

# **Beleidskader Verbonden partijen 2015**

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting verbonden partijen</b> .....	4
<b>1. Inleiding</b> .....	7
<b>2. Fase oprichten</b> .....	8
2.1 Organisatievorm verbonden partij .....	8
2.1.1. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen .....	8
2.1.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.....	8
2.1.3 Publiek Private samenwerking (PPS) .....	9
2.2 Inrichting verbonden partijen bij oprichting .....	9
2.2.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerkingen.....	9
2.2.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerkingen .....	10
<b>3. Fase beheersen</b> .....	12
3.1 Informatievoorziening.....	12
3.1.1 Begroting gemeenschappelijke regelingen .....	12
3.1.2 Paragraaf verbonden partijen .....	12
3.1.3 Overige informatie.....	12
3.2 Toezicht op verbonden partijen .....	12
3.2.1 Risicomanagement verbonden partijen .....	13
<b>4. Fase evalueren en beëindigen</b> .....	14
<b>Bijlage 1 – Wettelijk kader verbonden partijen</b> .....	15
<b>Bijlage 2 – Definities en afkortingen</b> .....	17
<b>Bijlage 3 – format paragraaf verbonden partijen</b> .....	18



## Samenvatting verbonden partijen

De in deze samenvatting opgenomen regels zijn in te delen in drie verschillende fasen die een verbonden partij kent: Oprichten (spelregel 1 t/m 5), Beheersen (spelregel 6 en 7) en Evalueren en beëindigen (spelregel 8). Deze regels worden nader uitgewerkt in de navolgende hoofdstukken. Allereerst wordt aangegeven van welke definitie wordt uitgegaan voor verbonden partijen.

### Definitie verbonden partij

De definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is van toepassing.

*Onder een verbonden partij wordt verstaan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin gemeente Enschede een bestuurlijk én een financieel belang heeft.*

Een verbonden partij vereist dus de combinatie van een bestuurlijk én een financieel belang. Partijen waaraan alleen een financieel risico kleeft, zoals bijvoorbeeld een door de Gemeente gesubsidieerde instelling, vallen hier niet onder. Dat geldt ook voor leningen en garantstellingen: daar houdt de Gemeente juridisch verhaal als de partij failliet gaat.

### Fase oprichten

**1. *Er worden slechts taken overgedragen aan een verbonden partij als deze zich hiervoor lenen.***

Niet alle taken en gemeentelijke doelstellingen lenen zich voor deelname aan een verbonden partij. Uit het afwegingskader zelf doen, samenwerken of uitvoering door derden zal blijken welke taken zich lenen voor het onderbrengen bij een bestaande of nieuwe verbonden partij. Uitgangspunt is dat het een meerwaarde moet hebben om een bepaalde taak/doelstelling via een verbonden partij te laten lopen. Bij sommige taken is het overigens wettelijk verplicht om deze uit te voeren in een verbonden partij (zoals bij de Veiligheidsregio).

**2. *Er wordt slechts deelgenomen aan een nieuwe verbonden partij nadat de raad hiermee heeft ingestemd op basis van een business case.***

Bij het oprichten of toetreden tot een gemeenschappelijke regeling moet conform artikel 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen toestemming van de raad worden verkregen. Conform artikel 160 van de Gemeentewet moet het college het besluit tot het aangaan van een nieuwe privaatrechtelijke verbonden partij (bijvoorbeeld NV of BV) voor zienswijzen voorleggen aan de raad. Er zal echter bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij altijd een raadsvoorstel aan de raad worden voorgelegd waarbij een business case gevoegd zal zijn.

**3. *Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur boven deelnemen in privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.***

Er zijn verschillende rechtsvormen waarin een samenwerkingsverband kan worden vormgegeven. Het uitgangspunt is dat de best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm wordt gekozen. Daarnaast is een uitgangspunt om de samenwerkingsvorm niet zwaarder te maken dan nodig. Kies de lichtst mogelijke vorm die past bij de situatie.

Gemeente Enschede hecht waarde aan de beginselen van openbaarheid en democratische controle en aan een democratische legitimatie van de (taak)uitvoering. Zeker daar waar sprake is van overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarom kiest de Gemeente in eerste aanleg voor samenwerking op publiekrechtelijke basis.

