Beleidsnota Verbonden partijen

november 2025

Colofon

Dit is een uitgave van:

Gemeente Utrecht

Financiën & Inkoop, Juridische Zaken en Concern Control

Datum vaststelling gemeenteraad: DATUM

INHOUDSOPGAVE

A. AANLEIDING 4
1. INTRODUCTIE 4
2. DOELSTELLINGEN 5
B. OPGAVE 6
1. WAAROM VERBONDEN PARTIJEN? 6
2. UITGANGSPUNTEN 8
2.1 Handreiking voor afweging 8
2.2 Vertegenwoordiging 10
2.3 Governance Codes als leidraad 10
2.4 Sturing op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) 11
2.5 Passende beloning is niet meer dan de Wet Normering Topinkomens 11
2.6 Actief en betrokken beheer bij deelnemingen 11
3. OPRICHTING 12
3.1 Inleiding 12
3.2 Standaardaanpak oprichting verbonden partij 12
3.3 Besluitvormingsproces gemeenschappelijke regeling 13
3.4 Besluitvormingsproces privaatrechtelijke rechtspersoon 13
3.5 Inhoud van de raadsvoorstellen 13
4. STURING, BEHEER EN TOEZICHT 15
4.1 Inleiding 15
4.2 Sturingsmodel verbonden partijen 15
4.3 Uitvoering van beheeractiviteiten bij publiekrechtelijke verbonden partijen 17
4.4 Uitvoering van beheeractiviteiten bij privaatrechtelijke verbonden partijen 17
4.4 Risicogerichte aanpak 19
4.5 Periodieke evaluatie 19
5. UITTREDING OF AFSTOTING 20
5.1 Inleiding 20
5.2 Aandachtspunten bij uittreden uit een gemeenschappelijke regeling en afstoting 20
6. INFORMATIEVOORZIENING RAAD 22
7. BESTUURLIJKE ROLVERDELING 23
7.1 Uitgangspunten rolverdeling 23
7.2 De rolverdeling bij aangaan van verbonden partijen 24
7.3 Rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen 24
7.4 De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen 25

7.5 Rol Rekenkamer.....25
Bijlage 1 - RELEVANTE WET- EN REGELGEVING 27

A. AANLEIDING

1. INTRODUCTIE

Er zijn veel maatschappelijke opgaven die belangrijk zijn voor de inwoners van de gemeente Utrecht. Maar niet alle maatschappelijke belangen of opgaven zijn taken, die de gemeente zelf moet uitvoeren. Bedrijven, instellingen of een aan de gemeente verbonden partij kunnen dat ook doen. Voor iedere taak of opgave maakt de gemeente Utrecht de keuze hoe deze wordt uitgevoerd en via welk instrumentarium dat plaatsvindt.

De gemeente Utrecht kan een gemeentelijke taak of opgave op verschillende manieren mogelijk maken:

- De gemeente Utrecht voert de taak zelf uit met haar eigen ambtenaren en eigen organisatie
- De gemeente Utrecht besteedt de taak uit aan een externe partij, die zelfstandig functioneert en los staat van de gemeente. Er wordt in die situatie een (inkoop-)overeenkomst gesloten of een subsidie verleend
- De gemeente Utrecht besteedt de taak uit aan een verbonden partij, zoals een gemeenschappelijke regeling of een privaatrechtelijke entiteit waarin de gemeente belang heeft
- De gemeente Utrecht werkt samen met andere partijen en organisaties op basis van een samenwerkingsovereenkomst

Er zijn veel organisaties waarmee de gemeente Utrecht verbonden is. Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Als de gemeente zowel een financieel als bestuurlijk belang heeft in een verbonden partij, moet daarover ingevolge het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV), verantwoording worden afgelegd.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij moet worden gedacht aan een gemeenschappelijke regeling. Zoals bijvoorbeeld: Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht, Het Utrechts Archief, GGD regio Utrecht, Afvalverwerking Utrecht, Regionale uitvoeringsdienst of de Veiligheidsregio Utrecht.

Bij een privaatrechtelijke verbonden partij moet worden gedacht aan een BV, NV, vereniging of stichting. Zoals bijvoorbeeld: UW holding BV, Bank Nederlandse Gemeenten NV, Regionale Ontwikkelmaatschappij Regio Utrecht.

Naast verbonden partijen zijn er ook samenwerkingsrelaties waarbij er alleen sprake is van een bestuurlijk belang en niet van een financieel belang. Denk hierbij aan de situatie dat de gemeente een stemrecht heeft of toezicht houdt op het bestuur door zitting te hebben in een raad van toezicht. Deze samenwerkingsrelaties met alleen een bestuurlijk belang vallen buiten het bereik van deze nota verbonden partijen.

Betalingen waarbij er sprake is van een tegenprestatie, bijvoorbeeld bij inkoop- of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang. Inkoop- en subsidierelaties vallen dan ook buiten deze nota. Daarvoor gelden de aparte kaders, zoals beschreven in de Nota Inkoop en Contractmanagement en de diverse subsidieverordeningen.

De Nota Verbonden partijen uit 2015 wordt geactualiseerd. Aanleiding voor deze actualisatie is onder andere de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de handreiking “Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden” van februari 2023 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verbonden partijen leveren de gemeente voordeel op, zoals efficiencyvoordeel en kennisdeling, maar brengen ook financiële en bestuurlijke risico’s met zich mee. Om de voordelen optimaal te benutten en de risico’s te beheersen is aandacht voor de sturingsrelatie met en risicobeheersing bij verbonden partijen belangrijk. Deze nieuwe Nota Verbonden partijen biedt meer houvast voor de te maken afwegingen bij de oprichting van een verbonden partij en geeft richting op het gebied van sturen, beheer en toezicht van een verbonden partij.

2. DOELSTELLINGEN

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente en vanuit die hoedanigheid stelt de raad de kaders op aan de hand waarvan het college bestuurt. Ook controleert de raad de effecten van de uitvoering van de kaders. De verantwoordelijkheid van de raad ten opzichte van de gemeentelijke taken of beleidsdoelstellingen verandert niet als voor een verbonden partij wordt gekozen. De rol van de raad is echter niet meer op zichzelf staand. De democratische legitimatie van een verbonden partij, meer in het bijzonder van een gemeenschappelijke regeling, is immers afkomstig van alle deelnemende partijen gezamenlijk.

Het college voert binnen de gestelde kaders het beleid uit en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het college oefent invloed uit door vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur, algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling of via het uitoefenen van het stemrecht als aandeelhouder.

De gemeente heeft vaak de rol van zowel opdrachtgever en eigenaar. In de praktijk kan er een spanningsveld ontstaan, omdat wat goed is voor de verbonden partij niet altijd per se de beste oplossing is voor de gemeente.

Deze beleidsnota dient als kaderstellend en richtinggevend document. Het geeft de beleidslijnen aan voor oprichting, beheer en uittreden of afstoten van verbonden partijen.
De nota heeft de volgende doelstellingen:

1. Het vastleggen wanneer de gemeente een formele verbinding met andere partijen aangaat (uitgewerkt in deel B in paragrafen 2.1 en 2.2; in bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van relevante wet- en regelgeving)
2. Het vastleggen van de uitgangspunten voor de borging van het gemeentelijke (publieke) belang (uitgewerkt in deel B in de paragrafen 2.3 t/m 2.7)
3. Het vastleggen van de kaders voor de oprichting, het beheer, de uittreding of afstoting, de informatievoorziening aan de raad en de bestuurlijke rolverdeling (uitgewerkt in deel B in de hoofdstukken 3 t/m 7).

