

Nota verbonden partijen

2016 - 2020

Auteur: Karin Koemans

Afdeling: Team Bestuurszaken en Communicatie

Versienummer: 1.9

Datum: 11 februari 2016

Corsanummer: T16.02321

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 (wettelijk) kader	4
1.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	
1.1.1. Diversiteit in verbonden partijen	
1.2. Gemeentewet	
1.3. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)	
1.3.1 Wijzigingen per 1 januari 2015	
Hoofdstuk 2 Afwegingskader	7
2.1 Toetreding met stappenplan en afwegingskader	
2.2 Uittreden en/of liquidatie	
Hoofdstuk 3 Vertegenwoordiging	12
3.1 Algemeen Bestuur	
3.2 Dagelijks bestuur	
3.3 Verhouding algemeen en dagelijks bestuur	
3.4 Vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen	
3.4.1 Risico's	
3.4.2 Stichtingen en uitvoeringstaken	
3.5 Coördinerend portefeuillehouder	
Hoofdstuk 4 Governance en risicomanagement	15
4.1 Governance in de praktijk	
4.2 Planning- en controlcyclus	
4.2.1 Begroting en jaarrekening	
4.2.2 Indexeringsbrief	
4.2.3 Paragraaf verbonden partijen	
4.2.4 Rekenkamers, rekeningencommissies en accountantscontrole	
4.3 Informatie- en verantwoordingsplicht	
4.3.1 Gemeenschappelijke regelingen	
4.3.2 Private verbonden partijen	
4.4 Aanvullende instrumenten	
4.4.1 Factsheets	
4.4.2 Risicomanagement door financiële en bestuurlijke analyse	
4.4.3 Overzicht van (aanvullende) instrumenten afhankelijk van het risicoprofiel	
Bijlage 1: Uitvoeringsdocument	23
Bijlage 2: Format factsheet verbonden partijen	25
Bijlage 3: Overzicht met verbonden partijen en vertegenwoordiging	26

Inleiding

Aanleiding

In 2011 heeft de raad van Lansingerland de eerste Nota verbonden partijen vastgesteld met een looptijd tot en met 2015. De nota is gebaseerd op de aanbevelingen van het rapport 'sturen op afstand' (2010) van de rekenkamer. Elke gemeente dient over een nota te beschikken die de kaders aangeeft voor het aangaan van publieke en private samenwerkingen.

Door de wijziging van de Wet gemeenschappelijk regelingen per 1 januari 2015 is het juridisch kader veranderd voor publieke samenwerkingen. De nota 2016 - 2020 is een actualisatie van de eerste nota en is verrijkt met de opgedane ervaringen van de afgelopen jaren.

Deze nota verbonden partijen geeft ook een antwoord op de algemene vragen uit het interpellatiedebat (oktober 2015) over verbonden partijen. De toegezegde externe notitie in dit debat gaat in op de specifieke vragen en de constructie van een publiek-private samenwerking (PPS) en is aanvullend op deze nota verbonden partijen.¹

Beleidskader

Verbonden partijen zijn alle vennootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties en gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Lansingerland een bestuurlijk én een financieel belang² heeft om (beleids)doelen van de gemeente te realiseren.

Als de gemeente de uitvoering van een publieke taak op afstand zet, is (volledige) directe invloed en sturing door de gemeente niet meer van toepassing. Aan de andere kant zijn verbonden partijen samenwerkingsverbanden die institutioneel en beleidsmatig geworteld zijn in de (deelnemende) gemeenten en ontleen daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie. Dit maakt het omgaan met verbonden partijen complex. Het is een andere manier van besturen. Daarom hebben we in de nota een hoofdstuk governance opgenomen waarin we de beschikbare mogelijkheden en (extra) instrumenten om bestuurlijk en ambtelijk invulling te geven aan '(be)sturen op afstand' te beschrijven.

We houden in de nota rekening met de verschillen in verbonden partijen die gevolgen hebben voor de mate van beïnvloeding vanuit de gemeente (stemverhoudingen/verschillende type partners). Ook kan het financiële of maatschappelijke belang van gemeente (de uitvoering is van directe invloed op inwoners en bedrijven) om sterkere betrokkenheid bij de uitvoering en realisatie van de doelstellingen van een verbonden partij vragen. Dit vraagt om maatwerk bij de inrichting van de governance van elke afzonderlijke verbonden partij. We introduceren een risicoprofiel die we opstellen met behulp van een financiële en bestuurlijke risicoanalyse.

Leeswijzer

Deze nota geeft in de eerste plaats inzicht in het (wettelijk) kader. Vervolgens geeft het afwegingskader een handvat voor het toe- en uittreden bij verbonden partijen. Daarna gaat de nota in op de vertegenwoordiging in verbonden partijen. Vervolgens besteedt de nota aandacht aan de spelregels voor governance en het uitvoeren van risicomanagement met de bestaande (wettelijke) instrumenten van informatievoorziening en aanvullende mogelijkheden om bij te dragen aan de kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol van de raad.

¹ In de brief van 1 december 2015 (U15.17180) hebben wij de raad over de relatie tussen de nota verbonden partijen en de externe notitie geïnformeerd.

² De volledige definitie is opgenomen onder hoofdstuk 1.1.

Hoofdstuk 1 (Wettelijk) kader

Bij verbonden partijen geldt een juridisch kader. Dit kader bestaat uit het Besluit Begroting en Verantwoording, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Hieronder geven we een korte omschrijving van een aantal artikelen. De meest relevante artikelen van deze wet- en regelgeving staan in bijlage 2 van deze nota bij elkaar.

1.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het begrip verbonden partij is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (Art 1 lid 1). In deze nota hanteren we de definitie uit de BBV.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang verstaan we: 'een zetel in het bestuur van een participatie of het hebben van stemrecht'. Met een financieel belang bedoelen we dat 'de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als bij financiële problemen de verbonden partij deze kan verhalen op de gemeente'.

Er is dus geen sprake van een verbonden partij bij andere samenwerkingsafspraken, zoals convenanten en subsidieverlening. De gemeente heeft namelijk geen bestuurlijk belang in de gesubsidieerde instelling in de vorm van zeggenschap via een bestuurlijke vertegenwoordiging en/of stemrecht.

1.1.1 Diversiteit in verbonden partijen

Verbonden partijen zijn dus alle vennootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties en gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Lansingerland een bestuurlijk en een financieel belang heeft. De diversiteit (aan maatschappelijke doelstellingen) en daarmee de intensiteit van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden verschilt echter sterk. Een vennootschap heeft bijvoorbeeld een andere wijze van besturen ("governance") dan een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten. Ook binnen de soort verbonden partij bestaan er verschillen. De vennootschappen als Dunea en Eneco richten zich op een uitvoeringstaak, de zogenaamde nutsvoorzieningen. De statutaire verhouding met iedere vennootschap is per definitie uniek.

De meeste verbonden partijen van de gemeente Lansingerland zijn gemeenschappelijke regelingen. Ook deze verschillen sterk in taken, uitgangspunten en vormgeving. Zo bestaat er de verplichte samenwerking voor veiligheid (VRR) en openbare gezondheid (GGD), zijn er uitvoerende taken (SVHW) belegd en vindt er gebiedsontwikkeling plaats (Bleizo, Hoefweg, Groenzoom tot 1-1-2016) en regionale ontwikkeling (MRDH en recreatieschap Rottemeren). Ook kan een gemeenschappelijke regeling generieke taken (zoals milieu bij de DCMR) voor alle gemeenten uitvoeren en tegelijkertijd specifieke taken voor één gemeente. Deze worden dan bijvoorbeeld in een aparte dienstverleningsovereenkomst afgesproken.

1.2 Gemeentewet

In de gemeentewet (artikel 160) staat dat 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 ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

De Gemeentewet spreekt dus de voorkeur uit voor publiekrechtelijke rechtsvormen boven privaatrechtelijke rechtsvormen. Daarvoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de Wgr) bepaalde waarborgen zijn opgenomen bij publieke samenwerking voor het gebruik van bevoegdheden,

besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.

In het volgende hoofdstuk staat het afwegingskader. Het stappenplan en de afwegingsvragen dienen daarbij als handvat om tot een gemotiveerde keuze te kunnen komen. Door de wijziging van de gemeentewet per 1-2-2016 is er geen verplichte goedkeuring meer nodig van Gedeputeerde staten bij het aangaan van privaatrechtelijke rechtsvormen.

