

Onderwerp: Nota verbonden partijen

Ons kenmerk: 12RB000188

Nr. 6

De raad van de gemeente Overbetuwe;

gelezen het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders van 20 november 2012;

gelezen het advies van de voorbereidende vergadering van 15 januari 2013;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

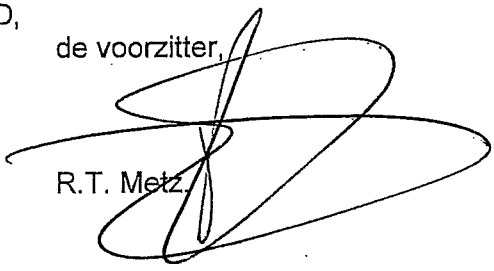
1. vast te stellen de 'Nota verbonden partijen';
2. in te trekken de 'Nota verbonden partijen gemeente Overbetuwe', zoals vastgesteld in 2004;
3. te bepalen dat deze 'Nota verbonden partijen' in werking treedt op de dag na de datum van bekendmaking.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering  
van 5 februari 2013.

DE RAAD VOORNOEMD,  
de griffier,

  
drs. A.J. van den Brink

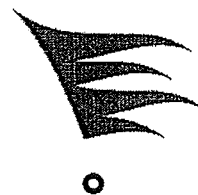
de voorzitter,

  
R.T. Metz



# Nota Verbonden Partijen

gemeente **Overbetuwe**



November 2012

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Wat zijn verbonden partijen?</b>	<b>3</b>
<b>1.2</b>	<b>Waarom een Nota verbonden partijen?</b>	<b>3</b>
<b>1.3</b>	<b>Coördinatie rondom verbonden partijen?</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Beleidskaders</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Oprichten van of deelname in verbonden partijen</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Aanwijzen van gemeentelijke vertegenwoordigers</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Governance</b>	<b>8</b>
<b>3.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>3.2</b>	<b>Sturen</b>	<b>8</b>
<b>3.3</b>	<b>Beheersen en verantwoorden</b>	<b>9</b>
<b>3.4</b>	<b>Toezicht houden</b>	<b>10</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Besliskader "Oprichten van of deelname in verbonden partijen"</b>	<b>11</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Wat zijn verbonden partijen?

De gemeente probeert, door leiding te geven aan activiteiten en hiervoor middelen ter beschikking te stellen, een aantal doelen te realiseren. Voor zover het de activiteiten en middelen van de eigen gemeentelijke organisatie betreft, beschikt het bestuur van oudsher over een gestandaardiseerd instrumentarium voor planning en control.

Echter, een deel van de te realiseren doelen is in handen van andere organisaties, bijvoorbeeld een verbonden partij. Verbonden partijen zijn die partijen waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft (artikel 1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, (BBV)). Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap; door vertegenwoordiging in het bestuur of door het hebben van stemrecht. Met financieel belang wordt bedoeld op een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat en/of het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Deze definities houden in dat participaties in NV's, BV's, commanditaire vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen verbonden partijen zijn. Ook stichtingen en verenigingen kunnen een verbonden partij zijn, indien de gemeente een zetel in het bestuur heeft en financiële risico's loopt. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is geen verbonden partij.

### 1.2 Waarom een Nota verbonden partijen?

Een van de doelen van deze Nota verbonden partijen is het verkrijgen van een dwingend kader voor de oprichting van en de deelneming in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, evenals voor de wijze van gemeentelijke vertegenwoordiging in deze organisaties. In hoofdstuk twee van deze nota worden deze beleidskaders beschreven.

Het hebben van een bestuurlijk en financieel belang betekent ook bestuurlijke verantwoordelijkheid en dus aansprakelijkheid. Naast mogelijkheden, brengt dit ook financiële of beleidsmatige risico's met zich mee. Daarom is hiervoor een planning- en controlcyclus geconstrueerd die bestaat uit:

- De *sturing* door de gemeente
- Het *beheer* van de relatie tussen de gemeente en de verbonden partij
- De *verantwoording* door de verbonden partij en door de gemeentelijke vertegenwoordigers
- Het *toezicht* op de verbonden partij en de gemeentelijke vertegenwoordigers

In hoofdstuk drie van deze nota wordt deze planning- en controlcyclus beschreven.