Deze nota kan worden gebruikt door de gemeenteraad en het college voor het voeren van het goede gesprek over samenwerking in en sturing van verbonden partijen. Deze nota vervangt de Nota verbonden partijen uit 2015.

B. OPGAVE

1. WAAROM VERBONDEN PARTIJEN?

De gemeente kan taken uitbesteden en bevoegdheden toekennen aan een verbonden partij. Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van vertegenwoordiging in het bestuur of op basis van stemrecht in een aandeelhoudersvergadering.

Van een financieel belang is sprake als de gemeente middelen beschikbaar heeft gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt

Er is een aantal motieven voor een gemeente om taken bij een verbonden partij onder te brengen:

- Wettelijke verplichting: bij sommige gemeentelijke taken is door de wetgever een verplichte samenwerking opgelegd met basis- en zogenoemde plustaken. Voorbeelden hiervan zijn de veiligheidsregio, de regionale uitvoeringsdienst en de gemeentelijke gezondheidsdienst.
- Aanwezige kennis of mankracht: de benodigde gespecialiseerde kennis of mankracht is in eigen huis niet - of niet voldoende - te vinden. Daarom worden deze taken aan partijen overdragen die hierover wel beschikken. Dit brengt wat betreft kwaliteit, continuïteit en financiën voordelen met zich mee. En taken worden professioneler uitgevoerd.
- Bovengemeentelijke belangen: de meest doelmatige wijze van uitvoeren van de beleidsdoelstellingen die een bovengemeentelijk karakter hebben, bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer, veiligheid en gezondheid.
- Financiële voordelen: de samenwerking kan ook financiële voordelen opleveren (efficiëntere manier van werken door de verbonden partij, lastenverlichting door schaalvoordelen of doordat kosten (en financiële risico's) gezamenlijk gedragen kunnen worden omdat de verbonden partij voor meerdere gemeenten werkzaam is).
- Bestuurskracht: door samenwerking wordt voorkomen dat de deelnemende partijen onderling worden uitgespeeld, spreken de deelnemende partijen met één mond en staan zij dus sterker ten opzichte van hun omgeving.
- Participatie: motieven voor privaatrechtelijke samenwerking of verzelfstandiging kunnen ook voortkomen uit de gedachte dat participatie van inwoners, maatschappelijke instellingen of bedrijven bij de taak in kwestie wenselijk is.

Mogelijk spanningsveld rondom een verbonden partij:

- Vermenging van eigenaarsrol en opdrachtgeversrol: deelnemende partijen zijn verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij en moeten handelen in het belang van de verbonden partij. Tegelijkertijd willen de deelnemende partijen zeggenschap over de producten en prestaties van de verbonden partij, dus door klant c.q. opdrachtgever te zijn van de verbonden partij. Tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar en de belangen die daarmee samenhangen kan een spanningsveld ontstaan. Het belang van de opdrachtgever (bijvoorbeeld

dienstverlening tegen een zo laag mogelijk tarief) kan bijvoorbeeld botsen met het belang van de eigenaar, bijvoorbeeld continuïteit van de organisatie en goed werkgeverschap.

- Invloed: door samenwerking en schaalvergroting kan er afstand ontstaan tussen de deelnemende partijen en de verbonden partij. Onderlinge verhoudingen worden formeler. Dit betekent dat de mogelijkheden tot beïnvloeding door de deelnemende partijen van de verbonden partij afnemen en dat informatieverstrekking door de verbonden partij formeler van aard wordt: op vaste momenten plaatsvindt en aan wettelijke eisen wordt gebonden.
- Aansprakelijkheid: doordat de deelnemende partijen verantwoordelijk blijven voor het reilen en zeilen van de gemeenschappelijke regeling blijven de deelnemende partijen ook verantwoordelijk voor de dekking van eventuele financiële tekorten veroorzaakt bij de gemeenschappelijke regeling.

2. UITGANGSPUNTEN

2.1 Handreiking voor afweging

De gemeente gebruikt een handreiking om te bepalen hoe het publieke belang het beste kan worden geborgd. De handreiking is in meerdere situaties toepasbaar. Ten eerste als de gemeente zelfstandig besluit, al dan niet samen met andere partijen, om een verbonden partij op te richten. Ten tweede als de gemeente wordt gevraagd om deel te nemen in een al bestaande rechtspersoon. Tenslotte als de gemeente een nieuwe rechtspersoon opricht vanwege de verzelfstandiging van een gemeentelijk onderdeel. In alle drie de gevallen moet de handreiking worden doorlopen.

De handreiking bestaat uit een aantal hoofdvragen die hieronder schematisch worden weergegeven en toegelicht.



Toelichting op het schema

1. In hoeverre is sprake van een Utrechts publiek belang?

De gemeente Utrecht voert alleen taken uit, of laat deze uitvoeren, die voortkomen uit een gemeentelijk publiek belang (Utrechts publiek belang). Er is sprake van een publiek belang op het moment dat de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt in de overtuiging dat dit belang anders niet tot haar recht komt[1]. Het vaststellen van een gemeentelijk publiek belang is een politieke afweging. Het publiek belang is ook geen statisch gegeven en is aan verandering onderhevig als gevolg van belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij. Het gaat

[1] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Het borgen van het publiek belang 2001

daarbij om belangen die het gemeentebestuur wil en kan behartigen, waarvoor vervolgens beleid en activiteiten worden ontwikkeld.

2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk of is het mogelijk en wenselijk om het publieke belang op afstand uit te voeren?

Als is vastgesteld dat er sprake is van een publiek belang, bekijkt de gemeente of volledige gemeentelijke betrokkenheid (uitvoering door eigen ambtenaren en organisatieonderdeel) voor de hand ligt. Hierbij moet in beeld worden gebracht om wat voor soort taak het gaat. Gaat het om een taak waar publiekrechtelijke bevoegdheden bij komen kijken of gaat het om een uitvoeringsgerichte c.q. bedrijfsvoeringstaak. In het geval van een taak waar publiekrechtelijke bevoegdheden spelen en waarbij er ook sprake is van een beleidsrijk onderwerp, ligt het – met het oog op de directe democratische controle door de gemeenteraad – voor de hand, dat deze taak door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. In sommige gevallen is er een wettelijke verplichting om in een verbonden partij samen te werken, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke gezondheidsdienst, de Veiligheidsregio of de Omgevingsdienst.

3. In hoeverre is het publiek belang afdoende te borgen door middel van wet- en regelgeving/vergunningverlening, opdracht, subsidie, een lening of garantstelling?

Als volledige gemeentelijke betrokkenheid niet noodzakelijk is, bekijkt de gemeente of het publieke belang kan worden geborgd als de gemeente de taak aan de markt overlaat en fungeert als regelgever, opdrachtgever, subsidieverlener, leningverstrekker of facilitator. Voorwaarde hierbij is dat het publieke belang voldoende geborgd is. Het ‘Kader geldverstrekkingen’ en het ‘Keuzekompas aanbesteden in het sociaal domein’ geven aan hoe de keuze tussen subsidie en opdracht gemaakt kan c.q. moet worden.

4. In hoeverre is het publieke belang te borgen via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon?

Als het niet mogelijk is om het publieke belang te borgen op de wijze als benoemd bij vraag 3, dan komt een verbonden partij (een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke rechtspersoon) in beeld.

Bij het oprichten van een verbonden partij is er de voorkeur voor een publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit volgt uit artikel 160, tweede lid, Gemeentewet: een privaatrechtelijke rechtsvorm komt in beeld “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”. Reden hiervoor is dat de publiekrechtelijke rechtsvorm meer waarborgen biedt voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, democratische controle en openbaarheid.

