Nota verbonden partijen

Gemeente Medemblik, taakveld Concerncontrol
Maart 2014

IO-14-16444
Z-13-37048

Na amendement vastgesteld door de raad op 6 maart 2014.

Samenvatting

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een *bestuurlijk* **EN** een *financieel belang* heeft. Beide belangen moeten dus aanwezig zijn om te spreken van een verbonden partij.

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

Een *financieel belang* is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Voor het hebben van een financieel belang is het niet per se nodig dat de gemeente een bedrag ter beschikking stelt aan de verbonden partij. Zij heeft ook een financieel belang indien financiële problemen bij de verbonden partij op de gemeente verhaald kunnen worden.

Medemblik heeft een groot aantal verbonden partijen. Het betreft een grote diversiteit aan organisaties, die in minder of meerdere mate met de gemeente Medemblik verbonden zijn vanwege een bestuurlijk en financieel belang. Deze partijen worden verspreid binnen de gemeentelijke organisatie beheerd en verschillen van aard, omvang en risico's en zijn sterk verschillend naar de invloed/zeggenschap die de gemeente daarop kan uitoefenen. Belangrijk hierbij is te vermelden dat de gemeente Medemblik in de meeste gevallen slechts één van de vele deelnemers is in een verbonden partij. Hiermee is de invloed van Medemblik op beleid en bedrijfsvoering van een verbonden partij beperkt. Regionale afstemming met de andere deelnemers is dus onontbeerlijk om met succes te sturen, te beheersen, te verantwoorden en toezicht te houden op de verbonden partijen.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van verbonden partijen. Het aansturen van een verbonden partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering is een rol van het college. Het college dient hierover verantwoording af te leggen aan de raad. De raad controleert of het college deze rol goed vervult. Met het vaststellen van deze nota Verbonden partijen stelt de gemeenteraad de kaders ten aanzien van verbonden partijen. Door algemene kaders te stellen geeft de raad richting aan de omgang met verbonden partijen.

Het doel van de nota Verbonden partijen is dan ook drieledig:

1. Het verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
2. Het toedelen van taken binnen de bestuurlijke (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) en ambtelijke organisatie;
3. Het (waar nodig) meer systematisch toepassen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Inhoudsopgave

Samenvatting
Inhoudsopgave
Inleiding
Deel 1 Algemeen
1.1 Definitie verbonden partij
1.2 Wettelijk kader verbonden partijen
1.2.1 Gemeentewet
1.2.2 Besluit Begroting en Verantwoording (BVV)
1.2.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
1.2.4 Raadsbesluiten
Deel 2 Wikken en wegen
2.1 Afwegingskader aangaan verbonden partijen
Deel 3 Regisseren
3.1 De publieke regiefunctie Medemblik
3.1.2 Kader publieke regiefunctie
3.2 Bestuurlijke vertegenwoordiging
3.2.1 vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke participatie
3.2.2 vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke participatie
3.2.3 klant- en eigenaarrol
3.3 Ambtelijke ondersteuning
3.3.1 de ambtelijk verantwoordelijke
Deel 4 Financiën, Planning & Control
4.1 Actieve informatieplicht
4.2 Financieel instrumentarium
4.2.1 Begrotingsrichtlijn
4.2.2 Nieuw beleid
4.2.3 Overige financiële richtlijnen
4.3 Planning & Control
4.3.1 Paragraaf verbonden partijen
Deel 5 Herwikken en herwegen
5.1 Evaluatie deelname
5.2 Beëindiging deelname
Deel 6 Control en risicobeheersing
6.1 Risicoanalyse en rapportage
6.2 Beheersinstrumenten
Deel 7 Bijlagen
Bijlage 1 Relevante wetgeving
Bijlage 2 Organisatievormen
Bijlage 3 Stappenplan
Bijlage 4 Format paragraaf verbonden partijen (programmabegroting en –verslag)
Bijlage 5 Lijst van verbonden partijen

Inleiding

Onze gemeente heeft verschillende taken. Maar we doen niet alles zelf. Bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil (CAW/HVC) of het beheren van het statisch archief (Westfries archief) hebben we ondergebracht bij andere partijen in N.V.'s, B.V.'s, in stichtingen of in gemeenschappelijke regelingen. De gemeente moet ervoor zorgen dat het gebeurt, maar heeft deze taken op afstand gezet. Medemblik is verplichtingen aangegaan met een verbonden partij. Verbonden partijen voeren taken uit die de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen. De gemeente mandateert of delegeert als het ware. De gemeente blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid houden voor het realiseren van de beoogde doelstellingen. Er blijft dan ook voor de gemeenteraad nog steeds een kaderstellende en controlerende taak over.

Doel van deze nota

Medemblik participeert in een groot aantal verbonden partijen. Het betreft een grote diversiteit aan organisaties die in mindere of meerdere mate met de gemeente Medemblik zijn verbonden vanwege een bestuurlijk én een financieel belang. De verbonden partijen worden verspreid binnen de gemeentelijke organisatie beheerd en verschillen onderling van aard, omvang en risico's. Daarnaast zijn ze sterk verschillend naar invloed/zeggenschap die de gemeente daarop kan uitoefenen. Belangrijk hierbij is te vermelden dat de gemeente Medemblik één van de (vele) deelnemers is in een verbonden partij. De invloed van Medemblik op beleid en bedrijfsvoering van een verbonden partij is hiermee vaak beperkt. Tussen de deelnemers is afstemming dus onontbeerlijk om met succes te sturen, te beheersen, te verantwoorden en toezicht te houden op verbonden partijen. De gemeenteraad komt op een aantal belangrijke momenten in beeld om te sturen op verbonden partijen. De gemeenteraad moet kaders stellen ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota Verbonden partijen. Door algemene kaders vast te stellen kan de gemeenteraad richting geven aan de omgang met de verbonden partijen.

Het doel van deze nota Verbonden partijen is:

1. Het verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
2. Het toedelen van taken binnen de bestuurlijke (gemeenteraad en college van burgemeesters en wethouders) en ambtelijke organisatie;
3. Het (waar nodig) meer systematisch toepassen van sturen, beheersten, verantwoorden en toezicht houden.

Daarnaast wordt de eigenaarrol en de opdrachtgeverrol zoals ambtelijk als bestuurlijk scherper van elkaar onderscheiden (zie 3.2.3), het toezicht krijgt meer aandacht. Tot slot worden de financiën meer zichtbaar geborgd (deel 4).

Leeswijzer

Deze nota bestaat uit zes afzonderlijke delen die het natuurlijk verloop van de verbonden partij volgen. De delen kunnen in samenhang maar ook afzonderlijk van elkaar toegepast wordt op de praktijk van de dag.

Deel 1 is een algemeen, definiërend deel. Hierin wordt de definitie gegeven van een verbonden partij, welke vormen deze kan aannemen en wordt het wettelijk kader uitgewerkt.

In deel 2 wordt gewikt en gewogen. Hierin is het afwegingskader opgenomen voor het deelnemen aan een verbonden partij.

Deel 3 behandelt het regisseren van de verbonden partij. Wie heeft welke rol en bevoegdheden?

Deel 4 gaat over de financiën en de planning en control.

Deel 5 is het heroverwegingsmoment, het evaluatiemoment van de verbonden partij.

In deel 6 wordt ingegaan op de controle op de verbonden partijen en de risicobeheersing.

Tot slot zijn in deel 7 de bijlagen opgenomen.

Deel 1 Algemeen

In dit deel wordt het kader geschetst waaraan de rest van deze nota wordt getoetst. Het gaat hierbij om de definiëring van het begrip verbonden partijen en het wettelijk kader.

1.1 Definitie verbonden partij

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BVV) geeft de volgende definitie van een verbonden partij:

> Een **verbonden partij** is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.
>
> Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is, indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Voor het hebben van een financieel belang is het niet per se noodzakelijk dat de gemeente een bedrag ter beschikking stelt aan de verbonden partij. Zij heeft ook een financieel belang indien financiële problemen bij die verbonden partij op de gemeente kunnen worden verhaald.
>
> Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.
>
> Bron: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Bij *leningen* en *garantstellingen* is geen sprake van een verbonden partij, omdat de gemeente haar juridische verhaalsmogelijkheden behoudt als de partij failliet gaat.

Bij *subsidies* is geen sprake van een verbonden partij, omdat het hier overdrachten betreft.

Met betrekking tot bestuurlijk belang het volgende. Er is sprake van een 'verbonden partij' als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente, namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij zit, of namens de gemeente stemt. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht – de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen – is er géén sprake van een verbonden partij.

Uit de definitie in het BVV volgt dat Naamloze Vennootschappen (NV), Besloten Vennootschappen (BV) en gemeenschappelijke regelingen altijd verbonden partijen zijn. Stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingsverbanden (PPS) kúnnen een verbonden partij zijn.

In deel 7, bijlage 2 van deze nota worden de diverse organisatievormen verder toegelicht.

1.2 Wettelijk kader verbonden partijen.

Bij verbonden partijen moeten we rekening houden met een juridisch kader. Dit kader bestaat uit de Gemeentewet, het BVV en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In dit hoofdstuk worden de gevolgen van deze wet- en regelgeving kort uitgewerkt.