### 1.3 Coördinatie rondom verbonden partijen

Het is van belang om de coördinatie rondom verbonden partijen vanuit één centrale plek te realiseren. Zo is er voldoende zicht op relevante wijzigingen met betrekking tot verbonden partijen en kan hierin ook op eenduidige wijze inzicht worden gegeven.

Onder deze coördinatie vallen de volgende taken:

- Het actueel houden van de nota verbonden partijen.
- Het actueel houden van de lijst met verbonden partijen (artikel 67 BBV).
- Gekoppeld daaraan, het actueel houden van de lijst met ambtelijke contactpersonen en het informeren van deze contactpersonen over de afspraken die volgen uit deze nota.
- Het coördineren van de totstandkoming van de paragraaf verbonden partijen voor de programmabegroting en programmarekening.
- Het bijhouden van het Wet gemeenschappelijke regeling-register (Wgr, artikel 27).

## 2 Beleidskaders

### 2.1 Oprichten van of deelname in verbonden partijen

De belangrijkste uitgangspunten met betrekking tot deelname aan verbonden partijen zijn:

- De gemeente participeert uitsluitend in verbonden partijen indien daarmee een publieke taak wordt gediend.
- De gemeente participeert uitsluitend in privaatrechtelijke rechtsvormen indien de betreffende taak niet vanuit een publieke rechtsvorm kan worden uitgevoerd.

Dit is het zogenaamde "Nee, tenzij... principe". De voornaamste reden voor het volgen van dit principe is dat er diverse (publiekrechtelijke) alternatieven zijn om het publieke belang te behartigen, waardoor de beïnvloedingsmogelijkheden groter zijn. Verder is er in publiekrechtelijke rechtsvormen meer aandacht voor democratische controle en verantwoording, waardoor het overheidshandelen een grotere mate van transparantie kent. Daarnaast kunnen er bij de vervulling van bepaalde functies in privaatrechtelijke rechtspersonen conflictsituaties ontstaan. Hierop wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan.

De raad kan aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken of geïnformeerd wil worden. Denk bij specifieke kaders aan het meerjarig vaststellen van gemeentelijke doelen die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's.

#### **Besliskader verbonden partijen**

In het besliskader verbonden partijen, wat opgenomen is in bijlage 1, worden bovenstaande uitgangspunten nader uitgewerkt. Het besliskader vormt de te hanteren procedure bij het oprichten van of deelnemen in een (nieuwe) verbonden partij. Daarnaast kan het een rol spelen bij de evaluatie van de huidige verbonden partijen.

#### **Deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen**

Als gevolg van artikel 160, lid 2 van de Gemeentewet besluit het college tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Het besluit wordt niet genomen dan nadat aan de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Deze wensen en bedenkingen in acht nemend, gaat het college vervolgens over tot het nemen van het besluit.

#### **Gemeenschappelijke regelingen**

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenteraden, colleges en burgemeesters tezamen of apart kan worden aangegaan. Een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenteraden wordt aangegaan voor zover het de bevoegdheden van de raad of medebevoegdheden van de raad betreft. In het geval er alleen bevoegdheden van de colleges worden overgedragen (delegatie of mandaat), dan wordt de gemeenschappelijke regeling gesloten tussen die colleges met toestemming van de raden (art. 1 Wgr). De gemeenteraad moet toestemming geven voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling tussen colleges of burgemeesters (artikel 1, tweede lid, Wgr). De toestemming kan overigens slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 51 en 61 van de Wgr bepalen dat verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten en respectievelijk provincies en waterschappen kunnen worden aangegaan.

