

Kadernota paragraaf E. Verbonden Partijen

Versie 2014

SAMENVATTING

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een financieel en/of een bestuurlijk belang heeft.

Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, dan wel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Van een bestuurlijk belang is sprake wanneer men zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

De gemeenteraad heeft een kader stellende en controlerende rol ten opzichte van verbonden partijen. Het aansturen van een verbonden partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering is de rol van het college. Het college dient hierover verantwoording aan de raad af te leggen.

Met het vaststellen van deze uitgangspuntennota Verbonden partijen stelt de gemeenteraad de kaders ten aanzien van verbonden partijen. Door deze kaders vast te stellen geeft de gemeenteraad richting aan de omgang met verbonden partijen.

Het doel van deze uitgangspuntennota Verbonden partijen is dan ook drieledig:

1. het verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
2. het toedelen van taken binnen de bestuurlijke (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) en ambtelijke organisatie;
3. vastleggen van procedures waarmee de raad aan haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden door verbonden partijen invulling wil geven (planning en control).

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	4
1.1 Definitie verbonden partij	4
1.2 Het belang van verbonden partijen.....	4
1.3 Doelstelling van deze kadernota	5
2 BELEIDSKADERS VERBONDEN PARTIJEN	6
2.1 Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij?	6
2.2 Criteria ten aanzien van het deelnemen in verbonden partijen.....	6
2.3 Waardering van verbonden partijen	7
2.4 Afbakening taken en bevoegdheden betrokken partijen	7
2.6 Inhoud kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad	8
3 RELEVANTE REGELGEVING VERBONDEN PARTIJEN	9
3.1 Gemeentewet.....	9
3.2 Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV).....	9
3.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).....	10
4 SOORTEN VERBONDEN PARTIJEN	11
4.1 Publiekrechtelijk verbonden partijen.....	11
4.2 Privaatrechtelijk verbonden partijen	11
4.3 PPS constructies als verbonden partijen	12

1. INLEIDING

1.1 Definitie verbonden partij

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie:

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft.

Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, dan wel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Bron: Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

Financieel belang

Er is sprake van een 'verbonden partij' als de gemeente geen verhaal mogelijkheden heeft als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld indien de partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bij leningen en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij: de gemeente behoudt juridische verhaalsmogelijkheden als de partij failliet gaat.

Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij: het gaat hier om overdrachten (subsidiës).

Bestuurlijk belang

Er is sprake van een 'verbonden partij' als een wethouder, een raadslid of een ambtenaar namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt.

Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht – de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen – is er strikt genomen géén sprake van een verbonden partij. Gemeenten kunnen zo'n recht gebruiken om ervoor te zorgen dat er kwalitatief goede bestuurders in het bestuur terechtkomen.

Gezien deze definitie van een verbonden partij, kunnen hieronder onder meer gemeenschappelijke regelingen, NV's en BV's, stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingen vallen.

1.2 Het belang van verbonden partijen

Het is vanuit bestuurlijk, beleidsmatig en financieel oogpunt van belang dat we in de begroting en de jaarstukken aandacht besteden aan derde rechtspersonen waarmee we een bestuurlijke en financiële band hebben. De relevantie wordt duidelijker als we bedenken dat verbonden partijen vaak beleid uitvoeren dat we in principe ook zelf kunnen (blijven) doen. We mandateren als het ware de verbonden partij. We blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's.

Verder is het van belang dat we inzicht hebben in de ontwikkeling van het resultaat, de financiële risico's, en hiermee samenhangend, de daaruit voor ons voortvloeiende budgettaire gevolgen.

1.3 Doelstelling van deze kadernota

Het doel is, dat we antwoord geven op de volgende vragen:

- Welke criteria gebruiken we tot het aangaan of beëindigen van, veranderingen in en het verlengen van bestuurlijke én financiële relaties met derdepartijen?
- Hoe ziet het besluitvormingstraject eruit dat we bestuurlijk doorlopen als het gaat om bovenstaande situaties?
- Hoe verhoudt de rol van het bestuur van de gemeente zich ten opzichte van het bestuur van een verbonden partij?
- Hoe en aan wie legt de verbonden partij verantwoording af?
- Op welke wijze geven we inhoud en invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad?
- Hoe gaan we om met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging in verbondenpartijen?
- Hoe richten we ons eigen beheer en de control van verbonden partijen in?