1.2.1 Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat de gemeente publieke taken zelf uitvoert. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn '*indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. 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*'. Dit artikel geldt zowel voor het verzelfstandigen van al bestaande taken als voor het aangaan van nieuwe taken. Voor gebruik van de publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet. Hiervoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de Wgr) bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren,

beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.
De verbonden partijen zijn primair een aangelegenheid voor het college van burgemeester en wethouders. De juridische basis hiervoor is ook artikel 160 van de Gemeentewet. Hiermee is de relatie tussen gemeenteraad en verbonden partijen dezelfde als die tussen raad en college. Dit betekent dat de raad een kaderstellende en controlerende rol uitoefent ten opzichte van verbonden partijen. Het aansturen van een verbonden partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering passen meer bij de rol van het college. Het college moet hiervoor wel verantwoording aan de raad afleggen. De gemeenteraad controleert of het college deze rol goed vervult. Deze rolverdeling is nader uitgewerkt in de delen 2 tot en met 5 van deze nota.

Publiek belang
De Gemeentewet geeft als belangrijkste criterium dat de privaatrechtelijke weg slechts is toegestaan als er sprake is van het behartigen van het daarmee te dienen openbaar belang. Het begrip publiek belang wordt in de wet niet nader gedefinieerd. Gemeenten bepalen zelf wat onder het begrip 'publiek belang' wordt begrepen. Met andere woorden: als de gemeente vindt dat het een publiek belang is, dan is dat ook zo. In het rapport 'Het borgen van Publiek Belang'[1] maakt de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Voor de behartiging van deze maatschappelijke belangen is echter niet altijd betrokkenheid van de gemeente vereist. Wanneer deze wel vereist is, is er volgens de WRR sprake van een publiek belang. De gemeente neemt dan de verantwoordelijkheid voor de behartiging van een algemeen belang op zich. Publieke belangen zijn die belangen die actief moeten worden behartigd door de overheid.

1.2.2 Besluit begroting en verantwoording (BVV)
In het BVV 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. Artikel 15 zegt het volgende:

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
   a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
   b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
   c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van de verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
   a. de naam en de vestigingsplaats
   b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt
   c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft
   d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar
   e. het resultaat van de verbonden partij.

Een format voor de paragraaf Verbonden partijen (begroting en jaarrekening) is opgenomen in bijlage 4 van deze nota.

1.2.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wgr. De Wgr richt zich op een specifiek type samenwerking en wel die tussen de decentrale overheden (gemeenten, provincies, 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.

[1] ISBN90-12-09058-x

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR is, op hoofdlijnen, in de Wgr vastgelegd. De politieke controle (informatieplicht van een lid van het algemeen bestuur ten opzichte van de raad en van het bestuur als geheel ten opzichte van de raad) wordt geregeld in de artikelen 16 en 17. Ook de verantwoordingsrelatie binnen het bestuur is vastgelegd in de Wgr. De financiële controle die een raad kan uitoefenen is benoemd in de artikelen 34 en 35.
In de GR kan verder volgens de Wgr op enkele onderdelen worden bepaald hoe het algemeen bestuur (AB) wordt samengesteld. De bevoegdheid van de raad om het doel van het samenwerkingsverband in de GR vast te leggen en de daarbij behorende bevoegdheden over te dragen, is vastgelegd in artikel 10.

1.2.4 Raadsbesluiten

Om grip te krijgen en te houden op gemeenschappelijke regelingen heeft de raad enkele besluiten genomen. In 2010 hebben alle gemeenteraden van Westfriesland de spelregels vastgesteld (‘Medemblikker 10/Hoornse 10). Dit zijn 10 spelregels opgesteld om meer grip, inzicht en eenheid te krijgen op en in gemeenschappelijke regelingen. In 2012 heeft de raad de ‘Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen’ vastgesteld. Dit is een (controle)kader die met name ingaat op de financiële aspecten van gemeenschappelijke regelingen.

Deel 2 Wikken en wegen

Het aangaan van een verbonden partij

De gemeenteraad moet op een aantal belangrijke momenten sturen op verbonden partijen. Eén daarvan is het moment waarop de gemeente Medemblik gaat deelnemen aan een verbonden partij. De wetgever heeft beschreven dat in principe het college beslist tot deelname aan een verbonden partij, maar dat de raad toestemming moet geven bij deelname aan een gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 2 van de Wgr) of zijn wensen en bedenkingen kenbaar moet maken bij deelname aan privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 160, lid 2 Gemeentewet). Om de juiste afweging te kunnen maken is een helder en eenduidig afwegingskader noodzakelijk. Een dergelijk kader maakt de overwegingen die betrokken moeten worden bij de beslissing om wel of niet een verbonden partij aan te gaan inzichtelijk. Dit hoofdstuk is het afwegingskader, het vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid over verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is echter geen instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een verbonden partij is in alle gevallen een politieke keuze.

2.1 Afwegingskader aangaan verbonden partij

Bij de afweging spelen de volgende vragen een rol:

1. Welk publiek belang is er bij de uitvoering van de taak?

Uitgangspunt is dat de gemeente alleen taken uitvoert of laat uitvoeren die een publiek belang hebben. De term publiek belang is niet in de wet gedefinieerd. De WRR heeft publiek belang gedefinieerd als: *'Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'*. Dit houdt in dat er een toegevoegde waarde moet zijn voor de overheid om zich met de activiteit te bemoeien. Het gaat hier uiteindelijk om een politiek-bestuurlijke keuze. Noot: bij wettelijk opgedragen taken is het publieke belang al vastgesteld.

2. Welke meerwaarde heeft de gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang?

Is het publieke belang van de taak vastgesteld? Dan wordt vervolgens onderzocht welke onderdelen daarvan wel of niet kunnen worden uitbesteed. Een publiek belang betekent niet automatisch dat de gehele taak door de gemeente moet worden uitgevoerd. Er moet dan ook een analyse worden gemaakt van de taak in relatie tot het publiek belang. Als volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, is uitvoering via/door een verbonden partij niet aan de orde. Een uitzondering hierop kan zijn als na onderzoek (of als vanaf hogerhand is opgelegd) blijkt dat de taak niet zelfstandig door één/de gemeente kan worden uitgevoerd.

3. Kan het publieke belang voldoende behartigd worden door middel van subsidies, regelgeving, toezicht of het inkopen van diensten of producten tegen een redelijke prijs?

Het publieke belang kan bijvoorbeeld ook via subsidies worden gewaarborgd. Via subsidies bevordert de gemeente de totstandkoming van bepaalde activiteiten die noodzakelijk zijn voor borging van het publieke belang. Verder kan door gemeentelijke regelgeving sturing en inhoud worden gegeven aan het publiek belang. Bij het inkopen van diensten en producten wordt het publiek belang geborgd door de beschrijving van de opdracht en afspraken in overeenkomsten.

4. Welke meerwaarde heeft het aangaan van een verbonden partij voor de borging van het publiek belang? Is dit de beste organisatievorm voor de uitvoering van de taak?

Deze vraag geeft als opdracht dat moet worden nagegaan of het publieke belang beter kan worden gediend door een verbonden partij. Het verdient de voorkeur dat publiek belang wordt behartigd via de publiekrechtelijke weg. Als daar zwaarwegende redenen zijn, kan de gemeente dit belang ook behartigen via een privaatrechtelijke participatie. De meerwaarde van een verbonden partij moet expliciet worden aangegeven. Die argumenten kunnen te maken hebben met bijvoorbeeld de gewenste slagvaardigheid of de wens om een specifieke private partij erbij te betrekken. Als daar geen goede argumenten voor zijn, moet de activiteit door de gemeente zelf worden uitgevoerd. De meerwaarde moet duidelijk worden aan de hand van concrete effecten ten aanzien van financiën en de benodigde bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid. Dit wordt afgezet tegen alternatieven waarmee de beoogde effecten ook kunnen worden bereikt (wederom in relatie tot financiën en wat de gevolgen zijn voor bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid).

5. Welke rechtsvorm van verzelfstandiging past het beste bij de uitvoering van deze taak (publiek- of privaatrechtelijk)?

Bij deze vraag wordt onderzocht wat de beste organisatievorm is om de taak uit te voeren. Hierbij moet rekening gehouden worden met de voorkeursvolgorde uit de Gemeentewet en de jurisprudentie. Dit betekent dat als hetzelfde resultaat kan worden bereikt, gebruik gemaakt moet worden van de publiekrechtelijke weg, dus de gemeenschappelijke regeling. Pas als deze vorm niet geschikt is, komt een private rechtsvorm zoals een vennootschap in beeld.

6. Staat het (financiële) risico dat de gemeente met de verbonden partij neemt in redelijke verhouding tot het daarmee te dienen publiek belang?

