nodig: nee<br>Toelichting: |
| **Overige opmerkingen** | Geen |
| **Advies** | Bovenstaand formulier, leidt tot de volgende zienswijze bij de jaarrekening:<br>. |