2 BELEIDSKADERS VERBONDEN PARTIJEN

De raad heeft kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering betekent dat het college "in control" moet zijn met betrekking tot de manier waarop door verbonden partijen invulling gegeven wordt aan de activiteiten en hierover rapporteert aan de gemeenteraad.

2.1 Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij?

De belangrijke uitgangspunten waaraan voldaan moet zijn vooraleer we beslissen om deel te nemen in een verbonden partij, zijn:

1. De gemeente neemt alleen deel in een partij die taken uitvoert met een publiek belang;
2. De verbonden partij dient een expliciete meerwaarde te hebben. Hieronder wordt verstaan dat er sprake dient te zijn van een financieel voordeel, een toename van de kwaliteit van de dienstverlening en een borging van de continuïteit.

De raad stelt de kaders, zowel algemene als specifieke, bij een concreet besluit tot deelname. De raad kan aangeven of en op welke wijze men tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken en geïnformeerd wil worden. (Denk bij specifieke kaders aan het meerjarig vaststellen van gemeentelijke doelen die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's).

2.2 Criteria ten aanzien van het deelnemen in verbonden partijen

Voor het deelnemen in verbonden partijen hanteren we de volgende criteria:

- Het door middel van een verbonden partij of andere gelieerde organisatie realiseren van gemeentelijk beleid biedt objectief vast te stellen doelmatigheid- en/of effectiviteitsvoordelen;
- Er mogen geen andere, dringende redenen bestaan die zich verzetten tegen het deelnemen in de verbonden partij / overige gelieerde organisatie. (Denk hierbij bijvoorbeeld aan het lopen van zeer grote financiële risico's die de economische draagkracht van de gemeente te boven gaan);
- In het afwegingsproces dient nadrukkelijk aangetoond te worden dat de gekozen rechtsvorm de voorkeur geniet;
- Het besluit mag niet in strijd zijn met het recht (juridische houdbaarheid). Dit wil onder meer zeggen dat de statuten moeten voldoen aan de wettelijke bepalingen zoals gesteld in o.a. het Burgerlijk Wetboek, dat aan de wettelijke eisen van de te volgen procedures is voldaan (b.v. goedkeuring van een hogere overheid tot oprichting van een rechtspersoon, in overeenstemming met Europese regelgeving m.b.t. mededinging- en aanbestedingsrecht enz.);
- Ten aanzien van de gekozen rechtsvorm moeten we bijzondere aandacht geven aan:
 - o mogelijkheid tot democratische controle en beïnvloeding;
 - o adequate controle en verantwoording en openbaarheid van bestuur;
 - o effectieve en doelmatige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en de betreffende organisatie.

Uittreding/beëindiging van samenwerking

Indien we voornemens zijn om de samenwerking met de Verbonden Partijen te beëindigen dan kan dit in sommige gevallen voorgelegd worden aan de raad. In het voorstel aan de raad komen dan in ieder geval de volgende onderdelen terug:

- a. Motivering: toelichting waarom we kiezen voor beëindiging van de deelname aan deze Verbonden Partij. In deze motivering komen tenminste de volgende elementen in terug: in welke mate de doelstellingen van de partij gewijzigd zijn, de wijze waarop de uitgevoerde taken opnieuw worden belegd, wettelijke verplichtingen versus zelfstandige uitvoering.
- b. Financiële consequenties. We geven een korte weergave van de financiële aspecten die verbonden zijn aan de ontvlechting.
- c. Juridische aspecten. Onder welk wettelijke regime worden de taken na uittreding namens ons uitgevoerd, stand van zaken m.b.t. mandaten rondom de uitvoering van de betreffende taken en activiteiten.

2.3 Waardering van verbonden partijen

In de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording(BBV) is aangegeven dat deelnemingen worden gewaardeerd op basis van de verkrijgingprijs. Dit betekent de aankoopprijs en niet de actuele waarde van een deelneming. Indien er aanleiding toe is kan het voorkomen dat er een herwaardering plaatsvindt tegen de dan geldende lagere actuele waarde.

2.4 Afbakening taken en bevoegdheden betrokken partijen

Bij het aangaan van een deelname moeten we heldere en eenduidige afspraken maken over de taken en bevoegdheden van alle betrokken partijen. Ondermeer moet duidelijk zijn:

- wie de gemeente vertegenwoordigt in het bestuur van een verbonden partij;
- waar de ambtelijke verantwoordelijkheid ligt voor de verbonden partij.

De afspraken leggen we verplicht vast in statuten en/of samenwerkingscontracten/ uitvoeringsovereenkomsten. De rol van de gemeentelijke functionarissen dient duidelijk te zijn en vrij van mogelijke (schijn van) belangenverstrengelingen in welke vorm dan ook.