Bij deze vraag worden de risico's die de gemeente loopt afgezet tegen het publieke belang. Om deze afweging te kunnen maken moeten de financiële gevolgen en risico's duidelijk in kaart gebracht zijn. Deze afweging is afhankelijk van de gekozen rechtsvorm bij vraag 5 en een politieke keuze. Om die keuze te maken is het wel van groot belang dat die risico's zo concreet mogelijk in beeld worden gebracht.
In alle gevallen wordt er in het besluitvormingsproces gebruik gemaakt van een risicoanalyse met betrekking tot de mogelijke samenwerking per verbonden partij zoals beschreven in hoofdstuk 6. Dit moet een handvat bieden voor een goed beargumenteerde keuze voor of tegen het aangaan van een verbonden partij.

Meer informatie over de risico's en het in beeld brengen hiervan zijn opgenomen in de nota 'Risicomanagementbeleid gemeente Medemblik'.

2.2 Stappenplan.

Op basis van hetgeen onder 2.1 als vuistregels worden gesteld, wordt gebruik gemaakt van een stappenplan. Dit helpt om te bepalen of er middels een verbonden partij samenwerking kan worden gezocht. Deze beslisboom geeft een kader voor het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Het stappenplan, inclusief toelichting, is opgenomen in bijlage 3.

Voor het aangaan van een verbonden partij wordt gebruik gemaakt van het stappenplan zoals opgenomen in bijlage 3 van deze nota.

Deel 3 Regisseren

In deze fase is de deelname een feit en voert de verbonden partij bepaalde taken uit. Het college houdt toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing en zo nodig stuurt het college tussentijds bij. De controle of de verbonden partij de taak volgens de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt, ligt bij de raad. De raad kan niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt de gemeente en dan nog zijn de mogelijkheden sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, van het aantal deelnemers en van afspraken die in de regeling (bij een gemeenschappelijke regeling) of in de statuten van de verbonden partij (bij een vennootschap of stichting) zijn vastgelegd. Daarom is de aanloopfase cruciaal. Immers, in deze fase wordt geregeld welke beïnvloedingsmogelijkheden de gemeente heeft. Als de gemeente het hier laat liggen, wordt bijsturen tijdens de uitvoeringsfase een lastige klus. De verschillende juridische vormen van verbonden partijen brengen al bepaalde sturingsmogelijkheden met zich mee. Maar het belangrijkste blijven de specifieke afspraken tussen de gemeente en de verbonden partij, zoals die in de regeling/statuten worden geregeld. Dit noemen we in Medemblik de (publieke) regiefunctie (hierna te noemen: regiefunctie). In dit deel wordt deze regiefunctie nader uitgewerkt. Er wordt ingegaan op de richtlijnen voor deze regiefunctie en de rol en bevoegdheden van de betrokken ambtenaren.

3.1 De (publieke) regiefunctie Medemblik

Verbonden partijen hebben wat de publieke taak betreft allemaal eigen doelstellingen en uitgangspunten. Het is dan ook onvermijdelijk dat verbonden partijen op onderdelen een andere visie op invulling van hun activiteiten hebben dan de gemeente. De gemeente Medemblik moet vanuit haar verantwoordelijkheid voor het totale resultaat van het hele netwerk als publiek verantwoordelijke de onderlinge relatie met partijen zo inrichten, dat elke partij een optimale bijdrage levert aan het eindresultaat. Een gemeente kan geneigd zijn om dit helemaal dicht te timmeren. Dit is niet wenselijk. Er moet sprake zijn van een balans tussen loslaten en verbinden. Hiervoor is de kwaliteit van de regiefunctie een belangrijke succesfactor. Deze regiefunctie is de sturingsrelatie tussen de gemeente Medemblik en haar verbonden partijen. De kwaliteit van de regiefunctie is gebaseerd op controlemechanismen en vertrouwen. Wanneer de regiefunctie goed ingericht wordt, kan de gemeente aan de verbonden partij het vertrouwen geven dat zij de zaken doelmatig en effectief uitvoert. De inrichting van de regiefunctie moet optimaal afgestemd worden op de specifieke eigenschappen van de structuur van elke verbonden partij. De sturingsrelatie wordt vastgelegd in de regeling of het contract dat de gemeente aangaat met de verbonden partij. De raadsleden bepalen de speelruimte voor het college bij de uitoefening van de regiefunctie. Belangrijk hierbij te melden is dat Medemblik vaak één van de meerdere deelnemers is in een verbonden partij. De regiefunctie moet dus afgestemd worden met de andere deelnemers en moet worden gezien als onze input tijdens de onderhandelingen. In de volgende paragraaf wordt het kader geschetst voor de inrichting van de regiefunctie.

3.1.2 Kader publieke regiefunctie

In de regiefunctie krijgen de aansturing, het beheer en het toezicht vorm en inhoud. De onderstaande richtlijnen worden meegenomen in de afspraken die vastgelegd worden tussen de gemeente Medemblik en de verbonden partij. Zoals eerder aangegeven moet bij de inrichting van de regiefunctie rekening gehouden worden met de aard, omvang en risico's van de verbonden partij. Er wordt alleen geparticipeerd in een verbonden partij, nadat door het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad gehoord hebbende, de regiefunctie is vastgesteld.

De richtlijnen van de regiefunctie zijn:

1. duidelijkheid van de doelstellingen en taakomschrijving en de meetbaarheid van de prestaties van de verbonden partij;

2. de financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risicoanalyse zal hiervoor de basis moeten zijn;

3. de sturingsvisie – het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, goedkeuring ondernemingsplan, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding;

4. de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen van regelingen van het uitvoeringsorgaan);

5. de wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie);

6. de met de verbonden partij in de regeling of contractueel vast te leggen bevoegdheid om zonodig aanwijzingen en richtlijnen te geven;

3.2 Bestuurlijke vertegenwoordiging

Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke rolverdeling en de vertegenwoordiging van de gemeente Medemblik verder uitgewerkt.

3.2.1 Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke participatie

Artikel 13, 14 en 15 van de Wgr bepalen dat het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en de wethouders worden aangewezen. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur. Alleen mogen die aangewezen leden nooit de meerderheid van het algemeen bestuur mogelijk maken. De algemene bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft. De Wgr gaat uit van gemeentelijke vertegenwoordiging in door de gemeente opgerichte publieke rechtspersonen (openbare lichamen of gemeenschappelijke organen). Gemeentelijke vertegenwoordiging draagt bij aan het kunnen uitoefenen van voldoende invloed dan wel sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.

Op 9 april 2009 heeft de raad van de voormalige gemeente Medemblik besloten dat raadsleden geen zitting nemen in besturen van gemeenschappelijke regelingen. Dit leidt tot vertroebeling van verhoudingen. Een raadslid moet nooit in de positie komen dat hij als gedelegeerd bestuurder verantwoording aan zichzelf is verschuldigd.

Raadsleden nemen geen zitting in besturen van gemeenschappelijke regelingen.

3.2.2 Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke participatie

Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente in private rechtspersonen, zoals vennootschappen, stichtingen en verenigingen. Voor deelnemingen in het aandelenkapitaal is de vertegenwoordiging via de zeggenschapsrechten, verbonden aan het aandeelhouderschap, geregeld. Het college van burgemeester en wethouders vervult formeel de rol van aandeelhouder van verbonden partijen (vennootschappen) namens de gemeente. Met een verdergaande vertegenwoordiging wordt terughoudend omgesprongen. Een gemeentelijke vertegenwoordiging in de raad bestuur (directie) en de raad van commissarissen is minder/niet gewenst. Het bestuur/de commissaris van een vennootschap moet namelijk wettelijke bepalingen laten prevaleren boven elk ander belang. Zodra de belangen van de gemeente en de vennootschap uiteenlopen, kan de bestuurder in een lastig parket komen.

De vertegenwoordiging van de gemeente bij vennootschappen wordt uitsluitend vorm gegeven door middel van het aandeelhouderschap. Het college is hier verantwoordelijk voor. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering of laat zich op basis van een machtiging vertegenwoordigen, op basis van artikel 171 Gemeentewet. Leden van het college kunnen nooit bestuurders zijn of zitting nemen in de Raad van commissarissen of Raad van toezicht, omdat het belang van de onderneming dan voorop wordt gesteld, wat mogelijk in strijd kan zijn met het bestuurlijk belang van de gemeente.
Vertegenwoordiging in stichtingen en verenigingen vindt plaats door collegeleden.

3.2.3 Klant- en eigenaarrol

Elke gemeente dus ook Medemblik vervult ten aanzien van de verbonden partijen twee rollen: die van klant en die van eigenaar. In de rol van eigenaar van de verbonden partij moet Medemblik de belangen van de verbonden partij behartigen. Als klant neemt Medemblik producten of diensten van de verbonden partij af en moet zij de belangen van Medemblik behartigen. Per samenwerkings-verband moet duidelijk zijn hoe of wat het bestuurlijk belang in de gemeenschappelijke regeling is (invulling klant- en eigenaarrol).

Klantrol

De klantrol kent de volgende aspecten:

- formuleren van programma van eisen (welke producten wil de gemeente afnemen?);
- de klant is in principe vrij om te kiezen waar producten worden afgenomen;
- contracteren van de te realiseren producten;
- bewaken van de prestatielevering;
- beoordelen van de prijs;
- beoordelen van de positie van de verzelfstandigde organisatie (er kunnen redenen zijn om over te gaan tot uitbesteden of tot volledige privatisering van de taken).

