

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Doorkiesnummer
541903

Behandeld door
M. Jaarsma

Datum
11 juni 2019

Onderwerp
Ontwerpbegroting 2020 van de Omgevingsdienst Twente

Geachte raadsleden,

Op 18 juni a.s. is er een politiek beraad over de Perspectiefnota 2019. Hierbij wordt eveneens de ontwerpbegroting 2020 van de Omgevingsdienst Twente (ODT) betrokken. Met deze brief informeren wij u over de context waarin de behandeling plaatsvindt en verwijzen wij u naar de informatie die voor u beschikbaar is.

Politiek beraad op 18 juni a.s.

Tijdens het politiek beraad over de Perspectiefnota 2019 wordt u geïnformeerd over de ontwerpbegroting 2020 van de ODT. U kunt zich hiermee een beeld vormen van eventuele bijzonderheden en u wordt voorzien van informatie op grond waarvan u eventueel een zienswijze bij de ontwerpbegroting kunt geven. Deze zienswijze kan ingebracht worden in de besluitvormende raadsvergadering van 9 juli 2019.

De context

Onlangs hebben we samen met u het proces doorlopen om te komen tot eventuele zienswijzen op de ontwerpbegrotingen van al onze gemeenschappelijke regelingen. De ontwerpbegroting van de ODT was nog niet beschikbaar. Wij hebben aangekondigd hiertoe een separaat proces te volgen. Met deze brief staan we aan het begin van dit proces.

Hoewel de ontwerpbegroting (te) laat ontvangen is, hanteren we ook voor de ODT het gebruikelijke stamien voor de behandeling zoals vastgelegd in de Kadernota Governance. Hiermee kunt u uw kaderstellende en controlerende taak uitvoeren. Er is onder andere afgesproken dat de ontwerpbegroting van gemeenschappelijke regelingen voorzien wordt van een oplegmemo, waarin een samenvatting is opgenomen met praktische informatie over feitelijkheden uit de (concept-) jaarstukken. De memo over de ontwerpbegroting van de ODT treft u aan in de bijlage van deze brief.

U hebt het wettelijke recht om over de ontwerpbegroting een zienswijze bij het dagelijks bestuur in te dienen, waarbij vervolgens het dagelijks en algemeen bestuur bepaalt wat zij met deze zienswijze doet. Tijdens de besluitvormende raadsvergadering op 9 juli 2019 is er gelegenheid te besluiten om wel of geen zienswijze in te dienen.

De planning

De planning voor de ontwerpbegroting van de ODT is als volgt:

Datum	Processtap
11 juni 2019	Het college neemt kennis van het ambtelijk memo op de ontwerp begroting en geeft toestemming voor verzending aan de raad
18 juni 2019	Politiek beraad over de Perspectiefnota 2019 inclusief de ontwerpbegroting 2020 van de ODT
9 juli 2019	Besluitvormende raadsvergadering, gelegenheid voor een zienswijze
Uiterlijk 15 juli 2019	Besluitvorming begroting gemeenschappelijke regelingen, waar de zienswijzen bij betrokken worden

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Gerritsen

Bijlagen

1. Oplegmemmo ontwerpbegroting 2020 ODT (INT-1967992)
2. Kadernota Governance (INT-1533713)

OPLEGMEMO ontwerpbegrotingen 2020

publieke verbonden partijen

Toelichting

Hierna treft u de samenvattende informatie over de concept begroting 2020.

Naam verbonden partij: Omgevingsdienst Twente

Verbonden partij	
Onderwerp	Begroting 2020
Ter behandeling in	Algemeen Bestuur
Datum	4 oktober 2019
Portefeuillehouder	A.J. Gerritsen
Ambtelijk adviseur	W. Karperien / R.B.J. Maathuis
Telefoon / mail	1912 / w.karperien@almelo.nl 1091 / r.maathuis@almelo.nl

Toelichting op de begroting, zienswijze begroting

Algemene toelichting

De Omgevingsdienst Twente (ODT) is sinds 1 januari 2019 operationeel. De omgevingsdienst biedt de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel vanuit één aanspreekpunt specialistisch advies en ondersteuning op het gebied van milieutaken, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De begrote uitgaven bedragen circa € 11,0 miljoen. In de begroting 2020 is een ontwikkelbudget opgenomen van € 130.000, als onderdeel van een totaal ontwikkelbudget van € 400.000 over de periode 2019 t/m 2021. Dit ontwikkelbudget wordt gebruikt voor verdere integratie van werkwijzen en het creëren van één cultuur. Over de besteding van dit ontwikkelbudget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd. Met het beschikbare ontwikkelbudget moet het mogelijk worden om de besparingsambitie in de uitvoering te realiseren. In de voorliggende begroting 2020 wordt nog geen inverdiend effect / besparing begroot, maar vanaf 2021 moet er jaarlijks 1% worden inverdiend oplopend tot 4% in het jaar 2024.

Naast de begrote uitgaven wordt € 110.000 toegevoegd aan de algemene reserve ter versterking van het weerstandsvermogen. De weerstandsratio (beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit) komt uit op 0,82. Dit is onder de streefwaarde van tussen de 1,0 en 1,4.

De gehanteerde verdeelsleutel van uitgaven over de deelnemers is als volgt:

- Directe uitgaven (primaire proces) op basis van ingebrachte fte's op 1-1-2019;
- Facultatieve uitgaven (primaire proces) op basis van facultatief ingebrachte fte's per 1-1-2020;
- Indirecte uitgaven (overhead) op basis van inwoneraantal per 1-1-2019.

De bijdrage van Almelo in 2020 is € 1,367 miljoen. Dit betekent een stijging van € 12.000 ten opzichte van 2019. In de jaren na 2020 wordt een verlaging van bijdrage verwacht door de hierboven genoemde besparingsambitie van de ODT. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de door Almelo voorgenomen inbreng van facultatieve taken.

	2020	2019	Vershil	Procentueel
Begroting ODT	11.090	10.773	317	2,9%
Gemeente Almelo	1.367	1.355	12	0,9%

bedragen * €1.000

Afwijkingen en bijzonderheden

De ontwerpbegroting 2020 sluit aan bij de doelstellingen en werkwijze van de ODT, maar is vrij algemeen van opzet. Dit sluit aan op startende fase waarin de omgevingsdienst zich op dit moment bevindt. Van de volgende programmabegroting wordt verwacht dat maatschappelijke effecten en de wijze waarop deze effecten worden bereikt, concreter worden benoemd. Waarbij tegelijkertijd een duidelijke verbinding wordt gelegd met de beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden uit het VTH-beleid Twente en de VTH-uitvoeringsprogramma's .

De ontwerpbegroting 2020 is nu nog vergelijkbaar met de begroting 2019, deze volgen elkaar immer snel op en uitgangspunten zijn niet veranderd. Voor de begroting 2019 heeft Almelo eerder middels een zienswijze kenbaar gemaakt de bijdrage verordening graag aangepast te zien waar het gaat om de 10% nacalculatie en heeft Almelo deelnemers opgeroepen meer (facultatieve) taken in te brengen. Hoewel de afspraak over de nacalculatie niet is aangepast, zien we wel dat meerdere deelnemers extra taken hebben ingebracht (onder andere Provincie Overijssel en Hof van Twente).

In 2018 heeft de gemeente Enschede aangegeven vooralsnog alleen het wettelijk verplichte basistakenpakket in te willen brengen bij de ODT. Dit pakket is beperkter van omvang dan het afgesproken takenpakket op basis van 'variant 4' (het milieubrede takenpakket). Enschede heeft eveneens gepleit voor een andere verdeelsleutel voor de overhead. Voorliggende ontwerpbegroting 2020 gaat uit van het eerder overeengekomen takenpakket conform variant 4 evenals de eerder vastgestelde verdeelsleutel, dit is dus niet gewijzigd ten opzichte van 2019.

Almelo is voornemens om, in aanvulling op het takenpakket op basis van variant 4, extra (facultatieve) taken in te brengen bij de ODT. Na ontvangst van het advies van de OR wordt hierover een definitief besluit genomen. In de ontwerpbegroting 2020 is vooralsnog geen rekening gehouden met de inbreng van deze extra (facultatieve) taken.

De ontwerpbegroting 2020 laat geen efficiencyvoordelen zien. Na twee jaar vanaf de start (dus ingaande vanaf het derde jaar) is sprake van een taakstelling, waarbij jaarlijks in ieder geval 1% van de exploitatie wordt inderdiend gedurende een periode van 4 jaar.

Conclusie (ambtelijk)

De ontwerpbegroting 2020 is een juiste vertaling van de afspraken die op basis van de GR Omgevingsdienst Twente zijn gemaakt. De Omgevingsdienst Twente heeft zich bij het opstellen van de begroting gebaseerd op reële uitgangspunten voor wat betreft de inschatting van verwachte kosten en opbrengsten.

GEMEENTE
ALMELO

KADERNOTA GOVERNANCE



Het wezenlijke op de agenda

Kaders voor governance verbonden partijen

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Samenwerkingsrelaties	5
1.1 Algemeen.....	5
1.2 Verbonden partijen	6
1.3 Het afwegingskader samenwerkingsrelaties.....	7
2. Governance verbonden partijen	8
2.1 Oprichtingskader	8
2.1.1 De gemeenteraad stelt kaders en oordeelt over deelname	8
2.1.2 Het college besluit tot deelname o.b.v. een afwegingskader	9
2.2 Stuur- en beheerskader	11
2.2.1 De gemeenteraad vervult een kaderstellende en controlerende rol	11
2.2.2 Het college vervult de eigenaars- en opdrachtgeversrol	13
2.2.3 Democratische legitimatie.....	15
2.3 Evaluatie- en heroverwegingskader	17
2.3.1 De gemeenteraad stelt kaders voor evaluatie en heroverweging	17
2.3.2 Het college besluit tot beëindiging of voortzetting.....	18
3. Implementatie	19
Bijlage A Afwegingskader samenwerkingsrelatie.....	20
A1. Toelichting afwegingskader	21
A2. Toelichting subsidie of overeenkomst	25
A3. Voor- en nadelen en risico's per vorm behorende bij het afwegingskader.....	24
Bijlage B Wetgeving.....	26
Bijlage C Gemeentelijke kaders	30
Bijlage D Soorten verbonden partijen	32
Bijlage E Risicobeheersing	34
Bijlage F Stuur- en beheers instrumentarium	36
Bijlage G Evaluatie- en heroverwegingskader	41
Bijlage H Basisgegevens verbonden partijen	43
Bijlage I Structuur paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarverslag.....	44

Inleiding

Aanleiding

De overheid treedt terug, de samenleving treedt in. Het zijn de inwoners, instellingen en bedrijven die steeds vaker zelf het voortouw nemen om iets te bereiken voor de samenleving. De overheid werkt samen met haar partners om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Mede door deze ontwikkeling kiezen wij als gemeente steeds vaker bewust voor een faciliterende rol waarin wij kaders en omstandigheden creëren waarbinnen inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zaken met elkaar kunnen realiseren.

Tegelijkertijd kunnen wij niet in alle gevallen volstaan met een faciliterende rol. Wanneer er sprake is van een te behartigen publiek belang willen wij als gemeente vaak invloed behouden en zal er in enkele gevallen worden overgegaan tot samenwerking in een verbonden partij. Een flink deel van de gemeentelijke middelen wordt inmiddels al via verbonden partijen ingezet.

Dit past bij onze keuze voor een regisserende rol, waarbij wij inzetten op een intensivering van de samenwerking met andere gemeenten in de regio en uitvoering van (publieke) taken door derden via zogeheten verbonden partijen. Basis hiervoor is en blijft het door de gemeenteraad in 2012 vastgestelde sourcingsbeleid. De beleidsmatige uitgangspunten zijn verwerkt in deze nota en als kader in **bijlage C** opgenomen. Een kenmerkende passage uit de kaderstelling sourcing is: “Bij het verschil maken hoort een rol van de gemeente als regisseur en als aanjager. De gemeentelijke organisatie voert alleen taken uit als anderen dat zelf niet kunnen.” De programma’s van de gemeenteraad en het college voor de jaren 2014-2018 borduren hier op voort; zij benadrukken het belang van samenwerking en zij richten zich op een rol van overheidsparticipatie, die vraagt om luisterend en dienend publiek leiderschap. Tegelijkertijd zijn we kritisch op de vorming van gemeenschappelijke regelingen vanwege de afstand tot het openbaar bestuur.

In de media duiken regelmatig berichten op over een gebrek aan democratische legitimatie bij verbonden partijen en het ontstaan van zichzelf besturende organisaties waarover de gemeente de facto nauwelijks nog wat te zeggen heeft. De nadruk lijkt te verschuiven van het bestrijden van bestuurlijke drukte naar het versterken van bestuurlijke legitimiteit. Vanwege de grote bestuurlijke, beleidsmatige en financiële belangen is inzicht in -en effectieve sturing op- deze samenwerkingsrelaties noodzakelijk.

Deze thema’s zijn in actuele dossiers (bijvoorbeeld de vorming van een intergemeentelijke bedrijfsvoeringsorganisatie en de lopende decentralisaties) en in verandertrajecten onderwerp van discussie. Wij gaan in toenemende mate samenwerken bij het realiseren van de beoogde bestuurlijke doelen. Hierdoor zal een steeds groter deel van de gemeentelijke begroting buiten de eigen organisatie worden ingezet en treden wij steeds vaker op als deelnemer in een verbonden partij en als samenwerkingspartner voor andere overheden en instellingen. De positieverschuiving van onze gemeente in de samenleving en in de lokale en regionale netwerken vraagt om een daarop toegesneden relatiemanagement op het niveau van de raad, college en ambtelijke organisatie.

Om de sturing en het beleid op deze samenwerkingsrelaties te voorzien van kaders is in 2007 de *Nota Deelnemingen* vastgesteld. Met voorliggende *Kadernota Governance* wordt hier een vervolg

aan gegeven, waarbij de eerdere uitgangspunten en instrumenten worden geactualiseerd en uitgediept om de sturing op samenwerkingsrelaties te versterken.

Doel

Met deze nota willen we de sturing op samenwerkingsrelaties en in het bijzonder verbonden partijen in de praktijk versterken. De nota dient de komende jaren als kader voor zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie.

Dit kader is een handvat voor onze organisatie om effectief sturing te geven aan -en toezicht te houden op- verbonden partijen. Een kader voor deelname aan, het oprichten van en het sturen op de verbonden partijen van de gemeente, maar ook voor het evalueren en heroverwegen van bestaande relaties, om zo te komen tot verbonden partijen die maximaal bijdragen aan de lokale bestuurlijke ambities.