Voor zover de betreffende gemeentelijke vertegenwoordiger (zowel bestuurlijk als ambtelijk) een vergoeding ontvangt komt deze geheel ten gunste van de gemeente.

De bevoegdheden dienen in overeenstemming te zijn met de aan de functionaris van de gemeente toebedeelde taken.

2.5 Toezicht op verbonden partijen

Bij een deelneming in een verbonden partij is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. Het college moet zich bovendien, in het kader van goed opdrachtgeverschap, verplaatsen in de positie van de verbonden partij. Op basis van die inzichten krijgt de samenwerking met de verbonden partij zo effectief en efficiënt mogelijk vorm.

De raad controleert of het college dit toezicht binnen de gestelde kaders uitvoert. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle.

Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partijen gebruiken om het college te controleren. De raad moet per verbonden partij een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle.

Toezicht vanuit de gemeente onderscheidt zich in twee vormen:

- Rechtstreeks toezicht door middel van deelname in een toezichthoudend orgaan, bv. Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht e.d. Het zitting nemen in de Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht kan een doeltreffend middel zijn om toezicht te houden op bestuurlijke participaties of overige verbonden partijen. Het staat het college echter vrij om elke vorm van toezicht te kiezen onder de eerder vermelde voorwaarde van het vermijden van belangenverstrengeling in welke vorm dan ook. Er dient bij deze vorm van toezicht gewaarborgd te zijn dat er voldoende informatie-uitwisseling bestaat tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.
- Indirect toezicht door middel van de door de gemeente van toepassing geachte control instrumenten.

2.6 Inhoud kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Om aan deze rollen invulling te kunnen geven, geven we bij de volgende ontwikkelingen informatie aan de raad door middel van begroting, tussentijdse rapportage en/of jaarrekening:

- ontwikkelingen met betrekking tot de kader stellende afspraken zullen bij de voortgangs- en verantwoordingsrapportages apart gepresenteerd worden;
- (voornemens tot) het aangaan van nieuwe verbonden partijen;
- (voornemens tot) het beëindigen van de relatie met bestaande verbonden partijen; veranderingen in de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente in een verbonden partij (w.o. ontslag/ benoeming van commissarissen, leden algemeen bestuur, of dagelijks bestuur namens de gemeente);
- wijziging van de doelstelling van een verbonden partij;
- met betrekking tot het voortbestaan en de eigenstandigheid van de verbonden partij a.g.v. fusie of integratie;
- bijstelling dividendprognose (voor deelnemingen) dan wel de gerealiseerde c.q. geraamde kosten die met deelname gemoeid zijn die in omvang ten opzichte van de in de begroting opgenomen bedragen afwijken;
- belangrijke afwijkingen van de voorgenomen c.q. gerealiseerde activiteiten en prestaties;
- nieuwe risico's met een mogelijk substantiële invloed op het weerstandsvermogen.

De wijze waarop toezicht wordt gehouden op het effectief en efficiënt realiseren van de met de deelneming beoogde doelstellingen dient onderdeel te zijn van de motivering van het besluit tot deelname. Hierbij geldt als primair uitgangspunt dat de interne beheersing de verantwoordelijkheid is van de betreffende organisatie zelf en dat deze organisatie volgens vooraf vastgestelde richtlijnen verantwoording aflegt aan haar bestuur.

3 RELEVANTE REGELGEVING VERBONDEN PARTIJEN

Bij verbonden partijen dient rekening te worden gehouden met een juridisch kader. Dit kader bestaat uit de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In dit hoofdstuk worden de gevolgen van deze wet- en regelgeving kort uitgewerkt.

3.1 Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat publieke taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn

“indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”. Dit artikel geldt zowel voor het verzelfstandigen van al bestaande taken als voor het gaan uitvoeren van nieuwe taken.

Voor gebruik van de publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet. Hiervoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de Wgr) bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.

De verbonden partijen zijn primair een aangelegenheid voor het college van burgemeester en wethouders. De juridische basis hiervoor is ook artikel 160 uit de Gemeentewet.

Hiermee is de relatie tussen gemeenteraad en verbonden partijen dezelfde als die tussen raad en college. Dit betekent dat de raad een kader stellende en controlerende rol uitoefent ten opzichte van verbonden partijen.

Het aansturen van een verbonden partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering is de rol van het college. Het college dient hierover verantwoording aan de raad af te leggen. De gemeenteraad controleert of het college deze rol goed vervult.