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van nauwe banden tussen het samenwerkingsverband én de deelnemers. Die banden komen tot uitdrukking in:

- Bestuurssamenstelling: leden van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling komen uit de deelnemende bestuursorganen; leden van het dagelijks bestuur worden gekozen uit het algemeen bestuur en blijven ook deel uitmaken van het algemeen bestuur;
- Informatieverplichting vanuit het bestuur van de gemeenschappelijke regeling naar de gemeenteraden;
- Verantwoordingsrelaties: via getrapte verantwoordingslijnen wordt uiteindelijk verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden;
- Financiën: het zijn in beginsel de deelnemers die het samenwerkingsverband financieren;

- Bevoegdheden: deze komen in beginsel van de deelnemers af, zodat zij ook invloed hebben en houden op de uitoefening.

Gemeenschappelijke regelingen worden gezien als een vorm van verlengd bestuur bij de uitvoering van publieke taken. Dit houdt in dat lokale taken in samenwerking met andere overheden voor gemeenschappelijke rekening worden uitgevoerd. Zowel tussen de raden, de colleges als de burgemeesters kan een regeling worden getroffen; in alle gevallen is voorafgaande toestemming van de gemeenteraad vereist. Er zal vaak sprake zijn van overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden.

Indien de gemeente gebruik wil maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm dan geldt dat “dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet). De gemeente zal beargumenteerd kunnen kiezen voor de oprichting een privaatrechtelijke rechtspersoon. Argumenten in dit kader kunnen onder meer zijn: slagvaardigheid, mogelijkheid tot aantrekken externe financiering, op afstand van de politiek en beperken van aansprakelijkheid.

2.2 Vertegenwoordiging

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat bestuurders van de deelnemende overheden zitting nemen in het algemeen of dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Dit ligt anders bij privaatrechtelijke verbonden partijen. De gemeente vindt deskundig en onafhankelijk bestuur van en toezicht op verbonden partijen van groot belang. Uit het Burgerlijk Wetboek volgt bovendien dat de bestuurders of toezichthouders zich moeten richten op het belang van de rechtspersoon. Dit belang is niet altijd hetzelfde belang als dat van de deelnemende gemeente. Belangenverstrengeling moet worden voorkomen. Bij tegenstrijdige belangen moet de bestuurder of toezichthouder zich van stemming onthouden. In dat geval kan het collegelid of de ambtenaar - in de rol van bestuurder of toezichthouder - dus geen invloed uitoefenen. Gelet hierop is het uitgangspunt dat bestuurders of ambtenaren van de gemeente niet als bestuurder of toezichthouder bij privaatrechtelijke verbonden partijen worden benoemd. In bijzondere situaties kan voor een beperkte duur van dit uitgangspunt worden afgeweken. Bijvoorbeeld in geval van liquidatie van een verbonden partij. In dat geval zal moet worden bekeken of er beheersmaatregelen nodig zijn om het risico van belangenverstrengeling te verkleinen. In het kader van het voorkomen van een (schijn van) belangenverstrengeling wordt verwezen naar de regels in de gedragscode B&W. In deze gedragscode zijn regels opgenomen voor een (voormalig) bestuurder over functies na aftreden.

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

2.3 Governance Codes als leidraad

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

codes bestaan bijvoorbeeld voor de zorg, het onderwijs en de cultuursector. De gemeente voert het gesprek met haar verbonden partijen over de toepassing van de principes en best-practice-bepalingen uit governance codes en de verantwoording daarover. Rekening houdend met de omstandigheden en kenmerken van individuele verbonden partijen worden hier maatwerkafspraken over gemaakt.

2.4 Sturing op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

Maatschappelijke verantwoord ondernemen (MVO) gaat over de manier waarop verbonden partijen een bijdrage leveren aan de borging van publieke belangen. De gemeente verwacht dat zij daarbij verantwoordelijkheid tonen voor de mens, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van die organisatie. Verbonden partijen worden geacht bij te dragen aan duurzame ontwikkeling aan de hand van concrete doelstellingen (Sustainable Development Goals). Daarover leggen zij verantwoording af in dialoog met de gemeente. De gemeente verwacht dat de verbonden partijen daarin ambitieus zijn en relevante wet- en regelgeving en beleid ruimhartig toepassen met name als het gaat om thema's als klimaat, milieu, een veilige werkomgeving – inclusief diversiteit – mensenrechten en financiële transacties. De gemeente zet voor het monitoren van het MVO bij verbonden partijen het aandeelhouderschap of andere zeggenschapsbevoegdheden in.

2.5 Passende beloning is niet meer dan de Wet Normering Topinkomens

De leden van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling kunnen een tegemoetkoming in de kosten én, voor zover zij niet de functie van wethouder, burgemeester of secretaris vervullen, een vergoeding voor hun werkzaamheden ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap verbonden werkzaamheden. Bij alle bezoldigingen is de Wet Normering Topinkomens en transparantie hierover van toepassing.

De gemeente wil goed gekwalificeerde bestuurders en toezichthouders benoemen bij verbonden partijen. Daar past een beloning bij die aansluit bij de rol en verantwoordelijkheden van de bestuurder of toezichthouder in de publieke of maatschappelijke context van de organisatie. Het uitgangspunt van de gemeente is dat het maximum zoals beschreven in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT5) hiervoor voldoende ruimte biedt.

2.6 Actief en betrokken beheer bij deelnemingen

Om het Utrechtse publieke belang te borgen oefent de gemeente via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van de ondernemingen. De gemeente heeft daarom bij de oprichting en het beheer aandacht voor de inrichting en het gebruik van de bevoegdheden waarmee de gemeente haar invloed kan uitoefenen ten aanzien van bijvoorbeeld:

a. De strategie en strategische beslissingen, grote investeringen en vaststellen dividendbeleid;
b. Wijzigen van statuten;
c. Het rendement en de vermogensstructuur;
d. Het (her)benoemen en ontslaan van de bestuurders of toezichthouders en
e. Het vaststellen van het beloningsbeleid.

3. OPRICHTING

3.1 Inleiding

Als het doorlopen van de handreiking voor de afweging (zie hoofdstuk 2) aanleiding geeft om de oprichting van een verbonden partij verder te onderzoeken, dan gebruikt de gemeente daarvoor een standaardaanpak.

3.2 Standaardaanpak oprichting verbonden partij

De standaardaanpak voor de oprichting van een verbonden partij bestaat uit vier verschillende fases: een oriëntatiefase, een onderzoeksfase, een uitvoeringsfase en een nazorg- en beheerfase. Deze fases worden afgesloten met bestuurlijke besluitvormingsmomenten. De standaardaanpak stelt burgemeester en wethouders en de raad in staat om tot afgewogen besluitvorming te komen. Het blijft altijd een bestuurlijke afweging in hoeverre het toepassen van de standaardaanpak proportioneel is. Bij de oprichting van een kleinere verbonden partij kan het praktisch zijn om fases gelijktijdig te doorlopen. Zo kan bijvoorbeeld dan de oriëntatiefase geïntegreerd worden in de onderzoeksfase. Bij meer complexe oprichtingen of deelnemingen in een verbonden partij kan ook de onderzoeksfase worden opgeknipt in twee fases waarbij eerst de uitgangspunten worden gedeeld met de raad alvorens deze verder worden uitgewerkt in het vervolg van de onderzoeksfase. Hieronder volgt een schematische weergave waarin de benodigde documentatie in de verschillende fases zijn toegelicht.