Belangrijke punten ten aanzien van de Wgr die in de toekomst waarschijnlijk wijzigen zijn:

- Gemeenschappelijke regelingen moeten volgens het wetsvoorstel voor 1 april van elk jaar de 'algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende jaar en de voorlopige jaarrekening' aan de raden overleggen. Daarnaast krijgen raden langer tijd voor het indienen van een zienswijze op de begroting; acht in plaats van zes weken.
- In de nieuwe wet wordt de mogelijkheid geschrapt om als bestuur van een gemeenschappelijke regeling wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die door raden zijn overgedragen. Raden kunnen dus niet meer met een voldongen feit worden geconfronteerd dat ze ergens niet meer over gaan.

**Ontwerpbesluit oprichten van of deelnemen aan verbonden partij**

Het ontwerpbesluit met betrekking tot het oprichten van of deelnemen aan een verbonden partij dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, behandelt ten minste de volgende punten:

- **Besliskader verbonden partijen**

Het besliskader verbonden partijen is doorlopen (zie bijlage 1). Indien wordt gekozen voor de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon, is daarvoor een zwaarwegende reden. Deze reden is voldoende toegelicht.

- **Vertegenwoordiging**

De mogelijkheid van democratische controle en beïnvloeding is in voldoende mate aanwezig. De nog te bespreken uitgangspunten uit paragraaf 2.2 van deze nota zijn in acht genomen.

- **Betrokkenen**

De inbreng van en de stemverhouding tussen de diverse partijen is opgenomen in het voorstel. De taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de verbonden partij zijn verdeeld en helder geformuleerd.

- **Financiële consequenties**

De financiële risico's zijn in kaart gebracht en in voldoende mate onderbouwd.

- **Juridische aspecten**

De oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon geschiedt door een notaris. De door de notaris gehanteerde modellen voldoen aan de wettelijke bepalingen zoals gesteld in onder andere het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast is er beoordeeld of goedkeuring benodigd is van een hoger administratief orgaan en of voldaan is aan Europese regelgeving.

**2.2 Aanwijzen van gemeentelijke vertegenwoordigers**

Bij het besluit tot het oprichten van of deelnemen in publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisaties komt de gemeentelijke vertegenwoordiging in de diverse organen van die organisatie ter sprake.

**Publiekrechtelijke organisaties**

Uitgangspunt van de Wgr is dat in beginsel het orgaan dat bevoegd is de gemeenschappelijke regeling aan te gaan, tevens het orgaan is dat de leden van het algemeen bestuur aanwijst. Bij een gemengde regeling (raad en colleges) gaan beide bestuursorganen de regeling aan, maar wijst de raad de leden van het algemeen bestuur aan. Het college is ondanks dat zij ook de gemeenschappelijke regeling aangaat, dan niet het orgaan dat de leden van het algemeen bestuur aanwijst.

Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam op basis van de Wgr wordt door het algemeen bestuur uit zijn midden gekozen. De voorzitter van het algemeen bestuur is ook voorzitter van het dagelijks bestuur. Één of meer leden (niet de voorzitter) kunnen extern zijn, zolang de externen geen meerderheid uitmaken van het dagelijks bestuur.

Met betrekking tot de kring van personen waaruit de gemeentelijke vertegenwoordigers afkomstig zijn, is het uitgangspunt van de Wgr dat bij gemeenschappelijke regelingen getroffen door of mede getroffen door de raden van de deelnemende gemeenten de leden van het algemeen bestuur – en dus ook de leden van het dagelijks bestuur en de voorzitter – afkomstig zijn uit de raad, het college of de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Gaat het om een regeling tussen colleges, dan kunnen alleen leden van die colleges worden aangewezen als lid van het algemeen bestuur. Indien een regeling alleen tussen burgemeesters is getroffen, dan vormen die burgemeesters samen het algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

De leden van het algemeen of het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Ze hebben geen eigen democratische legitimatie zoals een raadslid dat wel heeft in de gemeenteraad. Leden van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn, ook in de visie van de Wgr, primair vertegenwoordiger van hun gemeente. De politieke discussie over de wenselijkheid van bepaalde maatregelen vindt dan ook niet plaats in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling, maar in de raden van de diverse

gemeenten. De gemeentelijke vertegenwoordiger gaat vervolgens op pad met het gemeentelijke standpunt.