De voorkeur gaat uit naar deelnemen in publiekrechtelijke samenwerkingsvormen, mede omdat de raad meer inspraak heeft door het eventueel aanstellen van raadsleden (zie hiervoor ook punt 5a) in het algemeen bestuur en de jaarlijkse mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen bij de begroting van een GR. Daarnaast moeten deze vormen voldoen aan dezelfde regelgeving als de Gemeente (zoals het BBV).

**4. De Gemeente streeft naar de hoogst haalbare invloed welke te rechtvaardigen is vanuit financieel belang.**

In samenwerkingsverbanden is altijd sprake van een bepaalde stemverhouding van de verschillende partijen. In publiekrechtelijke regelingen is er een verdeling van stemmen in het algemeen- en dagelijks bestuur (AD en DB). In privaatrechtelijke regelingen kan er zowel een verdeling van stemmen zijn in het bestuur, als wel een verdeling van stemmen in de vergadering van aandeelhouders. Bij voorkeur is de verdeling van het stemrecht gebaseerd op de omvang van de financiële inbreng.

Bij het aangaan van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband zal worden bedongen dat de aandeelhoudersvergadering niet slechts de jaarrekening vaststelt en de leden van de Raad van Commissarissen benoemt (zoals wettelijk is vastgelegd), maar ook de begroting vaststelt en invloed heeft op de benoeming en bezoldiging van het bestuur van de onderneming.

**5a. In principe nemen slechts collegeleden nemen zitting in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.**

Als raadsleden zitting nemen in het bestuur van een GR, dan kunnen zij in de positie komen dat zij verantwoording aan zichzelf moeten afleggen. Dit is een ongewenste situatie.

De meeste GR-en voeren gemeentelijke taken uit binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Er zijn echter ook GR-en die zelf beleid opstellen en uitvoeren, zoals de Regio Twente.

Om de raad in de gelegenheid te stellen invloed te hebben op dit beleid, kan het wenselijk zijn om toch een raadslid te benoemen in het algemeen bestuur van deze GR. Benoeming van een raadslid kan echter slechts als het gaat om een zogenaamde raadsregeling.

**5b. De rollen van aandeelhouder en opdrachtgever bij een deelneming worden gescheiden.**

De portefeuillehouder middelen vervult de rol van vertegenwoordiger van de Gemeente in de algemene vergadering van aandeelhouders, mits hij/zij geen opdrachtgever is bij deze partijen. De inhoudelijk verantwoordelijke wethouder heeft de rol van opdrachtgever.

**5c. Gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren nemen geen zitting in de Raad van Commissarissen bij deelnemingen waarvan de Gemeente aandeelhouder is.**

Zoals al eerder vastgesteld in de beleidslijn benoemingstermijn commissarissen uit 2006 nemen raadsleden, collegeleden en ambtenaren geen zitting in de RvC. Er worden onafhankelijke derden benoemd die passen in het vastgestelde functieprofiel.

## **Fase beheersen**

**6. De informatievoorziening aan de raad is dusdanig ingericht dat de raad in staat is haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.**

Het college heeft de plicht om de raad actief te informeren over verbonden partijen, zoals vastgelegd in artikel 169 van de gemeentewet. Daarnaast is vanuit het BBV verplicht, dat de raad wordt geïnformeerd over verbonden partijen via de IPC-cyclus.

**7. *Het toezicht op verbonden partijen is zodanig ingericht dat de Gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren.***

De Gemeente heeft een beheer en control instrumentarium voor het toezicht op verbonden partijen. Er wordt gewerkt met verschillende risicoprofielen die leiden tot toezichtarrangementen met de classificering zwaar, middel of licht.

## **Fase evalueren en beëindigen**

**8. *Elke 4 jaren worden de verbonden partijen geëvalueerd.***

Van tijd tot tijd moet samenwerking worden geëvalueerd. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is na te gaan of de beoogde doelstellingen met de verbonden partij worden gehaald. Het uitgangspunt is dat de participatie van de Gemeente in de verbonden partij nog steeds van toegevoegde waarde moet zijn voor de Gemeente. Indien dit niet het geval is, dan moet worden overwogen de verbonden partij op een andere manier voort te zetten of zelfs te stoppen.