Naast voorliggende kadernota waarin de kaders worden geschetst, is er de *“Uitvoeringsnota Verbonden partijen”*. Dit document is gericht op de uitvoering en vormt een handleiding voor bestuurders en de ambtelijke organisatie waarmee wij beogen helderheid te bieden over interne rollen, taken en verantwoordelijkheden.

De beleidsregels in deze kadernota worden na vaststelling door de gemeenteraad toegepast. Gelet op de dynamiek binnen het thema Governance kan er de komende jaren aanleiding zijn de nota aan te passen. Uitgangspunt is deze nota vierjaarlijks te actualiseren.

Governance

Centraal in het begrip governance staat verantwoord besturen. Goede spelregels, actieve en transparante informatievoorziening, democratische controle en checks and balances zijn hierbij van belang. Deze richten zich op het bestuur, toezicht en verantwoording zodat uiteenlopende verantwoordelijkheden en belangen op elkaar kunnen worden afgestemd. Naast het kiezen van een passende rechtsvorm speelt governance een belangrijke rol in de grip op verbonden partijen.

Governance kent een viertal aspecten:

- Sturen; kaderstellen en het geven van richting aan het realiseren van de beleidsdoelen.
- Beheersen; het stelsel van procedures en maatregelen.
- Toezicht houden; controleren en het waarborgen van de continuïteit.
- Verantwoorden; transparante informatievoorziening over de verbonden partijen en het uitgevoerde toezicht.

Bereik van deze nota

De focus van deze nota ligt op samenwerkingsrelaties in de vorm van verbonden partijen. Wat wij onder een verbonden partij verstaan wordt beschreven in hoofdstuk 1. De kaders en uitgangspunten zoals verwoord in deze nota zijn leidend voor de samenwerking met onze verbonden partijen, maar ze zijn ook grotendeels toepasbaar en daarmee behulpzaam en ondersteunend bij het vormgeven en onderhouden van andere samenwerkingsrelaties.

Bij andere samenwerkingsvormen denken we in Almelo bijvoorbeeld aan de Regionale Uitvoerings Dienst (RUD), geen verbonden partij volgens de definitie in deze nota, maar wel een samenwerkingsvorm waarbij het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap aandacht verdient.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden samenwerkingsrelaties beschreven die ons helpen onze beleidsdoelen te realiseren. Als handreiking voor een te kiezen samenwerkingsvorm voor het te realiseren doel, wordt een afwegingskader geschetst.

Hoofdstuk 2 gaat vervolgens in op specifieke samenwerkingsverbanden die zijn vormgegeven in zogenaamde verbonden partijen. Er worden kaders geboden voor het deelnemen in een verbonden partij, het sturen op een verbonden partij en het heroverwegen van een relatie met een verbonden partij. Bij deze kaders worden de rollen van de gemeenteraad en het college van B en W beschreven. Tot slot wordt in hoofdstuk 3 aangegeven hoe de nieuwe kaders worden toegepast en geborgd in de organisatie.

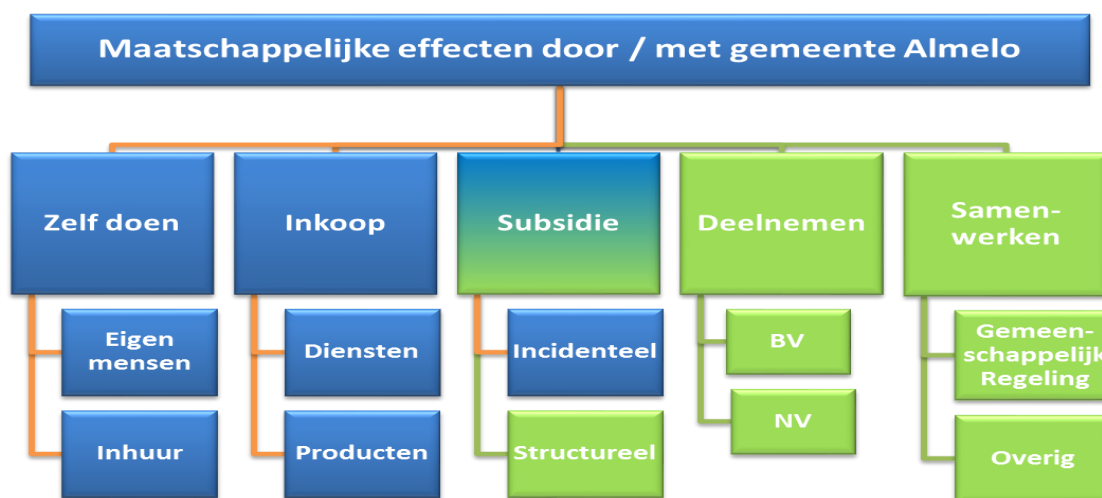
De bijlagen vormen een essentieel en integraal onderdeel van deze nota. Uit oogpunt van overzichtelijkheid zijn de inhoudelijke thema's in de bijlagen opgenomen.

1. Samenwerkingsrelaties

1.1 Algemeen

In de veranderende samenleving waarbij ook onze rol als gemeentelijke overheid verandert, zijn er verschillende manieren om taken te organiseren, zoals; zelf doen, inkoop, subsidie verlenen en samen met andere gemeenten een taak uitvoeren in een gemeenschappelijke regeling. Ongeacht de manier van uitvoeren is de gemeente verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing of opdrachtverlening en controle daarop en voor de financiële consequenties voor de eigen organisatie. In onderstaand schema wordt dit weergegeven:

Schema 1. Samenwerkingsrelaties



Groen = Samenwerkingsrelaties

De gemeente gaat alleen een samenwerkingsrelatie aan waar het gaat om activiteiten die een publiek belang betreffen. De term “publiek belang” is geen vastomlijnd begrip. Het is een begrip waarvan de inkleuring voorbehouden is aan de politiek. De overheid heeft verschillende middelen cq. instrumenten om een publiek belang te behartigen. Zij kan dit doen door middel van wet- en regelgeving. Daarnaast is het mogelijk om via een subsidie of een overeenkomst ervoor te zorgen dat continuïteit van publieke belangen blijft geborgd. De overheid kan ook met verbonden partijen die continuïteit van publieke belangen borgen. In dat geval gebruikt de overheid dus een “op afstand” geplaatste zelfstandige of verzelfstandigde organisatie om het publiek belang te behartigen. Soms schrijft de wet een verbonden partij voor, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio op basis van artikel 9 Wet Veiligheidsregio’s.

Publiek belang

In het rapport ‘Het borgen van publiek belang’ geeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan dat het antwoord op de vraag of sprake is van een publiek belang primair van politiek/ideologische aard is en daarom door de overheid (lees gemeente) zelf moet worden gegeven. In bijlage A1 wordt hier uitgebreider bij stil gestaan en als handreiking een aantal criteria genoemd.

1.2 Verbonden partijen

Wij hanteren de definitie voor verbonden partijen van het Besluit Begroting en Verantwoording ([artikel 1 BBV](#)).

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

Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij.

Een financieel belang is aan de orde als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Een financieel belang is bijvoorbeeld het aandelenbelang van de gemeente in een vennootschap. Ook het eventuele jaarlijks ontvangen dividend valt onder het financieel belang. Een financieel belang kan ook zijn; een gemeenschappelijke regeling (of andere rechtspersoon) waar een deel van de activiteiten van de gemeente is belegd en waar een verplichte financiële bijdrage van de gemeente in de exploitatie van de rechtspersoon tegenover staat (artikel 193 Gemeentewet).

Organisaties waar enkel sprake is van een financieel belang worden niet gezien als verbonden partij, deze partijen vallen onder andere gemeentelijke kaders. Voorbeeld hiervan is subsidieverstrekking: hiervoor geldt de Algemene Subsidie Verordening als kader.

Verbonden partijen waarmee de gemeente te maken krijgt zijn de privaatrechtelijke rechtspersonen zoals BV, NV, stichting, vereniging en coöperatieve vereniging (geregeld in het Burgerlijk Wetboek). Daarnaast is er de publiekrechtelijke rechtsvorm: de gemeenschappelijke regeling (geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen). Een beschrijving van deze verschillende rechtsvormen is opgenomen in **bijlage D**.

1.3 Het afwegingskader samenwerkingsrelaties

Bij de keuze om taken en activiteiten op afstand te zetten gaat het om een afweging van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. De keuzevrijheid kan worden beperkt door andere factoren bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, door een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

De keuze voor de wijze waarop wij een taak uitvoeren lijkt soms willekeurig. Het is dan geen uitdrukkelijk onderdeel van een specifiek onderzoek door bestuur of organisatie en wordt impliciet 'meegenomen' in de besluitvorming. Wij zijn echter wel verantwoordelijk voor de gemaakte keuze en de mogelijke consequenties daarvan. Het is dan ook van belang dat we voorkomen onnodige risico's te lopen op het gebied van de taakuitvoering, dat we daaraan sturing geven en dat we de beheersing van de externe samenwerkingsrelatie goed inrichten.

Om deze besluitvorming beter te faciliteren is een afwegingskader ontworpen dat de verschillende stappen in de besluitvorming inzichtelijk maakt, zie **bijlage A**. Het afwegingskader is behulpzaam bij het maken van de keuze om taken op afstand te zetten waardoor er meer systematisch wordt gekeken naar varianten-, kansen- en risicoanalyse voordat er een verbintenis wordt aangegaan met een (verbonden) partij. Deze bijlage omvat ook een uitwerking van het begrip publiek belang.

Het gaat in het afwegingskader specifiek om samenwerking met organisaties of instellingen waarmee wij een bestuurlijke en financiële band hebben, maar deze kan ook gebruikt worden voor andere samenwerkingsrelaties, zoals die in de sociale sector (ook al zal er in die gevallen vaak sprake zijn van een 'gewone' subsidierelatie).

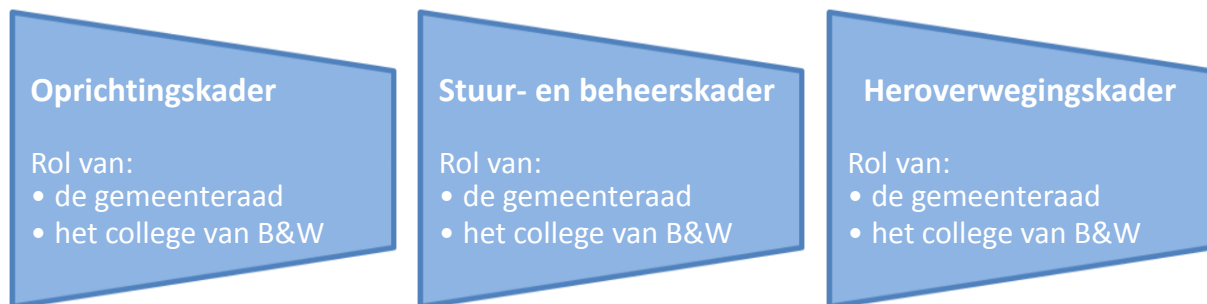
Dit afwegingskader is geen blauwdruk, waarbij toepassing ervan als vanzelf leidt tot de ideale samenwerkingsvorm. Het is wel een middel om met behulp van een aantal relevante criteria tot een afweging te komen en deze te kunnen onderbouwen. Hoewel het hierbij gaat om een aantal rationele criteria en argumenten, spelen in het afwegings- en besluitvormingsproces uiteraard ook andere factoren een rol: eerdere ervaringen met samenwerking of met de samenwerkingsrelaties, draagvlak en vertrouwen (is er een klik), toekomstverwachtingen en cultuurverschillen.

Gedurende het smeden van de samenwerking kunnen de relaties op scherp komen te staan: te weinig vertrouwen in de ander of te weinig ervaren gelijkwaardigheid. Totdat de formele overeenkomsten zijn getekend of de toetreding is geformaliseerd dient er het besef te zijn van de weg terug. In die zin moet het afwegingskader ook worden gebruikt: als handvat, niet als handboei.

2. Governance verbonden partijen

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop wij met verbonden partijen willen omgaan in drie fases. Elke fase kent haar eigen kader, namelijk een oprichtingskader, een stuur- en beheerskader en een evaluatie- heroverwegingskader. Elk kader bestaat uit een cluster van spelregels onderverdeeld naar gemeenteraad en het college.

Schema 2. Indeling kaders governance



2.1 Oprichtingskader

Wij kunnen diverse redenen hebben om een relatie met een verbonden partij aan te willen gaan. Uitgangspunt is dat een verbonden partij een expliciete meerwaarde dient te hebben. Hieronder wordt verstaan dat er sprake dient te zijn van een publiek belang, aangevuld met andere argumenten, zoals een financieel voordeel, een toename van de kwaliteit van de dienstverlening of borging van de continuïteit. Wij kiezen er bij verbonden partijen bewust voor om zelf invloed te houden omdat de activiteiten te kwetsbaar zijn om volledig uit te besteden.

2.1.1 De gemeenteraad stelt kaders en oordeelt over deelname

- I. De gemeenteraad wordt vroegtijdig betrokken bij het voornemen tot deelname aan een verbonden partij.
 - Gemeente Almelo neemt uitsluitend deel in een verbonden partij die taken uitvoert met een publiek belang.
 - De gemeenteraad oordeelt bij ieder voornemen van het college tot deelname of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente Almelo gaat uitvoeren bij het publieke belang horen.
- II. De gemeenteraad wordt vervolgens betrokken bij het afwegingsproces voor het aangaan van een relatie met een verbonden partij. **Bijlage F** geeft inzicht in de vragen die spelen bij dit afwegingsproces.
 - De gemeenteraad stelt randvoorwaarden bij een concreet initiatief tot deelname. Hierbij kan de gemeenteraad aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de gemeenteraad betrokken en geïnformeerd wil worden. De gemeenteraad kan

bijvoorbeeld aanvullende eisen stellen aan de te leveren prestaties van de verbonden partij en de rapportage hierover.

- III. De gemeenteraad oordeelt over deelname aan een verbonden partij.
- Pas nadat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven, gaat het college over tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling.
 - Pas nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt, beslist het college over deelname aan een private verbonden partij.