Het belang van de gemeente Overbetuwe is gediend bij een krachtige vertegenwoordiging in een verbonden partij. Hier komt een collegelid eerder voor in aanmerking dan een raadslid. Redenen hiervoor zijn:

1. De rol van vertegenwoordiger van de gemeente is een bestuurstaak en komt daarmee primair toe aan het college.
2. Een lid van het college van burgemeester en wethouders is een fulltime bestuurder. Een raadslid vervult zijn raadslidmaatschap vaak naast een andere maatschappelijke betrekking. In de praktijk blijkt gebrek aan tijd en het ontbreken van ambtelijke ondersteuning een belangrijk struikelblok om raadsleden te benoemen.
3. Een lid van het college heeft een zwaardere verantwoordingsplicht dan een raadslid.<sup>1</sup>
4. Bij raadsleden speelt de 'dubbele-petten' problematiek. Een raadslid vertegenwoordigt niet per definitie de gehele raad / gemeente, maar heeft in zijn functie als raadslid primair een partij-politieke invalshoek. De vertegenwoordiging in een gemeenschappelijke regeling is echter van een geheel andere aard. Daar is de primaire rol het uitdragen van het standpunt van (de meerderheid van) het gehele gemeentebestuur van Overbetuwe
5. In de systematiek van de Wgr worden de leden van het dagelijks bestuur gekozen door en uit de leden van het algemeen bestuur. Indien alleen raadsleden afgevaardigd worden naar een gemeenschappelijke regeling, kunnen ook alleen zij gekozen worden in het dagelijks bestuur.

Als uitgangspunt wordt dan ook genomen dat er geen raadsleden worden benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente in een publiekrechtelijke organisatie, tenzij de publiekrechtelijke organisatie dit zelf voor schrijft (zoals de Euregio voor een deel van de leden van de Euregioraad doet).

#### **Privaatrechtelijke organisaties**

Indien er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie, dan moet worden bepaald wie de gemeente vertegenwoordigt in de diverse organen van de vennootschap, vereniging of stichting. Analoge toepassing van de criteria zoals deze gelden voor publiekrechtelijke rechtsvormen leidt er toe dat het het meest voor de hand ligt dat de eerstverantwoordelijke portefeuillehouder als vertegenwoordiger namens onze gemeente wordt aangewezen.

Met inachtneming van het bovenstaande zal het toetsings- en afwegingskader voor gemeentelijke vertegenwoordiging in privaatrechtelijke organisaties luiden:

1. Het college benoemt geen collegeleden in:
  - a. een raad van commissarissen
  - b. een raad van toezicht
  - c. het bestuur

tenzij het benoemen van collegeleden in genoemde functies in het bijzonder bij kan dragen aan het publieke belang en het private belang van de verbonden partij ook overeenstemt met het publieke belang. Het college dient de afweging tussen het publieke belang en belangenverstrengeling voor een dergelijke benoeming nadrukkelijk te motiveren.

<sup>1</sup> Een wethouder, lid van het algemeen bestuur (ab) of van het dagelijks bestuur (db), heeft:

- altijd een inlichtingenplicht tegenover een of meer leden van de gemeenteraad;
- altijd een verantwoordingsplicht ten aanzien van de gemeenteraad;
- als lid van het db ook een verantwoordingsplicht tegenover het ab;
- de kans om (als wethouder) ontslagen te worden door de gemeenteraad.

Een raadslid, lid van het algemeen bestuur, heeft:

- alleen een inlichtingenplicht tegenover een of meer leden van de gemeenteraad, indien dat bepaald wordt in de regeling die op het orgaan van toepassing is;
- alleen een verantwoordingsplicht ten aanzien van de gemeenteraad, indien dat bepaald wordt in de regeling die op het orgaan van toepassing is;
- de mogelijkheid tot terugroeping, indien het lid niet langer het vertrouwen van de raad bezit;
- geen kans om ontslagen te worden, omdat hij niet benoemd is als raadslid, maar gekozen.