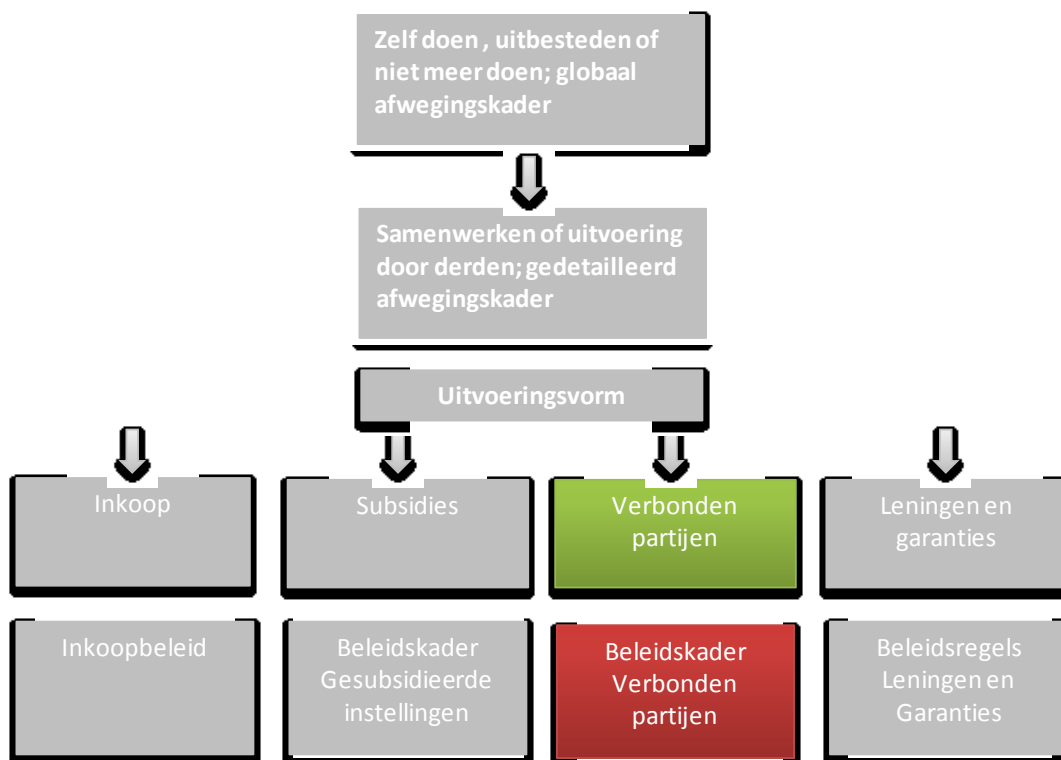
# 1. Inleiding

In februari 2010 is een eerste keer het beleidskader verbonden partijen door de gemeenteraad vastgesteld. Het beleidskader kwam voort uit de Financiële verordening van de Gemeente uit 2009, waarin staat vermeld dat eens in de 4 jaren een nota verbonden partijen aan de raad wordt aangeboden.

Om de afgelopen jaren is veel te doen geweest over verbonden partijen door o.a.:

- De stijging van het aantal de verbonden partijen. Deze toename wordt veroorzaakt door wettelijke bepalingen om via een samenwerkingsverband gezamenlijk taken uit te voeren, zoals bij de Veiligheidsregio. Daarnaast wordt ook steeds meer de samenwerking met andere overheden gezocht. Gemeenten verrichten immers veelal dezelfde werkzaamheden die ook gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden. De Gemeente bezit dus meer en meer verbonden partijen, waardoor toezicht en controle hierop steeds belangrijker wordt.
- De rekenkamercommissie heeft in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht op externe relaties waaronder ook de verbonden partijen vallen. Uit dit onderzoek zijn vele aanbevelingen voortgekomen. Een groot deel van deze aanbevelingen krijgt een plek in dit herziene beleidskader.

Dit beleidskader heeft de volgende relatie met Goed verbonden, leidraad sourcen en regie:



In bijlage 1 is het wettelijk kader rondom verbonden partijen opgenomen. In bijlage 2 is een aantal definities en afkortingen opgenomen.