Eigenaarrol

Met de invulling van de eigenaarrol wordt met name bedoeld de wijze waarop de gemeente de bewaking van de levensvatbaarheid (continuïteit) van de organisatie vervult. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan het bewaken van de bedrijfsvoering, de omzet, de klanttevredenheid, de kostenbeheersing, de marketing en de innovatie. Het belang dat Medemblik hecht aan een goede invulling van de eigenaarrol is ook verbonden met het belang dat Medemblik hecht aan behoud van zeggenschap, gericht op de belangen van de burger. De gemeente Medemblik kan dan ingrijpen in beslissingen van het samenwerkingsverband.

De rol van eigenaar kent de volgende aspecten:

- formuleren van te voeren beleid;
- nemen van beslissingen die aan de eigenaar zijn voorbehouden;
- bewaken van rendement en continuïteit (aan de hand van bijvoorbeeld rapportages, jaarrekening, begroting)
- formuleren van te voeren beleid met betrekking tot de vorming van reserves en voorzieningen;
- voorbereiding vergadering Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

Scheiding klant- en eigenaarrol

De rol van eigenaar en de rol van klant zijn verschillend. Deze worden bij voorkeur verenigd in één persoon, namelijk de vakinhoudelijke portefeuillehouder. Het voordeel hiervan is dat communicatiestoornissen beperkt blijven. Er is immers voor de ambtelijke organisatie één bestuurlijk aanspreekpunt. Bijkomend voordeel is dat bij de eigenaar meer materiedeskundigheid bestaat vanuit zijn optreden als klant. Daargelaten de vraag of de scheiding van de klant/eigenaar zich wel verhoudt tot het principe en de praktijk van collegiaal bestuur, zou het scheiden van de rollen als voordeel kunnen hebben dat geen verstrengeling van belangen optreedt en dat de verhoudingen zakelijk worden gehouden. Het hiervoor genoemde ‘voordeel’ is echter theoretisch. Bij een scheiding van rollen moet de portefeuillehouder die invulling geeft aan de eigenaarrol, in het DB/AB van de verbonden partij zitten. Hij zorgt vanuit zijn rol voor het formuleren van het te voeren beleid en het bewaken van het rendement en de continuïteit. De vakinhoudelijke portefeuillehouder zou dan de klant zijn en een programma van eisen moeten beoordelen. In theorie zou een scheiding dus zijn vruchten kunnen afwerpen.

Echter, bij de invulling van de klantrol wordt er te vaak vanuit gegaan dat de klant vrij is om te kiezen waar het product wordt afgenomen. In de praktijk blijkt deze keuzevrijheid vaak niet te bestaan. Het deelnemen in een verbonden partij is juist bedoeld om bepaalde activiteiten efficiënter en effectiever te organiseren. Dit houdt per definitie in dat die activiteiten daarmee ook bij de verbonden partij 'afgenomen' moeten worden. Als dan blijkt dat een verbonden partij bij het aanbieden van de diensten duurder is dan een derde, die vergelijkbare diensten aanbiedt, dan dient de verbonden partij zelf ter discussie te staan. Het zou dan vreemd zijn de diensten bij een derde af te nemen en de verbonden partij, met al zijn kosten, in stand te laten.

3.3 Ambtelijke ondersteuning
Voor het betrokken bestuur moet er een actieve ondersteuning zijn vanuit de eigen ambtelijke organisatie. Voor elke verbonden partij wordt een verantwoordelijk ambtelijk adviseur aangewezen: de ambtelijk verantwoordelijke (nu nog bekend onder de naam behandelend ambtenaar). Deze draagt zorg voor ambtelijke afstemming. Deze functie wordt na het vaststellen van deze nota door ons nader uitgewerkt. Duidelijk is wel dat de praktijk meestal weerbarstiger is dan de theorie. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de termijn tussen aanleveren van de (vergader)stukken en de datum van vergadering kort op elkaar ligt. Daarom moet de ambtelijk verantwoordelijke elke keer beoordelen hoe hiermee om moet worden gegaan en wordt van alle partijen die een rol spelen in deze keten, creativiteit en flexibiliteit verwacht. Het meest belangrijkste is dat het collegelid voorzien van een collegebesluit de AB-vergadering in kan gaan.

Deel 4 Financiën, Planning & Control

4.1 Actieve informatieplicht

Het college heeft een actieve informatieplicht aan de raad. Ten behoeve van deze plicht wordt op de agenda van de commissievergaderingen het punt 'terugmelding Gemeenschappelijke regelingen' geplaatst, waarin vertegenwoordigers van de gemeente in een bestuur van een verbonden partij aan de commissieleden informatie kunnen verstrekken over relevante ontwikkelingen binnen die verbonden partij.

Daarnaast kunnen de leden van de raadscommissie het verzoek doen de betreffende vergaderstukken gedurende een redelijke termijn voor hen ter inzage te leggen of een afschrift te verstrekken van een bepaald vergaderstuk.

Indien door het bestuur van een verbonden partij nieuw beleid of kaderstelling voor de uitvoering van beleid wordt voorbereid, bevordert de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur dat de raad bij de voorbereiding wordt betrokken op een zodanige wijze dat de raad daar ruimschoots de gelegenheid toe krijgt.

In iedere raadsperiode wordt de deelname aan en de taakuitvoering van de verbonden partij geëvalueerd. De resultaten worden verwerkt in deze nota, die daartoe eenmaal per vier jaar aan de raad ter bespreking en vaststelling wordt aangeboden. Dit is nader uitgewerkt in deel 5 van deze nota.

4.2 Financieel instrumentarium

De gemeente Medemblik moet over een financieel instrumentarium beschikken om vorm en inhoud te kunnen geven aan beheer en control van een verbonden partij. In deze paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

4.2.1 Begrotingsrichtlijn
De raad kan sturen op de verbonden partijen door gebruikmaking van zijn budgetrecht. De raad kan zich uitspreken over een richtlijn voor het budget van de verbonden partijen. Wanneer gemeenten dit individueel oppakken, bestaat het gevaar dat vanuit de gemeenten verschillende kaders worden vastgesteld. Het verdient aanbeveling dit regionaal op te pakken. In onze regio is dit ook gebeurd door vaststelling van de 'Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen', vastgesteld door de raad op 20 juni 2012. Een dergelijke richtlijn biedt in een vroeg stadium houvast voor de inbreng in regionaal overleg en levert zo een belangrijke bijdrage aan het beheersen van de kosten van verbonden partijen. Voor het borgen van deze richtlijnen is er een regionale financiële werkgroep in het leven geroepen.

4.2.2 Nieuw beleid
Nieuw beleid binnen de begroting van een verbonden partij moet apart inzichtelijk worden gemaakt en hierover moet duidelijke besluitvorming plaatsvinden in de desbetreffende besturen. De ambtelijk verantwoordelijke is verantwoordelijk voor de communicatie hierover aan de portefeuillehouder en de afdeling Financiën.

4.2.3 Overige financiële richtlijnen
Over een aantal zaken is het niet zinvol om uniforme afspraken te maken die gelden voor alle verbonden partijen. Van belang is dat er per verbonden partij maatwerkafspraken gemaakt worden met betrekking tot de op te stellen rapportages, zodanig dat deze voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeente Medemblik. Hierbij kan gedacht worden aan:

Reservevorming
Reserves kunnen een belangrijke rol spelen in het financieel afdekken van risico's en in het opvangen van eventuele financiële problemen. Voorgesteld wordt om reservevorming binnen verbonden partijen toe te staan, waarbij zowel de minimale als de maximale omvang van deze reservevorming worden vastgesteld. In de eerder genoemde uitgangspunten is deze reservevorming voor de gemeenschappelijke regelingen bepaald op 2,5% van de lasten met een minimum van € 0,--. Voor de overige verbonden partijen is nog geen richtlijn bepaald.

Levering van basispakketten en maatwerkproducten per gemeente
Per verbonden partij is het van belang in kaart te brengen:
- het basispakket: welke gestandaardiseerde producten/diensten levert de verbonden partij concreet;
- maatwerkpakket: welke aanvullende producten (inclusief kosten per product) kan de gemeente Medemblik optioneel afnemen.

Kostprijsberekening
Voor de producten die een verbonden partij levert moet een onderbouwde kostprijsberekening opgesteld zijn, waarbij in principe wordt uitgegaan van een integrale kostprijs.

Rapportages voor klant- en eigenaarrollen
Verbonden partijen leggen verantwoording af over hun functioneren, zowel gericht ten behoeve van de eigenaarrol als ten behoeve van de klantrol.
Verantwoording wordt afgelegd via de P&C documenten: begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening. Per verbonden partij worden concrete afspraken gemaakt over welke P&C-producten geleverd worden en op welke momenten deze uiterlijk beschikbaar zijn voor Medemblik.

Als eigenaar heeft Medemblik behoefte aan inzicht in:
- omzet, kosten en resultaat (per product/segment) inclusief de ontwikkelingen hiervan
- mate van klanttevredenheid
- algemene vooruitzichten voor de toekomst
- solvabiliteit = vreemd vermogen/totaal vermogen
- rentabiliteit = ondernemingswinst
- risicoprofiel in de vorm van een risicoparagraaf.