2. Het college benoemt geen gemeenteambtenaren in:
  - a. een raad van commissarissen
  - b. een raad van toezicht
3. Gezien de controlerende functie van de raad kunnen raadsleden niet de functie van gemeentelijke vertegenwoordiger in privaatrechtelijke organisaties bekleden.
4. Voor benoeming als gemeentelijke vertegenwoordigers in toezichthoudende en adviserende organen als genoemd onder 1. en 2. komen in beginsel gekwalificeerde buitenstaanders ("externen") in aanmerking.
5. In geval van vennootschappen maakt de gemeente in ieder geval actief gebruik van haar rechten als aandeelhouder in de algemene vergadering van aandeelhouders voor het inbrengen van het gemeentelijke belang.



### 3 Governance

#### 3.1 Inleiding

Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen. Evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Gericht op verbonden partijen gaat het om vragen als:

- Zijn er voldoende mogelijkheden het beleid richting te geven (*sturing*)?
- Zijn er voldoende zekerheden dat de beleidsuitvoering de beleidsdoelstellingen realiseert (*beheersing*)?
- Wordt over het halen van de beleidsdoelstellingen (helder en transparant) verantwoording afgelegd, zowel door de organisatie aan de gemeente als door de gemeentelijke vertegenwoordiger aan het vertegenwoordigde orgaan (*verantwoording*)?
- Zijn er voldoende mogelijkheden om er op toe te zien dat de doelstellingen worden gerealiseerd en kunnen correcties plaatsvinden (*toezicht*)?

Gemeente Overbetuwe heeft haar verbonden partijen ingedeeld in twee categorieën. Categorie A bestaat uit de verbonden partijen die een groter bestuurlijk en financieel belang hebben. De procedures zijn hiervoor dan ook wat scherper geregeld. Categorie B bestaat uit de verbonden partijen die een kleiner bestuurlijk en financieel belang hebben. De procedures zijn dan ook wat minder scherp geregeld. De bepalingen in de B-categorie gelden ook voor de A-categorie. Alle verbonden partijen vallen in de B-categorie, tenzij:

- Het financiële belang<sup>2</sup> groter is dan € 500.000 én de kans dat dit bedrag niet verhaalbaar is of de gemeente aansprakelijk wordt gesteld groter wordt ingeschat dan klein<sup>3</sup>
- De bestuurlijke zeggenschap door vertegenwoordiging in het bestuur of door het hebben van stemrecht, vrij groot of groot is<sup>2</sup>
- Er een groot politiek-bestuurlijk belang mee gemoeid is

Per deelproces wordt beschreven welke procedures gelden voor verbonden partijen in de B-categorie en welke aanvullende procedures gelden voor de A-categorie verbonden partijen.

#### 3.2 Sturen

Bij sturing gaat het over sturing van zowel de verbonden partij als geheel als van de gemeentelijke vertegenwoordiger in de verbonden partij.

Voor doeltreffende sturing worden de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente streeft een bepaald *doel* met haar deelneming na.
- De gemeente heeft aan de desbetreffende verbonden partij *kenbaar gemaakt* wat zij met haar bestuurlijke zeggenschap nastreeft (bijvoorbeeld in de algemene vergadering van aandeelhouders, in het algemeen bestuur, via correspondentie hierover of via het sluiten van een overeenkomst).
- De gemeente heeft *kennis van de eventuele financiële risico's* die zijn verbonden aan de bestuurlijke zeggenschap in de verbonden partij (bijvoorbeeld leningen, garantstellingen, aansprakelijk voor liquidatietekort).

Bij verbonden partijen van de B-categorie worden bij het oprichten of aangaan van de verbonden partij bovenstaande normen gehanteerd.

<sup>2</sup> Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat en/of het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (zie ook paragraaf 1.1).

<sup>3</sup> Te beoordelen op een schaal van zeer klein, klein, enigszins aanwezig, vrij groot, groot.

In het algemeen geldt dat de gemeentelijke vertegenwoordiger bij tussentijdse besluiten binnen het samenwerkingsverband die een wijziging betekenen in het beleid, de doelen, de prestaties en/of de financiële kaders van het samenwerkingsverband de raad dient te informeren. Bij belangrijke documenten die tussentijds een andere invulling geven van het aangekondigde beleid dient de gemeentelijke vertegenwoordiger de raad te informeren. Eén en ander ter beoordeling van het college. Zolang binnen de beleids- en financiële kaders wordt gehandeld, hoeft hiervoor geen nieuw raadsbesluit te worden genomen.