## 2. Fase oprichten

### 2.1 Organisatievorm verbonden partij

Als gekozen wordt voor het onderbrengen van een gemeentelijke taak bij een verbonden partij, dan moet hierbij gekozen worden voor de juiste organisatievorm. Organisatievormen zijn in te delen in publiekrechtelijke samenwerkingsvormen en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Er kan ook sprake zijn van een mengvorm bij een publiek private samenwerking.

Bij de diverse organisatievormen worden voorbeelden gegeven van de verbonden partijen van gemeente Enschede.

#### 2.1.1. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

In de notitie van de rekenkamercommissie 'Gemeenschappelijke regelingen: de feiten op een rij' van 30 juni 2014 is een uitgebreide toelichting te vinden op de diverse publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Hierin staan al de mogelijke vormen (in volgorde van licht naar zwaar):

- 'Regeling zonder meer': Deze heeft betrekking op lichte vormen van samenwerking zoals convenanten, intentieverklaringen en bestuursovereenkomsten. (Bijvoorbeeld: Regionale Uitvoeringsdienst)
- Gemeenschappelijk orgaan: Een van de lichtere vormen van samenwerking. Gemeenten kunnen aan een Gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden overdragen (met uitzondering van belastingheffing en het geven van algemeen verbindende voorschriften). Regelgevende bevoegdheden van de Gemeente kunnen niet aan een Gemeenschappelijk orgaan gedelegeerd worden.
- Centrumgemeente: Bij de Centrumgemeente mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere. (Bijvoorbeeld: ambtelijke samenwerking Enschede-Losser. Dit is echter geen verbonden partij van gemeente Enschede, aangezien slechts sprake is van een financieel belang en geen bestuurlijk belang.)
- Openbaar lichaam: Aan een openbaar lichaam kunnen bevoegdheden gedelegeerd worden. De meest uitgebreide vorm van samenwerking. Hierbij is sprake van een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. (Bijvoorbeeld: Regio Twente, ADT en Stadsbank Oost Nederland).

Hieraan is nog een vorm toe te voegen die voorkomt uit de wetwijziging van de Wgr van juli 2014:

- Bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid: Dit is een lichte vorm van samenwerking, die wordt ingesteld bij een zogenaamde collegeregeling, waaraan uitsluitend colleges van Burgemeester en Wethouders deelnemen. De regeling mag alleen worden getroffen 'ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers' en is bedoeld voor samenwerkingen op het gebied van bijvoorbeeld personeel, financiën, etc. Deze variant kent geen algemeen- en dagelijks bestuur of voorzitter.

#### 2.1.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

De benadering voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is omgekeerd aan die van publiekrechtelijke samenwerking. In algemene zin kan worden gesteld dat dit een vorm is waaraan op voorhand niet moet worden deelgenomen, tenzij er bijzondere redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. De belangrijkste reden om terughoudend te zijn, is de vermenging van functies die zowel in persoon als qua belang optreden. Er is immers te allen tijde sprake van vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen. Daarnaast zijn de mogelijkheden van borging van publieke belangen en democratische controle beperkter dan bij publiekrechtelijke samenwerking.



Er kunnen echter redenen zijn om toch te kiezen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm zoals:

- Voor realisering van doelstelling is private financiering nodig;
- Het beperken van de financiële risico's;
- Specifieke situaties waarvoor het privaatrecht maatwerk biedt.

De Gemeente participeert eventueel in de volgende privaatrechtelijke samenwerkingsvormen:

- Naamloze vennootschap: is een rechtsvorm waarbij de aandelen vrij verhandelbaar zijn. De NV is een rechtspersoon, waardoor er een scheiding is tussen eigendom en de leiding van de onderneming. De leiding is in handen van de directie, die geen aandeelhouder hoeft te zijn (mag wel). Namens de aandeelhouders wordt door een raad van commissarissen toezicht uitgeoefend op het bestuur. (Bijvoorbeeld: Enschedese Zwembaden, Twentse Schouwburg en Twente Milieu).
- Besloten vennootschap: is vrijwel gelijk aan de NV. Het verschil is dat de BV besloten is, omdat de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn, dit in tegenstelling tot de naamloze vennootschap, waarvan de aandelen in beginsel vrij overdraagbaar zijn: niet alleen kunnen zij aan toonder of op naam luiden, ook aandelen op naam in een N.V. zijn in beginsel vrij overdraagbaar. (Bijvoorbeeld: Twence en Enschede Ontwikkeling).
- Commanditaire Vennootschap: is een vennootschap bestaande uit één of meer beherende vennoten en één of meer commanditaire vennoten (ook wel: stille vennoten). De stille vennoot fungeert slechts als geldschietter en heeft geen beheersbevoegdheid. De CV bezit in tegenstelling tot een BV geen rechtspersoonlijkheid of afgescheiden vermogen. Dit betekent dat de vennoten persoonlijk aansprakelijk zijn voor schulden. Op de CV zijn de regels van de maatschap van toepassing. (Bijvoorbeeld: GEM Zuiderval. De GEM is echter geen verbonden partij van gemeente Enschede. De Gemeente beheert haar aandeel via Enschede Ontwikkeling BV.).
- Vereniging: een rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. Een vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen.
- Coöperatie: een bij notariële akte als coöperatie opgerichte vereniging. (Bijvoorbeeld: Dimpact)
- Stichting: is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon zonder leden of aandeelhouders. De stichting beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting mag op zich winst maken, maar mag niet tot doel hebben oprichters, stakeholders of derden uitkeringen te doen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Een stichting wordt bestuurd door een bestuur (Bijvoorbeeld: Dataland).

### **2.1.3 Publiek Private samenwerking (PPS)**

Een PPS kan in velerlei juridische entiteiten vorm krijgen. PPS-constructies worden niet als een verbonden partij aangemerkt, in het geval de Gemeente en een private partij, uitsluitend op basis van overeenkomst, een project, waarbij ook een publiek belang aan de orde is, uitvoeren.

In het geval de Gemeente op grond van de PPS-constructie besluit een vennootschap en/of privaatrechtelijk rechtspersoon, zoals een CV of een BV, op te richten of daaraan deel te nemen, dan wordt die rechtspersoon wél aangemerkt als verbonden partij. Het gaat dan om een zelfstandige rechtspersoon waarbij de Gemeente een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt en een financieel belang heeft.

## **2.2 Inrichting verbonden partijen bij oprichting**

De uitvoering van een bepaalde taak wordt door de Gemeente dan wel bij een verbonden partij belegd, maar de Gemeente blijft maatschappelijk en politiek aanspreekbaar. Daarom moet de Gemeente goede randvoorwaarden opstellen bij het aangaan van de verbonden partij.

### **2.2.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerkingen**

Hierbij gaat het doorgaans om gemeenschappelijke regelingen. In vele gevallen zijn de lichtere vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen niet te beschouwen als verbonden partijen, omdat veelal sprake is van slechts een financieel en geen bestuurlijk belang.

Bij de inrichting van gemeenschappelijke regelingen dient in ieder geval te worden vastgelegd:

- De na te streven doelen en prestaties.
- De verdeling van zeggenschap. Deze moet in lijn liggen met het financieel belang. Momenteel is de stemverhouding bij een aantal gemeenschappelijke regelingen gebaseerd op het aantal deelnemers. Bij bijvoorbeeld de Stadsbank Oost-Nederland heeft Enschede hetzelfde stemrecht als de overige gemeenten die aanzienlijk minder taken uitbesteden en dus minder risico lopen.
- De verdeling en toewijzing van verantwoordelijkheden. Vastgelegd moet worden over welke zaken het AB gaat en over welke zaken het DB kan beslissen. In principe worden slechts collegeleden benoemd als AB-lid. De benoeming van de AB-leden wordt vrijwel altijd gedaan door de raad. Ook moet worden bepaald wie zitting hebben in het DB en hoe deze leden worden gekozen.
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenten.
- De voorwaarden waartegen eventueel uitgetreden kan worden. Eventueel kan worden afgesproken voor hoeveel jaren de GR in eerste instantie wordt aangegaan.
- Overige randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden zoals verëist weerstandsvermogen, beloningsbeleid en/of kwaliteitsborging door aanhaken bij governance code van de branche indien mogelijk.

### **2.2.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerkingen**

Doorgaans is hierbij sprake van NV's of BV's. De Gemeente zal slechts sporadisch deelnemen in de overige vormen van privaatrechtelijke samenwerking.

