

Nota verbonden partijen

1. Een oriëntatie op het onderwerp

Wat zijn verbonden partijen?

Verbonden partijen zijn derde rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Het betreft deelnemingen in vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, alsook verenigingen en stichtingen.

Onder een *bestuurlijk* belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur van een participatie of het hebben van stemrecht. Met een *financieel* belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is ingeval van faillissement van de verbonden partij en/of als de financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

Welke juridische verschijningsvormen van verbonden partijen kennen we?

Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke verbonden partijen.

Bij *publiekrechtelijke verbonden partijen* gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de “zwaarste” vorm. Deze regeling heeft als enige rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur dat het dagelijks bestuur controleert. Gemeenschappelijke regelingen bestaan veelal op vrijwillige basis, maar voor sommige taken is door de wetgever verplichte samenwerking opgelegd (bijv. regionale brandweer). De gemeente Kampen heeft thans deelnemingen in de hierna genoemde gemeenschappelijke regelingen:

- Regio IJssel-Vecht (incl. Halt)
- Regionale Sociale Recherche
- Werkvoorzieningsschap Kampen – Dronten

Bij *privaatrechtelijke verbonden partijen* gaat het met name om vennootschappen en stichtingen. Een vennootschap heeft een raad van bestuur én afhankelijk van wat daarover statutair is bepaald dan wel de omvang van de vennootschap eventueel een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de vergadering van aandeelhouders. Bij stichtingen is geen controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten is geregeld. De gemeente Kampen heeft private deelnemingen in:

- N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
- Essent N.V.
- Koekoekspolder Beheer B.V.
- Ontwikkelingsmaatschappij Koekoekspolder C.V.
- Rock Vastgoed B.V. (Regionaal Overslag Centrum Kampen)
- N.V. ROVA
- Vitens N.V.
- WMO Beheer N.V.
- Zuiderzeehaven Beheer B.V.

- Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.
- Stichting Algemene Armenstraat
- Stichting Grootburgerweeshuis
- Stichting Stadstoezicht Kampen

Waarom zijn verbonden partijen relevant ?

De eerste reden is dat verbonden partijen beleid uitvoeren dat de gemeente ook zelf kan (blijven/gaan) doen, waarbij de centrale vraagstelling is: *welk openbaar belang wordt gediend?* De gemeente mandateert als het ware de verbonden partij. De gemeente blijft de verantwoordelijkheid houden voor het realiseren van de beoogde doelstellingen (zoals die ook zijn vastgelegd in de begrotingsprogramma's).

In de tweede plaats is het financiële aspect van belang. Het betreft hier de kosten – het budgettaire beslag – en de financiële risico's die de gemeente met verbonden partijen kan lopen. Als de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente alleen haar kapitaal in aandelen kwijt. Neemt de gemeente deel in een gemeenschappelijke regeling dan zal zij moeten bijdragen in de exploitatietekorten. Inzicht hierin is wezenlijk binnen het bredere perspectief van de bedrijfsvoering van de gemeente.

Tenslotte zijn er ook de bestuurlijk-organisatorische risico's, waarbij de denken valt aan de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij en het risico van afstand tussen de gemeente en de verbonden partij. Met de "dubbele rollen" wordt bedoeld op de rol die de gemeente heeft als bestuurder/eigenaar enerzijds en die van klant/opdrachtgever anderzijds. Als deze belangen niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren. Het "risico van afstand" stelt eisen aan de informatievoorziening en wordt concreet als de verbonden partij de doelen van de gemeente niet realiseert en/of er aanzienlijke financiële tekorten (zijn) ontstaan.

Waarom een nota verbonden partijen?