Oriëntatiefase>	**Onderzoeksfase >>**	**Uitvoeringsfase >>**	**Nazorg- beheerfase**
• Vaststellen of er sprake is van een taak, die voortkomt uit een gemeentelijk publiek belang. • Rechtsvorm kiezen (gemeenschappelijke regeling, privaatrechtelijke entiteit of taak zelf uitvoeren). • Uitgangspunten (beleidsmatig, financieel en juridisch) Bij een verzelfstandiging: • Macht en tegenmacht organiseren • Visie ontwikkelen op toekomstige samenwerking met deelneming	Onderbouwing nut en noodzaak externe organisatie • Beoogde inrichting (governance structuur, ontwerp van de gemeenschappelijke regeling of concept-statuten en indien nodig conceptovereenkomsten) en randvoorwaarden verbonden partij onderzoeken • Haalbaarheidsonderzoek door opstellen business case en ander documentatie (risicoanalyse) • Visie over betrokkenheid van de gemeente bij de verbonden partij • Toepassen afwegingskader verbonden partijen • Opstellen toezichtarrangement • Opstellen exit-strategie	• Finaliseren ontwerp van de gemeenschappelijke regeling of de statuten, reglementen, profielschets bestuur en toezichthoudende organen, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten • Formele oprichting verbonden partij	• Overdracht aan de interne beheerorganisatie • Begeleiding van de afwikkeling van eventuele resterende zaken uit de uitvoeringsfase

3.3 Besluitvormingsproces gemeenschappelijke regeling

Het proces tot oprichting en wijziging van een gemeenschappelijke regeling is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De oriëntatiefase wordt afgerond met een principebesluit van het college. Het principebesluit wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd

De onderzoeksfase wordt afgerond met toezending van het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan binnen acht weken na ontvangst van de ontwerpregeling zijn zienswijze over de ontwerpregeling geven. De raad mag ook van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen afzien.

Nadat de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend vervolgt de procedure. Dit betekent dat het college in de uitvoeringsfase een voorlopig besluit neemt omtrent de ontwerpregeling, en vervolgens de toestemming vraagt aan de gemeenteraad voor het instellen of wijzigen van de regeling. De gemeenteraad heeft 13 weken om te beslissen omtrent de toestemming. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn eenmalig te verlengen met maximaal 13 weken. De raad kan de toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht, of strijd met het algemeen belang.

3.4 Besluitvormingsproces privaatrechtelijke rechtspersoon

Het besluitvormingsproces bij het oprichten van een nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon is als volgt.

De oriëntatiefase wordt afgerond met een principebesluit van het college. Het principebesluit wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

De onderzoeksfase wordt afgerond met een ontwerpbesluit van het college. Het ontwerpbesluit wordt conform artikel 160, tweede lid, van de gemeentewet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd. De raad wordt gevraagd om in te stemmen met het oprichten van of deelnemen in de verbonden partij (op basis van raadsbesluit 2015).[2] Ook wordt de raad gevraagd – indien nodig – de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. Het college neemt daarna een definitief besluit.

De uitvoeringsfase wordt afgerond met de finale goedkeuring door het college van de statuten, reglementen, profielschets voor het bestuur en toezichthoudende organen, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten. Het college neemt vervolgens een definitief besluit. De raad wordt hierover geïnformeerd.

3.5 Inhoud van de raadsvoorstellen

Om de gemeenteraad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college in de raadsvoorstellen bij het aangaan of wijzigen van een relatie met een verbonden partij voor de raad de volgende zaken inzichtelijk:

- beschrijving taak, die voortkomt uit een gemeentelijk publiek belang;
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is;

[2] Indachtig het raadsbesluit (onder punt 3) van 17 september 2015, met kenmerk 15.504537, jaargang 2015 nummer 72

- waarom niet kan worden volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker, opdrachtgever of verstrekker van een lening;
- wat de voor- en nadelen zijn van het aangaan van de verbonden partij en wat zijn de overwegingen indien wordt gekozen voor privaatrechtelijke rechtsvorm;
- waarom voor de specifieke rechtsvorm is gekozen;
- of en welke publiekrechtelijke bevoegdheden met de taak zijn gemoeid en op grond waarvan (mandaat/delegatie) deze worden overgedragen; en welke consequenties dit heeft voor de gemeente;
- wat het financieel belang is in de nieuwe verbonden partij;
- hoe de financieringsstromen lopen;
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd;
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd;
- welke risico's zijn verbonden aan de deelname;
- het toezichtarrangement;
- wat de gevolgen zijn van het op termijn beëindigen van de relatie met de verbonden partij (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exitstrategie).

4. STURING, BEHEER EN TOEZICHT

4.1 Inleiding

Het beheer van en toezicht op een verbonden partij start nadat de verbonden partij is opgericht. In dit hoofdstuk staan de verschillende beheeractiviteiten centraal. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in hoofdstuk 2. Het beheer van verbonden partijen heeft als doel:

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

Om deze doelen te realiseren maakt de gemeente gebruik van verschillende wettelijke en statutaire bevoegdheden. De gemeente houdt via relatiebeheer vinger aan de pols. Bij het beheer van verbonden partijen stelt de gemeente zich actief en betrokken op. Dat is een continu proces.

4.2 Sturingsmodel verbonden partijen

Hoewel een verbonden partij met de oprichting op afstand van de gemeente is geplaatst en verantwoordelijkheid draagt over de uitvoering van de (beleids-) opdrachten, is het belangrijk om toezicht te houden in het kader van het waarborgen van het publieke belang. Door toezicht te houden krijgt de gemeente meer zekerheid over de uitvoering van de gemeentelijke beleidsdoelen, de kwaliteit van de uitvoering, de continuïteit van de verbonden partij en de kansen en risico's die daarbij aan de orde zijn. Het sturingsmodel is geen doel op zich, maar is een instrument voor de realisatie van de (beleids-) doelen van de gemeente. Sturing wint aan kracht door heldere (werk-) afspraken vast te leggen over onder meer doelen en beoogde resultaten en de verantwoording daarvoor. Bij de oprichting van een verbonden partij worden afspraken vastgelegd over taken en verantwoordelijkheden in de vorm van bijvoorbeeld een uitvoeringsprotocol of statutaire bepalingen. De beheeractiviteiten vanuit de gemeente worden ingericht afhankelijk van het bestuurlijke en financiële belang dat is gemoeid met de verbonden partij. Daarbij zijn kernwaarden als vertrouwen, transparantie, gelijkwaardigheid en het aanspreken op resultaat van groot belang bij de samenwerking. Er is oog voor een gezonde balans tussen vertrouwen en controle. Om na te gaan of het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt toezicht uitgeoefend vanuit de gemeente. Per verbonden partij worden (statutaire) afspraken gemaakt over de onderlinge samenwerking en de informatie-uitwisseling (zie paragrafen 4.3 en 4.4).

Interne scheiding opdracht- en eigenaarsrol; checks and balances

In de opdrachtgeversrol wordt – kortgezegd – gestuurd op een adequate vertaling van de politiek-bestuurlijke doelstellingen (beleidsinhoudelijke belang) naar de strategie en uitvoeringsplannen van een verbonden partij (beleidsmatige aansturing), toezicht op de (beleids-) prestaties en de kwaliteit van de producten en/of diensten van een verbonden partij. In deze rol streeft de gemeente naar het creëren van publieke waarde voor zijn inwoners en andere belanghebbenden, zoals een zo goed mogelijk product en/of dienst tegen een redelijke prijs. In de eigenaarsrol wordt – kortgezegd – gestuurd op aspecten in het kader van het financiële belang van de gemeente (kostenbeheersing) met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget (continuïteit), zonder dat deze structureel verlies lijdt.
De vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid) heeft de realisatie en behartiging van het beleidsinhoudelijke belang in de verbonden partij, de zogenoemde opdrachtgeversrol, in portefeuille. De wethouder Financiën ziet toe op het eigenaarsbelang dat zich toespitst op het financiële belang van de gemeente, met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget, zogenoemde

eigenaarsrol. De bedoeling van deze interne scheiding is onder meer dat het goede gesprek wordt gevoerd op het gebied van afwegingen rondom verbonden partijen en die van de gemeente (politieke context). In hoofdstuk 7 is de bestuurlijke rolverdeling uitgewerkt, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen en deelnemingen. Het voorgaande laat onverlet dat het college collegiaal bestuurt en in die hoedanigheid bij de aansturing van een verbonden partij zowel de opdracht- en eigenaarsrol vervult en de belangen afweegt waar eventuele belangentegenstellingen spelen. Van belang is dat het college zich vanuit meerdere rollen met één geluid tot verbonden partijen verhoudt, waarbij publieke belangen zijn meegenomen en afgewogen, in de relatie tot de politieke context.