2.1.2 Het college besluit tot deelname o.b.v. een afwegingskader

- I. Het college maakt bij het voornemen tot deelname een afweging op onderstaande onderwerpen:
- Rechtsvorm van de verbonden partij (zie punt II).
 - Vertegenwoordiging vanuit de gemeente Almelo (zie paragraaf 2.2.2 uitgangspunt I).
 - Financiële aspecten. Zijn de financiële risico's en het verdienmodel in kaart gebracht en voldoende onderbouwd? Het verdienmodel geeft aan hoe de partij middelen verwerft en welke meerwaarde zij creëert.
 - Juridische aspecten. Voldoet de verbonden partij aan wet- en regelgeving?
- II. In het afwegingsproces dient nadrukkelijk aangetoond te worden dat de gekozen rechtsvorm de voorkeur geniet.
- De keuze voor een bepaalde rechtsvorm is niet zwart-wit. Andere zaken dan het doel c.q. de primaire taak van een verbonden partij kunnen de keuze voor een bepaalde vorm beïnvloeden, zoals fiscaliteit, wensen van andere deelnemers of een reeds bestaande situatie.
 - Het college participeert uitsluitend in privaatrechtelijke rechtsvormen indien de betreffende taak niet vanuit een publieke rechtsvorm kan worden uitgevoerd. Van belang is of het college een vergelijkbaar resultaat kan bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken. De verschillende rechtsvormen zijn terug te vinden in **bijlage D**.
 - Het college richt, conform het raadsbesluit over sourcing (Raad-1200083), geen privaatrechtelijke rechtsvorm op waarbij zij enig aandeelhouder is.
 - Ten aanzien van de gekozen rechtsvorm zal bijzondere aandacht moeten zijn voor:
 - mogelijkheid tot democratische controle en beïnvloeding;
 - adequate controle en verantwoording en openbaarheid van bestuur;
 - effectieve en doelmatige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en de betreffende organisatie.
 - Ten aanzien van de statuten zal bijzondere aandacht moeten zijn voor:
 - de vastlegging van de bevoegdheden van college en gemeenteraad;
 - het mandaat van de verbonden partij (wat wel en wat niet);
 - mogelijkheden tot uittreding en de wijze waarop deze gestalte kan krijgen;
 - het intern toezicht binnen de verbonden partij en toepassing van de Code voor goed openbaar bestuur of de branche-specifieke Code voor goed bestuur.

- III. Het college neemt niet eerder deel aan een gemeenschappelijke regeling:
- Dan nadat de gemeenteraad zijn toestemming heeft verleend.
- IV. Het college gaat niet eerder de relatie met een private verbonden partij aan:
- Dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt.
- V. Het college krijgt bij het voornemen tot deelname ondersteuning van de ambtelijke organisatie op basis van de afspraken en rolverdeling in de *Uitvoeringsnota Verbonden partijen*.

Kaders voor oprichting van een verbonden partij

- ✓ De beleidsmatige kaders van sourcing 2012 (Raad-1200083) blijven van kracht.
- ✓ Participeren in een verbonden partij dient een publiek belang.
- ✓ De gemeenteraad wordt vroegtijdig betrokken en kan specifieke randvoorwaarden stellen bij het voornemen tot deelname aan een verbonden partij.
- ✓ Het moet een aantoonbare meerwaarde hebben om een publieke taak/doelstelling via een verbonden partij te laten lopen.
- ✓ Het college motiveert het voorstel tot deelname aan een verbonden partij op basis van het afwegingskader.
- ✓ Het college neemt niet eerder deel aan een gemeenschappelijke regeling dan nadat de gemeenteraad zijn toestemming heeft verleend.
- ✓ Het college gaat niet eerder de relatie met een private verbonden partij aan dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt.

2.2 Stuur- en beheerskader

Verbonden partijen voeren vaak taken uit met een groot publiek belang en ze leveren hierbij een belangrijke bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke doelen. Het deelnemen in verbonden partijen levert naast voordelen ook inhoudelijke, financiële en bestuurlijke risico's op. Het is noodzaak om zicht te hebben op deze risico's die de realisatie van de doelstellingen binnen de gestelde kaders kan belemmeren.

De verbonden partijen van de gemeente Almelo lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's. Door jaarlijks het risicoprofiel van een verbonden partij in te schatten, zorgen we ervoor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop adequaat kan worden gereageerd.

Het risicoprofiel van een verbonden partij is gebaseerd op de actuele beleidsmatige, bestuurlijke en financiële risico's en gebeurt op basis van een risicoanalyse (zie **bijlage E**). Het stuur- en beheersinstrumentarium wordt vervolgens afgestemd op het risicoprofiel van de verbonden partij.

Hoe groter het bestuurlijk en/of financieel risico is dat wordt gelopen bij een verbonden partij, des te intensiever is de sturing op de verbonden partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van sturing en beheersing: dat van de opdrachtgever en de eigenaar. Deze verschillen worden in de *Uitvoeringsnota Verbonden partijen* toegelicht.

2.2.1 De gemeenteraad vervult een kaderstellende en controlerende rol

- I. De gemeenteraad stelt minimaal vierjaarlijks de Kadernota Governance vast.
 - Hierin staat omschreven hoe de gemeente Almelo omgaat met haar verbonden partijen.
- II. Op verzoek van de gemeenteraad kan er een (jaarlijks) overleg plaatsvinden om de sturing en beheersing op de verbonden partijen te evalueren.
 - De evaluatie betreft de werkwijze rondom risicoanalyse, risicoprofielen en bijbehorende stuur- en beheersinstrumentarium.
 - Dit overleg kan eventueel gecombineerd worden met het overleg over de zienswijzen bij de begrotingen van de verbonden partijen (zie uitgangspunt IV).
- III. De gemeenteraad stelt jaarlijks het risicoprofiel per verbonden partij vast.
 - Het risicoprofiel wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en de gemeenteraad stelt het risicoprofiel vast bij het goedkeuren van de programmabegroting.
 - Afhankelijk van het risicoprofiel heeft de gemeenteraad de beschikking over een aantal aanvullende kaderstellende en controlerende instrumenten die een meer intensieve sturing en beheersing mogelijk maken.
- IV. Om de **kaderstellende rol** in relatie tot een verbonden partij uit te voeren, beschikt de gemeenteraad (jaarlijks) over de volgende stuur- en beheersinstrumenten:

- Zienswijze bij de begroting van de verbonden partij. De gemeenteraad heeft het wettelijke recht om bij gemeenschappelijke regelingen over iedere begroting en begrotingswijziging zienswijzen bij het dagelijks bestuur in te dienen. Het is hierbij overigens vervolgens aan het dagelijks en algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling wat zij met deze zienswijze doet.
 - Paragraaf verbonden partijen. Wij zijn wettelijk verplicht om in de gemeentelijke programmabegroting een paragraaf verbonden partijen op te nemen. Het model van de paragraaf is opgenomen in **bijlage I**. Dit nieuwe model gaat ervan uit dat er een actueel overzicht verbonden partijen bestaat conform **bijlage H**.
- V. Om de **controlerende rol** in relatie tot verbonden partijen uit te voeren, maakt de gemeenteraad jaarlijks minstens gebruik van de volgende stuur- en beheersinstrumenten:
- De jaarstukken van de verbonden partij. Om bestuurlijke en ambtelijke intergemeentelijke afstemming over de jaarstukken te versterken geldt als uitgangspunt dat een 8-weken termijn van toepassing is. Dat wil zeggen dat 8 weken na verspreiding van de stukken de vergadering van het algemeen bestuur kan worden gehouden. Voor private verbonden partijen wordt gestreefd naar een termijn van 6 weken voor behandeling in de aandeelhoudersvergadering.
 - Paragraaf verbonden partijen. Wij zijn wettelijk verplicht om in de jaarstukken een paragraaf verbonden partijen op te nemen.
 - De actieve informatieplicht van het college van B en W. Bij de volgende ontwikkelingen moet terugkoppeling naar de gemeenteraad plaatsvinden:
 - wijziging van de doelstellingen en strategie van een verbonden partij.
 - veranderingen in de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente in een verbonden partij (ontslag en benoeming van commissarissen, leden van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur namens de gemeente Almelo).
 - met betrekking tot het voortbestaan van een verbonden partij.
 - (voornemens tot) het beëindigen van een relatie met een bestaande verbonden partij.
 - Bij de regievoering op verbonden partijen zijn een tweetal beginselen van toepassing om de positieve effecten van uitbesteding naar verbonden partijen niet teniet te doen met een bovenmatig zware governance-last, namelijk:
 - De mate van onze sturing is afgestemd op te bereiken beleidsmatige doelstellingen; we plegen of claimen niet meer inbreng of interventiemogelijkheden dan noodzakelijk om de overeengekomen doelstellingen te realiseren (minimum-interventiebeginsel);
 - De mate van sturing is in lijn met onze verantwoordelijkheid, de risico's en omvang van de verbonden partij (proportionaliteitsbeginsel); tevens behelst dit beginsel het tijdig aanpassen van vaardigheden en benaderingen aan veranderende omstandigheden.

In **bijlage F** is een uitgewerkt overzicht van het instrumentarium van de gemeenteraad opgenomen en wordt betekenis gegeven aan het begrip regievoering in relatie tot verbonden partijen.

2.2.2 Het college vervult de eigenaars- en opdrachtgeversrol

- I. Het college is vertegenwoordigd in het bestuur van publiekrechtelijke rechtspersonen en de aandeelhoudersvergadering van privaatrechtelijke rechtspersonen waarin zij deelneemt.
 - Het doel van vertegenwoordiging is het uitoefenen van invloed c.q. sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.
 - In een privaatrechtelijke verbonden partij vertegenwoordigt de portefeuillehouder Financiën de gemeente Almelo in de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA), tenzij de portefeuillehouder tevens beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is.
 - In een publiekrechtelijke verbonden partij vertegenwoordigt de inhoudelijk betrokken portefeuillehouder de gemeente Almelo in het algemeen bestuur (en eventueel het dagelijks bestuur). Uitzonderingen hierop worden beargumenteerd door het college van B&W genomen.
 - De portefeuillehouder die de gemeente Almelo vertegenwoordigt, legt - indien sprake is van strategische en/of bestuurlijk-gevoelige besluiten - , de besispunten voor advies voor aan het college, alvorens zeggenschapsrechten uit te oefenen. Dit past binnen het principe van collegiaal bestuur.
 - De verschillende verbonden partijen van de gemeente zijn verdeeld over de portefeuilles van de collegeleden. Ondanks deze toedeling, blijft het college als collectief verantwoordelijk voor alle verbonden partijen.
- II. Het college doet een voorstel voor een risicoprofiel in de programmabegroting.
 - Het college doet een voorstel voor een risicoprofiel per verbonden partij – gebaseerd op de jaarstukken van de partij - in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
 - Afhankelijk van het risicoprofiel heeft het college beschikking over een aantal aanvullende instrumenten voor het uitoefenen van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.
- III. Het college heeft als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen.
 - In de eigenaarsrol heeft het college zeggenschap over de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige aansturing).
 - Om de eigenaarsrol in relatie tot een verbonden partij uit te voeren, maakt het college jaarlijks minstens gebruik van de volgende planning- en controldocumenten:
 - de begroting van de GR (artikel 35 Wgr) en voor private organisatie voor zover aanwezig;
 - tussentijdse rapportages van de verbonden partij;
 - de jaarstukken van de verbonden partij.
- IV. Het college heeft als opdrachtgever de taak zicht te houden op de realisatie van prestaties binnen de met de verbonden partij afgesproken randvoorwaarden.
 - In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing).

- De rol van college als opdrachtgever wordt ingevuld via de lijnverantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Deze vak-wethouder maakt als vertegenwoordiger van de gemeente afspraken (contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden) met de verbonden partij.
- V. Het college stelt minimaal vierjaarlijks de *Uitvoeringsnota Verbonden partijen* vast, waarin is opgenomen:
- het stuur- en beheersinstrumentarium voor het college;
 - wijze waarop de bestuurders ambtelijk worden ondersteund in hun verschillende rollen met betrekking tot verbonden partijen;
 - ambtelijke overleggen over en met verbonden partijen;
 - planning voor gemeenteraad en college voortkomend uit de maatregelen die zijn gekoppeld aan het risicoprofiel.
- VI. De ondersteuning en advisering van het college op verbonden partijen door de ambtelijke organisatie is vastgelegd in het *Uitvoeringsnota Verbonden partijen*.

Kaders voor het sturen en beheersen van een verbonden partij

- ✓ Bij de regievoering op verbonden partijen zijn een tweetal beginselen van toepassing; het minimum-interventiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.
- ✓ Er vindt een risicogerichte sturing en beheersing op verbonden partijen plaats.
- ✓ Het stuur- en beheers instrumentarium is afgestemd op de belangen en verantwoordelijkheden van de gemeente en het risicoprofiel van de verbonden partij.
- ✓ De paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken bevat een toelichting op het risicoprofiel van de verbonden partij.
- ✓ De jaarstukken van de verbonden partij zijn voorzien van een oplegmemo (samenvatting) en komen tijdig beschikbaar voor de raad alvorens deze worden vastgesteld in het algemeen bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders.
- ✓ Het college informeert de gemeenteraad als de volgende ontwikkelingen zich voordoen bij verbonden partijen:
 - wijziging van de doelstellingen en strategie van een verbonden partij;
 - veranderingen in de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente in een verbonden partij (ontslag en benoeming van commissarissen, leden van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur namens de gemeente Almelo).
 - met betrekking tot het voortbestaan van een verbonden partij;
 - (voornemens tot) het beëindigen van een relatie met een bestaande verbonden partij;
 - gebeurtenissen en omstandigheden met een naar verwachting politiek-relevante impact.
- ✓ Het college zorgt met behulp van een mandaatregeling voor bestuurlijke en ambtelijke scheiding van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.

2.2.3 Democratische legitimatie

Bij gemeenschappelijke regelingen is de democratische legitimatie indirect. Doorgaans maken wethouders en soms raadsleden onderdeel uit van het algemeen bestuur. Zij moeten zich dan (individueel) verantwoorden aan hun gemeenteraad. Een min of meer “getrapte” verantwoording.

In de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) (Wgr) is de democratische controle geregeld. Enerzijds tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten en anderzijds binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur. Veelal zijn de wethouders van de deelnemende gemeenten de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Hiermee zou de controlerende taak vanuit de verschillende gemeenteraden afdoende geregeld moeten zijn, maar bij sommige gemeenschappelijke regelingen met meerdere taakvelden mist de gemeenteraad toch de directe invloed op de gemeenschappelijke regelingen.

Door de gemeenteraad in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de beleidswijzigingen en besluitvorming van een gemeenschappelijke regeling gaan we hier op een verantwoorde manier mee om.