1.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wgr. De Wgr richt zich op de samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Gemeenten (en ook provincies en waterschappen of combinaties hiervan) kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). Het Gemeenschappelijk openbaar lichaam is de zwaarste samenwerkingsvorm die in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen is opgenomen. In deze vorm richten bestuursorganen van verschillende gemeenten een nieuw openbaar lichaam op met rechtspersoonlijkheid. Het openbaar lichaam oefent de overgedragen bevoegdheden op eigen naam en verantwoordelijkheid uit.

Het gaat hierbij om de uitvoering van bevoegdheden door bestuursorganen (burgemeester, college, raad). Dus niet de rechtspersoon gemeente, maar de bestuursorganen zijn deelnemer aan de regeling en ondertekenen de regeling, voor zover het hun bevoegdheid betreft. Er zijn vier typen regelingen:

- Raadsregeling: regeling tussen raden (raadsbevoegdheden), kaderstellend
- Collegeregeling: regeling tussen colleges (collegebevoegdheden), uitvoeringstaken
- Burgemeestersregeling: regeling tussen burgemeesters (burgemeestersbevoegdheden)
- Gemengde regeling: mix van college- en raadsregeling. Ook kan de burgemeester als bestuursorgaan hieraan deelnemen.

Voor het treffen van elk type regeling is toestemming van de raad vereist. Dit betreft ook het wijzigen van, toetreden tot en uittreden uit een gemeenschappelijke regeling (artikel 1 Wgr). De raad kan toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het stellen van voorwaarden is niet mogelijk.

In de praktijk komt de gemengde regeling het meest voor. Alle gemeenschappelijke regelingen in Lansingerland zijn een openbaar lichaam. De afzonderlijke verbonden partijen kunnen daarnaast de nadere uitwerking in statuten en individuele regelingen nadere afspraken maken op basis van de wettelijke mogelijkheden (van de Wgr) over bevoegdheden en vertegenwoordiging.

De artikelen 16, 17, 18 en 19, 19 a en b van de Wgr regelen de politieke controle. De financiële controle die een raad kan uitoefenen op een GR is benoemd in de artikelen 34, 34a en b en 35. De uitwerking van deze artikelen komen aan de orde bij de vertegenwoordiging (hoofdstuk 3), informatieplicht (4.3) en bij de planning- en controlcyclus (4.2).

1.3.1 Wijzigingen per 1 januari 2015

De wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) is op 1 januari 2015 in werking getreden. Dit betekent dat, indien nodig, er tot 1 januari 2016 de tijd was om bestaande regelingen aan te passen op de volgende drie onderdelen.

1. Het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan kan niet langer zelf besluiten tot uitbreiding van over te dragen bevoegdheden, voor zover de gemeenschappelijke regeling die mogelijkheid nu biedt;
2. De constructie waarbij het aantal leden van het dagelijks bestuur identiek is aan dan wel een meerderheid vormt van het aantal leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, is niet

langer toegestaan, tenzij het een openbaar lichaam tussen burgemeesters van zes gemeenten of minder betreft (Artikel 14); en

3. Bij een openbaar lichaam, dat uitsluitend is ingesteld door gemeenteraden, is het niet langer toegestaan dat leden van het college zitting nemen in het algemeen bestuur.

De regelingen Bleizo, Hoefweg, DCMR, SVHW, Schadevergoeding HSL-Zuid en Recreatieschap Rottemeren zijn aangepast aan de eerste twee bovengenoemde wijzigingen. Daarmee voldoen alle gemeenschappelijke regelingen aan de nieuwe wetgeving. Lansingerland kent geen gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend door raden zijn getroffen.

Versterking invloed raad

De wetswijziging beoogt ook de invloed van de raad op de samenwerkingsverbanden te versterken met name ten aanzien van de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen. Deze komt in hoofdstuk 4.2 aan de orde.

Versterking positie algemeen bestuur

De Wgr is gebaseerd op het monistisch stelsel. In de gewijzigde Wgr zijn twee elementen geïntroduceerd die zijn ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur en die beogen de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam te versterken. Het algemeen bestuur heeft nu de wettelijke bevoegdheid om één of meer leden, de voorzitter inbegrepen, van het dagelijks bestuur te ontslaan indien deze niet meer het vertrouwen bezitten van het algemeen bestuur. Tevens is in de nieuwe Wgr opgenomen dat het dagelijks bestuur verplicht is om het algemeen bestuur van het openbaar lichaam actief inlichtingen te verstrekken. Voorheen konden deze bevoegdheden wel in de individuele regelingen zijn opgenomen.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Verder voorziet de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in de mogelijkheid om een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) op te richten. Deze nieuwe samenwerkingsvorm heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en een enkelvoudig bestuur (dus geen algemeen en dagelijks bestuur). De BVO is bedoeld voor uitvoeringstaken (dus geen beleidsmatige keuzes) en is daarom ook een collegeregelings. In het afwegingskader (hoofdstuk 2) bij stap 4 kan hier voor de afweging worden gemaakt.

Hoofdstuk 2 Afwegingskader

Toe- en uittreding

De nota geeft geen eensluidend antwoord op de vraag of we al dan niet moeten deelnemen aan een verbonden partij. Iedere afzonderlijke situatie vraagt om een specifieke afweging en een politieke keuze. In de afweging om wel of niet een samenwerking aan te gaan lopen we een stappenplan door. Bij elke stap noemen we aandachtspunten voor de afweging. Dit afwegingskader hanteert de gemeente bij de toetreding tot een (nieuwe) verbonden partij. Deze vragen kunnen we ook gebruiken bij een (tussentijdse) evaluatie van verbonden partijen. Bij toe- en uittreding in gemeenschappelijke regelingen brengt het college de (financiële) consequenties en het proces in kaart en legt dit aan de raad voor.

Het afwegingskader staat op pagina 10.

2.1 Toetreding

Stap 1: Is er sprake van een publiek belang?

Een gemeente participeert alleen in een verbonden partij indien zij daarmee een publiek belang dient. Er is geen eenduidige definitie van het begrip. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat de gemeente zelf het antwoord op deze vraag moet geven. De WRR onderscheidt hierbij maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. De behartiging hiervan kan zowel door de gemeente als door een private rechtspersoon plaatsvinden. Wanneer de betrokkenheid van de overheid vereist is, is er volgens de WRR sprake van een publiek belang. Het gaat bij publieke belangen om belangen die het gemeentebestuur wil behartigen en met de gemeentelijke bevoegdheden kan behartigen. Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er geen sprake is van een publiek belang of dat er wel sprake is van een publiek belang, maar dat de gemeente dit niet kan behartigen, zal de gemeente het niet doen en het aan de markt of andere overheden overlaten. Als de gemeente wel een vereiste rol voor zich zelf ziet, volgt stap 2.

Afweging: Deze afweging is vooral politiek / bestuurlijk van aard. Bijvoorbeeld wat zijn de effecten voor de burger, wat is het niveau van dienstverlening et cetera.

Stap 2: Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- een wettelijke verplichting waarin staat dat de gemeente de taak intern moet uitvoeren (bijvoorbeeld het sluiten van huwelijken door de burgerlijke stand).
- het feit dat de gemeente de uitvoering van een bepaalde taak als te strategisch voor de gemeente ziet om extern te laten uitvoeren.
- de constatering dat aan de uitvoering van een bepaalde taak dusdanig hoge risico's en onzekerheden kleven dat het uitbesteden van zo'n taak niet mogelijk is of alleen tegen hele hoge kosten.

Bij volledige gemeentelijke betrokkenheid zal het bestuur de activiteit binnen de gemeente moeten onderbrengen en intern laten uitvoeren. Er zijn situaties denkbaar waarin de gemeente de taak wellicht zelfstandig zou willen uitvoeren, maar waar dat niet mogelijk is. Bijvoorbeeld doordat de gebiedsontwikkeling plaats vindt buiten de eigen gemeentegrens of er sprake is van een grondpositie van een derde. Is er geen reden of mogelijkheid voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

Afweging: Is het een wettelijke verplichting, zijn de kosten evenredig en welk belang heeft het zelf behouden van (strategische) kennis.

Stap 3: Kan de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende behartigen?

Uitgangspunt is dat de gemeente de publieke taak bij voorkeur zelf in haar rol van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigt, maar niet perse intern hoeft uit te voeren.

Daarbij bestaan drie opties:

- uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden (bijvoorbeeld sport, kunst, cultuur);
- de gemeente geeft als regelgever voorschriften uit en handhaaft deze voorschriften door middel van toezicht (zoals de gemeentelijke BOA's die controleren op de naleving van de regels uit de APV);
- de gemeente gaat een contractrelatie aan en verleent opdracht volgens burgerlijk recht voor het leveren van werken en diensten, zo nodig via een aanbesteding (bijvoorbeeld bij infraprojecten).³

Van belang is dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak tegen de door haar gewenste condities uitgevoerd te krijgen en ook over voldoende controle mogelijkheden beschikt. Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken, dan volgt stap 4.