Als klant heeft Medemblik behoefte aan inzicht in:
- voortgang lopende contracten en geleverde prestaties
- kwaliteitswaarborgen
- tarieven en prijzen
- klachtengegevens

4.3 Planning en control

4.3.1 Paragraaf verbonden partijen
Het college moet aan de raad de informatie verschaffen die de gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van zijn controletaak. Het college heeft een actieve informatieplicht. De jaarlijkse planning & controlcyclus is hiervoor, op basis van het BBV, het geëigende instrument.
In de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarrekening wordt aandacht besteed aan de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens over verbonden partijen. De paragraaf dient tenminste te voldoen aan de vereisten uit het BBV. Een format voor de paragraaf verbonden partijen (begroting en jaarrekening) is opgenomen in bijlage 4 van deze nota.

Deel 5 Herwikken en herwegen

5.1 Evaluatie deelname
Na het aangaan van een verbonden partij is het tevens belangrijk dat periodiek geëvalueerd wordt of deelname door de gemeente gecontinueerd moet worden. Er moet gekeken worden of de verbonden partij nog wel het doel dient waarvoor het in eerste instantie in het leven is geroepen. Evaluatie vindt in eerste instantie plaats aan de hand van de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en -rekening. Hierin is onder andere aandacht voor wijzingen in doelstellingen en ontwikkelingen op het gebied van risico's. Tevens wordt er periodiek een risicoanalyse uitgevoerd per verbonden partij. Deze analyse is ook een belangrijke bron van informatie in de

heroverweging of de gemeente deelname in de verbonden partij moet voortzetten. Deze analyse is nader toegelicht in deel 6.

Indien de aangeboden informatie in de paragraaf verbonden partijen en de risicoanalyse niet voldoende verdieping biedt dan kan het college de raad ook tussentijds informeren. In een aparte evaluatie kan uitgebreider aandacht besteed worden aan onder andere de volgende zaken:
- Naleving van prestatieafspraken.
- Het functioneren van de verbonden partij.
- Informatievoorziening en communicatie.
- Actuele ontwikkelingen en risico's.
- Doelstellingen van de gemeente in relatie tot de doelstelling(en) van de verbonden partij.
- Regie binnen de gemeente.

5.2 Beëindiging deelname

Het kan voorkomen dat een verbonden partij niet naar behoren functioneert, of dat de gemeente om andere redenen de samenwerking niet wil voortzetten. Hierbij kan gedacht worden aan de voltooiing van de doelstelling van de verbonden partij of hernieuwde inschattingen over de beste manier waarop de gemeente haar doelstellingen kan verwezenlijken. Het is dan belangrijk dat er van tevoren duidelijke afspraken zijn gemaakt. Niet alleen over mogelijke uittreding, beëindiging van en wijzigingen in de verbonden partij maar ook over welke financiële verplichtingen hieruit voortvloeien in verband met ontstane frictiekosten voor de verbonden partij. Deze afspraken worden vastgelegd in het dossier van de verbonden partij. Op dossiervorming omtrent verbonden partijen is nader ingegaan in deel 3.

Deel 6 Control en risicobeheersing

Het aangaan van een verbonden partij door de gemeente gaat vrijwel altijd gepaard met bepaalde risico's. Naar gelang het soort verbonden partij, verschillen deze risico's in grootte, soort en hoeveelheid. Zo zijn er financiële risico's, waarbij gedacht kan worden aan koersverlies op aandelen of een faillissement waardoor de gemeente haar inleg kwijt kan raken. Daarnaast kan de mogelijkheid tot uittreden uit de verbonden partij gebonden zijn aan voorwaarden welke kunnen leiden tot financiële schade voor de gemeente. Ook zijn er beleidsrisico's te benoemen, zoals het niet realiseren van doelstellingen waardoor het publieke belang niet of niet voldoende wordt behartigd.
Tot slot zijn er ook bestuurlijke en organisatorische risico's waarmee de gemeente Medemblik te maken kan krijgen: het ontstaan van een 'dubbele pettenproblematiek', zaken als een gebrekkige informatievoorziening, onduidelijkheid over aansturing en/of doelstelling van een verbonden partij en onvoldoende mogelijkheid tot tussentijdse sturing. Maar ook bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de risico's en de beheersing daarvan.

6.1 Risicoanalyse en rapportage

Het is van belang zowel vóór het deelnemen aan een verbonden partij, maar ook periodiek bij bestaande verbonden partijen, de risico's te analyseren. Op basis van een risicoanalyse vooraf, kan besluitvorming plaatsvinden over de deelname. In deze analyse worden alle risico's benoemd waarbij ook wordt ingegaan op bijbehorende mogelijke beheersmaatregelen. Door vervolgens op afgesproken tijdstippen de risico's te evalueren en actualiseren, kunnen eventuele bedreigingen tijdig gesignaleerd worden. Daaropvolgend kunnen er beheersmaatregelen ingezet worden.

In de gemeente Medemblik is het risicomanagement ingebed middels rapportages aan het college van burgemeester en wethouders. Middels deze rapportages worden alle risico's voor zowel de lijn- als projectorganisatie periodiek geactualiseerd. Verbonden partijen met aanzienlijke risico's kunnen in de rapportage worden opgenomen. Dit zal niet nodig zijn voor alle verbonden partijen. Op basis van de inschatting van de ambtelijk verantwoordelijke in overleg met de adviseur AO/IC kan per verbonden partij besloten worden of deze apart opgenomen moet worden in de rapportages. Als daartoe aanleiding is komt het risico in het overzicht van de top 10 risico's in de paragraaf weerstandsvermogen bij begroting en jaarrekening naar voren.

6.2 Beheersinstrumenten

Om risico's voor nieuw te overwegen verbonden partijen te kunnen beheren en beheersen kan in een collegevoorstel, dat door de ambtelijk verantwoordelijke wordt opgesteld, worden ingegaan op de vier controlemechanismen van good governance: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.
Hierbij moeten in elk geval minimaal de volgende zaken aan bod komen:

- een heldere doelstelling en taakomschrijving, inclusief meetbare prestaties;
- een financiële toelichting;
- benoemde risico's en beheersmaatregelen. Hierbij wordt ook aangegeven wie de verantwoordelijkheid voor de risico's draagt. Er zijn twee opties: of de verbonden partij beheert en beheerst of deze worden verdeeld over de deelnemende partijen:
- Een sturingsvisie waarin ingegaan wordt op de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen (bestuurlijke verhoudingen, vertegenwoordiging, benoemen bestuursleden, functiescheiding);
- de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven, goedkeuring begroting/jaarrekening enz.);
- de wijze waarop verantwoording plaatsvindt en de bevoegdheden om zo nodig in te grijpen;
- de wijze waarop evaluatie plaatsvindt;
- de wijze waarop de samenwerking beëindigd kan worden.

De beheersing van risico's aan de hand van dit document is een verantwoordelijkheid van het college. De raad controleert of het college deze taak naar behoren uitvoert.

Deel 7 Bijlagen

Bijlage 1: Relevante wetgeving

Gemeentewet

Artikel 160

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
   a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
   b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
   c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
   d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
   e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
   f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
   g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
   h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.
2. 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.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Artikel 169

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

Artikel 171

1. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.
2. De burgemeester kan de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)

Artikel 1

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
2. 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.
3. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Artikel 8

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.
2. In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.
3. In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door bestuursorganen, onderscheidenlijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten.

Artikel 13

1. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen.
2. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege, zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel ophoudt wethouder of secretaris van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.
3. De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.
4. De regeling kan inhouden, dat:
   a. de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;
   b. leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.
   c. het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten.
5. De regeling kan tevens inhouden, dat:
   a. de raden van niet alle, doch ten minste twee deelnemende gemeenten leden van het algemeen bestuur aanwijzen;
   b. de raden van twee of meer deelnemende gemeenten gezamenlijk leden van het algemeen bestuur aanwijzen.
6. Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, is het bepaalde in het eerste tot en met het vijfde lid van overeenkomstige toepassing.
7. Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door burgemeesters, vormen zij het algemeen bestuur. De regeling kan inhouden, dat burgemeesters van bepaalde gemeenten meervoudig stemrecht hebben.
8. De regeling, bedoeld in het zevende lid, kan tevens inhouden, dat:
   a. niet alle deelnemende burgemeesters zitting hebben in het algemeen bestuur;
   b. twee of meer deelnemende burgemeesters gezamenlijk uit hun midden een of meer leden van het algemeen bestuur aanwijzen.
9. De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde.

Artikel 14
1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente.
2. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken.