Welke instrumenten een gemeenteraad tot zijn beschikking heeft om het bestuur van een openbaar lichaam politiek te kunnen controleren, hangt af van het soort gemeenschappelijke regeling waarbij het openbaar lichaam is ingesteld. Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan we deelnemen biedt de Wgr op hoofdlijnen het juridisch kader voor de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en bestuur van een samenwerkingsverband. Bij collegeregelingen en burgemeestersregelingen biedt de Wgr instrumenten aan de gemeenteraad en staat het de raad vrij om gebruik te maken van mogelijkheden die de Gemeentewet biedt om het college of de burgemeester te controleren. Deze instrumenten zijn o.a. :

- de inlichtingen- en verantwoordingsplicht (artikel 16 Wgr, artikel 169 en 180 Gemeentewet);
- de wijze waarop inlichtingen moeten worden verstrekt (artikel 16 lid 1 Wgr);
- de wijze waarop een algemeen bestuurslid ter verantwoording kan worden geroepen (artikel 16 lid 3);
- de bevoegdheid om ontslag te verlenen, de wijze waarop inlichtingen kunnen worden verstrekt (artikel 16 lid 5 Wgr) en
- een handvat om te controle uit te kunnen oefenen (Artikel 19 Wgr).

Indien in een gemeenschappelijke regeling meerdere beleidsvelden van de gemeente ondergebracht zijn, onderschrijven wij de werkwijze dat één of meerdere raadsleden als afgevaardigde in het algemeen bestuur (raad) van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling deelnemen, bijv. de Regioraad. Hiermee borgen we een grote betrokkenheid van de raad en wordt de democratische legitimatie versterkt. Een raadsregeling heeft de voorkeur boven een gemengde regeling. De wethouders blijven deel uitmaken van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

De desbetreffende raadsleden hebben dan meer contact met de organisatie van de gemeenschappelijke regeling. Zij worden eerder en meer uitvoerig geïnformeerd over beleidswijzigingen en hebben direct invloed via het algemeen bestuur van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. Raadsleden kunnen direct hun controlerende taak richting het

dagelijks bestuur uitoefenen en zijn in de gelegenheid om hun eigen raadsleden in de raad en/of commissie te informeren over de ontwikkelingen binnen de gemeenschappelijke regeling.

Gemeenteraadsleden hebben dus op grond van de Wgr en de Gemeentewet, maar ook op grond van een gemeenschappelijke regeling zelf, een aantal instrumenten binnen handbereik om het bestuur van een openbaar lichaam te controleren. Het is van belang dat gemeenteraadsleden bekend zijn met de mogelijkheden die zij hebben om het bestuur van een gemeenschappelijke regeling te controleren. Raadsleden moeten zich dus bewust zijn van de mogelijkheden die zij hebben (beschreven in **bijlage F**) en deze mogelijkheden zo goed mogelijk gebruiken om de democratische controle te optimaliseren en de democratische legitimatie van een samenwerkingsverband te vergroten.

Bij private ondernemingen is meer dan bij publiekrechtelijke rechtsvormen gekozen voor een grotere afstand tot het lokaal bestuur omdat beleidsmatige sturing minder gewenst is. In de toelichting op het afwegingskader (**bijlage A**) wordt dit toegelicht.

Kader voor *democratische legitimatie*

- ✓ Bij een gemeenschappelijke regeling (GR) die meerdere beleidsvelden ondergebracht, onderschrijven wij de werkwijze dat één of meerdere raadsleden als afgevaardigde in het algemeen bestuur van de desbetreffende GR deelnemen, ter versterking van de betrokkenheid van de raad en de democratische legitimatie. Collegeleden participeren in het Dagelijks Bestuur.

2.3 Evaluatie- en heroverwegingskader

De gemeente Almelo neemt deel in een groot aantal verbonden partijen op diverse beleidsvelden. Er kunnen omstandigheden zijn die om meer fundamentele evaluatie en het heroverwegen van de verbonden partij vragen. Er kan een concrete aanleiding zijn, bijvoorbeeld als overheidsingrijpen niet meer nodig is, er geen publiek belang meer is, maar bijvoorbeeld ook structureel disfunctioneren van de verbonden partij kan aanleiding zijn voor heroverweging.

Maar ook zonder directe aanleiding is het nuttig om regelmatig de relatie met de verbonden partij te evalueren. Vragen in dit verband zijn onder meer:

- Welke invloed heeft de gemeente daadwerkelijk op de samenwerkingsrelatie?
- Is zij effectief in het uitoefenen van invloed gericht op het behalen van de gemeentelijke doelstellingen en borgen van de gemeentelijke belangen?
- Is de verbonden partij zelf voldoende in control?

Om deze vragen beantwoord te krijgen evalueren we periodiek de samenwerkingsrelatie. Op het evaluatiemoment beoordeelt het college of de verbonden partij (nog steeds) effectief is in het realiseren van de publieke, gemeentelijke doelen. Het resultaat leidt mogelijk tot een formulering van nieuwe aanwijzingen en opdrachten in de richting van de samenwerkingsrelatie, of zelfs het voornemen om de samenwerking te beëindigen.

Niet alleen de fase van oprichting en beheer moet goed voorbereid worden, ook het voornemen om te beëindigen moet zorgvuldig gebeuren. Het antwoord op de vraag om al dan niet een verbonden partij te beëindigen is niettemin een politieke uitspraak. In **bijlage G** is het te hanteren evaluatie- en heroverwegingskader opgenomen.

2.3.1 De gemeenteraad stelt kaders voor evaluatie en heroverweging

- I. De gemeenteraad geeft het college opdracht om minimaal vierjaarlijks de relatie met verbonden partijen te evalueren en te heroverwegen met gebruikmaking van het kader in **bijlage G**. Dit vindt plaats gelijktijdig met de oplevering van de jaarstukken.
- II. De gemeenteraad wordt vroegtijdig betrokken bij het voornemen tot beëindiging van deelname aan een verbonden partij.
 - De gemeenteraad beoordeelt bij ieder voornemen van het college tot beëindiging of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente Almelo uitvoert het publieke belang nog dienen.
- III. De gemeenteraad wordt betrokken bij het afwegingsproces voor het beëindigen van de relatie met een verbonden partij en wordt door het college geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoeken op dit vlak.
 - De gemeenteraad betreft hierbij de door haar vastgestelde uitgangspunten.
- IV. De gemeenteraad oordeelt over het voornemen tot beëindiging van deelname aan een verbonden partij.

- Pas nadat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven, beëindigt het college deelname aan een gemeenschappelijke regeling.
- Pas nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt, beslist het college over beëindiging van deelname aan een private verbonden partij.

2.3.2 Het college besluit tot beëindiging of voortzetting

- Het college maakt bij het voornemen tot beëindiging een afweging op basis van het evaluatie- en heroverwegingskader (**bijlage G**).
- Het college rapporteert aan de raad over de uitkomsten van de afweging indien het onderzoek leidt tot een voornemen tot beëindiging of fundamentele wijziging van de relatie.
- Indien er geen publiek belang is kunnen er andere zwaarwegende redenen zijn de deelname te continueren zoals grote financiële of maatschappelijke effecten.
- Het college beëindigt de deelname aan een gemeenschappelijke regeling niet eerder dan nadat de gemeenteraad toestemming heeft verleend.
- Het college beëindigt de relatie met een private verbonden partij niet eerder dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt.

Kaders voor het evalueren- en heroverwegen van een verbonden partij

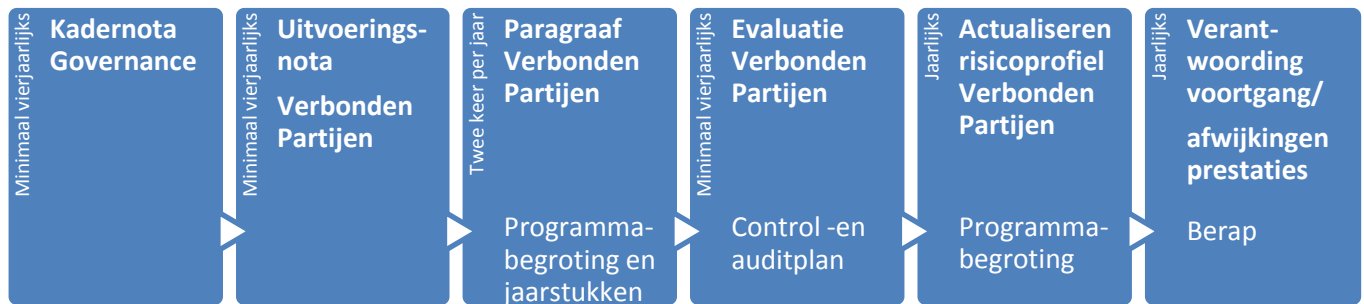
- ✓ De deelname aan verbonden partijen wordt minimaal elke vier jaar geëvalueerd gelijktijdig met de oplevering van de jaarstukken.
- ✓ Het college motiveert het voorstel tot beëindiging met gebruikmaking van het evaluatie- en heroverwegingskader.
- ✓ Voor beëindiging van deelname aan een gemeenschappelijke regeling dient de raad toestemming te verlenen aan het college.
- ✓ Voor beëindiging van deelname aan een private verbonden partij dient het college de raad eerst gelegenheid te geven om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

3. Implementatie

Na vaststelling van deze kaders (RAAD-2536), heeft de raad het college opgedragen tot implementatie van deze kaders over te gaan en deze in de planning en control cyclus te borgen.

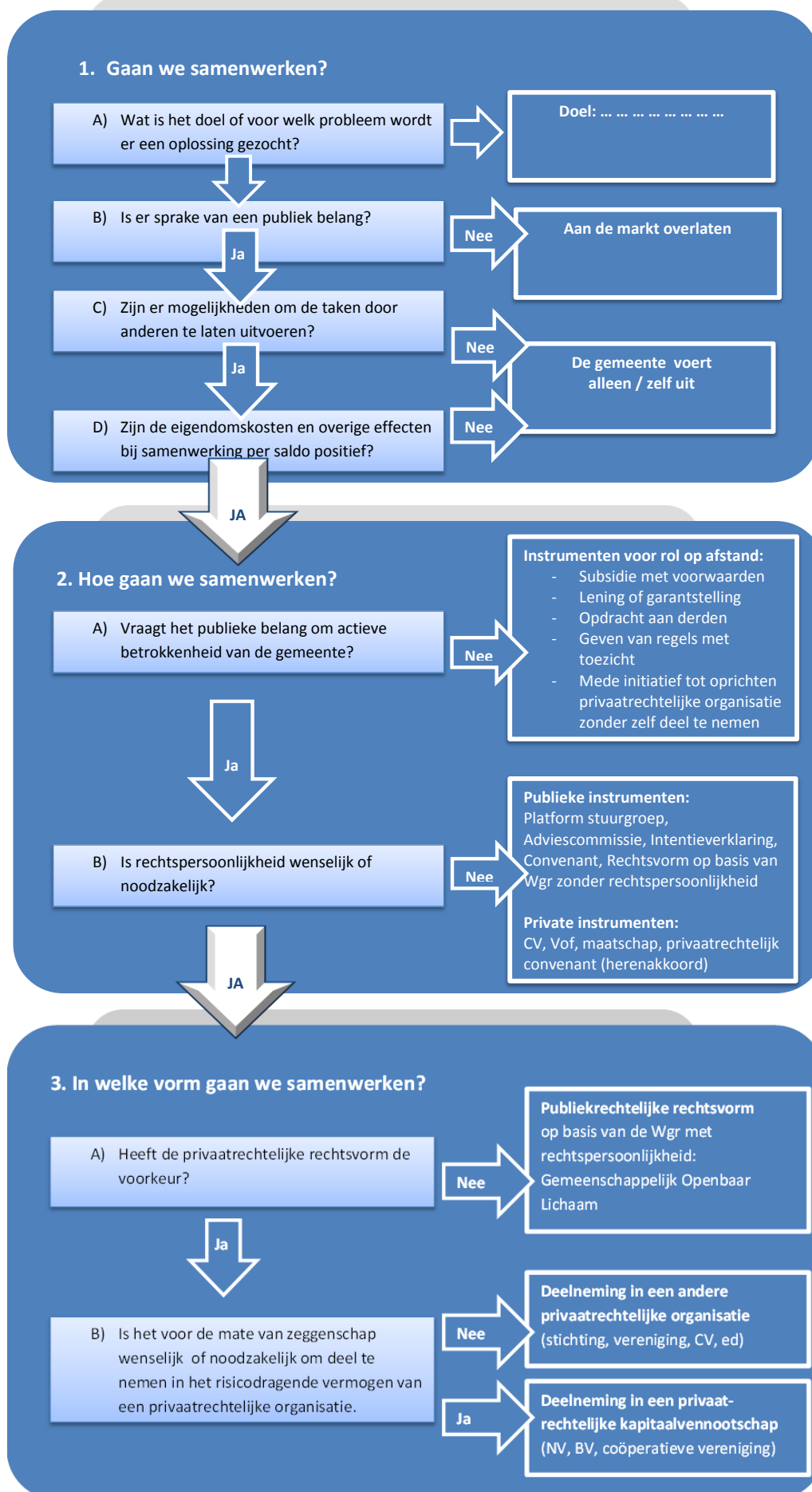
Met ingang van 2015 wordt de volgende cyclus in relatie tot governance van verbonden partijen gehanteerd.

Schema 3. Planning- en control verbonden partijen



De overige implementatiemaatregelen voortvloeiend uit deze Kadernota Governance staan in de *Uitvoeringsnota Verbonden partijen*. Het college stelt deze uitvoeringsnota, een handreiking voor het college van B en W en de ambtelijke organisatie, vast (BenW-1503936) .

Bijlage A Afwegingskader samenwerkingsrelatie



A1. Toelichting afwegingskader

1. *Gaan we samenwerken?*

A. Doel / Probleem

Wat is de aanleiding en wat is het doel? Voor welk probleem wordt een oplossing gezocht?

Het kan voorkomen dat een samenwerking wettelijk wordt opgelegd, maar in andere gevallen dient bij de beantwoording van deze vraag rekening gehouden te worden met voor- en nadelen van mogelijke samenwerking. Redenen om samen te werken kunnen de volgende zijn:

- I. Vergroten van ambitieniveau – bundelen van krachten
 - Realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan
 - Vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening
 - Meerwaarde van strategische aard en ideologische motieven
- II. Voorkomen van hinder van elkaar
 - Tegengaan ‘slopende concurrentie’
 - Afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten
- III. Efficiënter werken
 - Voorkomen dubbelwerk
 - Realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen
 - Spreiden of delen van risico's
- IV. Organisatorische voordelen
 - Professionalisering van organisatie en bestuur
 - Beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies
 - Beter bereikbaar zijn van personele, financiële en materiële middelen

B. Publiek belang

Uitgangspunt is dat de gemeente Almelo alleen participeert in een derde partij indien daarmee een publiek belang wordt gediend. In het rapport ‘Het borgen van publiek belang’ geeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan dat het antwoord op de vraag of sprake is van een publiek belang primair van politiek/ideologische aard is en daarom door de overheid (lees gemeente) zelf moet worden gegeven.