Afweging: Is uitvoering mogelijk via subsidie verstrekking, hoe verhoudt de uitvoering zich tot de gemeentelijke regelgeving (verordeningen en vergunningen), is opdrachtverstrekking mogelijk en met welke invloed en onder welke condities.

Stap 4: Is een publiekrechtelijke participatie op basis van de Wgr mogelijk?

Het uitgangspunt is dat het publiek belang bij voorkeur binnen het publiekrecht wordt behartigd. De Wgr biedt een aantal waarborgen met betrekking tot verantwoording en politieke controle, die bij privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend zijn. Indien een publiekrechtelijke participatie mogelijk is dan weegt het bestuur af in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijk vertegenwoordiger aan en zien we de publiekrechtelijke participatie als een verbonden partij. Er is dan immers sprake van een bestuurlijk en een financieel belang. Als een publiekrechtelijke participatie niet mogelijk is volgt stap 5.

Afweging: zijn er voldoende voordelen om deel te nemen aan een (nieuwe) verbonden partij, inventariseren (financiële) consequenties en risico's, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid, benoemen gemeentelijke taken en doelstellingen. Welke vorm is mogelijk? Als het enkel uitvoeringstaken betreffen, kan er gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. Welke afspraken zijn er over sturing, monitoring en informatie, vertegenwoordiging en verantwoording, evaluatiemomenten en uittredingsafspraken.

Stap 5: Is een publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk en opportuun?

Een PPS constructie 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. Er ontstaat door de samenwerking voordeel voor beide partijen. In dat geval zijn onderstaande basisvoorwaarden wel van belang:

- de gemeente moet een duidelijk en helder doel hebben waarom zij de samenwerking met private partijen aangaat;

³ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Lansingerland maakt in 2015 onderdeel uit van het normenkader. Het controleren op de naleving van dit beleid maakt daarmee onderdeel uit van de accountantscontrole 2015. De accountant controleert de aanbestedingen aan de hand van Europese Richtlijn en nationale wetgeving (Aanbestedingswet 2012) en het door de gemeenteraad in februari 2014 vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid en maakt hierbij gebruik van de interne controles die hier ook op plaatsvinden. Bevindingen uit deze controles komen terug in de jaarrekening en/of het rapport van bevindingen van de accountant, die aan de raad wordt voorgelegd. Op deze manier is de controle voor de raad geborgd.

- op basis van een inschatting vooraf moet er een indicatie zijn dat de samenwerking met private partijen een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen;
 - de samenwerking draagt bij aan het beter beheersen van de risico's van het project en/of aan een betere verdeling van de risico's.
- * de samenwerking mag niet op juridische bezwaren stuiten, waaronder de regels betreffende staatssteun en (Europees) aanbestedingsrecht

Indien er sprake is van een project waarbij een PPS constructie mogelijk is en aantoonbare meerwaarde heeft dan weegt het bestuur nog af in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is, stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiging aan en zien we de PPS constructie als een verbonden partij. Er is dan sprake van een bestuurlijk en een financieel belang. Als er geen sprake is van een project en/of van aantoonbare meerwaarde van een PPS constructie dan volgt stap 6.

Afweging: inventariseren (financiële) consequenties en risico's, motivatie van vertegenwoordiging, de juridische inbedding, de financiële relatie, control op het realiseren van de doelstellingen en de besturingsrelaties. Afspraken over informatievoorziening en aanleveren van de begroting en jaarrekening.

Stap 6: Is een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun?

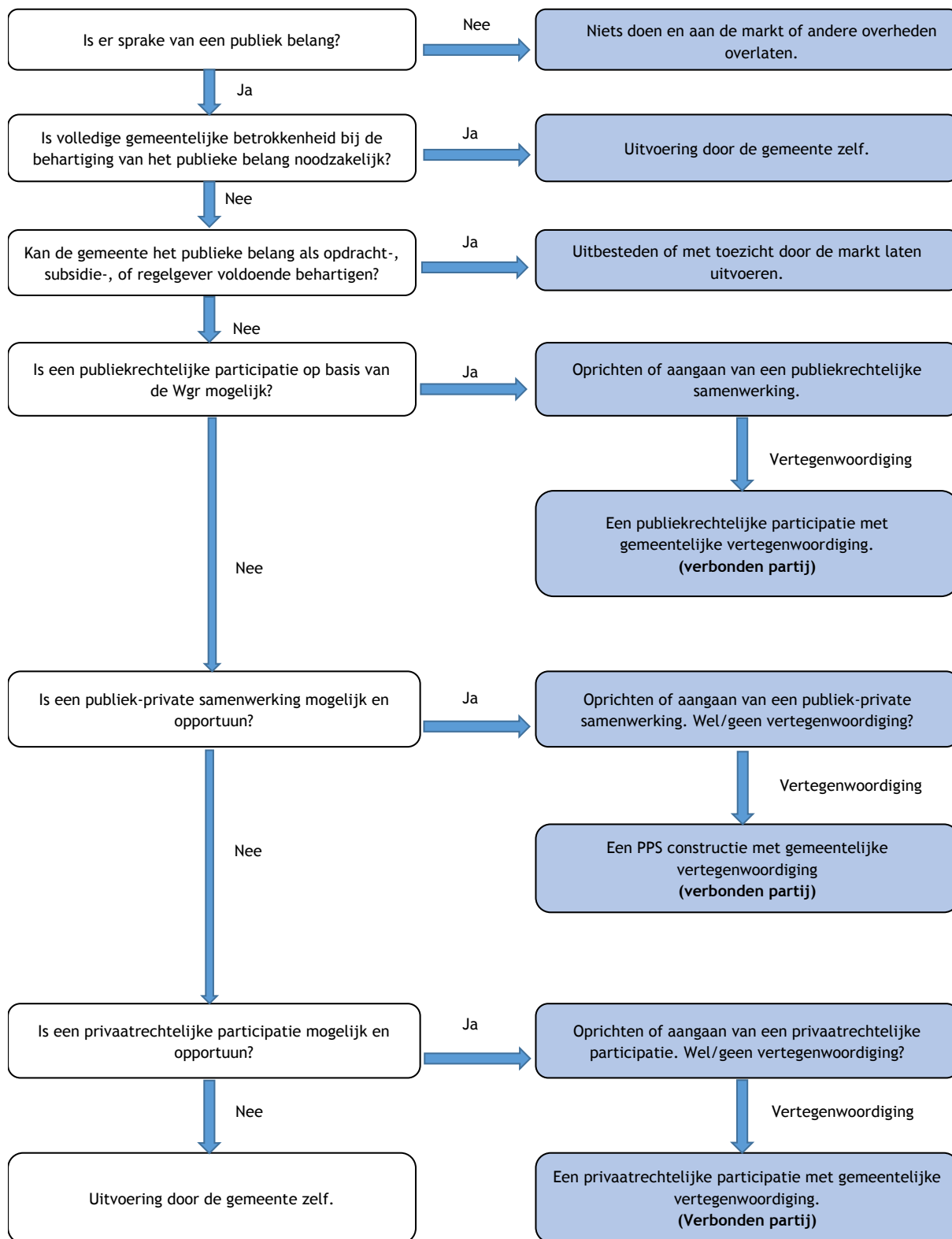
Zoals al eerder aangegeven verdient het de voorkeur dat publiek belang wordt behartigd via de publiekrechtelijke weg. Indien daar zwaarwegende redenen toe zijn, kan de gemeente het publiek belang ook behartigen via een privaatrechtelijke participatie. Die argumenten kunnen te maken hebben met bijvoorbeeld de gewenste slagvaardigheid of de wens om een specifieke private partij erbij te betrekken. Vervolgens beoordeelt het bestuur welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet.

Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is dan wegen we nog af in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiging aan en zien we de privaatrechtelijke participatie als verbonden partij. Als een privaatrechtelijke participatie niet mogelijk of wenselijk is dan besluit de gemeente om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen en intern uit te voeren.

Afweging: inventariseren (financiële) consequenties en risico's, motivatie van vertegenwoordiging, de juridische inbedding, de financiële relatie, control op het realiseren van de doelstellingen en de besturingsrelaties. Afspraken over informatievoorziening en aanleveren van de begroting en jaarrekening.