Artikel 15
Op de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in artikel 8, tweede lid, is artikel 13 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 35

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
2. De ontwerpbegroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. Artikel 190, tweede en derde lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.
3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
4. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
5. Het bepaalde in het eerste, derde en vierde lid is mede van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Artikel 1
1. In dit besluit wordt verstaan onder:
   a. uitzettingen: alle uitgezette middelen;
   b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;
   c. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt;
   d. bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;
   e. deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft;
   f. CBS: Centraal bureau voor de statistiek;
   g. rentetypische looptijd; als gedefinieerd in de Wet fido, artikel 1, onder b;
   h. vaste schuld; als gedefinieerd in de Wet fido, artikel 1, onder d;
   i. netto-vlottende schuld; als gedefinieerd in de Wet fido, artikel 1, onder e;
   j. EMU-saldo: het vorderingsaldo van de sector overheid op transactiebasis. Het EMU-saldo wordt berekend overeenkomstig het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de gemeenschap, ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van

de Europese Unie van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap.

2. In dit besluit wordt onder verbonden partij mede verstaan een Europese groepering voor territoriale samenwerking als bedoeld in artikel 1 van de verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210) waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Artikel 5
Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.
Een geconsolideerde begroting of jaarrekening verschaft een overzicht van de aard en volledige omvang van de financiële gang van zaken bij een instelling, inclusief de daaraan gerelateerde organisaties waarover die instelling overheersende zeggenschap heeft.
Bij verbonden partijen is dit niet het geval, ze hebben geen bevoegdheden die door college, raad of burgemeester zijn overgedragen. Het zijn privaatrechtelijke of publieke zelfstandige organisaties.

Artikel 9
1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
    a. lokale heffingen;
    b. weerstandsvermogen;
    c. onderhoud kapitaalgoederen;
    d. financiering;
    e. bedrijfsvoering;
    f. verbonden partijen;
    g. grondbeleid.

Artikel 15 (paragraaf programmabegroting)
1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
    a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
    b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
    c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van de verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
    a. de naam en de vestigingsplaats
    b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt
    c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft
    d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar
    e. het resultaat van de verbonden partij.

Bijlage 2. Organisatievormen

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

1. Openbaar lichaam *(art. 8, lid 1 Wgr)*	**Toepassing**
Voor de meeste vormen van intergemeentelijke samenwerking wordt door gemeenten een regeling met een openbaar lichaam ingesteld. De kenmerken van deze constructie luiden: - een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig deelnemen aan het private verkeer - gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam – behoudens enkele wettelijke uitzonderingen – alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen - een openbaar lichaam heeft een verplicht voorgeschreven bestuursstructuur, bestaande uit een algemeen, dagelijks bestuur en een voorzitter en kan commissies instellen - de regeling dient informatie- en verantwoordingsbepalingen te bevatten - het bestuur stelt jaarlijks een jaarrekening en begroting vast	deze constructie komt in de praktijk het meest voor en kan binnen de grenzen van de Wgr worden toegepast voor uiteenlopende vormen van samenwerking

2. Gemeenschappelijke orgaan *(art. 8, lid 2 Wgr)*	**Toepassing**
Voor samenwerking- of overlegvormen waarbij geen rechtspersoonlijkheid of een duidelijke bestuursstructuur vereist is, kan door de gemeenten een regeling met een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld. De structuur daarvan heeft de volgende kenmerken: - een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan niet zelfstandig opereren in het private verkeer - gemeenten kunnen aan zo'n orgaan wel taken en bevoegdheden overdragen, behalve de bevoegdheid tot belastingheffing en het vaststellen en andere algemeen verbindende voorschriften - vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid wordt niet het gemeenschappelijk orgaan maar de deelnemende gemeenten gebonden aan de effecten van de besluitvorming door het algemeen orgaan - een gemeenschappelijk orgaan dient te beschikken over een algemeen bestuur en een voorzitter, een dagelijks bestuur is niet verplicht - naast bepalingen over informatie en verantwoording dient een begroting en jaarrekening te worden vastgesteld	Deze constructie wordt gebruikt voor zaken of onderwerpen waarbij het bezit van rechtspersoonlijkheid of een duidelijke bestuursstructuur niet noodzakelijk is

3. Centrumgemeente constructie *(art. 8, lid 3 Wgr)*	**Toepassing**
Gemeenten kunnen er voor kiezen om de samenwerking inzake bepaalde belangen onder te brengen in een zogenaamde centrumgemeente constructie. In deze constructie oefent een (centrum)gemeente voor andere gemeenten de bevoegdheden uit die in de regeling staan omschreven, zonder dat die bevoegdheden zelf overgaan. Deze constructie heeft de volgende kenmerken: - een centrumgemeente constructie heeft geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid - er worden door de deelnemende gemeenten geen bevoegdheden overgedragen. Het bestaande bevoegdhedenpakket en de daaraan gekoppelde gemeentelijke besluitvormingsstructuren van de afzonderlijke gemeentes blijven intact - de bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing - voor haar activiteiten hoeft geen begroting of jaarrekening te worden vastgesteld	Deze constructie wordt in de praktijk vaker gebruikt voor de uitvoering van een bepaalde specifieke taak die op die manier efficiënter of goedkoper kan worden uitgevoerd.

4. Lichte gemeenschappelijke regeling *(regeling zonder meer, art. 1, lid 1 Wgr)**	**Toepassing**
Gemeenten kunnen een gemeenschappelijke regeling aangaan zonder dat een centrumgemeente constructie, een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam met zelfstandige rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld. De kenmerken van deze zogenaamde lichte gemeenschappelijke regelingen luiden als volgt: - een lichte gemeenschappelijke regeling bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan niet als zelfstandig rechtspersoon optreden in het private verkeer - aan de regeling kunnen geen taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten worden overgedragen - er is geen sprake van een verplichting geleding in een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter - de deelnemende gemeenten worden in beginsel niet gebonden door de besluitvorming van de regeling - voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijkluidende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk - de bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing	Deze constructie wordt in de praktijk met name gebruikt als overlegstructuur over zaken waaraan in politie of financiële zin geen formele consequenties verbonden zijn.

***** Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr maar kan worden afgeleid uit artikel 1, lid 1. Deze visie kan worden betwist als gekeken wordt naar artikel 8 waar slechts de eerste drie vormen worden genoemd. Wel kunnen los van de Wgr gemeenten samenwerkingsafspraken maken die dan echter niet onder de Wgr vallen.

PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSVORMEN

Vennootschap (NV en BV)
Naamloze vennootschappen zijn organisaties met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Besloten vennootschappen zijn organisaties met een in niet-overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Er is een directie die de onderneming bestuurt, een raad van commissarissen die daar toezicht op houdt en aandeelhouders die eigenaar van de vennootschap zijn. Momenteel participeert de gemeente Medemblik in enkele vennootschappen waaronder de Pekelharinghaven BV en de NV Houdstermaatschappij Gasbedrijf Kop Noord-Holland (GKNH).

Commanditaire Vennootschap (CV)
Een CV is een samenwerkingsverband waarop de regels van het BW en het Wetboek van Koophandel van toepassing zijn. De CV bestaat uit twee soorten vennoten: commanditaire vennoten (ook wel ‘stille’ vennoten) en beherende vennoten. Commanditaire vennoten mogen geen beheersdaden of vertegenwoordigingshandelingen verrichten. Indien een commanditaire vennoot beheersdaden verricht, is hij medeaansprakelijk. Zijn aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag van de inbreng. Beherende vennoten zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de CV. De CV is een maatschapvorm, waarbij alle vennoten een inbrengplicht hebben. Een CV bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan derhalve niet zelfstandig rechten en plichten dragen. De CV is beperkt geregeld in de wet, waardoor veel aandacht besteed moet worden aan het CV contract. Vanwege het karakter van de CV zal deze rechtsvorm enkel in PPS-constructies in combinatie met een BV of NV gebruikt worden.

Vereniging

Een vereniging is een privaatrechtelijke rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. De vereniging wordt bij notariële akte opgericht. Informele verenigingen (een vereniging met beperkte bevoegdheid) kunnen zonder notariële akte tot stand worden gebracht.

De gezamenlijke leden kiezen en controleren het verenigingbestuur uit hun midden. Ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk. De algemene ledenvergadering bepaalt het beleid van de vereniging. De leden van een vereniging hebben de vrijheid om zonder nadere voorwaarden uit te treden. Dit is een risico voor de continuïteit van de vereniging. De gemeente Medemblik is onder andere lid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging International Sailing Center Medemblik (ISCM).