Hoofdlijnen opdrachtgever- en eigenaarsrol
Het uitgangspunt is dat een verbonden partij valt onder een portefeuillehouder (vakinhoudelijke wethouder of burgemeester) en onderdeel uitmaakt van een programmabegroting, die namens het college verantwoordelijk is richting de Raad. Hieronder wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de onderlinge verhoudingen. Daarbij wordt opgemerkt dat in het kader van doeltreffendheid de concrete invulling van de interne rollen van opdrachtgever en eigenaar kan verschillen per verbonden partij (geen ‘one size fits all' model). Dit geldt in het bijzonder bij verbonden partijen die via gemeenschappelijke regelingen zijn opgericht en waarbij sprake is van verlengd lokaal bestuur. In dat verband speelt het onderscheid tussen opdrachtgeversrol en eigenaarsrol minder sterk dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen, zoals deelnemingen. Immers, de vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester) is voor de verbonden partij het ‘bestuurlijke’ aanspreekpunt en vertegenwoordigt in die hoedanigheid de gemeentelijke beleids- en financiële belangen als bestuurder in het algemeen bestuur. Indien sprake is van financiële risico’s die een grote impact kunnen vormen op de gemeente wordt de wethouder financiën geconsulteerd om indien nodig het eigenaarsbelang via de vakinhoudelijke wethouder (of burgemeester) te kunnen inbrengen in het algemeen bestuur.

De vakinhoudelijke wethouder:
- heeft het beleidsinhoudelijke belang van de gemeente en de verstrekking van een heldere (beleids-) opdracht (behartiging van het publieke belang) in portefeuille;
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van (afzonderlijke) opdrachten die worden uitgevoerd door de verbonden partij;
- monitort de voortgang en beoordeling van de (beleids-) prestaties en het toezicht op het algeheel functioneren van de verbonden partij.

De wethouder Financiën:
- ziet toe op het eigenaarsbelang en brengt in het financiële belang van de gemeente, met oog voor een gezonde balans tussen de taken van de verbonden partij en het beschikbare budget;
- heeft in portefeuille de inrichting en werking van het stelsel rondom de verbonden partijen en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over financiën, kaders en richtlijnen voor verbonden partijen.

Verbonden partij:
- is verantwoordelijk voor een professionele, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid en continuïteit van de interne organisatie;
- voert een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, waaronder sturing en beheersing omtrent (meerjarige) doelen, acties, kansen en risico’s;
- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van de opdrachten en de bedrijfsvoering (sturingsinformatie).

4.3 Uitvoering van beheeractiviteiten bij publiekrechtelijke verbonden partijen

In iedere gemeenschappelijke regeling wordt met betrekking tot het financieel beheer een aantal zaken geregeld op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Basis is het voorschrift dat het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling uiterlijk op 30 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raad, zodat de raad deze informatie ter beschikking heeft ten behoeve van de voorjaarsnota. Ook de voorlopige jaarrekening wordt vóór 30 april van dat jaar inclusief het accountantsrapport aan de raad gestuurd. Verder stuurt het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling de ontwerpbegroting 12 weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toe aan de raad. Daarna is er een mogelijkheid voor de raad om zienswijzen in te brengen, voordat de begroting door het algemeen bestuur van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld.

Ook wanneer er financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld die nog niet voorzien waren heeft de raad de budgettaire bevoegdheid. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn echter wel verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Als de gemeenteraad deze kosten niet opvoert als uitgaven in de programmabegroting gebeurt dat door gedeputeerde staten.

Een gemeenschappelijke regeling kan niet failliet gaan. Eventuele begrotingstekorten worden opgelost door middel van bezuiniging op de publieke taak, apparaat- of organisatiekosten of door middel van verhoging van de bijdragen van de samenwerkende gemeenten. Hieruit vloeit dan ook het financieel belang van de gemeente bij een gemeenschappelijke regeling voort, alsmede het belang van een heldere informatievoorziening.

4.4 Uitvoering van beheeractiviteiten bij privaatrechtelijke verbonden partijen

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

Uitvoering statutaire en wettelijke beheeractiviteiten

In de uitvoering van de statutaire en wettelijke beheersactiviteiten staat de voorbereiding op besluitvorming voor de algemene vergaderingen van leden, aandeelhouders of vergaderingen van het algemeen bestuur van gemeenschappelijke regelingen centraal. Daarmee wordt het publiek belang van de gemeente in verbonden partij behartigd: zowel het beleidsinhoudelijke, als het zeggenschapsbelang.

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

De gemeente moet als aandeelhouder, met gebruikmaking van statutaire zeggenschap, majeure besluiten nemen, goedkeuren of hiervan kennisnemen. Deze besluiten gaan over bijvoorbeeld:

a. Benoemingen, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen/leden van raden van toezicht (vroegtijdige/actieve betrokkenheid)
b. Beloningen van bestuurders en commissarissen/leden van raden van toezicht
c. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (Sustainable Development Goals)
d. Strategie; hierbij speelt het bewaken van het publiek belang een centrale rol
e. Investeringen
f. Financiële positie: begroting, jaarrekening, rapportages, doelstellingen voor financiële indicatoren, credit rating, dividendbeleid, fiscale positie
g. Wijzigen van statuten

De Algemene vergadering van Aandeelhouders kan inlichtingen inwinnen bij bestuur en raad van commissarissen. Ook kan de aandeelhouder verzoeken om onderwerpen te agenderen voor de Algemene vergadering.

Een zorgvuldige afweging van en tussen verschillende belangen van de gemeente is nodig om het college te faciliteren. Een goede, proactieve voorbereiding van bijvoorbeeld de algemene vergadering draagt hieraan bij. Die voorbereiding vindt intern plaats (met de relevante beleidsdirecties) en extern richting de verbonden partij. Ook wanneer de gemeente geen doorslaggevende zeggenschap heeft bij een verbonden partij, dan wel met andere partijen in een (algemene) vergadering zit, is dit van groot belang. De gemeente heeft dan immers geen doorslaggevende zeggenschap en moet van tevoren goed afstemmen met de medeaandeelhouders, andere leden of samenwerkingspartners.

Nadat (op grond van artikel 160, eerste lid, onder d, van de Gemeentewet) het college (of een collegelid op basis van het mandaat) daartoe besloten heeft, vertegenwoordigt de burgemeester (op grond van artikel 171 lid 1 Gemeentewet) de gemeente formeel bij de uitoefening van de statutaire zeggenschap in verbonden partijen. De burgemeester kan de vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon, zoals bijvoorbeeld een collegelid of een ambtenaar

Monitoring van verbonden partijen

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

1. Financiële en strategische risico’s: De gemeente kijkt naar de vermogensstructuur, investeringen, rechtshandelingen en garanties die zowel bijdragen aan de behartiging van het publiek belang als aan het financiële en het zeggenschapsbelang. De rol van de gemeente hierin is voornamelijk het identificeren van financiële en strategische risico’s, zodat tijdig maatregelen kunnen worden getroffen. In het geval van incidenten kan de gemeenteraad tijdig geïnformeerd worden.
2. Naleving van de governancestructuur: De gemeente kijkt naar de naleving van de governanceregels die volgen uit de wet, de statuten en de Code. Informatievoorziening en -uitwisseling (gevraagd en ongevraagd) tussen de verbonden partij en de gemeente dragen daaraan bij.
3. Bijdrage aan gemeentelijk beleid: De gemeente ziet erop toe dat de verbonden partij zich committeert aan het gemeentelijke beleid en bijdraagt aan de realisatie daarvan.