Bij stap 5 en 6 is het van belang om veel tijd te besteden aan de uitgangspunten en afspraken, omdat de afspraken na het tekenen van een contract moeilijk nog gewijzigd kunnen worden.⁴

⁴ Met betrekking tot de keuze tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijke taakbehartiging is de handreiking ontwikkeld. Deze handreiking is bedoeld om raad en college een weloverwogen afweging te kunnen laten maken, met inachtneming van de wettelijke voorkeursnorm. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/12/01/handreiking-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden>



2.2 Uittreden en/of liquidatie

Deelname van de gemeente Lansingerland aan verbonden partijen is dynamisch. Er zijn potentiële veranderingen die kunnen leiden tot een heroverweging van de aangegane financiële en bestuurlijke relaties. De belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen die hiertoe aanleiding geven zijn:

- Het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met of deelname in een verbonden partij.
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een verbonden partij.
- Een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van een verbonden partij als gevolg van fusie of integratie.
- Een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen.
- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en).
- Het realiseren van de vooraf geformuleerde gemeentelijke beleidsdoelstelling en/of afronding van een project (bijvoorbeeld Groenzoom per 1-1-2016)
- Veranderende wetgeving, zoals afschaffing WGR plus en daarmee wijziging in regionale samenwerking (Stadsregio Rotterdam, in liquidatie tot 1-7-2016)

Elke overeenkomst, dus ook die tot het instellen van een verbonden partij, behoort heldere voorwaarden te bevatten over het beëindigen daarvan: bijvoorbeeld door een omschrijving van de voorwaarden waaronder uittreding kan plaatsvinden of door procesmatige bepalingen over de te nemen stappen en geschilbeslechting. Het beleid van Lansingerland is dat bij uittreding en/of liquidatie van een verbonden partij het college de (financiële) consequenties en het proces in kaart brengt en dit aan de raad voorlegt.

Hoofdstuk 3 Vertegenwoordiging

De vertegenwoordiging is -uiteraard- afhankelijk van het type verbonden partij (zie 1.3).

3.1 *Algemeen bestuur (AB)*

De keuze wie de gemeente vertegenwoordigt in een verbonden partij is niet generalistisch te maken en verdient per verbonden partij een afzonderlijke afweging. Voor collegeleden geldt over het algemeen vertegenwoordiging in het algemeen bestuur door de wethouder wiens portefeuille het betreft. Gemotiveerd kan er voor een andere bestuurder worden gekozen. Bij de vorming van een nieuw college maakt het college gezamenlijk een afweging. Bij tussentijdse wijzigingen volgt in principe de nieuwe bestuurder de afgetreden bestuurder op, tenzij er een nieuwe portefeuillevverdeling plaatsvindt.

Bij raadsregelingen kunnen enkel raadsleden in het AB en bij collegeregelingen enkel collegeleden plaatsnemen. Bij gemengde regelingen (de meeste gemeenschappelijke regelingen) kunnen zowel college- als raadsleden deelnemen in het algemeen bestuur. Het beleid in Lansingerland is dat bij één AB-zetel in een gemengde regeling deze is voorbehouden aan een collegelid. In de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen kunnen nadere afspraken over zijn gemaakt over verhouding en aantallen (raads)leden in het AB. Raadsleden in het AB hebben als functie het aansturen van de GR waarbij de belangen van de gemeente niet uit het oog worden verloren. Raadsleden gaan uit van het algemeen belang van de gemeente en dus niet het individuele politieke belang.

3.2 *Dagelijks bestuur (DB)*

De leden van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigen in die functie het gemeenschappelijke belang van de verbonden partij. Basis daarvoor is primair het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid inclusief de begroting van de gemeenschappelijke regeling zelf. De bestuurders van het DB hebben een zelfstandige bevoegdheid, zij hoeven niet de goedkeuring te hebben van de organen (B&W, raad, etc.) van de deelnemer die ze vertegenwoordigen. De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur.

Het beleid in Lansingerland is dat in het dagelijks bestuur van verbonden partijen alleen collegeleden plaatsnemen. Door alleen collegeleden daarin plaats te laten nemen geven we een betere invulling aan de scheiding tussen bestuur/uitvoering enerzijds en controle/toezicht anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur mogen niet de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken.

3.3 *Verhouding algemeen en dagelijks bestuur*

Als lid van het dagelijks bestuur heeft de vertegenwoordiger enkel een verantwoordelijkheidsrelatie met het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Als lid van het algemeen bestuur heeft de vertegenwoordiger wel een verantwoordingsrelatie met het bestuursorgaan van de gemeente dat het AB-lid heeft aangewezen. Ook heeft het AB de wettelijke bevoegdheid om één of meer leden van het DB te ontslaan. Tevens dient het DB actief inlichtingen te verstrekken aan het AB. DB leden worden door het AB benoemd.

Het is het beleid in Lansingerland dat alle benoemingen in het AB van een gemeenschappelijke regelingen door de raad (op voordracht van college bij college en gemengde regelingen) plaatsvinden.

3.4 *Vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen*

Hierbij gaat het om deelname van de gemeente in **private** rechtspersonen zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen. De stichting heeft als organen een bestuur en soms (niet verplicht) een Raad van Toezicht. De vereniging heeft een Algemene Ledenvergadering (ALV) en een bestuur. Vennootschappen hebben een bestuur en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en soms (alleen verplicht bij zogenaamde structuurvennootschappen) een Raad van Commissarissen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor een deelneming in een vennootschap is dat de gemeente als aandeelhouder en dus als actor binnen het privaatrecht optreedt. De gemeente is daardoor voor het recht grotendeels gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen. Aan vertegenwoordiging van de gemeente in een privaatrechtelijke organisatie zijn risico's verbonden die we hierna beschrijven.

Het beleid in Lansingerland is dat leden van het college de gemeente vertegenwoordigen in de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Het college doet hierover een voorstel aan de raad en de raad neemt hierover het besluit. Ook beslist de raad op voordracht van het college, wie de gemeente vertegenwoordigt in stichtingen en verenigingen.

3.4.1. *Risico's*

Deelname aan privaatrechtelijke participaties brengt extra risico met zich mee. Deze risico's neemt de gemeente mee in haar afweging bij de keuze van een vertegenwoordiging.

- Ongewenste belangenverstrengeling of dubbele pettenproblematiek.

Belangenverstrengeling kan optreden wanneer een gemeentelijke vertegenwoordiger in meerdere gemeentelijke rollen met een private onderneming te maken heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van vergunningverlener, van handhaver van wet- en regelgeving, van subsidieverlener of van opdrachtgever. In één of meerdere van deze relaties kunnen de wederzijdse rollen gemakkelijk door elkaar heen lopen. De eventueel hieruit voortvloeiende (schijn van) belangenverstrengeling kan negatieve consequenties hebben, niet alleen voor de persoon van de gemeentelijke vertegenwoordiger maar ook voor het bestuurlijk imago van de gemeente.

- Onheldere positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger

Een gemeentelijke vertegenwoordiger, tevens collegelid, heeft een eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft het dienen van de vennootschap of de stichting als geheel, terwijl anderzijds artikel 169 Gemeentewet bepaalt dat de leden van het college tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig zijn (is) voor het door het college gevoerde bestuur.

- Rolconflict of belangentegenstelling

Bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke deelnemingen kan sprake zijn van een belang dat strijdig kan zijn met het publieke belang dat de gemeente beoogt te dienen. Er kan dus sprake zijn van spanning of strijdigheid tussen een commissarisfunctie met zijn vennootschapsrechtelijke verplichtingen en de openbare bestuursfunctie met zijn publiekrechtelijke verplichtingen. Commissarissen zullen, ongeacht hun herkomst en ongeacht op wiens aanbeveling zij zijn benoemd, pas tot besluitvorming mogen overgaan, na een belangenafweging met uiteindelijk het belang van de onderneming als geheel voor ogen (artikel 140, 2e lid, Boek 2 BW). Hieruit volgt dat de gemeentelijke commissaris bij strijd tussen het gemeentelijk belang en het belang van de onderneming zijn besluit moet richten op het belang van de onderneming. In dat geval is het niet denkbeeldig dat hij in een politiek conflict terechtkomt met zowel zijn collega's in het college als met de raad.

- Professionaliteit en aansprakelijkheid

In het verleden had de functie van gemeentelijk commissaris meer een representatief karakter met weinig inhoudelijk toezicht, tegenwoordig stellen we aan de uitoefening van toezicht op en advisering aan het ondernemingsbestuur (directie) steeds hogere eisen. De commissaris (of de bestuurder) kan naast of in plaats van de vennootschap of de stichting aansprakelijk gesteld worden voor de gemaakte schulden. Commissarissen kunnen daarbij geconfronteerd worden met verschillende vormen van aansprakelijkheid. Een dergelijke aansprakelijkstelling kan enerzijds te maken hebben met het niet naar behoren vervullen van de taak van commissaris (onbehoorlijke taakvervulling) en kan anderzijds ontstaan uit onrechtmatige daad of wanprestatie door de vennootschap of de stichting. Er kan zelfs sprake zijn van hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel van de door de rechtspersoon of derden geleden schade. De taak van de commissaris is dus complex en niet zonder politiek en persoonlijk risico.