Stichting

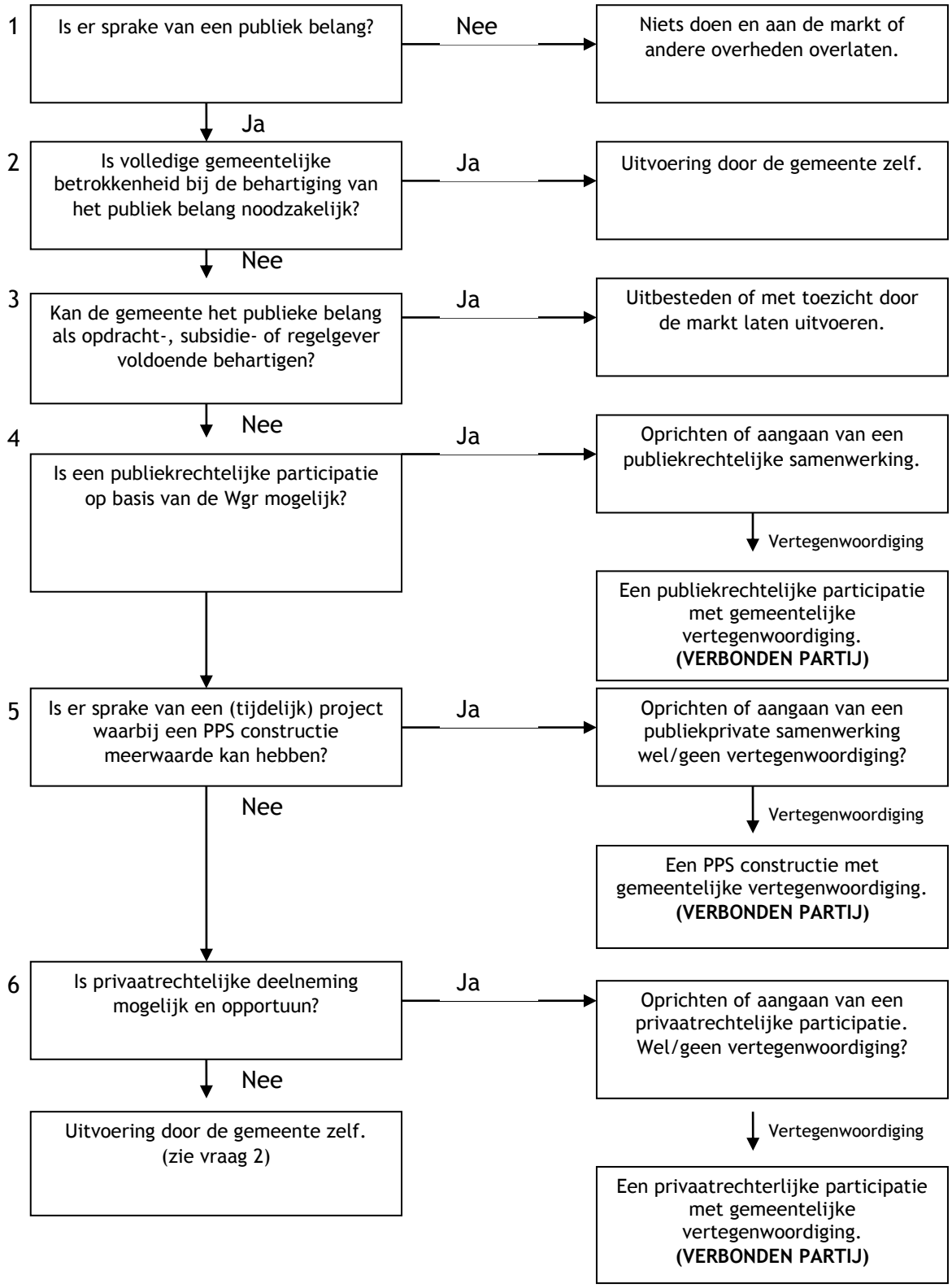
Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting heeft geen winstoogmerk en wordt opgericht bij notariële akte.

Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding. Zij kent een ideëel doel en kan geen uitkeringen doen aan de bestuursleden. Alleen het ideële of sociale doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. Er is geen controlerend mechanisme. Bestuurders worden niet gecontroleerd door een vereniging van aandeelhouders of een ledenvergadering, tenzij hierover in de statuten iets is geregeld. Een voorbeeld van een stichting waarin de gemeente Medemblik deelneemt is de Museumstoomtram.

Publiek Private Samenwerking

Publiek Private Samenwerking (PPS) is een wijze om beleidsdoelen te realiseren door middel van samenwerking met marktpartijen. Dit kan zijn in de vorm van bijvoorbeeld stichtingen, verengingen, vennootschappen onder firma (VOF) en samenwerkingsovereenkomsten. Dit kan een meerwaarde opleveren ten aanzien van het benutten van kennis en expertise van andere partijen en ten aanzien van het spreiden van risico's. Ook kan het leiden tot een efficiëntere uitvoering van plannen en projecten. Een voorbeeld van een PPS-constructie waarin de gemeente Medemblik deelneemt is de WFO/ABC BV.

Bijlage 3: Stappenplan bij deelname aan een verbonden partij



Toelichting op het stappenplan

Stap 1: Is er sprake van een publiek belang?
Een gemeente participeert alleen in een verbonden partij indien zij daarmee een publiek belang dient. De vraag wat er onder een publiek belang wordt verstaan is moeilijk te beantwoorden. Er is namelijk geen eenduidige definitie van het begrip. De gemeente is vrij hier zelf invulling aan te geven. In algemene zin is er sprake van publiek belang als betrokkenheid van de overheid vereist is. 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.

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. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

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 (bijvoorbeeld kinderopvang).
* De gemeente gaat een contractrelatie aan volgens burgerlijk recht en koopt de uitvoering in (bijvoorbeeld bij sommige bouwprojecten).

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

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 maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie. Daarnaast biedt de Wgr 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.

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

Stap 6: Is een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun?
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 college van burgemeester en wethouders welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet.
Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is dan wordt bekeken in hoeverre de gemeente (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiging aan en is de privaatrechtelijke participatie een verbonden partij. Als een privaatrechtelijke participatie niet mogelijk of wenselijk is dan besluit het college van burgemeester en wethouders om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen en intern uit te voeren.

Bijlage 4: Format paragraaf verbonden partijen

In de raadsvergadering van ……. is de nota Verbonden partijen vastgesteld.
De nota geeft inzicht in het beleid en de structuur van de verbonden partijen en de sturing hierop vanuit het college, de raad en hun afgevaardigde bestuursleden.

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt een verbonden partij als volgt gedefinieerd: Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Heeft de gemeente enkel een financieel óf bestuurlijk belang, dan is er géén sprake van een verbonden partij.
Bestuurlijk belang wordt gedefinieerd als zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Zeggenschap is de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming of een gemeenschappelijke regeling. In het kader van verbonden partijen is die zeggenschap beperkt tot een vertegenwoordiging in het bestuur of tot stemrecht. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht is er geen sprake van een verbonden partij.
Financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij leningen en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij. Immers de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij. Het gaat dan om subsidiëring.

Een verbonden partij is een breed begrip. Onderstaand kader creëert duidelijkheid over wat de gemeente Medemblik niet onder een verbonden partij verstaat:
- Geen verbonden partijen zijn de gesubsidieerde instellingen, waarbij de bestuurlijke participatie ontbreekt.
  Gesubsidieerde instellingen waar wel sprake is van een financieel en bestuurlijk belang, behoren wel tot de verbonden partijen.
- Geen verbonden partijen zijn de aan- of uitbestedingen. Net zoals bij subsidies heeft deze relatie het karakter van opdrachtgever/opdrachtnemer.
- Geen verbonden partijen zijn contracten met projectontwikkelaars met betrekking tot de ontwikkeling van grondexploitatiecomplexen of andere grote projecten. Deze contracten vallen niet onder de definitie verbonden partijen volgens de BBV, omdat er geen sprake is van een bestuurlijk belang.
- Tenslotte werken gemeenten op diverse terreinen en met uiteenlopende motieven met elkaar en met private partijen samen. Samenwerkingsverbanden zijn op verschillende manieren vorm te geven en met verschillende juridische structuren in zowel het privaatrecht als het publiekrecht. Indien er geen sprake is van een bestuurlijk en financieel belang is er geen sprake van een verbonden partij.

Het doel van deze paragraaf is informatie verschaffen over doelstellingen, behaalde resultaten en de wijze waarop deze resultaten bijdragen aan het beleid en belang van Medemblik.

Teksttoevoeging bij de programmabegroting:
Volgens het BBV artikel 15 bevat de paragraaf tenminste:
1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
   a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
   b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
   c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van de verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
   a. de naam en de vestigingsplaats
   b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt
   c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft
   d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar
   e. het resultaat van de verbonden partij.

Bijlage 5: Lijst van verbonden partijen per 1 januari 2014

Gemeenschappelijke regelingen

Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	
Vestigingsplaats:	Alkmaar
Doel:	Het gezamenlijk behartigen van belangen die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan ten behoeve van de veiligheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied

GGD Noord-Holland Noord	
Vestigingsplaats:	Schagen
Doel:	Het gezamenlijk behartigen van belangen, die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan, ten behoeve van de gezondheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied.

Ondersteuning bestuurlijke samenwerking	
Vestigingsplaats:	Hoorn (centrumgemeente)
Doel:	periodiek bestuurlijk overleg op een aantal werkterreinen in de vormen van portefeuillehoudersoverleggen te organiseren, te faciliteren en te coördineren. En de uitvoering van een aantal daarvan afgeleide taken. Verder is het leerlingenvervoer ondergebracht in deze GR.

Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord	
Vestigingsplaats:	nog niet bekend (november 2013)
Doel:	het ondersteunen van de deelnemers bij de uitvoering van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)	
Vestigingsplaats:	Hoorn
Doel:	het vaststellen en (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen. Holland Collect is belast met de uitvoering van deze taak.