4.4 Risicogerichte aanpak

De invulling en intensiteit van het beheer en toezicht hangt af van de uitkomst van de risico-inventarisatie, de interne en externe dialogen hierover en de kenmerken van de specifieke verbonden partij. Waarbij de gemeente de invulling van gemaakte afspraken en doelstellingen met de verbonden partij bewaakt. Gelet hierop wordt op basis van P&C-producten het functioneren van de verbonden partij gemonitord. Bij het toezicht van de verbonden partij staat in zijn algemeenheid de volgende vraag centraal: wat is de ‘fitheid’ van de organisatie? Deze fitheid gaat bijvoorbeeld over:

a. opdracht, taak en resultaten;
b. financiën;
c. producten en dienstverlening;
d. IV/ICT;
e. personeel;
f. huisvesting;
g. samenwerking.

In de paragraaf verbonden partijen van de begroting wordt de risico-status (laag, midden of hoog) verwerkt dat van toepassing is op de individuele verbonden partij. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen en actualiteiten verwerkt, waaronder relevante (politiek-bestuurlijke) risico’s. Dit betekent dat verbonden partijen met een laag risico-status minder aandacht verdienen dan met een hoog risico-status. Bij een hoog risico is in aanvulling op de monitoring van P&C producten van de verbonden partij verscherpte aandacht op meerdere beleids- en uitvoeringsonderdelen van de verbonden partij en zal de informatiebehoefte groter zijn. Op basis daarvan kan de Raad bijvoorbeeld prioriteren in zijn werkzaamheden. Vervolgens wordt in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening inzicht gegeven in de verantwoording en kan de Raad de ontwikkelingen monitoren. Kortom, de gemeente kijkt welke intensiteit van beheer het beste past bij het (risico-)profiel van de verbonden partij. Dit vraagt om vakmanschap, samenwerking en maatwerk, waarbij harde en zachte signalen over het functioneren van een verbonden partij van belang zijn, zoals uit (management)informatie van de verbonden partij en uit de gesprekken die worden gevoerd met de betrokken stakeholders.

4.5 Periodieke evaluatie

Uitgangspunt is dat de gemeente een verbonden partij heeft voor de borging van publieke belangen. In de praktijk betekent dat voor de meeste verbonden partijen geldt dat de relatie wordt aangegaan voor de langere termijn. In de loop der tijd kunnen de omstandigheden en ook de publieke belangen zelf veranderen. Om die reden is het uitgangspunt dat iedere verbonden partij periodiek (minimaal eens in de zes jaar) wordt geëvalueerd om te bepalen of deze nog toegevoegde waarde heeft. Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om een verbonden partij eerder of later te evalueren. De evaluatie zal zich richten op de beoordeling van de mate waarin de betreffende verbonden partij effectief bijdraagt aan de borging van de publieke belangen en of het beheer de gewenste toegevoegde waarde had. De evaluatie wordt ter informatie aan de raad gestuurd.

5. UITTREDING OF AFSTOTING

5.1 Inleiding

De gemeente beheert verbonden partijen en heeft bepaalde bevoegdheden in gemeenschappelijke regelingen of statuten om het publieke belang te behartigen. Het publiek belang is echter niet statisch. Een nieuw college kan andere doelstellingen hebben of de doelstellingen die met een verbonden partij beoogd waren, kunnen zijn gerealiseerd. Ook externe factoren kunnen van invloed zijn. Bijvoorbeeld het veranderen van wettelijke taken van de gemeente of toenemende risico's die niet meer in redelijke verhouding staan tot het publieke belang van de verbonden partij. In dergelijke gevallen kan de gemeente besluiten om uit een gemeenschappelijke regeling te treden of een verbonden partij af te stoten.

5.2 Aandachtspunten bij uittreden uit een gemeenschappelijke regeling en afstoting

Wijze van uittreden of afstoten

Bij de uittreding uit een gemeenschappelijke regeling zal de complexiteit in de praktijk afhangen van het gegeven of de gemeente als enige uittreedt of dat er feitelijk sprake is van een liquidatie van de gemeenschappelijke regeling. Voor deze situaties hebben de samenwerkende gemeenten een regeling afgesproken om dit proces te vergemakkelijken.

Voor het afstoten van een privaatrechtelijke verbonden partij zijn meerdere mogelijkheden: verkoop van aandelen, overdracht van de rechtspersoon aan een andere rechtspersoon, zeggenschap op basis van de statuten laten vervallen of liquidatie van een rechtspersoon.

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

Publiek belang

Het besluit tot uittreding of afstoting betekent niet dat er helemaal geen publiek belang meer kan zijn bij of in de verbonden partij. Indien er sprake is van een (rest) publiek belang, moet dit (rest) publieke belang op juiste wijze worden geborgd. Afspraken over deze borging, bijvoorbeeld in een subsidiebeschikking zullen voor de afstoting moeten worden vastgelegd.

Financiële afwikkeling

Bij de financiële afwikkeling moet inzichtelijk worden gemaakt wat het financiële effect van het afstoten van de verbonden partij is voor de gemeente. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn: de kosten die met het door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vast te stellen uittredingsplan gemoeid zijn, eventuele baten of lasten vanwege de afstoting, de boekwaarde van de verbonden partij op de gemeentelijke balans en het verlies van eventueel dividend in de toekomst. De financiële effecten moeten worden opgenomen in de besluitvormingsstukken en verwerkt in de P&C-producten (begrotingscyclus) van de gemeente.

Juridische afwikkeling

Het afstoten van een verbonden partij is deels ook een juridische handeling. Dit betekent dat er ook veel juridische verplichtingen kunnen komen kijken bij het afstoten van een verbonden partij. Afhankelijk van de wijze van afstoten – en of al dan niet sprake is van liquidatie - zijn de meest belangrijke verplichtingen:

- Beoordelen of Wet Overgang van Onderneming van toepassing is. Wanneer er werknemers overgaan naar een andere entiteit zal er een sociaal plan gemaakt moeten worden en overleg moeten worden gevoerd met de OR van de verbonden partij en de vakbonden;
- In geval van liquidatie van de verbonden partij moet op basis van een liquidatieplan een liquidatietraject worden doorlopen.
- Er moet inzichtelijk worden gemaakt welke aansprakelijkheden er na afstoting nog rusten op de gemeente, bijvoorbeeld op basis van de garanties die bij een verkoop zijn afgegeven;
- De wijzigingen van statuten, aandeelhouder of de ontbinding moeten in het handelsregister van de KvK worden ingeschreven;
- Er geldt vaak een bijzondere archiefplicht met betrekking tot de documenten die betrekking hebben op de afgestoten verbonden partij. Er moeten duidelijke afspraken komen wie verantwoordelijk is voor de naleving van de archiefverplichtingen.