- Ambtelijk vertegenwoordiger

Oefent een ambtenaar de functie van gemeentelijk vertegenwoordiger uit, dan kan ook sprake zijn van een rolconflict in diens relatie tot enerzijds de particuliere onderneming en anderzijds de bestuurder waaraan hij ondergeschikt is en verantwoording moet afleggen. De eventuele verzekering van de

aansprakelijkheid van de gemeente en de verzekering van rechtsbijstand voor de ambtenaar dient eveneens in de besluitvorming een rol te spelen.

De AVA benoemt de leden van de raad van commissarissen. Het beleid in Lansingerland is dat de AVA-vertegenwoordiger van de gemeente Lansingerland ervoor zorgt dat een commissaris een extern persoon is die geen functie binnen het gemeentelijk overheidsapparaat van de betrokken partners uitoefent en geen lid is van college of gemeenteraad. Lansingerland heeft op ambtelijk niveau de afspraak dat een ambtenaar die werkt doet voor de uitvoeringsorganisatie van een gemeenschappelijke regeling, niet de ambtenaar is die het college adviseert over deze GR.

3.4.2 *Stichtingen en uitvoeringstaken*

Lansingerland heeft één stichting als verbonden partij, dus met een financieel én bestuurlijk belang (Stichting PMBO). De verwachting is dat het aantal stichtingen dat (gedeeltelijk) taken overneemt of uitvoert voor de gemeente de komende jaren zal toenemen. De gemeente staat dan bij het doorlopen van het stappenplan voor de vraag of bestuurlijke of ambtelijke vertegenwoordiging in het stichtingsbestuur wenselijk is. Hier is niet één antwoord op te geven en dient een afweging te zijn waarbij de gemeente rekening houdt met:

- hoe kunnen we doelen en resultaten borgen van de stichting, bijvoorbeeld in de statuten of met een (beheers)overeenkomst.
- In welke mate willen we bepaalde taken op afstand plaatsen en in welke mate is (politieke) verantwoording wenselijk.
- Welke afspraken maken we over informatievoorziening
- Wat is de toegevoegde waarde van een bestuurlijke vertegenwoordiging in stichtingsbestuur
- Ontstaat er mogelijke belangenverstrengeling bij ambtelijke vertegenwoordiging door dubbelrol van ambtenaar als lid van stichtingsbestuur en vertegenwoordiger van de gemeente

Geen bestuurlijke vertegenwoordiging betekent dat de stichting geen verbonden partij is.

3.5 *Coördinerend portefeuillehouder*

Tijdens de uitvoering kan blijken van spanningen tussen gemeentelijke taken en verbonden partijen of verbonden partijen onderling. Dit kan zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau vragen om coördinatie. De coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen is degene die vanuit zijn rol de mogelijke belangenverstrengeling signaleert en bespreekbaar maakt in het college. Het beleid in Lansingerland is dat de burgemeester, tenzij de raad op voordracht van het college een ander collegelid aanwijst, coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen is.

Hoofdstuk 4 Governance en risicomanagement

Een gemeenschappelijke regeling karakteriseren we als verlengd lokaal bestuur. Met dit begrip brengen we tot uitdrukking dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig geworteld zijn in de (deelnemende) gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen. Met het beleid voor verbonden partijen wil de gemeente bereiken dat de verbonden partijen de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Hierbij is het van belang dat de gemeente goed op de hoogte is van (nieuwe) ontwikkelingen bij een verbonden partij en de informatievoorziening op orde is. De gemeente maakt hierbij gebruik van de zogenaamde vier elementen van good governance: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Vanwege de diversiteit in verbonden partijen kan de uitvoering van governance verschillend zijn. Daarom introduceren we in deze nota ook het instrument van risicomanagement. In dit hoofdstuk geven we inzicht in de mogelijkheden -op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen- en (extra) instrumenten.

4.1 Governance in de praktijk

We gaan hieronder in op de governance bij de verbonden partijen. Onder governance verstaan we:

*het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.*⁵

Bij governance gaat het om de onderlinge samenhang van deze onderdelen. De gemeente Lansingerland kan op verschillende manieren invloed uitoefenen door betrokken te zijn bij een verbonden partij, of het praktiseren van toezicht, of juist door verantwoording te laten afleggen door een verbonden partij.

Lansingerland heeft het beleid dat er voor iedere verbonden partij een ambtelijk contactpersoon en een vervanger is. De contactpersoon van een verbonden partij heeft een signalerende en adviserende rol. In het uitvoeringsdocument (bijlage 1) zijn de werkafspraken omschreven.

Sturen

De gemeente, als deelnemer in een verbonden partij, stuurt zoals eerder gezegd op afstand. Het (bij)sturen kan in het traject vóór de formele besluitvorming door vooraf op de hoogte te zijn wat er speelt binnen de verbonden partij en of dat nog aansluit bij de doelen van de gemeente. Een goed en regelmatig relatiebeheer met de verbonden partij is hierbij onmisbaar. Daarnaast is regelmatig overleg en contact nodig tussen de contactpersoon en portefeuillehouder. Dit om eventuele wijzigingen in de realisatie van doelstellingen te signaleren, te bespreken en zo nodig in overleg met de verbonden partij te treden. Tevens kan er ambtelijke betrokkenheid zijn bij beleidsmatige trajecten bij verbonden partijen die zich richten op regionale ontwikkeling.⁶ De kracht van sturing ligt ook in het richting geven door het vooraf maken en vastleggen van de afspraken in de gemeenschappelijke regeling of via uitvoeringsafspraken over gedetailleerde en tijdige informatievoorziening.

Beheersen

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee de gemeente de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Dit vindt plaats via de producten uit de planning & controlcyclus. De vaste contactpersoon en financieel adviseur beoordelen deze documenten en adviseren vervolgens de portefeuillehouder en stellen een zienswijze op (bij gemeenschappelijke regelingen) voor bespreking in de raad.

⁵ Ministerie van Financiën in Scheepstra, 2004.

⁶ Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van onderdelen van de strategische agenda van de MRDH.

Verantwoorden

Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet de verbonden partij verantwoording afleggen. Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De verbonden partij moet aan de deelnemers verantwoording afleggen of ze haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert.

Toezicht

Hieronder verstaan we de controlerende activiteit die uitgevoerd wordt om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen. Aangezien er verschillende soorten verbonden partijen zijn geven we de toezicht op maat vorm. Het uitvoeren van een risicoanalyse met criteria op financieel en bestuurlijk niveau maakt een afweging mogelijk in welke mate toezicht en de inzet van (reguliere) instrumenten wenselijk is. Onder risicomanagement gaan we hier verder op in.

4.2 Planning- en controlcyclus

Het uitgangspunt is dat de informatievoorziening van verbonden partijen over de realisatie van doelstellingen gebeurt via de planning & control producten. Voor gemeenschappelijke regelingen zijn deze vastgelegd in de Wgr.

4.2.1 Begroting en jaarrekening

De nieuwe Wgr per 1 januari 2015 beoogt ook de invloed van de raad op de samenwerkingsverbanden te versterken en daarom zijn er in de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen wijzigingen doorgevoerd. Deze zijn:

- Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling dient de algemene en financiële kaders voor het begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aan te bieden aan de raden⁷;
- De (concept)jaarrekening, met verslag van de accountant, moet de GR eveneens uiterlijk voor 15 april aanbieden aan de raden.
- De termijn waarbinnen de raad een zienswijze kan indienen op de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband is met twee weken verlengd naar acht weken. De vastgestelde begroting van het samenwerkingsverband moet daarom uiterlijk op 1 augustus toegezonden zijn (was 15 juli) aan de provincie

Voor de begroting van de gemeenschappelijke regeling is in de Wgr (art. 35) geregeld dat het algemeen bestuur de begroting pas vaststelt, nadat de deelnemende partijen (op het niveau van de gemeenteraad) een zienswijze hebben kunnen geven op de inhoud van de begroting. Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling is overigens niet verplicht de zienswijze over te nemen.

Het beleid in Lansingerland is dat de raad altijd een zienswijze indient op een begroting van een gemeenschappelijke regeling, tenzij de raad gemotiveerd besluit dit niet te doen. Dit doen we om de betrokkenheid van de raad bij de gemeenschappelijke regeling te borgen.