Bij verbonden partijen van de A-categorie overlegt de gemeentelijk vertegenwoordiger aan de raad eenmalig en vervolgens alleen bij wijziging:

- Het formeel / juridische doel van het samenwerkingsverband.
- De bevoegdheden en de wijze van besluitvorming van het samenwerkingsverband.
- De motivatie voor deelname en het doel van deelname aan het samenwerkingsverband voor de gemeente Overbetuwe.

### 3.3 Beheersen en verantwoorden

Bij beheersen gaat het niet om de beheersing van de operationele processen bij de rechtspersoon zelf. Beheersen heeft betrekking op de (informatie)relatie die tussen de gemeente en de andere organisatie bestaat. Bij verantwoording gaat het over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij zelf en door de gemeentelijke vertegenwoordiger in de verbonden partij. Voor doeltreffend beheer en verantwoording worden de volgende normen gehanteerd:

- De gemeente heeft *afspraken* met de organisatie gemaakt om te leveren informatie aan de hand waarvan de gemeente kan bepalen of haar doelen van de bestuurlijke participatie zijn gerealiseerd (bijvoorbeeld in overeenkomsten, statuten en correspondentie).
- De gemeente heeft een *procedure* om de (eventuele) financiële risico's te kunnen beheersen en om te kunnen bepalen of de doelen van de zeggenschap zijn gerealiseerd.

Bij verbonden partijen van de B-categorie worden jaarlijks de jaarstukken ter beschikking gesteld. Ten minste eenmaal per jaar wordt in de paragraaf verbonden partijen van zowel de programmabegroting als de programmarekening een toelichting gegeven op de (financiële) stand van zaken en de ontwikkelingen. Daarbij wordt ook ingegaan op de mate waarin de doelen van de bestuurlijke zeggenschap ofwel de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd en op de mate waarin de financiële risico's worden beheerst.

Daarnaast wordt in de paragraaf verbonden partijen ingegaan op (de voornemens tot) het aangaan of het beëindigen van nieuwe verbonden partijen, een wijziging van de doelstelling of een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten. In deze paragraaf wordt steeds de actuele lijst met verbonden partijen opgenomen.

Bij verbonden partijen van de A-categorie besluit de gemeenteraad jaarlijks vooraf over:

- Het beleid en de concrete doelstellingen voor realisatie in het komende jaar van het samenwerkingsverband.
- De aanpak en de concrete doelen van de gemeente Overbetuwe binnen het samenwerkingsverband voor het komende jaar en daarmee het mandaat voor de gemeentelijke vertegenwoordiger van de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband.
- De begroting en de financiële risico's van de gemeente Overbetuwe voor het komende jaar als gevolg van deelname aan het samenwerkingsverband.

En jaarlijks achteraf over:

- Een verantwoording over het gevoerde beleid van afgelopen jaar en de mate waarin de geformuleerde concrete doelen zijn bereikt, inclusief een verklaring als doelen niet zijn bereikt en mogelijke maatregelen om het doel alsnog te bereiken en de financiële consequenties daarvan.
- Een verantwoording door het college over de inbreng vanuit de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband en de mate waarin de geformuleerde doelen voor de gemeente Overbetuwe zijn bereikt.
- De financiële verantwoording over het afgelopen jaar.

### 3.4 Toezicht houden

Voor doeltreffend toezicht wordt de volgende werkwijze gehanteerd bij verbonden partijen van de B-categorie:

- De gemeente beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de doelen van de bestuurlijke zeggenschap zijn gerealiseerd.
- De gemeente beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de eventuele financiële risico's worden beheerst.
- De gemeente grijpt desnoods in.

Uitgangspunt is dat de risico's voor de gemeente tijdig worden gesignaleerd aan in eerste instantie het college en in tweede instantie aan de raad, voor zover de gestelde kaders, waaronder de financiële kaders, worden overschreden. De signalen moeten er toe leiden dat tijdig op de wijzigingen kan worden geanticipeerd en de benodigde maatregelen kunnen worden getroffen.