Wettelijk is bepaald dat de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van de NV/BV gaat over:

- Het vaststellen van de jaarrekening;
- Het vaststellen winstbestemming dus het uit te keren dividend aan de Gemeente;
- Het goedkeuren van statutenwijzigingen;
- Het nemen van besluiten tot fusie en splitsing;
- Het nemen van besluiten tot ontbinding van de vennootschap;
- Het benoeming van de leden van de raad van commissarissen (RvC);
- Het vaststellen van het bezoldigingsbeleid van de RvC.

Als de Gemeente gaat samenwerken door het oprichten van een NV of BV, dan dient in aanvulling op het bovenstaande in ieder geval te worden vastgelegd:

- De na te streven doelen en prestaties.
- De verdeling van zeggenschap moet in lijn liggen met het financieel belang. Het aandelenkapitaal moet dus in lijn liggen met de omvang van de taken en bijbehorende risico's die bij de verbonden partij wordt ondergebracht.
- Om de invloed van de Gemeente te vergroten, is het wenselijk om in aanvulling op de wettelijke bevoegdheden de AvA te laten besluiten over:
  - De begroting;
  - Investeringsvoorstellen met een omvang boven een vooraf bepaald bedrag;
  - De benoeming van de bestuurder (deze wordt doorgaans door de RvC aangesteld);
  - Het bezoldigingsbeleid van de bestuurder.
- De verdeling en toewijzing van verantwoordelijkheden. Vastgelegd moet worden over welke zaken de AvA gaat en over welke zaken de RvC kan beslissen. De wethouder middelen is in principe de vertegenwoordiger van de Gemeente in de AvA. Hierdoor worden de rollen van aandeelhouder en opdrachtgever gescheiden. In de RvC worden geen raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de Gemeente benoemd.
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de Gemeente.
- De voorwaarden waartegen uitgetreden kan worden. Ook moet worden vastgelegd aan wie de aandelen verkocht mogen worden (bijvoorbeeld de zittende aandeelhouders).

- Overige randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden, zoals weerstandsvermogen en beloningsbeleid en/of kwaliteitsborging door aanhaken bij governance code van de branche, indien mogelijk.

### **3. Fase beheersen**

Nadat gekozen is voor het onderbrengen van een gemeentelijke taak in een verbonden partij, moet vervolgens de informatievoorziening dusdanig zijn dat raad en college in staat zijn hun rollen in te vullen.

#### **3.1 Informatievoorziening**

De informatievoorziening aan de gemeenteraad is deels wettelijk vastgelegd. Voor de niet wettelijk bepaalde informatie zullen per verbonden partij afspraken moeten worden gemaakt.

##### **3.1.1 Begroting gemeenschappelijke regelingen**

Uiterlijk 15 april van elke jaar worden de begrotingen voor het volgende jaar van de gemeenschappelijke regelingen voor zienswijzen aan de raad aangeboden. Tegelijkertijd worden de jaarrekeningen over het voorgaande jaar ter kennisname toegestuurd. De begrotingen dienen door het AB uiterlijk 1 augustus vastgesteld te zijn en naar de toezichthouder te worden gestuurd.

De raad heeft dus in totaal 8 weken de tijd om zienswijzen in te dienen bij de GR. Normaliter wordt de begroting aan de raad aangeboden door het college, waarbij wordt aangegeven of het indienen van zienswijzen wenselijk is. Mocht het college geen redenen zien om zienswijzen in te dienen, dan staat het de raad vrij om zelf zienswijzen in te dienen als zij niet instemt met de voorliggende begroting.

Het college zal de begrotingen en jaarrekeningen, inclusief zienswijzen (zo veel als mogelijk) tegelijkertijd aanbieden aan de raad. De raad krijgt voldoende tijd om de begrotingen te bespreken.

##### **3.1.2 Paragraaf verbonden partijen**

In de begrotingen en jaarrekeningen wordt over de verbonden partijen gerapporteerd in de paragraaf verbonden partijen. Gebleken is dat de huidige paragraaf niet voldoet en de raad niet voldoende relevante informatie verschaft. Daarnaast is het wenselijk om de paragraaf korter en bondiger te maken, nu de programmabegroting fors is ingedikt. In bijlage 3 is het format opgenomen van de herziene paragraaf verbonden partijen.