In samenspraak met de griffie is in 2016 één raadsvergadering in juni gereserveerd voor het bespreken van alle begrotingszienswijzen van verbonden partijen, zonder commissiebesprekingen vooraf. Mocht hiermee alsnog de termijn van 8 weken niet haalbaar zijn, dan hanteert Lansingerland een aangepaste, versnelde procedure voor het indienen van zienswijzen. Deze houdt in dat we -indien de termijn van 8 weken niet haalbaar is- de concept zienswijze tegelijkertijd ter bespreking aanbieden van zowel het college als voor de betreffende commissie. Dit vindt plaats in goede afstemming tussen portefeuillehouder, griffie en de ambtelijk contactpersoon.

⁷ Op grond van de vorige nota leverden de zogenaamde focus verbonden partijen al een kadernota aan met de algemene en financiële kaders. Dit geldt nu voor alle gemeenschappelijke regelingen.

Voor private verbonden partijen is geen werkwijze voor de begroting voorgeschreven. Het beleid is Lansingerland is dat voor (nieuwe) private verbonden partijen het college zich in zet om in de statuten dan wel in een aandeelhoudersovereenkomst (of andere te sluiten overeenkomsten met de verbonden partij) vast te leggen dat de verbonden partij een begroting opmaakt, goed te keuren door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en uiterlijk 1 augustus (vergelijkbaar met de nieuwe regeling voor gemeenschappelijke regelingen) voorafgaande aan het begrotingsjaar voor te leggen aan de aandeelhouders. Ook voor verenigingen en stichtingen die zijn te kwalificeren als verbonden partij nemen we een dergelijke bepaling op. De zienswijze procedure zoals bij gemeenschappelijke regelingen geldt hier echter niet voor.

Indexeringsbrief

Een aantal gemeenten uit de Rotterdamse regio stellen jaarlijks gezamenlijk de zogenaamde indexeringsbrief op gemeenschappelijke regelingen in de regio. Vanuit de circulaires van het gemeentefonds worden de prijsindexen overgenomen en verwerkt in de berekening van de indexering. Eén gemeente is penvoeder en zendt namens alle regiogemeenten, deze brief aan de VRR, GGD Rotterdam-Rijnmond, Jeugdhulp Rijnmond en de DCMR. De bedoeling is dat alle gemeenten tezamen één geluid laten horen waarmee de boodschap van de brief aan kracht wint. Natuurlijk staat het elk college vrij om een eigen afwijkend inzicht te hebben en af te willen wijken van de centrale indexering. Het is aan de gemeenschappelijke regelingen zelf of ze de voorgestelde indexering hanteren. Lansingerland stuurt de indexeringsbrief zelf naar de GR Recreatieschap. De gemeenten uit de voormalige stadsregio Haaglanden stellen in samenspraak met de gemeenten uit de Rotterdamse regio de indexeringsbrief op voor de MRDH.

4.2.2 Paragraaf verbonden partijen

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat elke jaarrekening en begroting van een gemeente een verplichte paragraaf verbonden partijen bevat die tenminste bestaat uit de volgende onderdelen:

- de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in het programmadeel.
- de informatie over de verbonden partij omvat in overeenstemming met het bepaalde in de BBV ten minste:
 - ✓ de naam en de vestigingsplaats;
 - ✓ het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd;
 - ✓ de omvang van het belang respectievelijk recente veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
 - ✓ het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het eind van het begrotingsjaar;
 - ✓ het resultaat van de verbonden partij.

In de factsheets staat uitgebreidere informatie over alle verbonden partijen (zie bijlage 2 voor het format).

4.2.3 Rekenkamers en rekenkamercommissies en accountantscontrole

Op grond van de Wgr kan het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling commissies van advies instellen. Het instellen van een rekeningencommissie van de MRDH is daar een voorbeeld van. Ook GR Bleizo heeft een rekeningcommissie waar raadsleden deel van uitmaken. Het algemeen bestuur van de GR stelt vervolgens een verordening op met daarin de samenstelling, taken en bevoegdheden. Conform de Wgr zijn de bevoegdheden van rekenkamercommissies gelijk aan die van de rekenkamer.

Het algemeen bestuur van een GR benoemt een accountant. Het algemeen bestuur kan een controleprotocol vaststellen met nadere regels voor de uitvoering van de jaarlijkse accountantscontrole. De inhoudelijke uitvoering van de accountantscontrole wordt bepaald vanuit de geldende richtlijnen voor de accountant.

4.3 Informatie- en verantwoordingsplicht

De informatie- en verantwoordingsplicht is verschillend voor publieke en private verbonden partijen.

4.3.1 Gemeenschappelijke regelingen

Het college heeft een actieve informatieplicht aan de raad. De leden van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigen de gemeente en leggen in de beleidsvorming en uitvoering verantwoording af aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen. Dit geldt zowel bij raadsregelingen, gemengde regelingen als ook bij college- of burgemeestersregelingen. Ook kunnen raadsleden inlichtingen vragen aan het bestuur, de zogenaamde passieve informatieplicht (art 17 Wgr).

Na de wetwijziging is ook expliciet vastgelegd (artikel 19a Wgr) een algemene informatieplicht van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur. Deze informatie is openbaar en ook voor gemeenteraden opvraagbaar, eventueel onder oplegging van geheimhouding door de raad (zie artikel 16, lid 5). De raad kan met de vertegenwoordiger in het AB afspreken dat deze informatie, indien relevant, ook beschikbaar komt voor de raad.

Een lid van het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling moet uiteindelijk verantwoording afleggen over het uitgevoerde beleid in de gemeenteraad van zijn of haar deelnemende gemeente. Die gemeenteraad kan consequenties verbinden aan die verantwoording; tot en met het opzeggen van het vertrouwen in het lid van het college dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur (voor een raadslid dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur geldt dat betrokkene als lid van het algemeen bestuur ontslagen kan worden; dat geldt uiteraard niet voor de positie als raadslid).

De bestuurder van een verbonden partij kan in het geval van majeure besluiten zelf overwegen om eerst de zienswijze te willen weten van de bestuursorganen van de deelnemers. Dit is een interne afspraak binnen de bestuursorganen van de deelnemende gemeente en is niet verplichtend voor de gemeenschappelijke regeling zelf (geen externe werking).⁸

Het beleid in Lansingerland is dat het lid van het algemeen bestuur de raad actief informeert over belangrijke (nieuwe) ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie, zoals bijvoorbeeld belangrijke investeringen. In de praktijk betekent dit dat de reguliere terugkoppeling van AB-leden plaatsvindt via de betreffende commissies onder het vaste agendapunt ‘verbonden partijen’.

WOB

In algemene zin geldt overigens artikel 8 van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) ook voor de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling (actieve openbaarheid).

Register Verbonden Partijen

Conform artikel 27 van de Wgr houdt het college een register bij van de regelingen waaraan de gemeente deelneemt en stelt dit beschikbaar. Dit register staat op de website van de gemeente.

⁸ In de GR van de MRDH is bijvoorbeeld opgenomen dat voor belangrijke besluiten (o.a. strategische agenda, werkplan) een zienswijzenprocedure moet worden gevoerd. Omdat de wet het toekennen aan de gemeenteraden van toestemmingsrecht of goedkeuringsrecht niet mogelijk maakt, is de zienswijzenprocedure de juridisch zwaarst mogelijke variant van het vooraf betrekken van de gemeenteraden bij de metropoolsamenwerking. De gemeenteraden worden dus via de bepalingen in de GR verplicht vooraf betrokken bij de besluiten.

4.3.2 *private verbonden partijen*

Er zijn geen formele instrumenten voor de sturing vanuit een gemeente op private verbonden partijen. De inhoud van de stem wordt bepaald door het beleidskader van de gemeente of door een individueel collegebesluit aangaande de inhoud van het voorstel waarover gestemd wordt. Dat geldt ook voor de vaststelling van de jaarrekening. De vertegenwoordiging in private verbonden partijen vanuit gemeenten is divers van aard. Zowel de bestuurdersrol, de toezichthoudende rol als de aandeelhoudersrol kan van toepassing zijn. Voor de bestuurdersrol geldt ook hier de eigenstandige verantwoordelijkheid, gebaseerd op de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en in de statuten (handelen in belang vennootschap en de daarmee verbonden onderneming en rekening houdend met de bepalingen die gelden voor bestuurdersaansprakelijkheid). Het belang van de rechtspersoon is leidend, maar de bestuurder zal het beleidskader van de organisatie namens wie hij in het bestuur zit mede als leidraad kiezen. Ook hier geldt dat hij daarvoor verantwoording aflegt aan de eigen organen (zoals college en raad). In deze situatie legt de bestuurder daarnaast verantwoording af aan de toezichthoudende organen van de verbonden partij en, in geval van een vennootschap, aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

4.4 *Aanvullende instrumenten*

Binnen Lansingerland is het beleid aanvullende instrumenten in te zetten om gedurende het jaar grip te houden op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen (bij verbonden partijen) en tijdig de benodigde informatie beschikbaar te hebben voor de eigen begroting en jaarstukken.