Als handreiking kunnen onderstaande criteria gehanteerd worden.

Het gaat om een publiek belang op het moment dat de activiteit:

- past binnen het beleid en/of takenpakket, zoals onder meer vastgesteld in een programmabegroting, een op dat moment geldend uitvoeringsprogramma, raadsprogramma of bijvoorbeeld verkiezingsprogramma;
- zonder bijdrage van de gemeente niet of onvoldoende van de grond komt;
- van strategisch en/of innovatief belang is, waarbij de gemeente de beschikbaarheid, de betaalbaarheid, klanttevredenheid en/of duurzaamheid voor haar inwoners wil garanderen;

- een maatschappelijk belang heeft en ook een publiek belang wordt, namelijk als de markt faalt (bijv. door monopolypositie van de aanbieder) en de marktpartijen dit niet zelf corrigeren, of daar waarde markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk niet gewenst zijn.

Wanneer het bestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, zal de gemeente niets doen en het aan de markt of andere overheden overlaten.

C. Mogelijkheden voor uitvoering door derden

Conform het in 2012 vastgestelde sourcingsbeleid dient bij de afweging tot samenwerking de vraag beantwoord te worden of er überhaupt mogelijkheden zijn om anderen de taken van de gemeente uit te laten voeren. Enerzijds gaat het om de mogelijkheden die de wet laat, anderzijds om de aanwezigheid van aanbieders.

D. Eigendomskosten en aanvullende overwegingen

Het afwegingskader behorende bij ons sourcingsbeleid stelt ook dat de eigendomskosten de vorm van de samenwerking bepalen. Het antwoord op de vraag bij welke uitvoeringsvorm de eigendomskosten het laagst zijn dient daarbij betrokken te worden. Dat wil zeggen:

- Wat zijn de productkosten?
Wat vraagt de markt en wat kost het als we het zelf doen?
- Wat zijn de transactiekosten?
Wat zijn de kosten om het opdrachtgeverschap structureel vorm en inhoud te geven? Deze worden voor een groot deel bepaald door de aard van de taak en de mate waarin de resultaten van een activiteit meetbaar zijn. Bij hoge kosten doen we het eerder zelf, dan kunnen we beter grip houden op de uitvoering van de taak.
- Wat zijn de noodzakelijke specifieke investeringen?
Dit zijn de investeringen die hun waarde verliezen als de uitvoerende partij niet langer de uitvoering doet.
- Naast de eigendomskosten kunnen er aanvullende overwegingen zijn, bijvoorbeeld:
 - gewenste flexibiliteit vanwege onzekere toekomstige ontwikkelingen;
 - beïnvloedingsmogelijkheden en mogelijkheden democratische controle;
 - hoogte van de transitiekosten (veranderkosten);
 - kosten van eventuele toekomstige beëindiging van de samenwerking;
 - effecten van gedwongen winkelnering;
 - bestuurlijke risico's verbonden aan deelname;
 - overwegingen van sociale aard: vertrouwen in de samenwerkingspartner, draagvlak, mogelijke belangenconflicten;
 - timing.

2. *Hoe gaan we samenwerken?*

A. Actieve betrokkenheid

Hier gaat het om de vraag of de gemeente een meer terughoudende rol wil innemen of dat een actieve betrokkenheid bij de uitvoering wenselijk of noodzakelijk is. Er is hier sprake van grote diversiteit aan politiek/bestuurlijke, maatschappelijk, financiële gemotiveerde afwegingen. Maar ook effectiviteits- en efficiencyoverwegingen geven richting. De afweging van de voor- en nadelen van de gemaakte keuze kan veranderen na verloop van tijd of door gewijzigde omstandigheden.

Op het moment dat de keuze leidt tot een rol op afstand bij de uitvoering van een taak, komt regelmatig de vraag aan de orde of we gaan inkopen of subsidiëren. Hier is geen standaard regel voor maar bijlage 1 kan helpen bij de keuze..

B. Rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Zowel het publiekrecht als het privaatrecht biedt mogelijkheden voor het oprichten van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

- het zelfstandig kunnen uitoefenen van rechtshandelingen;
- het kunnen aantrekken/inhuren van eigen personeel;
- de uitoefening van bevoegdheden tot het aangaan van rechtshandelingen;
- het hebben van eigen vermogen;
- het kunnen werven en bedienen van andere klanten / partijen;
- het ontwikkelen van een eigen identiteit en externe profilering;
- het kunnen hebben van eigendommen op naam.

Voorbeelden van lichamen zonder rechtspersoonlijkheid op basis van de Wgr zijn een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeente constructie en (bestuurs)convenant.

Voorbeelden van lichamen met rechtspersoonlijkheid op basis van de Wgr zijn een gemeenschappelijk openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie. Private vormen met rechtspersoonlijkheid zijn bijvoorbeeld stichtingen, verenigingen en een besloten vennootschap.

3. *In welke vorm gaan we samenwerken?*

A. Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk?

Een afweging die moet worden gemaakt is de vorm van de verbonden partij; publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij de afweging dient de gemeente zich bewust te zijn van de risico's en de voor- en nadelen van de verschillende keuzes. In **bijlage A3** wordt hiervan een overzicht gegeven per mogelijke hoofdvorm.

Over het algemeen wordt gesteld dat wanneer een taak echt op afstand gezet wordt, eerder gekozen kan worden voor een privaatrechtelijke samenwerkingsrelatie. Naarmate meer beleidsmatige en bestuurlijke invloed gewenst is, ligt een keuze voor een publiekrechtelijke organisatie voor de hand.

- Publiekrechtelijk

Een voordeel van publiekrechtelijke verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regeling, is dat er meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording, wat de transparantie vergroot. Een risico van gebrek aan slagvaardigheid, bijvoorbeeld bij een groot aantal deelnemers, wordt gezien als een nadeel van een publiekrechtelijke verbonden partij. Daarnaast is het financiële risico voor de deelnemende partijen hoog, omdat de deelnemende partijen in de meeste gevallen volledig financieel aansprakelijk zijn.

- Privaatrechtelijk

De mogelijkheid om met commerciële partijen samen te werken wordt vaak gezien als voordeel van privaatrechtelijke verbonden partijen. Hierdoor wordt namelijk specifieke kennis en ervaring aan de organisatie toegevoegd. Andere voordelen zijn de slagvaardigheid, het lage financiële risico en de beperkte aansprakelijkheid. Nadelen zijn het gebrek aan democratische controle en verantwoording en het gebrek aan bestuurlijke invloed, met name in de rol van aandeelhouder.

Voor vennootschappen (*NV*, *BV*) is in de wet geregeld dat de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) de jaarrekening vaststelt en dat zij het recht heeft om de Raad van Commissarissen (RvC) te benoemen en te ontslaan. Maar zelfs als een gemeente 100% van de aandelen van een vennootschap bezit, dan nog heeft het bestuur van de vennootschap vergaande bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid. Een voordeel van een vennootschap als verbonden partij is dat de gemeente doorgaans meedeelt in de winst en dividend ontvangt.

Een andere mogelijkheid is *de coöperatieve vereniging*, ook wel *coöperatie* genoemd. Dit is een speciale vorm van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. In tegenstelling tot de gewone vereniging mag het doel van de coöperatieve vereniging gericht zijn op geldelijk voordeel voor de leden zelf. Zij kan overeenkomsten aangaan met en voor haar leden en behartigt bepaalde zakelijke belangen van haar leden die kunnen variëren van gezamenlijk inkoop tot en met verkoop van diensten of producten. De winst mag worden uitgekeerd aan de leden.

B. Mate van zeggenschap

Bij deze stap gaat het om de vraag of het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk is deel te nemen in het 'risicodragend kapitaal' van een onderneming. Het gaat hierbij om de vraag of aan het kapitaal gekoppelde zeggenschap, dat wil zeggen via een (actief) aandeelhouderschap en de daaraan gekoppelde bevoegdheden wel of niet wenselijk of noodzakelijk is.

Belangrijk is om goed af te wegen of de risico van het nemen van een belang in een private organisatie opweegt tegen het publieke belang dat de gemeente wil dienen.

A2. Toelichting subsidie of overeenkomst

De kaders zijn gesteld, de instrumenten zijn gekozen. De vraag is, hoe worden deze ingezet in de afspraken die met organisaties worden gemaakt? Als gemeente zijn er twee belangrijke manieren om met geld invloed uit te oefenen op wat er gebeurt. Eén is via het inkopen ofwel aanbesteden van producten en diensten, de ander is via het verstrekken van subsidie. Maar wat is nu precies het één, en wat het ander? Hieronder worden de definities weergegeven van een 'overeenkomst' en een 'subsidie'. Het onderscheid tussen deze definities is relevant bij de vraag of men gebruik moet maken van een aanbesteding (civielrechtelijk), danwel een subsidierelatie (bestuursrechtelijk).

Met het onderscheid in definities wordt duidelijk welke verschillen er bestaan tussen een overeenkomst en een subsidie. Het is niet alleen juridische gezien relevant om te weten welk rechtskader van toepassing is, maar ook ten aanzien van het inkoopbeleid binnen de gemeente.

Overeenkomst (artikel 6:213 lid 1 BW)

Een overeenkomst is een meerzijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens één of meer anderen een verbintenis aangaan.

Subsidie (artikel 4:21 lid 1 Awb)

Dit is de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Keuze tussen overeenkomst en subsidie

Om te achterhalen of sprake is van een overeenkomst of een subsidie zijn met name de punten in onderstaand schema van belang om te beantwoorden in een praktijksituatie. De rijen geven puntsgewijs de verschillen tussen een overeenkomst en een subsidie weer.

Indien in een praktijksituatie meer punten uit de linker kolom 'overeenkomst' van toepassing zijn, dan is waarschijnlijk sprake van een opdracht. Zijn meer punten uit de rechterkolom 'subsidie' van toepassing? Dan zal eerder sprake zijn van een subsidie. Als sprake is van een mengeling van de punten uit beide kolommen, dan wordt in de praktijk vaak gekozen voor een subsidie. Belangrijk hierbij is dat geen enkel punt uit beide kolommen doorslaggevend kan zijn.

Overeenkomst (na opdracht)	Subsidie
Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking, in beginsel geen prestatieplicht).
Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling is in principe mogelijk. Voor de opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.	Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het 'algemeen belang', waarbij de subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de subsidieaanvrager ten behoeve van derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.
Aanbesteding gericht op het verrichten van activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving / meest scherpe en marktconforme vergoeding.	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in het algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd). NB: Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.
Initiatief bij opdrachtgever, die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.
Burgerrecht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerrechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd.	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar / beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).
Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling (tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van het eindproduct / dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan.	Als de activiteiten niet zijn uitgevoerd, dan kan een lagere subsidie worden vastgesteld of nihilvaststelling en terugvorderings-mogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook artikel 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie richting een overeenkomst gaat.
Btw verschuldigd (hierop gelden uitzonderingen). De btw-wetgeving bepaald of btw verschuldigd is.	Geen btw verschuldigd (hierop gelden uitzonderingen, zoals prijssubsidies). De btw-wetgeving bepaald of btw verschuldigd is.
In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk.	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).

A3. Voor- en nadelen en risico's per vorm behorende bij het afwegingskader

VORM	BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
GR: OPENBAAR LICHAAM	Algemeen bestuur Dagelijks bestuur Voorzitter bestuur	Jaarlijkse bijdrage bekostiging exploitatie.	Veel bestuurlijke/ beleidsmatige invloed met mogelijkheid tot sturing aan de voorkant. Uitgelezen vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang. Schaalvoordelen: inkoop, expertise en fte.	Bijdrage ten behoeve van bekostiging jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave. Bij verlies of hogere uitgaven zijn de participerende gemeenten verplicht om het verschil bij te leggen. Qua besluitvorming lange procedures en verplichte verantwoordingslijnen. Meer kans op bureaucratie.	<u>Financieel</u> Hoog, vanwege het feit dat de participerende gemeenten volledig financieel aansprakelijk zijn en de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave is. <u>Bestuurlijk/organisatorisch</u> Hoog. Afhankelijk van de gekozen GR bestaat er een regeling voor terugroeping van leden van het Algemeen of Dagelijks Bestuur: motie van wantrouwen of ontslag door de raad, art. 49 Gemeentewet. In alle gevallen bestaat er een inlichtingen- en verantwoordingsplicht.
STICHTING	Zitting in het bestuur van de stichting. In de stichtingsstatuten kan staan dat er kwaliteitsplaatsen in het bestuur voor raadsleden zijn gereserveerd.	Subsidierelatie tussen gemeente en stichting of vereniging met mogelijk aanvullende afspraken met betrekking tot: - het dekken van onvoorziene exploitatietekorten; - incidentele uitgaven als gevolg van reorganisaties; - garantiestellingen.	De financiële consequenties zijn nihil. Alleen financiële aansprakelijkheid voor verstreckte middelen. De stichting is formeel verantwoordelijk voor exploitatierisico's. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten een deel van dit risico informeel of via aanvullende afspraken dragen. Eenvoudig en goedkoop op te richten.	Een stichting heeft meestal geen buffer om exploitatie-tekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen. Per definitie kloppen zij bij gemeenten aan. Bij garantiestelling is dit risico directer. De wetgever heeft niet voorzien in een toezichtmechanisme. Er is niets formeel vastgelegd met betrekking tot de financiële informatievoorziening.	<u>Financieel</u> Laag/Gemiddeld, vanwege beperkte financiële risico's. <u>Bestuurlijk/organisatorisch</u> Laag/Gemiddeld. Bestuurders zijn alleen aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid.