Teneinde de raad een goed *inzicht* te geven in de verbonden partijen en ook een instrument te bieden voor sturing daarop, is deze nota geschreven. Hierover is in artikel 21 van de Financiële verordening gemeente Kampen het volgende vastgelegd:

1. Het college biedt tenminste eenmaal per vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast.
2. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen en het financieel resultaat voor de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
4. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Het hierna in deze nota voorgestelde kader kan voor de gemeente Kampen als uitgangspunt dienen bij vragen als:

- hoe gaan we om met het verbonden partijen als instrument om gemeentelijke doelen te realiseren;
- hoe is de rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen;
- hoe is de aansturing van de verbonden partij;

Het kader kan houvast bieden bij beslissingen over wie gemeentelijke taken gaat uitvoeren - de gemeente zelf dan wel een derde rechtspersoon - en biedt daarnaast vooral ook duidelijkheid die nodig is voor adequate borging van bestuurlijke en financiële belangen van de gemeente in verbonden partijen.

In de notitie zal niet worden ingegaan op de aspecten zoals bedoeld in artikel 21 lid 2 van de Financiële verordening gemeente Kampen. Daarin is aangegeven dat de nota verbonden partijen per verbonden partij een weergave bevat van het openbaar belang, het eigen vermogen en het financieel resultaat voor de gemeente. Teneinde doublures te voorkomen en informatie over betreffende aspecten actueel te houden wordt er de voorkeur aan gegeven deze informatie in de financiële jaarstukken op te nemen (als bijlage bij deze nota is de paragraaf Verbonden partijen behorende bij de begroting 2006 gevoegd).

Een notitie als deze staat overigens niet op zichzelf. Ingevolge het Besluit Begroting en Verantwoording is nl. het opstellen van een paragraaf Verbonden partijen verplicht. Hierin zal meer inhoudelijk worden ingegaan op de verschillende deelnemingen van de gemeente Kampen. Daarbij dient te worden gedacht aan onder meer de stand van zaken zoals het financieel resultaat, het eigen vermogen en (actuele)ontwikkelingen in de relatie met de verbonden partij. Tenslotte is er ook een relatie met de verschillende begrotingsprogramma's.

2.1 Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid

1. Verbonden partijen zullen slechts als instrument worden ingezet als de balans tussen voor- en nadelen (zie toelichting hierna) substantieel gunstiger uitvalt dan bij andere mogelijke instrumenten.

Toelichting:

Verbonden partijen hebben, als elk beleidsinstrument, voor- en nadelen. De mogelijke voordelen van een verbonden partij zijn:

- efficiencyvoordelen;
- risicospreiding;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit;
- kennisvoordeel;
- katalysatorfunctie (in gezamenlijkheid komt meer tot stand)

De nadelen van een verbonden partij zijn vooral gelegen in de combinatie van afstand en de dubbele rol van de gemeente. Door de afstand zijn informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur minder vanzelfsprekend dan bij een eigen gemeentelijke dienst. De gemeente moet dus meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken. Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar wél medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij.

Naast organisatie van de uitvoering van gemeentelijke taken middels een verbonden partij zijn er zoals gesteld ook "andere" instrumenten. Het betreft:

- *zelf doen (door de eigen gemeentelijke dienst);*
- *uitbesteding aan een andere organisatie die verder geheel losstaat van de gemeente.*

Wanneer de keuze voorligt een taak al dan niet bij een verbonden partij te beleggen, zal aan de hand van hiervoor genoemde criteria een afweging van voor- en nadelen plaatsvinden.

2. Binnen de gemeente worden de rol van bestuurder/eigenaar en de rol van klant/eigenaar bij verschillende wethouders belegd.

Toelichting:

Teneinde de bedoelde dubbelrol van bestuurders te voorkomen is het wenselijk de rollen te scheiden en bij afzonderlijke personen te beleggen.

3. Raadsleden en ambtenaren treden in beginsel niet op als vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur van een verbonden partij.

Toelichting:

In een duaal stelsel ligt het niet in de rede dat raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger optreden door plaats te nemen in het bestuur van een verbonden partij. Uitzondering hierop kan zijn dat de raad onmogelijk meerjarige kaders kan vaststellen en de naleving daarvan te controleren via financiële jaarstukken of eventueel andere met het college afgesproken rapportages. Voor ambtenaren geldt dat zij bij voorkeur ook niet in een dubbelrol (bestuurder versus klant/opdrachtgever) behoren terecht te komen.