4.4.1 *Factsheets*

De factsheet is zo een instrument. Jaarlijks in september biedt het college de factsheets van alle verbonden partijen aan de raad ter bespreking aan. In de factsheets staan naast de algemene gegevens ook informatie over veranderingen die mogelijk van invloed zijn op Lansingerland. Het format van de factsheets is vanaf 2016 uitgebreid met het risicoprofiel (via financiële en bestuurlijke analyse) en doelmatigheidsanalyse (hebben de verbonden partijen bijgedragen aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen). In bijlage 2 is het format van de factsheet opgenomen.

4.4.2 *Risicomanagement door financiële en bestuurlijke analyse*

Risicomanagement is een instrument om gebruikmakend van een financiële en bestuurlijke analyse te komen tot een bepaald risicoprofiel voor een verbonden partij. Op basis van dit risicoprofiel kunnen extra kaderstellende of controlerende acties ondernomen worden of afspraken worden gemaakt over informatievoorziening. De in het schema genoemde middelen zijn niet limitatief.

In onderstaand schema is een aantal vragen gesteld voor het uitvoeren van een financiële analyse. De vragen richten zich voor dit onderdeel met name op de begrippen control en governance en daarmee op sturing, beheersing en toezicht. In het tweede schema staan vragen over de uitvoering bestuurlijke analyse waarbij ook de begrippen welwillendheid, leiderschap en vertrouwen een onderdeel zijn. De vragen zijn nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel voor het doen van een analyse. Het overwegend scoren van 'laag' leidt tot de conclusie dat de financiële analyse ook laag scoort. Omdat niet alle vragen geheel kwantificeerbaar zijn, is discussie over de scores mogelijk.

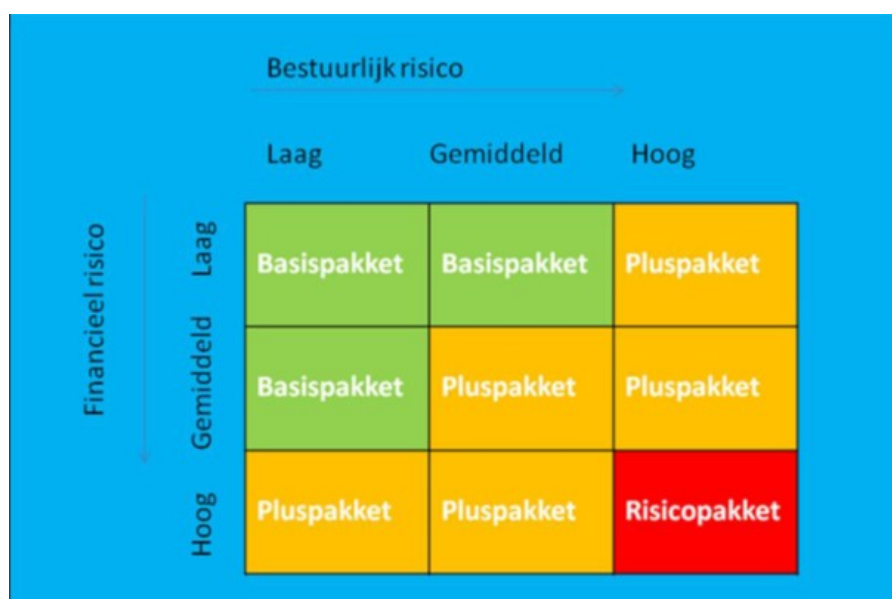
Financiële en bestuurlijke analyse voor het opstellen van een risicoprofiel

Financiële analyse verbonden partijen

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	< € 250.000	€ 250.000 - € 500.000	> € 500.000
2. Is het weerstandsvermogen in de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3. Benodigd gemeentelijk weerstands- vermogen op basis van risico's bij de verbonden partij	< € 450.000	€ 450.000 - € 1.000.000	€ 1.000.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse verbonden partijen

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het Lansingerlandse belang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3. Is Lansingerland vertegenwoordigd in het bestuur?	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur / overig	Nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties en worden deze afspraken nagekomen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. In welke mate is er vertrouwen in bestuur en/of directie van de verbonden partij?	Maximaal	Gemiddeld	Minimaal
6. Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal



4.4.3 Overzicht van (aanvullende) instrumenten afhankelijk van het risicoprofiel

	Basispakket (laag)	Pluspakket (gemiddeld)	Risicopakket (hoog)
Kaderstellend	Zienswijze begroting Paragraaf VP Kaderbrief	Afspraken over aanleveren begroting niet zijnde gemeenschappelijke regelingen.	Jaarlijks vaststellen aanvullende kaders en prestatie- en effect indicatoren bijvoorbeeld via kengetallen. Aanwezigheid van meerjarenbegrotingen en –doelstellingen. Indien van toepassing: het opstellen van een dienstverleningsovereenkomst met prestaties en prijzen. Afspraken over indexering van inwonersbijdrage.
Controlerend	Jaarstukken VP Paragraaf VP in jaarrekening Informatieplicht college bij GR	Extra tussentijds informatieverzoek Bestuursrapportage Rekenkamercommissie van gemeenschappelijke regeling	Het periodiek volgen van benchmarken vergelijkbare verbonden partijen; Een periodieke externe audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau; Certificering van werkprocessen (wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?) Mogelijkheid tot verzoek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid VP (artikel 213a GW) Mogelijkheid tot verzoek rekenkamer onderzoek.

			Toepassen van afwegingskader of de VP nog voldoet aan de huidige eisen/omstandigheden.
Informatie-voorziening	Factsheets	Presentatie avond Standaard terugkoppeling bij agendapunt verbonden partijen op commissie vergaderingen. Raad vooraf informeren (via lid AB) bij belangrijke besluiten van en ontwikkelingen bij verbonden partijen. Op verzoek ambtelijke ondersteuning aan AB-raadslid of lid adviescommissie	Vooraf afgesproken rapportagemodel en overlegstructuur met verbonden partij, het toesturen van de (kwartaal)rapportages aan de raad. Periodieke gesprekken met verbonden partij over ambities, kwaliteit, planning, projecten en inspanningen en relatiebeheer (governance). Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Organiseren, indien nodig, van regionaal overleg en eventueel afstemming. Periodieke toelichting op verbonden partij van contactpersoon aan portefeuillehouder tijdens stafoverleg

Bijlage 1 Uitvoeringsdocument

Het uitvoeringsdocument bevat de werkafspraken van de ambtelijke organisatie. Lansingerland heeft een coördinator verbonden partijen en een vast contactpersoon per verbonden partij.

Rol coördinator verbonden partijen: advisering, coördinatie en overzicht

- Werkt nauw samen met de griffie.
- Is aanspreekpunt voor de contactpersonen en de ambtelijke organisatie indien er vragen zijn van algemeen bestuurlijke aard (denk hierbij ook aan mogelijke belangenverstrengeling, geheimhoudingsplicht, advisering over toepassen afwegingskader en uittreding/liquidatie).
- De coördinator verbonden partijen stimuleert de betrokken ambtelijke contactpersonen op hun taakverantwoordelijkheid richting raad en de tijdige en volledige advisering aan bestuurders en geeft gevraagd en ongevraagd advies over verbonden partijen aan bestuur en ambtelijke organisatie. De betrokken ambtenaren weten wat er van hen wordt verwacht.
- Adviseert de coördinerend portefeuillehouder
- Heeft een overzicht van ambtelijke contactpersonen per verbonden partij.
- Informeert alle verbonden partijen over bestuurlijke vertegenwoordiging.
- Draagt zorg voor het zaakdossier in Corsa zodat informatie over verbonden partijen voor betrokken collega's goed toegankelijk is.
- Zorgt voor actueel overzicht op de internetsite van het register verbonden partijen.