VORM	BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIELE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
SUBSIDIERELATIE	Subsidieverstrekker.	Subsidierelatie	Veel beleidsmatige invloed. Subsidieverstrekking voor maatschappelijke activiteiten goede manier om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Vrij eenvoudig te realiseren (subsidiebeschikkingen op grond van verordening). Grote mogelijkheden voor beïnvloeding.	Voor de realisatie van beleid ben je afhankelijk van de subsidieontvanger. Dit vergt vooraf goede formulering van de te beleidsdoelen en de subsidiebeschikkingen. Als dit niet gebeurt, zijn effecten van de subsidie moeilijk meetbaar. Awb-procedures van toepassing, hetgeen voor enige bureaucratie zorgt (aanvraag-subsidieverleningaanvraag-subsidievaststelling)	<u>Financieel</u> Laag/gemiddeld wegens beperkte financiële risico's. <u>Bestuurlijk/organisatorisch</u> Laag / Gemiddeld. Dubbele petten als subsidie wordt verstrekt aan een stichting waarin de gemeente deelneemt. Veelal gebrek aan direct beschikbare alternatieven waardoor een afhankelijkheidsrelatie ontstaat.
VENNOOTSCHAP	Aandeelhouder Commissariaten	Aandelen (BV en NV).	De taak wordt meer op afstand geplaatst. Financiële voordelen door winstdeling en dividend. Minder vanuit de bestuurlijke rol. Meer vanuit de rol als toezichthouder betrokken bij de vennootschap.	De vaak beperkte beïnvloedingsmogelijkheid. De Raad van Bestuur heeft wettelijk veel bevoegdheden en moet primair handelen vanuit het private belang van de onderneming.	<u>Financieel</u> Gemiddeld, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld. <u>Bestuurlijk/organisatorisch</u> Gemiddeld/hoog. In maatschappelijke discussies kan de bestuurlijke relatie een belangrijke rol spelen. Gezien de grote afstand tussen gemeente en vennootschap is het moeilijker publieke doelstellingen in het oog te houden.
OVEREENKOMST/ CONVENANT	Partij bij overeenkomst/ convenant.	Hangt af van de inhoud van overeenkomst/ convenant.	Eenvoudig en flexibel. Grote mogelijkheden voor beïnvloeding.	Volgen eigen inkoopregels en Europees aanbestedingsrecht.	<u>Financieel</u> Afhankelijk van inhoud van de overeenkomst. Bij niet goed volgen aanbestedingsregels procedures van concurrenten.

Bijlage B Wetgeving

Bij verbonden partijen dient rekening te worden gehouden met een juridisch kader. Het wettelijke kader bestaat uit de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast is het Burgerlijk Wetboek op onderdelen van toepassing en dienen de staatsteunregels in acht genomen te worden.

Gemeentewet

De verbonden partijen zijn primair een aangelegenheid voor het college. De juridische basis hiervoor zijn de artikelen [160](#) en [169](#) uit de Gemeentewet. Hiermee is de relatie tussen gemeenteraad en verbonden partijen dezelfde als die tussen gemeenteraad en college. Dit betekent dat de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol uitoefent ten opzichte van verbonden partijen.

Betreffende de besluitvorming over oprichting en deelname aan verbonden partijen met uitzondering van gemeenschappelijke regelingen (zie hierna) passen we artikel 160 lid 2 Gemeentewet toe:

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

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 gemeenteraad af te leggen. De gemeenteraad controleert of het college deze rol goed vervult.

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.

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.

Betreffende de besluitvorming over oprichting en deelname aan een gemeenschappelijke regeling passen we artikel 1 lid 2 van de Wgr toe:

De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Volgens artikel 27 moet het college van B en W een register bijhouden van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. In dit register wordt in ieder geval gemeld:

- De deelnemers;
- De wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
- De bevoegdheden die bij de regeling of krachtens de regeling zijn overgedragen;
- Het adres en de plaats van vestiging;
- Of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.

- Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

De gewijzigde Wgr is per 1 januari 2015 in werking getreden. Belangrijke wijziging is dat het traject inzake vaststelling van de begroting en begrotingswijzigingen wordt aangepast om de gemeenteraden meer sturing en invloed te geven op het openbaar lichaam: het dagelijks bestuur stuurt uiterlijk voor 1 augustus de vastgestelde begroting aan Gedeputeerde Staten (art. 34 Wgr). Dit vloeit voort uit de verlengde zienswijzetermijn voor de deelnemers van zes naar acht weken (art. 35 Wgr).

Verder geldt voor gemeenschappelijke regelingen dat het dagelijks bestuur uiterlijk op 15 april van het lopende jaar de conceptbegroting en de voorlopige jaarrekening aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de integrale afweging bij de voorjaarsnota.

- Bedrijfsvoeringsorganisatie

In de Wgr is de mogelijkheid gecreëerd om een lichte vorm van samenwerking met elkaar aan te gaan door invoering van een bedrijfsvoeringorganisatie met rechtspersoonlijkheid.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld bij een zogenaamde collegeregeling waaraan uitsluitend colleges van B en W deelnemen. De regeling mag alleen worden getroffen “ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers.”

Hiermee wordt onder meer beoogd de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden te verbeteren. Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken is er behoefte ontstaan aan een nieuwe samenwerkingsvorm die net als een openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft, maar niet belast is met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De bestuursstructuur is enkelvoudig bestuur, waardoor dit de bestuurlijke drukte rondom GR's vermindert en de efficiency in de besturing kan verbeteren.

Voorbeelden van bedrijfsvoeringsterreinen waarop in een bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden samengewerkt zijn: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie,

communicatie en huisvesting (zogenaamde PIOFACH-taken). Uitvoeringstaken kunnen zijn: het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. De gedachte is dat deze taken naar hun aard, “vanwege hun beleidsneutrale karakter” niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing.

Besluit Begroting en Verantwoording (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:

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- 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;
- 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;
- 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;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Burgerlijk Wetboek

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomsten (artikelen 6:217-225 Burgerlijk Wetboek) of het oprichten van een rechtspersoon (stichting, BV, NV, artikel 2:3 BW), is het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Staatssteun

Aan een samenwerkingsverband wordt niet deelgenomen als de samenwerking onrechtmatige staatssteun oplevert. Ieder samenwerkingsverband dient daarom expliciet getoetst te worden aan de Europese regelgeving voor staatssteun. De staatssteunregels zien op ieder niet marktconform voordeel voor ondernemingen en instellingen of op een bepaalde productie uit overheidsmiddelen, waardoor de mededinging wordt vervalst en de handel wordt beïnvloed.

De financiering van rechtspersonen en andere samenwerkingsverbanden vindt dan ook plaats tegen marktconforme voorwaarden en tarieven. Het uitgangspunt hierbij is dat staatssteun slechts wordt verleend indien deze past binnen de daarvoor geldende Europese kaders. Dit is anders indien er sprake is van een subsidieverlening. Indien in een nieuwe of bestaande rechtspersoon wordt deelgenomen kan op basis van andere vergelijkbare private participaties worden beoordeeld of de gemeente marktconform meedoet of opricht.

Wet Markt en overheid

Als wij alleen dan wel in of met een samenwerkingsverband economische activiteiten uitvoeren, is de [Wet Markt en Overheid](#) van toepassing. Deze wet beoogt concurrentievervalsing door overheidsinstellingen tegen te gaan en de private markt te beschermen als de overheid zelf of via haar overheidsbedrijf economische activiteiten verricht. Hieraan is al te denken bij relatief eenvoudige activiteiten als verhuur van vastgoed of het ophalen van bedrijfsafval. Als wij economisch actief zijn dan moeten in ieder geval en ten minste de integrale kosten van de dienst of de geleverde goederen aan de afnemer in rekening worden gebracht. De Wet Markt en Overheid is complementair met de staatssteunregels.

Wet op de Vennootschapsbelasting

Activiteiten van Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen zijn momenteel alleen belast voor de vennootschapsbelasting (Vpb) indien zij een in de wet genoemde onderneming vormen ('niet belast, tenzij'). Dit uitgangspunt verandert met de op 16 september 2014 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot modernisering van de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen. Op grond van de nieuwe wettekst zijn overheidsondernemingen in beginsel belastingplichtig ('belast, tenzij'). De gewijzigde wet treedt naar verwachting per 1 januari 2016 in werking.

Bijlage C Gemeentelijke kaders

Voorliggende kadernota voor governance sluit aan op bestaande vastgestelde kaders, zoals de Nota Deelnemingen uit 2007, het in 2012 vastgestelde sourcingskader en het raadsprogramma en uitvoeringsprogramma voor de jaren 2014-2018. De beleidsmatige uitgangspunten zijn verwerkt in de Kadernota Governance. Hieronder worden de al vastgestelde kaders, inclusief beleidsmatige uitgangspunten, toegelicht.

Discussienota Deelnemingen 2007

In 2007 zijn door de gemeenteraad richtinggevende uitspraken gedaan over het beleid ten aanzien van deelnemingen in private partijen. Deze zijn verwoord in de discussienota deelnemingen (2007/14003). Kernpunt uit deze nota is dat voor deelnemingen die geen publiek belang dienen en de activiteiten door de markt kunnen worden geleverd, er permanent en actief onderzocht wordt of de betreffende deelnemingen kunnen worden afgesloten. Destijds is door de raad uitgesproken dat de deelnemingen in Twence, Crematoria Twente, Twente Milieu, Kabelbedrijf Cogas, Essent en Bank Nederlandse Gemeenten voor (gedeeltelijke) afstoting in aanmerking komen. Verder is besloten:

- Het college expliciet te machtigen actief te onderzoeken welke van de gemeentelijke deelnemingen voor eventuele (gedeeltelijke) afstoting in aanmerking komen;
- Het college te verzoeken om de gemeenteraad conform [artikel 169 Gemeentewet](#) vooraf op de hoogte te houden van de uitkomsten van de verschillende onderzoeken rekening houdend met de aangegeven aandachtspunten te weten:
 - financiële consequenties;
 - werkgelegenheid;
 - maatschappelijke effecten (voor de burger) in termen van kwaliteit dienstverlening en gevolgen voor tarieven.

Kaderstelling sourcing 2012

In 2011 zijn nieuwe beleidskaders ontwikkeld voor sourcing. Kern hiervan is dat de gemeente Almelo zich steeds meer wenst te ontwikkelen tot een regie-organisatie. Een organisatie die in verbinding met de stad werkt aan de grote opgaven van de stad; een organisatie die zelf zo min mogelijk taken uitvoert. Het collegeakkoord 2010 – 2014 stelde:

“Bij het verschil maken hoort een rol van de gemeente als regisseur en als aanjager. De gemeentelijke organisatie voert alleen taken uit als anderen dat zelf niet kunnen.”

In het raadsbesluit over sourcing van 31 januari 2012 (Raad _ 12000068) is deze koers verankerd: Sourcing is de strategie voor een meer regisserende organisatie. In het raadsbesluit is een voorkeur uitgesproken voor het uitbesteden van uitvoerende taken aan de markt en in tweede instantie aan vormen van (regionale) samenwerking. In het onderliggende adviesrapport sourcing wordt aandacht gevraagd voor een belangrijke pijler uit het governance-vraagstuk, namelijk het inrichten van professioneel opdrachtgeverschap. Geconcludeerd is dat versterking van het opdrachtgeverschap noodzakelijk is. Vooral in het uitvoeringsdeel van deze nota krijgt dit verder aandacht.

In het rapport wordt gewaarschuwd voor quasi-inbesteden. In deze situatie worden taken door een andere rechtspersoon uitgevoerd, maar blijft de gemeente als 100% eigenaar verantwoordelijk. Zij is risicodrager, maar kan slechts indirect sturing geven. Concurrentieprikkels ontbreken. Omdat dit soort constructies vaak tot sturingsproblemen leidt, zal de sturingsrelatie extra zorgvuldig ingericht moeten worden, waarbij maximale grip het uitgangspunt is. De instrumenten en mogelijkheden om grip te houden worden in dit beleidskader behandeld. Om het risico op sturingsproblemen te vermijden is als uitgangspunt geformuleerd dat de gemeente in beginsel geen rechtspersonen meer opricht waarvan zij enig aandeelhouder is.

Uitvoeringsprogramma 2014-2018

In het Uitvoeringsprogramma 2014 – 2018 wordt dit beleid gecontinueerd: er wordt verder gewerkt aan een compactere overheid waarbij op afstand zetten betekent loslaten en accepteren dat een andere partij het anders doet. Dat vraagt vertrouwen in de ander. We denken daarnaast dat we een substantieel bedrag kunnen bezuinigen door een compacte overheid te vormen waarbij we een aantal taken niet meer doen, aan anderen overdragen of anders doen. We kijken naar de mogelijkheden om de (regionale) samenwerking te vergroten waar dat meerwaarde heeft. We zijn kritisch op de vorming van gemeenschappelijke regelingen.

Raadsprogramma 2014-2018

In het raadsprogramma 2014 – 2018 staat over regionale samenwerking het volgende:

Als meer wordt besloten en uitgevoerd op regionaal niveau, kan de democratische legitimiteit onder druk komen te staan. In 2014 zal de raad hierover, en over de structuur van Netwerkstad Twente, een besluit moeten nemen. In de discussie betrekken: werken vanuit gelijkwaardigheid en niet vanuit gemeenschappelijke regelingen.

Financiële verordening gemeente Almelo 2015

De van toepassing zijnde lokale financiële regelgeving is verankerd in de Financiële Verordening van de gemeente Almelo. In artikel 22 van deze verordening is betreffende verbonden partijen opgenomen:

1. Het college draagt zorg voor een actuele lijst van verbonden partijen.
2. Van elk van de verbonden partijen wordt ten minste weergegeven het doel, het openbaar belang en de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente.
3. De paragraaf verbonden partijen bevat, naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 BBV, ook informatie betreffende:
 - a. de risico's van verbonden partijen;
 - b. relevante ontwikkelingen bij verbonden partijen, met in het bijzonder aandacht voor (voorgenomen) wijzigingen in verbonden partijen (nieuw, wijziging, beëindiging).

Bijlage D Soorten verbonden partijen

Er zijn verschillende soorten verbonden partijen. Deze soorten kunnen onderverdeeld worden in vier hoofdvormen, zoals in onderstaande tabel weergegeven. Binnen deze hoofdvormen kunnen ook weer verschillende soorten worden onderscheiden.

HOOFDVORM VERBONDEN PARTIJ	RECHTSVORM	BELANG	
		Publiek	Privaat
Stichting	privaatrechtelijk	☒	
Vennootschap (BV, NV, CV)	privaatrechtelijk	☒	
Gemeenschappelijke Regeling	publiekrechtelijk	☒	
Publiek Private Samenwerking (PPS)	privaatrechtelijk	☒	☒

Publiekrechtelijke samenwerking(svormen)

De samenwerking tussen decentrale overheden is publiekrechtelijk vooral geformaliseerd in gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit maakt samenwerking mogelijk tussen overheden op een publiekrechtelijke grondslag waardoor (onder andere) een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid ingesteld kan worden. Het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Bij de regeling worden onder meer het bestuur, de taken en de financiën vastgelegd en worden bevoegdheden aan het bestuur overgedragen om de belangen te behartigen waarvoor de regeling is aangegaan. De uitgaven van een gemeenschappelijke regeling (volgens de goedgekeurde begroting en de in de regeling vastgelegde financiële verdeelsleutel) zijn door het deelnemen aan zo'n regeling voor de gemeente verplichte uitgaven. Het betreft dus geen subsidierelatie. We kennen vijf soorten publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:

- openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter;
- gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid;
- laten uitvoeren van de gemeenschappelijke taken door een centrumgemeente;
- regeling zonder organisatorisch verband (bestuursovereenkomst);
- bedrijfsvoeringsorganisatie (zie **bijlage B**).