Op/maat	
Vestigingsplaats:	Hoorn
Doel:	de uitvoering van de door de West sociale werkvoorziening aan de gemeenten opgedragen taken

Recreatieschap Westfriesland (RSW)	
Vestigingsplaats:	Stede Broec
Doel:	de behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie en het landschap in het samenwerkingsgebied, onder meer door de vaststelling van het te voeren regionale recreatieve beleid, met name het landschapsplan Westfriesland en het beheren van de bestaande recreatieprojecten

Westfries archief, Regionaal Historisch Centrum voor West-Friesland	
Vestigingsplaats:	Hoorn (openbaar lichaam met centrumgemeente Hoorn)
Doel:	1) de belangen van de deelnemers met betrekking tot de zorg, het beheer, de bewaring en het ter beschikking stellen van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden en collecties van de deelnemende gemeenten te behartigen alsmede het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden van de deelnemers voor zever deze niet zijn overgebracht. (artikelen 30 en 32 archiefwet 1995). 2) het in het samenwerkingsgebied vervullen van de functie van regionaal kennis- en informatiecentrum op het gebied van de lokale en regionale geschiedenis middels het opbouwen en beheren van een zo breed mogelijke collectie regionaal-historisch bronnenmateriaal en deze op een zo actief mogelijke wijze beschikbaar stellen aan en dienstbaar maken voor een breed publiek.

Financieringsplan muziekschool Westfriesland	
Vestigingsplaats:	Medemblik
Doel:	uitvoeren van bestemmingsbeslissingen zoals die op grond van artikel 108 van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het Personeelsplan Muziekschool Westfriesland zijn opgenomen

Archeologie Westfriese gemeenten	
Vestigingsplaats:	Hoorn (centrumgemeente)
Doel:	het gezamenlijk gestalte geven aan het archeologisch beleid en uitvoerende werkzaamheden.

SSC DeSom	
Vestigingsplaats:	Wognum
Doel:	het bewerkstelligen van een kwalitatief hoogwaardige en een doelmatige uitvoering door het SSC van de door de gemeenten opgedragen uitvoerende taken en de ondersteuning in brede zin op het terrein van de ICT en het creëren van de voorwaarden voor een efficiënte bedrijfsvoering en een efficiënte en klantgerichte dienstverlening.

Vennootschappen met aandelenkapitaal

PPS Samenwerkingsconstructie met WFO/ABC BV

Vestigingsplaats: Alkmaar
Doel: het exploiteren van gronden ten behoeve van bedrijfsterreinen.

Toelichting: De gemeente Medemblik is eigenaar van 25% van de aandelen van het WFO Agri Business Centrum B.V., gevestigd te Alkmaar. De overige eigenaren zijn NHN Vastgoed BV (Ontwikkelingsbedrijf NHN) en de Rabobank die beide 37,5% van de aandelen bezitten. De Voormalige gemeente Wervershoof heeft zich in2011 in de BV ingekocht. Deze deelneming bedraagt € 286.239,- Het risico van de gemeente Medemblik is beperkt tot dit aandelenkapitaal.
Naar alle waarschijnlijkheid zal deze constructie in de nabije toekomst worden opgeheven, zoals afgesproken is met de stichting van de BV. De openbare ruimte wordt/is in 2013 overgedragen aan de gemeente. Er moeten nog afspraken gemaakt worden over de nog te verkopen gronden die onderdeel uitmaken van het eigen vermogen. Mogelijk wordt de BV in 2013 of 2014 opgeheven.

NV Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland (GKNH)

Vestigingsplaats: Amsterdam
Doel: het beheren van de aandelen Nuon B.V.

Toelichting: De gemeente Medemblik bezit totaal 336 aandelen in de GKNH. De aandelen zijn in handen van gemeenten die vroeger eigenaar waren van het gasbedrijf. De doelstelling van deze maatschappij is het beheren van de aandelen Nuon B.V. De houdstermaatschappij GKNH had 2,89% van de aandelen Nuon in bezit. Op grond van de Wet Onafhankelijke Netbeheer is Nuon in 2009 gesplitst in een productie- en leveringsbedrijf, Nuon Energie en een netwerkbedrijf Alliander. Ook het pakket van aandelen is gesplitst. De deelneming is juridisch omgezet in twee deelnemingen elk met een ongewijzigd aantal aandelen overeenkomend met 2,89% van het totaal.
In 2009 heeft het Zweedse bedrijf Vattenfall de Nuon gekocht. Het Zweedse energieconcern had € 8,5 miljard over voor Nuon. In het kader van de gefaseerde verkoop van de aandelen is in 2009 49% van de aandelen verhandeld, in 2011 15% en in 2013 15%. Volgens de overeenkomst wordt in 2015 de laatste tranche (21%) gerealiseerd. Van de bedragen ontvangt de gemeente 336/4646^{e} deel. In 2015 is Nuon Energy dan volledig in Zweedse handen. Alliander, het infrabedrijf van Nuon blijft in publieke handen en de GKNK dal daarvan ook aandeelhouder blijven. Alle opbrengsten voortvloeiende uit de verkoop van Nuon energie aan Vattenfall zijn/worden toegevoegd aan de algemene reserve. Het te ontvangen dividend van Alliander wordt structureel in de exploitatie opgenomen

Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)

Vestigingsplaats: Den Haag
Doel:

Toelichting: De gemeente Medemblik bezit 13.650 aandelen BNG. De nominale waarde (aanschafprijs) is € 2,50 per aandeel. Het risico van deze deelneming is nihil. De bank heeft eind 2012 een triple A-rating (de allerhoogste rating qua zekerheid) gekregen.
Als gevolg van de financiële crisis zijnd e kapitaalvereisten voor banken aanzienlijk aangescherpt. De BNG heeft daarom haar dividendbeleid aangepast. Met ingang van 2012 (dus over boekjaar 2011) is de dividenduitkering verlaagd naar 25% van de nettowinst (was 50%), Deze maatregel is voorlopig voor de periode 2011-2017.

NV Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord

Vestigingsplaats: Alkmaar
Doel: bevordering van de economie van Noord-Holland Noord.

Toelichting: Het is de uitvoeringsorganisatie van de regionaal economische samenwerkings- en overlegorgaan (REON) tussen de gemeenten in Noord-Holland Noord en de provincie. Uitgangspunt is het leveren van een maximale bijdrage aan het vestigingsklimaat voor ondernemers en de promotie daarvan. In 2013 is de regionale samenwerking veranderd. De samenwerkingsovereenkomst tussen de aandeelhouders heeft het vroegere convenant vervangen. Hierbij is sprake van herverdeling van de aandelen. De provincie heeft per medio 2013 een minderheidsbelang (49%). De overige 51% van de aandelen worden over de drie regio's gelijkelijk verdeeld en daarbinnen over de gemeenten naar inwoneraantal. Voorheen waren de aandelen verdeeld in pakketten van 1000 aandelen per gemeente. Gemeente Medemblik had een aandelenpakket van in totaal 3000 aandelen (5,55% van het totaal). Voor de gemeente Medemblik betekent de nieuwe verdeling van aandelen naar inwoneraantal een reductie van 3000 naar 1911 aandelen á € 1,- (3,54% van het totaal). Dit betekent gelijktijdig een vermindering van belang in het Ontwikkelingsbedrijf. Daarnaast bouwt het Ontwikkelingsbedrijf op zorgvuldige wijze haar vastgoedparticipaties af.

BV Pekelharinghaven

Vestigingsplaats: Medemblik
Doel: exploitatie en beheer van de pekelharinghaven in Medemblik

Toelichting: De gemeente Medemblik bezit 43 aandelen (100%) van de Pekelharinghaven BV.

BV Exploitatiemaatschappij Museumstoomtram

Vestigingsplaats: Hoorn.
Doel: het exploiteren van een lokale spoorlijn ten behoeve van een regulier publieksaanbod op basis van de huidige dienstregeling en daarnaast speciale arrangementen zoals educatieve programma's voor zowel bezoekers als onderwijs.

Toelichting: De gemeente is aandeelhouder van de Museumstoomtram en draag structureel bij in het exploitatietekort.

<u>Verenigingen/stichtingen</u>

Vereniging International Sailing Center Medemblik (ISCM)

Vestigingsplaats: Medemblik
Doel:
1) de realisatie van een internationaal zeilwedstrijdcentrum ten behoeve van de organisatie van internationale en nationale zeilevenementen
2) het regelen van het beheer, gebruik en onderhoud van het zeilwedstrijdcentrum
3) het toezien op een optimaal gebruik van het zeilwedstrijdcentrum en het scheppen van zodanige voorwaarden dat geen belemmeringen optreden in het gebruik door groepen van (potentiële) gebruikers
4) het (doen) organiseren van al dan niet aan de watersport verbonden activiteiten gedurende de perioden dat het zeilwedstrijdcentrum niet in gebruik behoeft te zijn bij organisatoren van zeilevenementen.

Toelichting: De vereniging ISCM is eigenaar van het internationale zeilcentrum in de kern Medemblik. Dit centrum is in 1998 gerealiseerd in samenwerking met het Koninklijk Watersportverbond. De vereniging is eigenaar van het gebouw en wordt gevormd door twee leden: de gemeente en het Watersportverbond. Beide zijn voor 50% eigenaar en risicodrager.