Voor verbonden partijen van de A-categorie geldt dat zij iedere collegeperiode worden geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit een beoordeling van:

- Het publieke kader: de doelmatigheid en rechtmatigheid van de verbonden partij, waarbij wordt gecontroleerd of de publieke doelstellingen worden gewaarborgd en of dit op de juiste wijze plaatsvindt.
- De "corporate governance": een beoordeling of de zeggenschapsstructuur in lijn is met de wetgeving en met de gehanteerde beleidsuitgangspunten met betrekking tot de gemeentelijke vertegenwoordiging, zoals uiteengezet in deze nota.
- De begroting en jaarstukken van de verbonden partij: een beoordeling van de naleving van de gestelde eisen ten aanzien van deze stukken in de statuten en de wetgeving, zoals het Burgerlijk Wetboek en de Wgr, en van de financiële resultaten, de financiële risico's en de toekomstige ontwikkelingen.

Met betrekking tot alle verbonden partijen wordt, zoals eerder vermeld, in de paragraaf verbonden partijen van zowel de programmabegroting als de programmarekening ingegaan op (de voornemens tot) een wijziging van de doelstelling of een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten. In de paragraaf wordt ook de meest actuele lijst met verbonden partijen opgenomen.

Voor verbonden partijen van de A-categorie geldt de volgende aanvullende procedure:

- De verbonden partij dient tijdig voor de samenstelling van de productenraming van de gemeente een begroting, een meerjarenperspectief en een meerjarenbeleidsplan te overleggen.
- Deze documenten worden getoetst aan de gemeentelijke doelstellingen, effecten en resultaten. Bovendien wordt aandacht geschonken aan de financiële resultaten en toekomstige ontwikkelingen. Tevens worden de eventuele risico's gesignaleerd en in beeld gebracht.
- Het advies hierover wordt betrokken bij het opstellen van de productenraming en in de paragraaf verbonden partijen bij de programmabegroting wordt een toelichting gegeven. De voorziene risico's worden waar relevant opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.
- De verbonden partij wordt verplicht analoog aan de gemeentelijke cyclus tweemaal per jaar een tussentijdse rapportage uit te brengen, waarbij vooral aandacht is voor de voortgang en voor afwijkingen.
- Deze rapportages worden betrokken bij de programmarekening, de productenrealisatie en het jaarverslag van het college, waarin afzonderlijk aandacht wordt geschonken aan de behaalde resultaten van de verbonden partij. De paragraaf verbonden partijen bij de programmarekening wordt volgens de voorschriften opgesteld.

Met betrekking tot vennootschappen dient bij het uitvoeren van het toezicht wel te worden gerealiseerd dat de gemeente als "kleinaandeelhouder" minder genoodzaakt en bij machte is om inzage in bepaalde stukken af te dwingen dan een gemeente die "grootaandeelhouder" is.

Voor alle verbonden partijen geldt dat de gemeentelijke vertegenwoordiger en de ambtelijk verantwoordelijke, naast de hierboven bepaalde momenten, rapporteert aan de gemeentesecretaris, het college en de raad als in het belang van de gemeente noodzakelijk is.

## Bijlage 1 Besliskader “Oprichten van of deelnemen in verbonden partijen”

### STAP 1 Is er sprake van een publiek belang dat door de gemeente moet worden behartigd?

Maatschappelijke belangen zijn die belangen welke waardevol worden geacht voor het welzijn van de samenleving als geheel. Er is eerst 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.

Maatschappelijke belangen kunnen dus soms goed door de markt of door non-profit organisaties worden behartigd; overheidsbemoeienis is niet altijd een vereiste. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent dus dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.

Het besluit om te bepalen wat een publiek belang is, wordt gedeeltelijk bepaald door de wetgever (medebewind) en voor het overige overgelaten aan het gemeentebestuur.

De overwegingen om een belang als publiek belang te beschouwen dienen goed gemotiveerd en onderbouwd te worden. Deze motivering moet voldoende transparant zijn, zodat dit kan worden getoetst door de gemeenteraad.