4. De gemeente maakt met elke verbonden partij concrete afspraken over de gemeentelijke doelen die zij moet bereiken, de prestaties (producten, diensten) die zij daarvoor moeten leveren, de kosten die daaraan voor de gemeente verbonden zijn en de beheersing van de risico's voor de gemeente.

Toelichting

De afspraken waarop hier bedoeld wordt richten zich op:

- *SMART geformuleerde gemeentelijke doelen;*
- *prestaties gerelateerd aan de kosten voor de gemeente;*
- *afspraken over risicobeheersing;*
- *afspraken over informatievoorziening;*
- *afspraken over beïnvloedingsmogelijkheden, waaronder in ieder geval:*

Het spreekt voor zich dat de raad hierin een rol heeft te vervullen (zie ook hierna).

3. De rolverdeling tussen raad en college

In algemene zin geldt: de raad stelt kaders, het college voert uit en de raad controleert. Raad en college hebben hiertoe hun eigen bevoegdheden en bijbehorende verantwoordelijkheden. Hierna wordt daarop nader ingegaan.

1. Verbonden partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college.

Toelichting:

Deelname aan een verbonden partij is een manier, een instrument, om een gemeentelijk doel te bereiken. De beslissing tot deelname aan een verbonden partij, alsook de aansturing van de verbonden partij behoort in de geldende duale setting primair tot de taak van het college. Voor wat betreft de deelname geldt daarbij een wettelijk voorbehoud, waarbij de raad een rol heeft te vervullen (zie ook 3.2 en 3.3).

2. De raad bepaalt bij elke verbonden partij of de taken die de partij voor de gemeente gaat uitvoeren het openbaar belang dient van de gemeente.

Toelichting:

De raad bepaalt wat de doelen en de taken zijn van de gemeente, wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort. Dat betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de taken die de verbonden partij voor de gemeente zou moeten gaan uitvoeren wel tot het openbaar belang behoren.

3. Het college legt elk ontwerpbesluit tot deelname voor aan de raad; de raad kan dan zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken. De raad kan daarbij meerjarige kaders (gemeentelijke doelen, kosten enz.) vaststellen, een evaluatiebepaling opnemen en controleren of het college over voldoende beïnvloedingsmogelijkheden beschikt. Daarnaast kan de raad zijn informatie-behoefte formuleren, en controleren of de informatievoorziening van de verbonden partij aan het college adequaat is. Tenslotte kan de raad controleren of de risico's die de deelname aan de verbonden partij voor de gemeente met zich meebrengt voldoende worden beheerst.

Toelichting:

De raad heeft een wettelijk verankerde positie waar het betreft het "aangaan" van deelnemingen (Gemeentewet) en oprichting c.a. van gemeenschappelijke regelingen (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Vanuit de kaderstellende en controlerende functie die de raad heeft (ten opzichte van het college) kan de raad diverse zaken regelen.

4. Het college bewaakt de taakuitvoering door de verbonden partijen en stuurt waar nodig bij. De raad controleert het college op dit punt.

Toelichting:

Het college kan de taakuitvoering door de verbonden partij slechts "bewaken" ingeval tevoren duidelijk meetbare doelen zijn geformuleerd en de daarbij toegestane middeleninzet is bepaald.

Vanuit de informatieplicht van het college aan de raad geldt dat het college in ieder geval bij de (meerjaren-)begroting en in de verslaglegging bij de jaarrekening de raad informeert over middeleninzet, doelen en prestaties bij verbonden instellingen. Dit volgt uit het Besluit begroting en verantwoording waarin hierover in artikel 15 het volgende is bepaald:

"De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat tenminste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;*
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.*

5. Bij elke (nieuwe) verbonden partij binnen de gemeente wordt een ambtelijk functionaris aangewezen die ambtelijk verantwoordelijk is voor de verbonden partij.

Toelichting:

De aangewezen ambtelijk functionaris kan bijvoorbeeld worden belast met de ondersteuning van de gemeentelijk vertegenwoordiger, bewaking van de informatievoorziening en monitoring van de uitvoering van de gemeentelijke taak door de verbonden partij. Binnen de organisatie wordt hiermee een centraal aanspreekpunt gecreëerd.