Omdat het gaat om taken en overgedragen bevoegdheden van de betreffende overheden zelf, dienen de bestuursfuncties in de regeling ook door die deelnemende overheden zelf vervuld te worden. De bestuursfuncties kunnen niet op afstand worden gezet zoals dat bij privaatrechtelijke rechtspersonen wel mogelijk is. De verantwoordelijke portefeuillehouder is daarmee tegelijkertijd gegeven. De portefeuillehouder wordt bij de uitoefening van de bestuurstaken in de gemeenschappelijke regeling ambtelijk ondersteund.

Privaatrechtelijke samenwerking(svormen)

Bij uitvoering van taken door privaatrechtelijke rechtspersonen gaat het in bijna alle gevallen om vennootschappen of stichtingen. De aansturing van deze relaties wordt vastgesteld bij het aangaan

er van, op basis van de noodzakelijke of wenselijke invloed en manier waarop dat het beste gerealiseerd kan worden binnen het gekozen verband. Onze invloed is gewoonlijk niet direct, bijvoorbeeld via de samenstelling van het bestuur van die rechtspersoon, geregeld.

Wij zijn zeer terughoudend bij het vervullen van bestuursfuncties in vennootschappen en stichtingen. Normaal gesproken worden geen bestuursfuncties bekleed in vennootschappen of stichtingen die door ons direct of indirect worden gesubsidieerd. Ook bij vervulling van bestuursfuncties door collegeleden op persoonlijke titel wordt terughoudendheid betracht en wordt per geval gezien of zich gemakkelijk een situatie kan voordoen met mogelijk tegenstrijdige belangen of de schijn daarvan.

We kennen de volgende soorten privaatrechtelijke samenwerkingsvormen:

- Gesubsidieerde instellingen

Gesubsidieerde instellingen (veelal stichtingen en verenigingen) staan op afstand van de gemeente. In principe doen zij een taak voor de gemeente waarvoor ze worden betaald. De gemeente heeft geen invloed op de organisaties, anders dan de inkooprelatie/subsidierelatie. Bij niet functioneren kan de subsidie worden verminderd of gestopt (conform subsidieverordening).

- BV's of NV's

Een BV of NV behoort tot de verbonden partijen als de gemeente aandeelhouder is. De daadwerkelijke zeggenschap van de gemeente over de BV of NV is afhankelijk van het percentage aandelen. Een BV of NV functioneert zelfstandig en volgt het Burgerlijk Wetboek.

Publiek Private samenwerkingen

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde, een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen. PPS kent meerdere verschijningsvormen. Het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën onderscheidt de volgende modellen, die onderling in zwaarte verschillen van een lichte PPS tot een zware PPS:

- Gemeentelijke grondexploitatie
- Bouwclaim
- Joint-venture
- Concessie
- Zelfrealisatie.

Bijlage E Risicobeheersing

De risico's die de gemeente loopt vanwege de betrokkenheid bij een verbonden partij, hangen samen met het doel en de financieringsstructuur van de samenwerking en het aandeel van de gemeente daarin. Conform de opzet van de kadernota wordt in deze bijlage onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen van deelname.

Oprichting of nieuwe deelname

In het kader van de besluitvorming over participatie in een nieuwe verbonden partij of ander samenwerkingsverband worden de doelbereikings-, politiek/bestuurlijke, juridische en financiële risico's geïnterpreteerd. Op basis van deze analyse wordt beoordeeld of de beoogde doelen van de gemeente door of in het samenwerkingsverband kunnen worden behaald en wat de mogelijke belemmeringen daarin zijn.

Daarbij is er specifiek aandacht voor factoren die samenhangen met de samenwerking met externe partijen als gevolg van verschil in (bedrijfs)cultuur, afwijkende governance-structuren en regelgeving en de inbedding in de gemeente van het opdrachtgeverschap en/of eigenaarschap.

Ook de wat verder van de specifieke samenwerkingsrelatie verwijderde risico's als gevolg van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen of veranderende regelgeving moeten inzichtelijk gemaakt worden. Het gaat hier dus uitdrukkelijk om inzicht in risico's en belemmerende factoren die mee moeten wegen in de besluitvorming over deelname aan een verbonden partij.

Risicobeheersing

De signalering van risico's, de risicoanalyses, het opstellen en beoordelen van de risicoprofielen zijn onderdeel van het continue proces van risicomanagement. Het risicomanagement in relatie tot verbonden partijen is en wordt doorontwikkeld. Stappen daarin zijn het jaarlijks actualiseren en vaststellen van het risicoprofiel in de paragraaf verbonden partijen van de jaarstukken.

Cruciaal hierin is de actieve informatievoorziening en verantwoording van zowel college van B en W als verbonden partijen richting de gemeenteraad en de betrokkenheid van de raad bij deelname en beëindiging van de relatie met verbonden partijen.

Voor verbonden partijen met een hoog risicoprofiel worden aanvullende toezichtsmaatregelen getroffen. Deze kunnen bestaan uit (begrotings)richtlijnen voor de verbonden partij, aanvullende informatie-eisen (inhoud en frequentie) of zelfs een verzoek voor een extern- of rekenkameronderzoek. Het instrumentarium zal na vaststelling van de kadernota verder worden uitgewerkt.

Leidend principe is dat de intensiteit van het gemeentelijk toezicht afgestemd wordt op de taxatie van het risicoprofiel van de verbonden partij.

Niet alle risico's verdienen aandacht van de gemeente. De factoren die hierbij een rol spelen zijn onder andere de politieke gevoeligheid, de omvang van de geldstromen via het opdrachtgeverschap, het financieel belang en de soort taak die extern wordt uitgevoerd. Voor de gemeente als opdrachtgever is het zaak grip te houden op uitvoering van de prestaties. En om afspraken over het mechanisme dat in werking treedt als afwijkingen van de door de gemeente gestelde kaders en gemaakte afspraken worden geconstateerd.

Voor de aandeelhouder zijn vooral van belang de risico's die voortvloeien uit het financieel belang in de verbonden partij en de governance-risico's. De governance-risicobeoordeling vindt vooral plaats op het moment van besluitvorming over deelname en de periodieke evaluatie van verbonden partijen.

Iedere samenwerkingsrelatie kent haar eigen, specifieke risico's. Toch zijn er risico's die vaak voorkomen en waarbij al vooraf beheersmaatregelen bedacht kunnen worden. Bekende risico's zijn:

- financiële stabiliteit / financiële problemen bij de externe relatie;
- de samenwerkingsrelatie realiseert taken, doelstellingen en prestaties onvoldoende;
- uiteenlopende belangen;
- onvoldoende sturingsmogelijkheden in het samenwerkingsverband door de organisatievorm (minderheidspositie in gemeenschappelijke regeling) of een onvoldoende op de externe partij afgestemd sturingsinstrumentarium;
- rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn bij gemeente of bij externe partij niet goed gescheiden of niet duidelijk;
- informatievoorziening en onderlinge afstemming is onvoldoende of niet tijdig;
- de betrokkenheid van de gemeente bij de samenwerking is te laag.

Leidend principe is dat de verbonden partij voldoende weerstandsvermogen heeft om tegenvallers in de operationele taakuitvoering op te kunnen vangen.

Om een betrouwbaar beeld hiervan te verwerven is een actieve informatievoorziening vanuit de externe partij noodzakelijk. Dat kan, naast de rapportage via de P&C-cyclus, bijvoorbeeld ook via informele presentaties door vertegenwoordigers van de externe relatie. Ook het tijdig en correct rapporteren van operationele risico's binnen de samenwerkingsrelatie maken hiervan deel uit. De verantwoording van verbonden partijen aan het college en de raad vindt vooral plaats met het jaarverslag en de jaarrekening van de ondernemingen, inclusief de bevindingen van de accountant hierover. Risico's inzake de kwaliteit van de verantwoording hebben vooral betrekking op de transparantie, juistheid, tijdigheid en volledigheid.

Periodieke evaluatie en heroverweging

Bij de periodieke evaluatie en heroverweging van deelname aan een verbonden partij worden vanuit risicomanagement de volgende aspecten beoordeeld:

- de omvang en de duur van de risico's die de gemeente loopt;
- eventuele aansprakelijkheid bij beëindiging of uittreding;
- is er sprake van verlies van een elementaire voorziening in of voor Almelo bij beëindiging van de activiteit;
- is er een balans tussen enerzijds het publieke belang en anderzijds het te lopen risico;
- zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente in verhouding tot de risico's die de verbonden partij met zich meebrengt;
- de kwaliteit van intern en extern toezicht (governance structuur) met specifieke aandacht voor de mogelijkheden van de gemeente om corrigerende maatregelen te treffen, vastgelegd in de (instellings)documenten (statuten), overeenkomsten of subsidievoorwaarden;
- de wenselijkheid van risicoreservering en de beschikbaarheid van eigen vermogen bij de verbonden partij voor het geval iets misgaat.

Leidend principe is dat deelname aan elke verbonden partij minimaal elke vier jaar wordt geëvalueerd.

Bijlage F Stuur- en beheers instrumentarium

De raad beschikt naast bevoegdheden over een aantal instrumenten om haar kaderstellende en controlerende taak op verbonden partijen uit te oefenen. De belangrijkste instrumenten zijn:

Beleidsvorming

De raad kan via het deelnemingen- en sourcingsbeleid kaders voor het college stellen, waarbinnen het college dient te opereren.

Onderzoekscommissie

De raad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde beleid instellen (artikel 115a Gemeentewet).

Informatie van het college of aan eigen lid algemeen bestuur

Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen is de kwaliteit van de informatie vanuit de verbonden partij en het college van doorslaggevend belang. Hiervoor gelden, naast de van toepassing zijnde artikelen 16 t/m 19 van de Wgr, de volgende afspraken:

1. Het college van B en W en elk van zijn leden zijn afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (artikel 169 Gemeentewet).
2. De raad heeft recht op transparante en ondubbelzinnige verantwoordingsdocumenten over de sturing aan verbonden partijen en het functioneren van verbonden partijen. De indirecte controle van de raad stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening.
3. Begrotingen en jaarverslagen van verbonden partijen die door het college aan de raad ter kennisname of voor het geven van een zienswijze worden voorgelegd zijn voorzien van een samenvatting waarin minimaal de aspecten opdrachtuitvoering (bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen), besturing en toezicht, financiën en risico's worden behandeld.
4. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen versterkt de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad doordat deze de verplichting bevat dat uiterlijk 15 april van het lopende jaar de algemene beleidsmatige en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. De termijn voor het geven van een zienswijze op de ontwerpbegroting wordt verlengd van zes naar acht weken. 15 april wordt ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten.
5. Het college heeft de plicht om de raad actief te informeren over verbonden partijen. Uitgangspunt is rapportage via de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarverslag, maar als de situatie daar aanleiding toe geeft ook tussentijds, zoals het na een aandeelhoudersvergadering de raad per brief te informeren over de uitkomsten van de vergadering en het actief informeren van de raad over belangrijke initiatieven en ontwikkelingen.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 van de Gemeentewet).

Om de rekenkamercommissie in staat te stellen haar onderzoek te verrichten worden:

- bij elke aanbesteding en dienstverleningsovereenkomst die de gemeente afsluit met bijvoorbeeld een zorgaanbieder respectievelijk samenwerkingsverband of centrumgemeente in de bepalingen van het contract standaard een verplichting tot medewerking aan rekenkameronderzoek is opgenomen;
- in elke gemeenschappelijke regeling of dienstverleningsovereenkomst die de gemeente afsluit wordt de bepaling opgenomen dat de rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten afzonderlijk en in samenwerking in staat worden gesteld om alle informatie te verkrijgen die voor de wettelijke uitoefening van de rekenkamer- of rekenkamercommissie taak nodig is.

Vaststelling gemeentebegroting en jaarstukken: paragraaf verbonden partijen

In de begroting en jaarstukken wordt een paragraaf verbonden partijen opgenomen. Deze paragraaf bevat een aantal gegevens over de verbonden partij (artikel 15 BBV). De raad stelt de begroting, de jaarrekening en de jaarstukken vast.

Informatieve bijeenkomst (op locatie)

De verbonden partij kan de raad rechtstreeks informeren over strategie, resultaten e.d. Denk bijvoorbeeld aan werkbezoeken aan verbonden partijen of presentaties van de verbonden partij in de raad.

Vragen aan de GR

De gemeenteraad kan zich rechtstreeks tot het DB van de GR wenden met schriftelijke vragen. Vragen dienen binnen een maand te worden beantwoord.

Gebruik van andere bronnen

Alle informatie is “gekleurd”. Daarom verdient het aanbeveling ook op andere wijze informatie in te winnen over de verbonden partij. Bijvoorbeeld uit de media, openbare onderzoeken en benchmarks en informele contacten.

Aandachtsgebieden bij kaderstelling en controle

Voor de gemeenteraad is het van belang selectief te zijn in de oordeelsvorming over (op te richten) verbonden partijen. Hierna staan de voor de raad meest relevante vragen op het vlak van opdracht, besturingsmodel en verdienmodel. Andere vragen die spelen met betrekking tot de oprichting van – of deelname aan – verbonden partijen vormen het aandachtsgebied van het college. Denk hierbij aan organisatievorm, werkwijze, ICT, kwaliteitsborging en inrichting van het accountmanagement.

Kernvragen voor oordeelsvorming door de gemeenteraad

In welke mate dragen de prestaties van de verbonden partij bij aan de geformuleerde doelstellingen c.q. maatschappelijke ambitie? Wat wordt haar opdracht?

Hoe wordt door het college zicht en toezicht gehouden? Welke formele posities en rollen gaat het college innemen in relatie tot de verbonden partij. Denk bijv. aan deelname in het dagelijks of algemeen bestuur en eigenaar- en opdrachtgeverschap, deelname aan intern toezicht van de partij (RvT of RvC)

Welk mandaat krijgt de verbonden partij?

Hoe is de omgang met andere betrokkenen / stakeholders geborgd?