Taken van de ambtelijke contactpersoon verbonden partijen (accounthouder)

- De contactpersoon onderhoudt regelmatig op ambtelijk niveau contact met de verbonden partij.
- Contactpersoon is verantwoordelijk voor de verbonden partij. Hij werkt nauw samen met de financieel adviseur.
- Bieden van inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning aan de portefeuillehouder en in voorkomende gevallen aan college en/of raad. Regelmatig overleg met de portefeuillehouder (in stafoverleg) over de verbonden partij.
- Het in gang zetten van de noodzakelijk procedures bij de ontvangst van stukken. De contactpersoon hanteert hierbij -indien nodig en in nauwe afstemming met de griffie- het stroomschema en werkwijze "indienen zienswijze verbonden partijen" (T12.19511).
- Indienen zienswijze op de begroting van een gemeenschappelijke regeling.
- Vult het zakendossier in corsa voor de eigen verbonden partij.
- Verantwoordelijk voor het schriftelijk kenbaar maken van de besluiten van college en/of raad aan het (algemeen) bestuur van de verbonden partij.
- Het mede opstellen van de paragraaf verbonden partijen voor de (verantwoording van de) jaarrekening en begroting.
- Het invullen van de jaarlijkse factsheets inclusief financiële en bestuurlijke analyse.
- Het invullen van de bestuurlijke planning voor verbonden partijen.

Werkafspraken over de informatievoorziening aan de raad

- Jaarlijks rond 1 september ontvangt de raad de geactualiseerde factsheets, zodat de raad de focus kan bepalen. De informatie uit de jaarverslagen en jaarrekeningen van de verbonden partijen -als deze voor 1 juli worden vastgesteld- kan dan in deze factsheets verwerkt worden wat de actualiteit ten goede komt.
- Op basis van de factsheet kan de raad om een informatieavond verzoeken waarin de betrokken verbonden partij nader toegelicht wordt. Zo een informatieavond wordt door de contactpersoon georganiseerd.
- De ambtelijke contactpersoon is verantwoordelijk voor actieve informatieverstrekking van 'zijn' verbonden partij via college aan raad. Dit vindt plaats via terugkoppeling in de commissievergaderingen en het actief (laten) plaatsen van informatie op het RIS. Hij houdt de

tijdige levering van de ontwerpbegroting, jaarrekening en andere relevante stukken in de gaten en informeert de griffie daarover.

- Het format van de factsheets wordt gebruikt om zowel de raad jaarlijks te informeren als om de input te leveren voor de gemeentelijke jaarstukken.

Taken griffie

- Draagt zorg voor het plaatsen van informatie op het RIS (bestuursverslagen, bestuursrapportages, agenda's) of het opnemen van verwijzingen naar websites van de verbonden partijen iom contactpersonen VP.
- Hanteert in overleg met de ambtelijk contactpersoon de aangepaste werkwijze voor het indienen van een zienswijze en/of maakt afspraken over het tijdig aanleveren van de stukken.
- Draagt zorg voor een speciale raadsvergadering in juni voor het behandelingen van de zienswijzen op begroting van de gemeenschappelijke regelingen.
- Informeert coördinator verbonden partijen over stukken die rechtstreeks bij de griffie binnen komen.

Bijlage 2 Format factsheet

Naam verbonden partij	
Datum van oprichting	
Vestigingsplaats *	
Deelnemende partijen	
Namen van vertegenwoordiging LL in AB en DB; AVA danwel Rvc. (Hoe ziet ons bestuurlijk belang eruit?)	
Soort regeling (college, raadsregeling of gemengde regeling, burgemeestersregeling)	
Naam ambtelijk contactpersoon, vervanger en financieel adviseur	
Belangrijke vergaderdata (AB/DB of AVA/RvC) in 2016 (en 2017 indien bekend)	
Aanleverdata ontwerpbegroting en jaarverslag	
Doelstelling van de VP. (Hoe ziet ons publiek belang eruit?)	
Veranderingen in 2016 en 2017 in het bestuurlijke en publieke belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft.	
Financieel	
Wat draagt LL financieel bij aan deze VP? (Hoe ziet ons financieel belang eruit?)	
Eigen vermogen begin en einde begrotingsjaar 2015 (Uit: jaarrekening 2015)	
Vreemd vermogen begin en einde begrotingsjaar 2015* (Uit: jaarrekening 2015)	
Financieel resultaat 2015 (Uit: jaarrekening 2015)	
Hoe is de accountantscontrole geregeld?	
Veranderingen gedurende het begrotingsjaar 2015 in het financiële belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft*	
Welke mogelijke veranderingen in de financiële bijdrage van LL of wijzigingen in systematiek van bijdragen zijn er de komende 2 jaar te verwachten voor LL?	
Welke financiële risico's zijn er nu bekend?	
Prestaties en perspectief	
Beschrijving activiteiten en prestaties in 2014 en eerste helft 2015 (Uit jaarverslag 2015 en jaarplan 2016)	
Wat zijn de beleidsvoornemens en ontwikkelingen in 2016 en 2017? (Uit visie gerelateerde documenten)	
Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten of mogelijke knelpunten voor LL de komende 2 jaar?	
Evaluatie en doelmatigheidsanalyse (In hoeverre draagt de verbonden partij nog bij aan het oorspronkelijke doel en de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen?)	
Resultaat financiële en bestuurlijke (inhoudelijke) risicoanalyse met toelichting.	

Bijlage 3 Overzicht verbonden partijen en vertegenwoordiging⁹

Verbonden Partij	Leden	Plaatsvervangende Leden
GR Bleizo	Albert Abee (AB en DB) Jeroen Heuvelink (AB en DB) Erik Kampinga (AB) Henk Meester(AB)	Simon Fortuijn (DB) Ankie van Tatenhove (AB) Simon Fortuijn (AB) Ineke den Heijer (AB) Petra Verhoef (AB)
Rekeningcommissie Bleizo	Jan van der Laan Eddy Neeleman	Hans van der Stelt
GR Bedrijvenschap Hoefweg	Albert Abee ¹⁰ (AB en DB) Jeroen Heuvelink (AB en DB) Leon Erwich (AB) Eric Kampinga (AB)	Simon Fortuijn (AB en DB) Ankie van Tatenhove (AB en DB) Kathy Arends (AB) Petra Verhoef (AB)
GR Schadevergoedings-schap HSL-Zuid	Albert Abee (AB en DB)	Simon Fortuijn (AB)
GR Stadsregio Rotterdam in liquidatie (tot 1 juli 2016)	Pieter van de Stadt (AB)	Albert Abee (AB)
GR Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Pieter van de Stadt (AB en DB) ¹¹	Simon Fortuijn (AB)
Eneco AvA afgevaardigde	Albert Abee (AvA en aandeelhouders-commissie)	Geen
SVHW samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffingen en Waardebepaling	Albert Abee (AB)	Simon Fortuijn (AB)
GR Metropoolregio	Pieter van de Stadt (AB)	Simon Fortuijn (AB)
Bestuurscommissie EV	Albert Abee (lid en plv. vz)	
Bestuurscommissie VA	Simon Fortuijn (lid)	
Adviescommissie EV	Gerard Bovens (lid) Jurjen Dieleman (lid)	Michiel Muis
Adviescommissie VA	Raadslid vacature (lid) Jan Pieter Blonk (lid)	Gerard Bovens
Rekeningcommissie	Hans van der Stelt (lid)	

⁹ Stand van zaken 9 februari 2016

¹⁰ Albert is (namens het bedrijvenschap Hoefweg) afgevaardigde in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Prisma Bleiswijk Beheer bv

¹¹ Het AB bestaat uit alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten.

Bank Nederlandse Gemeenten	Albert Abee (AVA)	Simon Fortuyn (plv AVA)
GR DCMR Milieudienst Rijnmond	Jeroen Heuvelink (AB) ¹²	Simon Fortuijn (AB)
GR Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp (geliquideerd per 1-1-2016)	Jeroen Heuvelink(AB en DB) Raadslid (AB) Ivana Citterbartova (AB)	Simon Fortuijn (AB en DB) Michiel Muis (AB) Jan Pieter Blonk (AB)
GR Recreatieschap Rottemeren	Jeroen Heuvelink(AB en DB) Ineke den Heijer (AB) Kathy Arends (AB)	Simon Fortuijn (AB en DB) Eddy Neeleman Jan Pieter Blonk
Dunea AvA afgevaardigde	Albert Abee (AvA)	Geen
Stichting Parkmanagement Bedrijvenpark Oudeland (PMBO)	Ambtelijk Ruud de Prez (B&O) Edwin Klop (E&MO)	Geen
GR GGD Rotterdam-Rijnmond	Ankie van Tatenhove (AB)	Jeroen Heuvelink (AB)
GR Jeugdhulp	Jeroen Heuvelink (AB en DB)	Ankie van Tatenhove (AB)

Bestuurlijk coördinator verbonden partijen Pieter van de Stadt

Ambtelijk coördinator verbonden partijen Karin Koemans

¹² één DB-lid wordt door en uit het AB aangewezen op bindende voordracht van de colleges van B&W van de gemeenten Maassluis, Lansingerland, Schiedam en Vlaardingen