Publiek belang

De gemeentewet geeft als belangrijkste criterium dat de privaatrechtelijke weg slechts is toegestaan als er sprake is van het behartigen van het daarmee te dienen openbaar belang. Het begrip publiek belang wordt in de wet niet nader gedefinieerd. Gemeenten bepalen zelf wat onder het begrip ‘publiek belang’ wordt begrepen.

3.2 Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV)

In het BBV is in artikel 9, lid 2 sub f bepaald dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen.

Volgens artikel 15 van het BBV bevat de paragraaf tenminste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- c. de lijst van verbonden partijen. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - de naam en de vestigingsplaats;
 - het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;

- de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het resultaat van de verbonden partij.

3.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wgr.

De Wgr richt zich op een specifiek type samenwerking en wel die tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling.

Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

4 SOORTEN VERBONDEN PARTIJEN

Het belangrijkste onderscheid is het verschil tussen publiekrechtelijke – en privaatrechtelijke verbonden partijen. Daarnaast bestaat er nog een mengvorm, de zogenaamde Publieke Private Samenwerkingsverbanden. Hieronder wordt in het kort op de juridische verschillen ingegaan.

De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke boven privaatrechtelijke participaties. Gedachte hierachter is dat in een publiekrechtelijke participatie de openbaarheid en de controle beter zijn gewaarborgd dan in een privaatrechtelijke participatie.

4.1 Publiekrechtelijk verbonden partijen

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Zij vormen een verlengd lokaal bestuur waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat (voor sommige taken is door de wetgever verplichte samenwerking opgelegd, denk hierbij aan de veiligheidsregio en gemeenschappelijke geneeskundige dienst).

De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de 'zwaarste' en meest voorkomende vorm: deze regeling heeft – als enige – rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur (vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten), dat het dagelijks bestuur controleert.

Gemeenten kunnen aan dit openbaar lichaam in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen. In een gemeenschappelijke regeling kunnen gemeenten veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed aanwenden met de mogelijkheid van sturing aan de voorkant. Daarnaast is het een goede vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang.

Het risicoprofiel van een gemeenschappelijke regeling is hoog vanwege de financiële aansprakelijkheid. De participerende gemeenten zijn volledig financieel aansprakelijk. Bovendien is de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave.

4.2 Privaatrechtelijk verbonden partijen

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om stichtingen en vennootschappen. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding en kent een ideëel of sociaal doel, waarbij alleen aan dat doel kan worden uitgekeerd. Stichtingen kennen geen controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten is geregeld. Het risicoprofiel loopt van laag tot gemiddeld.

De gemeente is alleen financieel aansprakelijk voor de verstrekte middelen. Alhoewel de stichting formeel zelf verantwoordelijk is voor exploitatierisico's wordt vaak bij de gemeente aangeklopt als dit risico zich voordoet of als er sprake is van onvoorziene uitgaven. Bestuurders zijn slechts aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid. De gemeente Beesel heeft voor haar bestuurders een rechtsbijstandverzekering afgesloten.

Een vennootschap heeft een raad van bestuur en, afhankelijk van wat daarover in de statuten is bepaald of van de omvang van de vennootschap, een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de vergadering van aandeelhouders. Gemeenten maken vaak gebruik van vennootschappen bij nutsvoorzieningen, havenactiviteiten, cultuur en economie.

De belangrijkste reden om samen te werken met dit type verbonden partij zijn de financiële voordelen door winstdeling en dividend. Het risicoprofiel van een vennootschap ligt vaak hoger dan dat van een stichting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de aard van de activiteiten, de omvang en de autonome positie die een vennootschap vaak inneemt. Toch kan het risicoprofiel als gemiddeld worden benoemd, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld.

4.3 PPS constructies als verbonden partijen

Het Publieke Private Samenwerkingsverband (PPS) is een bijzondere vorm van een verbonden partij, omdat naast de overheid ook private partijen deelnemen. Een veel voorkomend voorbeeld van een PPS zien we in lokale gebiedsontwikkeling. Deze samenwerkingsvorm komt in verschillende variaties voor. Het risicoprofiel is op financieel gebied hoog te noemen.

De gemeente loopt risico over het ingebrachte geld en dient daarnaast rekening te houden met het private belang dat kan afwijken van de eigen doelstelling. Aan de andere kant kan sprake zijn van forse exploitatiewinsten waarin de gemeente kan meedelen.