6. INFORMATIEVOORZIENING RAAD

Om de raad in staat te stellen de controlerende taak uit te oefenen, wordt de raad actief geïnformeerd over de ontwikkelingen bij verbonden partijen volgens de in deze paragraaf beschreven wijze.
De raad wordt in ieder geval geïnformeerd over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente:

1. Paragraaf verbonden partijen: Het college informeert de raad halfjaarlijks bij de jaarrekening en programmabegroting over relevante ontwikkelingen bij verbonden partijen. In deze paragraaf rapporteert het college over de belangrijke (financiële) risico's bij de verbonden partijen.

Daarnaast geldt specifiek voor gemeenschappelijke regelingen dat de informatievoorziening zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan de periodieke momenten van besluitvorming als bedoeld in paragraaf 4.3. Het gaat hierbij om het aanbieden aan de raad van de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar, de voorlopige jaarrekening inclusief het accountantsrapport en de ontwerpbegroting, waarbij de raad in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen te geven.

De jaarrekeningen en accountantsrapporten van verbonden partijen worden - zodra en voor zover deze beschikbaar zijn - op een centrale plek beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.

De raad wordt buiten de vaste momenten in de begroting en jaarrekening om actief geïnformeerd over gemeentelijke verbonden partijen wanneer een van de volgende criteria van toepassing is:

a. met het onderwerp is een aanzienlijk financieel belang gemoeid; dit wil zeggen: als er consequenties zijn voor de gemeentelijke begroting, of wanneer de continuïteit van de verbonden partij in het geding komt;
b. een wijziging of afwijking van het beleid of plannen aan de orde is. Te denken valt aan (niet uitputtend) meerjarenplannen, investeringsplannen, belonings- of dividendbeleid enz.;
c. het onderwerp een groot direct maatschappelijk effect heeft, bijvoorbeeld omdat er veel belanghebbenden zijn;
d. het onderwerp in de belangstelling staat van de media;
e. het onderwerp ingrijpende juridische of bestuurlijke gevolgen heeft voor de gemeente;
f. het onderwerp de integriteit van het bestuur kan aantasten.

7. BESTUURLIJKE ROLVERDELING

In dit hoofdstuk is de bestuurlijke rolverdeling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij verbonden partijen weergegeven. Eerst worden de uitgangspunten benoemd, vervolgens wordt ingegaan op de rolverdeling bij de oprichting, het beheer en de uittreding of afstoting van verbonden partijen.

7.1 Uitgangspunten rolverdeling

Gemeenteraad
Omdat de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is stelt deze de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente vast en controleert de uitvoering daarvan door het college. De bevoegdheden van de raad vloeien voort uit de Gemeentewet. De raad stelt de beleidsnota verbonden partijen vast. De raad stelt jaarlijks met de begroting vast welke financiële middelen er beschikbaar zijn voor de verbonden partijen. Ten slotte stelt de gemeenteraad het publieke kader van een deelneming vast.

College van burgemeester en wethouders
Het college van burgemeester en wethouders voert binnen de door de raad gestelde kaders het beleid uit en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het college is bevoegd te besluiten over de uitoefening van de statutaire zeggenschap in privaatrechtelijke verbonden partijen.
Het college oefent ook invloed uit door vertegenwoordiging in het algemeen bestuur en/of het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Veelal is er sprake van een dubbele rol; die van opdrachtgever/klant en die van eigenaar/bestuurder. Hier kan een belangenconflict ontstaan, omdat wat goed is voor de verbonden partij niet per se de beste oplossing is voor de gemeente.

Interne rollen opdrachtgever- en eigenaarschap
Het uitgangspunt is dat een verbonden partij valt onder een portefeuillehouder (vakinhoudelijke wethouder of burgemeester) en onderdeel uitmaakt van een programmabegroting, die namens het college verantwoordelijk is richting de Raad. Daarbij geldt dat de concrete invulling van de interne rollen van opdrachtgever en eigenaar kan verschillen per verbonden partij (zie hoofdstuk 4). Voor gemeenschappelijke regelingen en deelnemingen geldt in principe de volgende lijn.

Gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen
De vakinhoudelijke wethouder of burgemeester vertegenwoordigt doorgaans de gemeente in de verbonden partij, namelijk door vertegenwoordiging in het Algemeen Bestuur (en soms ook in het Dagelijks Bestuur). Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat de vakinhoudelijke wethouder of burgemeester zowel het beleidsinhoudelijke als het financiële belang (is budgethouder binnen het programma) en het toezicht op de governance in portefeuille heeft. De wethouder Financiën richt zich op het systeem rondom de verbonden partijen en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over de financiën, kaders en richtlijnen van de verbonden partij. Om de gemeentelijke belangen te borgen en het voeren van het goede gesprek over de belangen van een verbonden partij en die van de gemeente (politieke context) is het belangrijk dat de vakinhoudelijke wethouder of burgemeester de wethouder financiën consulteert rondom relevante (financiële) besluitvorming van de individuele verbonden partij.

Deelnemingen
Voor deelnemingen geldt dat de beleidsinhoudelijke zaken van de verbonden partij in de portefeuille vallen van de vakinhoudelijke wethouder. De vakinhoudelijke wethouder gaat over het publieke belang

verbonden met de deelneming. De wethouder Financiën heeft inbreng in het financiële belang van de gemeente in de deelneming. In beginsel vertegenwoordigt de vakinhoudelijke wethouder via de aandeelhoudersrol (stemrecht) de gemeente in de deelneming. Daarbij is er wel de uitzondering dat als er sprake is van grote financiële risico's het opportuun wordt geacht om de aandeelhoudersrol bij de wethouder Financiën te beleggen (zie verder onder paragraaf 7.3).

Aan het begin van iedere collegeperiode worden de taken en bevoegdheden per wethouder ten aanzien van de verschillende verbonden partijen vastgesteld in een collegebesluit. In het geval verschillende beleidsinhoudelijke belangen (beleidsportefeuilles) zijn ondergebracht in een verbonden partij wordt in beginsel een coördinerende vakinhoudelijke wethouder aangewezen. Deze coördineert de (beleids)belangen intern en extern richting de verbonden partij. Er volgt expliciete besluitvorming in het college als de vakinhoudelijke wethouder en wethouder Financiën (opdrachtgever en eigenaar in één hand) dezelfde verbonden partij heeft.

7.2 De rolverdeling bij aangaan van verbonden partijen

Gemeenteraad
Bij het aangaan van een verbonden partij krijgt de gemeenteraad op verschillende momenten informatie van het college. Er is in het proces bovendien gelegenheid voor het uiten van wensen en bedenkingen vanuit de gemeenteraad.
De raad wordt conform de Wet gemeenschappelijke regelingen toestemming gevraagd om een gemeenschappelijke regeling in te stellen of te wijzigen.
De raad wordt gevraagd om in te stemmen met het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij[3] en – indien nodig – de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. De gemeenteraad ontvangt het definitieve besluit (einde uitvoeringsfase) ter informatie.

College van burgemeester en wethouders
Alle besluitvorming met betrekking tot het aangaan van een verbonden partij vindt plaats in het college. De grondslag daarvoor is artikel 160 gemeentewet. Binnen het college is de eindverantwoordelijkheid gelegd bij de vakinhoudelijke wethouder. De wethouder Financiën ziet toe op het financiële belang van de gemeente en adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over financiën, kaders en richtlijnen voor verbonden partijen.

7.3 Rolverdeling bij het beheren van verbonden partijen

Gemeenteraad
De verantwoordelijkheid van de raad ten opzichte van de gemeentelijke taken of beleidsdoelstellingen verandert niet als voor een verbonden partij wordt gekozen. De rol van de gemeenteraad is alleen niet meer op zichzelf staand. De democratische legitimatie van een verbonden partij is afkomstig van alle deelnemende partijen.