4. Uitgangspunten voor de aansturing van verbonden partijen

1. Het college is er voor verantwoordelijk dat de gemeente voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft ten opzichte van de verbonden partij.

Toelichting:

Voordat de gemeente deelneemt in een verbonden partij zal het college de beïnvloedingsmogelijkheden moeten borgen. De raad kan bij het ontwerp-besluit hierop ook toetsen. Concrete beïnvloedingsmogelijkheden zijn:

- Beëindiging deelname (wat zijn de mogelijkheden en voorwaarden);*
- Vastlegging afspraken over de consequenties ingeval van niet-nakoming van de gestelde prestatiedoelen in relatie met beschikbare middelen;*
- Beperking bevoegdheden bestuur van de verbonden partij. Tot welke rechtshandelingen is het bestuur bevoegd? Welke besluiten moet het bestuur eerst ter goedkeuring voorleggen aan de deelnemende gemeenten?*
- Inrichting bedrijfsvoering van de verbonden partij (wil er sprake zijn van een helder zicht op de bedrijfsvoering, dan dient de verbonden partij over voldoende formatie en deskundigheid te kunnen beschikken);*
- Periodieke evaluatie.*

2. Het college is verantwoordelijk voor de afspraken met de verbonden partij over de informatievoorziening.

Toelichting:

De afspraken over de informatievoorziening zullen betrekking moeten hebben op:

- *Tijdige, juiste, volledige, betrouwbare en relevante informatie (ten behoeve van de sturende rol van het college en aansluitend de controlerende rol van de raad).*

De relevante informatie waarop wordt gedoeld, heeft gelet op het bepaalde in artikel 21 van de Financiële verordening gemeente Kampen respectievelijk artikel 69 van het Besluit begroting en verantwoording betrekking op:

- *het openbaar belang dat door de verbonden partij behartigd wordt;*
- *het eigen vermogen;*
- *het financieel resultaat voor de gemeente;*
- *ontwikkelingen in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft.*

De binnen de gemeente Kampen zelf aangewezen ambtenaar die verantwoordelijk is voor een verbonden partij heeft hierin een belangrijke (proces-)rol vervullen (zie ook het gestelde onder 3.5).

3. Het college is verantwoordelijk voor adequate risicobeheersing.

Toelichting:

Besturen zonder financiële risico's te lopen is onmogelijk. Dat geldt zowel voor gemeenten zelf als bij taakuitoefening door verbonden partijen. Het college moet zicht hebben op de aard en omvang van de risico's die de gemeente loopt en moet zorgen dat deze risico's worden beheerst (afgedekt). De raad controleert of het college deze taak uitvoert. Het risicobeheer kan op verschillende wijzen worden georganiseerd.

Vanuit het oogpunt van control zal het college met de verbonden partijen afspraken (moeten) maken waarin wordt vastgelegd wanneer en op welke wijze over de financiële risico's en de wijze waarop zij deze beheerst rapportages worden opgesteld en aan de deelnemende gemeenten overlegt.

Voor zover de risico-beheersing door de verbonden partij er in bestaat dat de risico's worden verdeeld over de deelnemende partijen zal de gemeente Kampen zelf een voorziening treffen.

Een handvat voor de risicobeheersing door het college enerzijds en de controlerende taak van de raad anderzijds wordt gevonden in de wettelijk verankerde wijze van informatievoorziening over verbonden partijen (zie ook 4.2 van deze nota).

4. De raad stelt kaders voor de taakuitoefening door de verbonden partij en controleert (tussentijds) hierop, heroverweegt periodiek de deelname op basis van evaluatie en controleert of het college beschikt over voldoende beïnvloedingsmogelijkheden, over een adequate informatievoorziening, en of de financiële risico's voldoende worden beheerst.