##### **3.1.3 Overige informatie**

Er zijn nog andere vormen van informatieverschaffing aan de raad zoals:

- Tussentijds informeren over verbonden partijen indien nodig. Dit kan door een brief aan de raad te sturen. Of door bijvoorbeeld de verbonden partij uit te nodigen in het randprogramma.
- Werkbezoeken afleggen bij de verbonden partij. Het komt regelmatig voor dat de raad wordt uitgenodigd om 'een kijkje in de keuken' te komen nemen bij een verbonden partij, of aanwezig te zijn bij een bijeenkomst die door hen wordt georganiseerd.
- De rekenkamercommissie kan onderzoek doen naar verbonden partijen en hierover rapporteren aan de raad. (In Twente loopt momenteel een onderzoek naar het inrichten van een toezichtkamer die op regionale schaal toezicht houdt op de verbonden partijen.)

### **3.2 Toezicht op verbonden partijen**

Het toezicht op de verbonden partijen moet afgesteld zijn op de omvang van de risico's die de Gemeente loopt door het onderbrengen van taken bij de verbonden partijen. Er wordt gewerkt met 3 classificeringen van toezichtarrangementen, zijnde:

- Zwaar: een verbonden partij waarbij de Gemeente aanzienlijke risico's (niet alleen financieel maar ook politiek, imago, etc.) loopt. Doorgaans heeft de Gemeente bij deze partijen een aanzienlijke zeggenschap.
- Middel: een verbonden partij waarbij de Gemeente geringe risico's loopt, maar wel veel zeggenschap bezit (bijvoorbeeld Twente waarbij de Gemeente de grootste aandeelhouder is).

- Licht: een verbonden partij waarbij de risico's voor de Gemeente gering zijn en de Gemeente slechts een zeer geringe zeggenschap heeft (zoals bijvoorbeeld bij de BNG Bank en Enexis).

De zwaarte van het toezicht bepaalt hoe vaak de verbonden partij verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. Mocht de verbonden partij ook een gesubsidieerde instelling zijn, dan dient zij ook al in die hoedanigheid verantwoording af te leggen. Deze trajecten worden op elkaar afgestemd.

### **3.2.1 Risicomanagement verbonden partijen**

Bij het toezicht op de verbonden partijen is het risicomanagement dat door de Gemeente wordt uitgevoerd van groot belang. Twee maal per jaar wordt het risico's van de verbonden partijen geactualiseerd, bij de programmabegroting en de jaarrekening. Over het risico wordt gerapporteerd in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het risico is opgenomen in het weerstandsvermogen van de Gemeente.

Voor de financiële risico's wordt niet slechts rekening gehouden met een eventueel hogere bijdrage aan de verbonden partij dan begroot, maar ook met:

- De balanswaarde van de aandelen die eventueel afgeboekt zou moeten worden;
- De dividendopbrengst die is begroot, maar wellicht lager uit zal vallen;
- Het restant van een door de Gemeente verstrekte geldlening die afgeboekt moet worden;
- De waarde van de garantstelling die door de Gemeente is verstrekt waarop de bank de Gemeente aanspreekt.

Naast de financiële risico's is het van belang dat ook de inhoudelijke, organisatorische en overige risico's in het risicoprofiel worden opgenomen. Om deze gestructureerd in beeld te brengen is momenteel een pilot gaande, in samenwerking met de gemeenten Almelo en Borne, van het vervangend pakket van de Risicoscope (Naris Self Assessment). Als uit de pilot blijkt dat Self Assessment leidt tot goed vergelijkbare en verklaarbare risicoscores, dan worden alle verbonden partijen hiermee beoordeeld. De wens is om het systeem uiteindelijk op Twentse schaal in te zetten, aangezien de Twentse gemeenten toch veelal samen als deelnemer in de diverse verbonden partijen zitten.

## **4. Fase evalueren en beëindigen**

Van tijd tot tijd moet worden geëvalueerd of het onderbrengen van een gemeentelijke taak bij een verbonden partij nog de meest wenselijke vorm is. Of wellicht de organisatievorm van de verbonden partij gewijzigd zou moeten worden. Hiertoe worden elke 4 jaren de verbonden partijen geëvalueerd, waarbij gekeken wordt of de partij nog een bijdrage levert aan de maatschappelijke doelen van de Gemeente tegen aanvaardbare kosten. Het afwegingskader uit de leidraad sourcen en regie zal hiervoor worden benut.