De behartiging van publieke belangen kan per definitie nooit geheel aan private partijen worden overgelaten, omdat er dan immers geen sprake meer is van een eindverantwoordelijkheid van de overheid. Een publiek belang kan wel worden behartigd in samenwerking met andere publieke partijen of met private partijen.

### STAP 2 Kan de gemeente, in de hoedanigheid van publiekrechtelijk rechtspersoon, zelf het publieke belang behartigen?

Gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Een wettelijke verplichting een taak door de gemeente zelf uit te voeren.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om over te dragen aan een andere organisatie.
- Het overdragen van de taak is niet noodzakelijk, nu de gemeente het publieke belang ook zelf als opdracht-, subsidie- of regelgever kan bereiken.

Indien hier geen mogelijkheid toe is, dan verdient het de voorkeur om de publiekrechtelijke weg te kiezen door middel van het oprichten van of het deelnemen in een publiekrechtelijke rechtsvorm.

### STAP 3 Kan de gemeente de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid beter overdragen aan een andere publiekrechtelijke organisatie?

Publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Hierin zijn bepaalde waarborgen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, etc.

Pas in de laatste plaats wordt gekozen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm.

### STAP 4 Het oprichten van of deelnemen in een besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting, vereniging of Publiek Private Samenwerking

Indien er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie (“Nee, tenzij...”), dan volgt de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon. Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of een combinatie van rechtsvormen, zoals voorkomt bij publiek private samenwerking, de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm is onder meer afhankelijk van het te bereiken doel.

De volgende redenen kunnen zwaarwegend genoeg zijn om oprichting van of deelname in een private rechtsvorm te rechtvaardigen:

- Uitvoering van beleid: het behartigen van een publiek belang dat met behulp van wet- en regelgeving of overeenkomsten niet goed kan worden uitgevoerd.
- Externe verzelfstandiging met als doel privatisering.
- Het initiëren van activiteiten in nauwe samenwerking met andere privaatrechtelijke rechtspersonen die zonder privaatrechtelijke rechtsvorm niet of moeilijk van de grond komen.
- Het vergroten van de slagvaardigheid, die bij de participatie van meerdere publieke partijen anders onder te grote druk kan komen te staan.

Daarnaast kan het nodig zijn om door middel van zeggenschap in een rechtspersoon aanvullende invloed te hebben op die rechtspersoon om de volgende onzekerheden en risico's te beperken of te voorkomen:

- Onzekerheden/risico's gekoppeld aan de gemeente. Bijvoorbeeld: de gemeente is in haar opdrachtgeverrol niet in staat eenduidige prestaties en resultaten te definiëren vanwege onzekerheden in het beleid. In dit geval kunnen de risico's van alleen een opdrachtgeverrelatie met de rechtspersoon en het ontbreken van zeggenschap in de rechtspersoon te groot zijn.
- Onzekerheden/risico's gekoppeld aan de externe uitvoerder. Bijvoorbeeld: de externe uitvoerder is een monopolist. Een monopolie kan voor de gemeente in een opdrachtgevende rol risico's met zich meebrengen, zodat zeggenschap in de rechtspersoon wenselijk zou kunnen zijn.

De zeggenschap kan onder meer bestaan uit het recht tot het benoemen van een vertegenwoordiger namens de gemeente in de rechtspersoon (bestuur en raad van commissarissen). Wanneer de invulling van de gewenste verantwoordelijkheid door middel van zeggenschap in een rechtspersoon niet mogelijk is, moet overwogen worden op welke wijze het publiek belang dan het beste kan worden behartigd.

Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm 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, waarbij zij natuurlijk wel het publieke belang (mede) heeft te behartigen. Daarbij is het goed om op te merken dat wijzigingen van projecten nadat partijen zich hebben gebonden niet of nauwelijks meer kunnen worden gerealiseerd, tenzij ze budgetneutraal kunnen worden doorgevoerd. Daar komt nog bij dat de overheid ook in overeenkomsten betrouwbaar moet zijn.