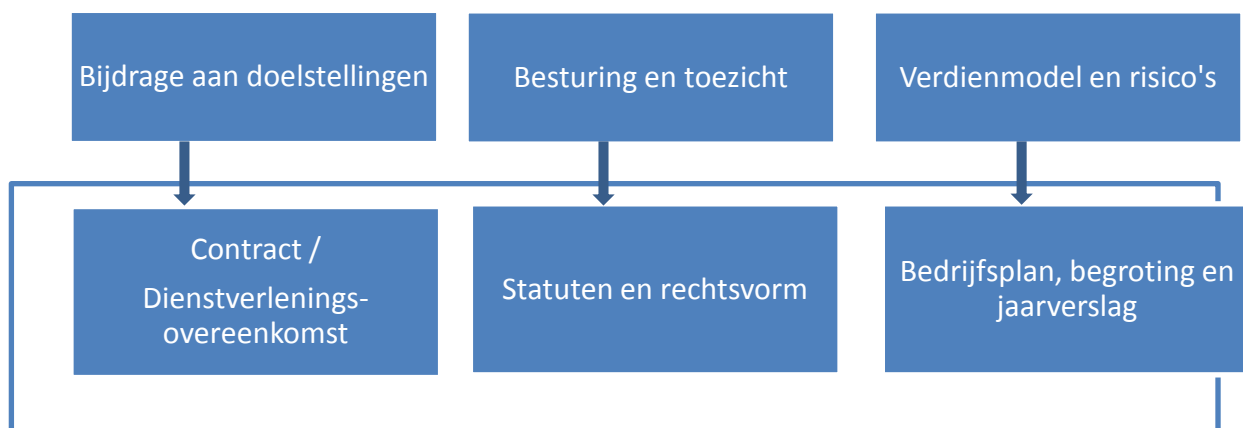
Past de juridische rechtsvorm bij het besturingsmodel van de gemeente Almelo, zoals vastgelegd in eerdere raadsbesluiten? Denk aan de kaders voor sourcing (2012) en deze kadernota Governance, maar ook het raadsakkoord en coalitie-akkoord 2014 - 2018.

Welke varianten zijn afgefallen en waarom?

Wat is het verdienmodel van de verbonden partij, de daaraan gekoppelde financiële risico's en de beheersing daarvan?

Wat zijn de (reële) verwachtingen over kostenbesparing, kwaliteitsverhoging en vermindering van kwetsbaarheid?

De invloed van de raad is het grootst voor het feitelijk aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties en bij de evaluatie en herijking daarvan. Dat is het moment voor kaderstelling.



Deze scheiding dient overigens niet altijd op te gaan. Van de verantwoordingsinformatie van de verbonden partijen wordt verwacht dat deze integraal is. Dat wil zeggen dat een koppeling gelegd wordt tussen de uitvoering van de publieke taak, de (beleids)prestaties en de daaraan verbonden kosten. Zodat de begroting en jaarverslag niet alleen gebruikt worden voor de financiële verantwoording, maar ook voor de inhoudelijke.

Regie voeren = sturen + loslaten

Aan het eind van deze bijlage over sturen en beheersen verdient het begrip regie aandacht, mede omdat het een centraal thema is in de door de raad gestelde kaders:

- Kaderstelling sourcing (2012)

De gemeente Almelo ontwikkelt zich steeds meer tot een regie-organisatie.

- Uitvoeringsprogramma 2014 -2018

Er wordt verder gewerkt aan een compactere overheid waarbij op afstand zetten betekent loslaten en accepteren dat een andere partij het anders doet. Dat vraagt vertrouwen in de ander.

Maar wat verstaan we nu onder regie voeren?

Voor het op afstand van de gemeente organiseren van taken met een publiek belang gaat het niet uitsluitend om de wijze waarop we sturen op afstand. Het gaat evengoed om het durven loslaten. Immers: taken zijn niet voor niets op afstand gezet en doordat we veelal de sturing met andere partijen moeten delen verandert de mogelijkheid van directe sturing naar vormen van meer indirecte sturing.

Ook zien we dat we bij uitbesteding en verzelfstandiging vanuit een hiërarchie-verhouding meer in een situatie van nevenschikking terecht komen, met als logisch gevolg een versterking van de horizontale relatie. Het loslaten van het direct invloed uitoefenen is ook nodig om de verbonden partij de ruimte te geven zich te bewijzen, slagvaardig en bedrijfsmatig te opereren en de kans te geven zich te ontwikkelen.



Regievoeren betekent een ander sturingsniveau: niet alles en in de breedte willen beheersen, maar wel zicht en grip op hoofdlijnen houden met het besef en de acceptatie van gedeelde invloed.

Met de nota Governance is het niet de bedoeling om de positieve effecten van uitbesteding naar verbonden partijen teniet te doen met een bovenmatig zware governance-last. Daarom zijn de volgende beginselen van toepassing:

1. De mate van onze sturing is afgestemd op te bereiken beleidsmatige doelstellingen; we plegen of claimen niet meer inbreng of interventiemogelijkheden dan noodzakelijk om de overeengekomen doelstellingen te realiseren (minimum-interventiebeginsel);
2. De mate van sturing is in lijn met onze verantwoordelijkheid en omvang van de verbonden partij (proportionaliteitsbeginsel); het tijdig aanpassen van vaardigheden en benaderingen aan veranderende omstandigheden.

Dit vraagt van raad en college een benadering van regie-voeren die zich kenmerkt door:

- kaderstelling en controle van de raad zonder op de directeursstoel van de verbonden partij plaats te nemen;
- een attitude van samenwerking op basis van betrouwbaarheid en integriteit;
- ruimte geven in de interactie met de samenwerkingspartner gericht op werkbare overeenstemming;
- het vinden van een balans op het complexe spanningsveld tussen loslaten (ondernemersvrijheid gunnen) en –uiteindelijk- als gemeente verantwoordelijk zijn;
- relatiemanagement gericht op een duurzame vertrouwensrelatie, met zo weinig mogelijk politisering van de relaties;
- erkennen van - en het kunnen omgaan met- de wederzijdse afhankelijkheid, uiteenlopende belangen en deze productief maken;
- opdrachtgeverschap van het college van B en W gebaseerd op heldere gemeentelijke doelstellingen;
- eigenaarschap van het college van B en W gebaseerd op bedrijfseconomische en strategische uitgangspunten.

Bijlage G Evaluatie- en heroverwegingskader

In- en externe ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn tot evaluatie en heroverweging van de aangegane financiële én bestuurlijke relaties. Een evaluatie of de deelname nog een bijdrage levert aan de beoogde gemeentelijke beleidsdoelstellingen vindt echter nog nauwelijks plaats.

Voor evaluatie en heroverweging wordt een toetsingskader toegepast dat hierna wordt geschetst. De uitkomst van de evaluatie kan –als mogelijke vervolgstap- aanleiding geven tot heroverweging van de bestaande relatie. Ingeval van heroverweging wordt ook aandacht besteed aan het verkoop- of uittredingsproces en de effecten van heroverweging.

Bij het evalueren en heroverwegen van deelname aan een verbonden partij, hebben wij de volgende opties:

- Onze inhoudelijke betrokkenheid/rol en financieel belang in ongewijzigde vorm continueren;
- Het financiële belang anders organiseren en daarmee ook onze inhoudelijke betrokkenheid/rol in meer of mindere mate wijzigen;
- Beëindiging deelname, opheffing of verkoop van de verbonden partij.

Aandachtsgebieden bij de evaluatie en heroverweging

- Het publieke belang

Getoetst wordt of de publieke doelstellingen worden gewaarborgd en of dit op de juiste wijze plaatsvindt. Kernvragen zijn in dit verband: sluiten de doelstellingen van de gemeente en de verbonden partij op elkaar aan? Kan een beeld van de effectiviteit van de verbonden partij worden verkregen? Zijn de belangen van de gemeente gebaat bij voortzetting van de verbonden partij? Wat zijn relevante externe ontwikkelingen en wat is hiervan de verwachte impact?

- Het functioneren van de corporate governance en passendheid van de rechtsvorm

Een beoordeling of de zeggenschapsstructuur en het intern toezicht in lijn is met de wetgeving en met de gehanteerde beleidslijn en beleidsuitgangspunten met betrekking tot de gemeentelijke vertegenwoordiging zoals uiteengezet in deze kadernota. Tevens beoordeling van de waarborgen in de organisatie van de verbonden partij voor beheersing van de primaire en ondersteunende processen en toepassing van de governance-code voor de branche. En met als laatste vraag of de rechtsvorm van de verbonden partij het meest geschikt is voor uitvoering van de betreffende taak.

- De begroting, jaarstukken en overige informatievoorziening van de verbonden partij:

Een beoordeling van de rechtmatige naleving van de gestelde eisen ten aanzien van deze stukken in de statuten en de wetgeving, zoals het BW, BBV en de Wgr.

- Waarborgen voor doelmatigheid

Een beoordeling van de wijze waarop de organisatie het publiek belang behartigt. Zijn in organisatie en werkwijze afdoende randvoorwaarden aanwezig voor een doelmatige uitvoering?

- De vormgeving van de (sturings)relatie tussen de gemeente en de verbonden partij

Een beoordeling van de vraag of de gemeente afdoende in control is, de aanvaardbaarheid van de risico's, hoe de relatie te typeren is en het functioneren van het gemeentelijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap en de onderlinge verhoudingen tussen gemeente en verbonden partij. Hierbij wordt ook de kwaliteit van de onderlinge informatievoorziening en de risico(beheersing) beoordeeld.

Daarnaast worden de bestaande afspraken en overeenkomsten met de verbonden partij beoordeeld. Zijn deze toereikend in het kader van de gewenste sturing en verantwoording?

- De effecten van een eventuele heroverweging

Een beoordeling van de effecten van heroverweging in termen van:

- financiële consequenties;
- eventuele gevolgen voor werkgelegenheid;
- maatschappelijke effecten (voor de burger) in termen van kwaliteit dienstverlening en gevolgen voor tarieven.

- Overige aandachtspunten

In de toelichting op het afwegingskader van **bijlage A1** staan onder A, B en D criteria voor het aangaan van samenwerking en uitbesteding benoemd. Deze zijn tevens bruikbaar voor de evaluatie en heroverweging van verbonden partijen.

Een heroverweging kan leiden tot continuering, beëindigen van participatie in -, opheffing van - of vervreemding van de verbonden partij. De belangrijkste omstandigheden die hiertoe aanleiding geven, zijn:

- Afwijking(en) in de realisatie van de overeengekomen activiteiten en prestaties.
- Realisatie / voltooiing van de voorgenomen activiteiten en prestaties.
- Wijziging van de doelstelling en strategische koers van de verbonden partij.
- Wijziging in het voortbestaan en de vormgeving van de verbonden partij (bijvoorbeeld als gevolg van fusie of integratie).
- Negatieve (financiële) ontwikkelingen die tot een verhoogd risico ten aanzien van het weerstandsvermogen kunnen leiden.
- Bestuurlijk-juridische risico's.
- Wijzigingen in de besturingsfilosofie van de gemeente.
- Wijzigingen in wet- en regelgeving die een negatieve invloed hebben op het aanhouden van de verbonden partij.
- Een verbonden partij is niet meer de beste mogelijkheid om de gemeentelijke doelstellingen en de voorgenomen activiteiten en prestaties uit te voeren.

Jaarlijkse oordeelsvorming

Naast de hiervoor beschreven meer fundamentele evaluatie en heroverweging wordt jaarlijks bij het ontvangen van de jaarstukken van de verbonden partij inzicht verworven in de financiële situatie van de verbonden partij, wordt een risicoprofiel opgesteld en worden actuele interne en externe ontwikkelingen beoordeeld op hun impact voor de verbonden partij en de relatie met de gemeente.

Bijlage H Basisgegevens verbonden partijen

Naam	
Vestigingsplaats	
Soort	Gemeenschappelijke regeling – Vennootschap (BV of NV) – stichting – vereniging - PPS
Partij is verbonden sinds	dd – mm - jjjj
Publiek belang	
Doel(en)	Wat is het doel van de Verbonden Partij? Bron: statuten, samenwerkingsovereenkomst, oprichtingsakte
Het publieke belang dat wordt behartigd	Wat is het publieke belang dat door de verbonden partij wordt behartigd?
Relatie met doelstellingen uit gemeentelijke programmabegroting	Aan welke programmadoelen en activiteiten levert de verbonden partij een bijdrage?
Bestuurlijk belang	
Deelnemende partijen	Wie zijn de gemeenten, publieke of private partijen in de verbonden partij? Hoe groot is de zeggenschap van Almelo en de andere deelnemende partijen?
Vertegenwoordiging	Deelname in algemeen bestuur – dagelijks bestuur – raad van toezicht – raad van commissarissen – algemene vergadering van aandeelhouders
Verantwoordelijk portefeuillehouder	Beleidsinhoudelijk: <naam portefeuillehouder> Eigenaarschap: <naam portefeuillehouder>
Financieel belang	
Belang	Omvang ingebracht aandeel in aandelenkapitaal. Toelichting: exploitatiebijdragen worden in de paragraaf verbonden partijen opgenomen.
Beïnvloedingsmogelijkheden	
Door uitoefening opdrachtgeverschap	
Door uitoefening eigenaarschap	
Beoogd jaar van evaluatie	

Bijlage I Structuur paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarverslag

A. Algemene visie en beleid m.b.t. de verbonden partijen

B. Dynamische informatie per verbonden partij

Officiële naam van de verbonden partij				
a. Ontwikkelingen in het afgelopen en komende jaar Beleidsvoornemens m.b.t. de verbonden partij				
b. Financiële kengetallen				
Bedragen x € 1.000	Ultimo jaar t-2	Ultimo jaar t-1	Ultimo jaar t	
Eigen vermogen				
Vreemd vermogen (incl. voorzieningen)				
Solvabiliteit (EV/TV)				
d. Financieel resultaat en toelichting op het resultaat				
Nb. Geleverde of te leveren prestaties staan in de programmaverantwoording van het jaarverslag cq begroting				
Bedragen x € 1.000	Ultimo jaar t-2	Ultimo jaar t-1	Ultimo jaar t	
Lasten				
Baten				
Jaarresultaat netto				
Uitkering aan gemeente				
e. Financiële bijdrage van de gemeente en overige kosten t.b.v. de verbonden partij				
Bedragen x € 1.000	Ultimo jaar t-2	Ultimo jaar t-1	Ultimo jaar t	
Bijdrage van gemeente				
Toelichting:				
h. Welke risico's loopt de gemeente?				
Beleidsmatig:				
Bestuurlijk-juridisch:				
Financieel:				
Toelichting op het risicoprofiel van de verbonden partij				

i. Financieel meerjarenperspectief (optioneel)

Voor verbonden partijen met het risicoprofiel hoog wordt het door de verbonden partij geprognoseerde meerjarenperspectief opgenomen

Bedragen x € 1.000	Jaar t+1	Jaar t+2	Jaar t+3
Geprognoseerd exploitatieresultaat			

Toelichting op het perspectief van de verbonden partij