Toelichting:

Onder de paragraaf "Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid" is aan het inhoudelijke aspect hiervan reeds het een en ander beschreven. Als er belangrijke wijzigingen optreden zal hierover in de paragraaf verbonden partijen behorende bij de financiële jaarstukken van de gemeente gerapporteerd (moeten) worden.

5. Het hanteren van het geformuleerde beleid

In deze nota is een aantal uitgangspunten geformuleerd, zijn rollen benoemd en is de aansturing bepaald ter zake van de verbonden partijen. In samenhang geldt één en ander na vaststelling (door de raad) als het beleid van de gemeente Kampen betreffende verbonden partijen. Het beleid dient na vaststelling te worden geïmplementeerd. Daarbij is concreet de vraag te stellen of het beleid wordt "toegepast" op alle bestaande deelnemingen of "slechts" geldt voor (eventuele) nieuwe deelnemingen. Hierover het volgende.

Het beleid betreffende verbonden partijen zoals dat in deze nota is verwoord, kent geen onderscheid tussen bestaande- en nieuwe deelnemingen. Met "nieuwe deelnemingen" wordt in dit verband bedoeld op toekomstige besluitvorming omtrent het al dan niet aangaan van een deelneming.

Nu er geen onderscheid is gemaakt, zal het beleid na vaststelling in beginsel algemeen geldend zijn. In bestaande situaties (bestaande deelnemingen) is de keuze of een taak al dan niet tot het openbaar belang moet worden gerekend alsook of de gemeente die taak zelf dient uit te voeren (*impliciet*) reeds gemaakt. Het beleid zal dan *met name* toegepast worden waar het betreft de beheersmatige aspecten er van.

Is hiermee een heroverweging van een eerder gemaakte keuze tot voorziening in een taak middels een verbonden partij onomkeerbaar? Neen, ook in bestaande situaties kan het beleid desgewenst over de volle breedte worden toegepast. Echter, in een dergelijk geval zal dat veelal wel de nodige consequenties hebben. Dit zowel voor de gemeente alswel voor de verbonden partij (dit laatste lijkt minder relevant, echter het kan onder omstandigheden ook lokaal politieke gevoeligheden met zich mee brengen).

Mogelijke consequenties/aandachtspunten in dit verband kunnen bijvoorbeeld zijn:

- condities waaronder uittreding mogelijk is (bijv. afkoopsom);
- continuïteit van de (bedrijfsvoering en werkgelegenheid bij de) verbonden partij;
- is er een reële inschatting te maken van kosten bij uitvoering in eigen organisatie;
- wat zijn de financiële- en bestuurlijke risico's wanneer de gemeente zelf de taak op zich neemt;

Meer concreet wordt voor de uitvoering van het beleid het volgende voorgesteld:

- het beschreven beleid als uitgangspunt nemen bij eventuele nieuwe deelnemingen;
- bij nu bestaande deelnemingen het volledige beleid als uitgangspunt nemen – uitgezonderd het aspect als genoemd onder 2.1.1. van deze notitie – waarbij de periode 2005 – 2009 zal worden benut om dit vorm en inhoud te geven;

- periodiek (eens per 4 jaar) *algehele* evaluatie van de respectievelijke deelnemingen door het college. Voor zover daartoe aanleiding bestaat zal het college *tussentijds* in algemene zin dan wel in een specifiek geval tot evaluatie overgaan (dit laatste bijvoorbeeld als de structuur van een bepaalde verbonden partij ter discussie staat);

6 . Afspraken over onderhoud en herziening nota verbonden partijen

Het in deze nota opgenomen beleid, behoort na vaststelling en toepassing in de bestuurspraktijk, te worden geëvalueerd. In de Financiële verordening gemeente Kampen is vastgelegd dat *tenminste* eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden. Dit is dan (tevens) het moment van evaluatie van het tot dan geldend beleid.

Nu met deze nota voor het eerst een beschrijving is gegeven van de wijze waarop wij met verbonden partijen wensen om te gaan, zal de praktijk aanleiding kunnen geven reeds eerder dan over 4 jaar (zie hiervoor) tot een herziening te komen. Als deze omstandigheid zich voordoet zal het college hierin het initiatief nemen.