In het kader van de controlerende taak kan de raad voor verbonden partijen:
- Een raadsrapporteur instellen, die zich verdiept in hetgeen er speelt bij de verbonden partij.
- Een adviescommissie bestaande uit raadsleden instellen
- Afspraken maken over evaluatie van de verbonden partij
- Afspraken maken ten aanzien van de actieve en passieve informatieplicht van het college

[3] Indachtig het raadsbesluit van 17 september 2015, met kenmerk 15.504537, jaargang 2015 nummer 72.

De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie over verbonden partijen via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. In de paragraaf verbonden partijen wordt over alle publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke verbonden partijen gerapporteerd.
De raadscommissie van de vakinhoudelijke wethouder krijgt daarnaast mondeling of schriftelijk informatie over belangrijke besluiten en/of relevante ontwikkelingen bij de verbonden partijen.

College van burgemeester en wethouders
De wethouder Financiën heeft de systeem- en stelselverantwoordelijkheid voor verbonden partijen in de portefeuille. Het beheer van de afzonderlijke verbonden partijen ligt bij de vakinhoudelijke wethouder, tenzij dit anders is geregeld. Dit betekent dat besluitvorming omtrent de verbonden partijen, die niet op basis van het mandaat kan worden afgehandeld omdat het een majeur onderwerp is, door de vakinhoudelijke wethouder in het college wordt ingebracht.

Voor deelnemingen geldt dat de vakinhoudelijke wethouder de aandeelhoudersrol behartigt. Het is belangrijk dat de vakinhoudelijke wethouder de wethouder financiën consulteert rondom relevante (financiële) besluitvorming van de individuele deelneming, zodat beide samen het standpunt van de gemeente bepalen.

Bij deelnemingen waar de wethouder Financiën ook de vakinhoudelijke wethouder is, kan bij eventuele tegenstrijdige belangen binnen het college besloten worden tijdelijk de aandeelhoudersrol bij een andere wethouder te leggen.

7.4 De rolverdeling bij afstoting van verbonden partijen

Het college van burgemeester en wethouders
De vakinhoudelijke wethouder draagt zorg voor een zorgvuldig proces van afstoten van een verbonden partij (zie hoofdstuk 5). De wethouder financiën adviseert de vakinhoudelijke wethouder waar nodig over de (financiële) afwikkeling. Het college informeert de gemeenteraad over het afstoten van een verbonden partij.

7.5 Rol Rekenkamer
Op grond van artikel 184 van de Gemeentewet kan de Rekenkamer onderzoek doen bij verbonden partijen. De reikwijdte van deze bevoegdheid is in de wet nader uitgewerkt. Daarbij is aangegeven voor welke partijen deze bevoegdheid geldt en over welke periode de Rekenkamer onderzoek kan instellen.

C. MONITOREN, STUREN EN VERANTWOORDEN

De standaard voor beleidsnota's schrijft voor dat in onderdeel C wordt ingegaan op onderstaande verplichte onderdelen volgens het principe 'pas toe of leg uit'.

1. Indicatoren

De doelstellingen van de beleidsnota kunnen niet worden uitgedrukt in indicatoren.

2. Risico's

De nota zelf brengt geen risico's met zich mee.

3. Financiën

Deze beleidsnota heeft op zichzelf geen financiële gevolgen. Financiële afweging wordt gemaakt per verbonden partij.

4. Voortgang en verantwoording

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag wordt ingegaan op de relevante ontwikkelingen met betrekking tot het beleidsnota en de individuele verbonden partijen waar deze nota betrekking op heeft.

Deze nota zal uiterlijk vijf jaar na vaststelling worden geëvalueerd. Deze evaluatie richt zicht op de doelstellingen die in deel A zijn benoemd.

Bijlage 1 - RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

1.1 Inleiding

De grondslag voor de oprichting van en het deelnemen in een verbonden partij is gelegen in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De regels met betrekking tot de informatie in de begroting en verantwoording over verbonden partijen is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

1.2 Gemeentewet

De Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders (hierna ook: college) slechts besluit tot de oprichting van een privaatrechtelijke organisatie, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Hieruit volgt een voorkeur voor een publiekrechtelijke organisatievorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit omdat een gemeenschappelijke regeling meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

In artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet is ook vastgelegd dat een besluit tot oprichting en deelnemen niet wordt genomen, dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Voor de praktische uitwerking van dit artikel wordt verwezen naar hoofdstuk 4.
Verder regelt de gemeentewet de verhoudingen tussen het college en de raad, waaronder de plicht van het college om:

1. de raad in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het voornemen om een privaatrechtelijke organisatie op te richten
2. zich te verantwoorden richting de gemeenteraad en de informatieverplichtingen jegens de gemeenteraad.

Tevens volgt uit de Gemeentewet dat het college bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hiertoe behoort ook de besluitvorming omtrent de invulling van het aandeelhouderschap, met name het nemen van aandeelhoudersbesluiten.

1.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) volgen de wettelijke eisen die gelden voor de informatie die de gemeente Utrecht in de begroting en verantwoording geeft over verbonden partijen. Dit betreft met name de paragraaf verbonden partijen[4] die deel uitmaakt van de gemeentelijke begroting en het jaarverslag.

Een **verbonden partij** is een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het gaat hierbij om twee typen rechtspersonen:

1. publiekrechtelijke rechtspersonen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen; en
2. privaatrechtelijke rechtspersonen (vennootschappen, verenigingen en coöperaties).

---

[4] Artikel 15 BBV

1De 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:
1°.gemeenschappelijke regelingen; 2°.vennootschappen en coöperaties; 3°.stichtingen en verenigingen, en, 4°.overige verbonden partijen;

2In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
a.de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
b.het belang dat de provincie onderscheidenlijk 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.

Van een financieel belang is sprake als de gemeente middelen beschikbaar heeft gesteld die ze kwijt is wanneer de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Van een financieel belang is bijvoorbeeld sprake als de gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling en daarvoor jaarlijks een financiële bijdrage verstrekt of als de gemeente aandeelhouder is, een lening heeft verstrekt en/of een garantie heeft afgegeven. Als er alleen een subsidierelatie is, is er in de regel géén sprake van een financieel belang.

De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van stemrecht in een eigenaarsvergadering of op basis van vertegenwoordiging in het bestuur.

1.4 Wet gemeenschappelijke regelingen
De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het voor de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester mogelijk om met een - in de regel - ander overheidslichaam een gemeenschappelijke regeling te treffen ter behartiging van de belangen van de gemeente. Daarbij kan een openbaar lichaam worden ingesteld dat dan een publiekrechtelijke rechtspersoon vormt.

Voor de privaatrechtelijke verbonden partijen is er voor de gemeente beleidsruimte om juridisch, bestuurlijk of financieel keuzes te maken. Voor gemeenschappelijke regelingen is dat op sommige aspecten anders, omdat de regels over het aangaan, het beheer en het afstoten van die publiekrechtelijke verbonden partijen bepaald zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

1.5 Burgerlijk Wetboek
De regels voor oprichting en werkwijzen van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek staan voor de diverse rechtspersonen de te benoemen organen, hun taken en bevoegdheden. In de statuten van de verschillende rechtspersonen wordt het doel van de rechtspersoon en de interne organisatie verder uitgewerkt en vastgelegd. Sommige bevoegdheden liggen bij het bestuur, andere bij andere organen binnen de rechtspersoon. Er zijn wettelijke regelingen voor de verdeling van de bevoegdheden en de informatieverplichtingen tussen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, het bestuur en de Raad van Commissarissen.

Ook kent Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepalingen waar de boekhouding en financiële verslaggeving van rechtspersonen aan dienen te voldoen.

Bij het oprichten van een verbonden partij en de monitoring van verbonden partijen is daarnaast wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensbescherming, informatievoorziening en digitalisering van toepassing.