De uitkomst van de evaluatie kan zijn dat de Gemeente niet langer deelnemer in de GR of aandeelhouder van de NV/BV wenst te zijn. Dan zal moeten worden bepaald tegen welke kosten en op welke termijn afscheid genomen kan worden van de verbonden partij.

Vaak zal blijken dat uittreden een zeer kostbaar traject is en lang duurt. Daarom moet bij de inrichting van een verbonden partij al afspraken worden gemaakt over een eventuele uittreding. Hierbij moet worden vastgelegd welke financiële vergoeding moet worden betaald, welke opzegtermijn van toepassing is en aan wie eventueel de aandelen mogen worden verkocht.

## Bijlage 1 – Wettelijk kader verbonden partijen

De regelgeving rondom verbonden partijen is vastgelegd in meerdere wetten zijnde:

- Gemeentewet;
- Wet op de gemeenschappelijke regelingen;
- Burgerlijk Wetboek;
- Besluit Begroting en Verantwoording.

In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van de meest relevante artikelen.

### **Gemeentewet**

In de Gemeentewet (artikel 160) is bepaald dat:

1. het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten en deze uit te voeren;
2. het college slechts besluit tot oprichting van en participatie 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 hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
3. een besluit als bedoeld in het tweede lid de goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten. Die goedkeuring kan slecht worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Bij besluiten tot het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen is de goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten van Overijssel. GS beoordelen of sprake is van een bijzonder daartoe aangewezen belang om voor het behartigen van het publieke belang een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten of daaraan deel te nemen.

### **Wet op de gemeenschappelijke regelingen**

De artikelen 1 tot en met 39 zijn van toepassing op een gemeenschappelijke regeling die wordt ingesteld door samenwerkende gemeenten. Daarnaast zijn er aparte artikelen voor regelingen waarbij de Gemeente samenwerkt met de provincie. Ook samenwerking met een waterschap via een gemeenschappelijke regeling is mogelijk.

### **Burgerlijk wetboek**

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

### **Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)**

De volgende bepalingen zijn opgenomen in het BBV ten aanzien van verbonden partijen:

#### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.
- b. 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.
- c. Bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

- d. Deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.

#### Artikel 5

Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.

#### 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:
  - f. Verbonden partijen.

#### Artikel 15

1. De paragraaf betreffende 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 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. Het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar.
  - d. De verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
  - e. De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

#### Artikel 26

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.



## Bijlage 2 – Definities en afkortingen

### 2.1 Definities

Op dit beleidskader zijn de volgende definities van toepassing.

<i>Bestuurlijk belang</i>	Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.
<i>Deelneming</i>	Een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.
<i>Financieel belang</i>	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.
<i>Verbonden partij</i>	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

### 2.2 Afkortingen

In dit beleidskader worden de volgende afkortingen gebruikt:

AB	Algemeen bestuur
AvA	Algemene vergadering van aandeelhouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
DB	Dagelijks bestuur
GR	Gemeenschappelijke regeling
PPS	Privaat Publieke Samenwerking
RvC	Raad van Commissarissen

## Bijlage 3 – format paragraaf verbonden partijen

Hierbij het voorstel van de nieuwe opbouw van de paragraaf verbonden partijen die met ingang van de programmabegroting 2016-2019 (september 2015) benut gaat worden. Met de voorgestelde indeling wordt voldaan aan de vereisten rondom verbonden partijen vanuit het BBV. Ook komt het format tegemoet aan de wens van de raad om het maatschappelijk belang van de verbonden partijen te benadrukken.

De huidige opbouw van de paragraaf is niet meer passend in het streven naar een beknopte begroting. Met deze nieuwe indeling verkrijgt de raad meest belangrijke informatie over de verbonden partijen en overbodige informatie wordt weggelaten.

### Indeling paragraaf

De paragraaf verbonden partijen zal uit de volgende onderdelen bestaan:

#### 1. De beleidsvoornemens inzake verbonden partijen

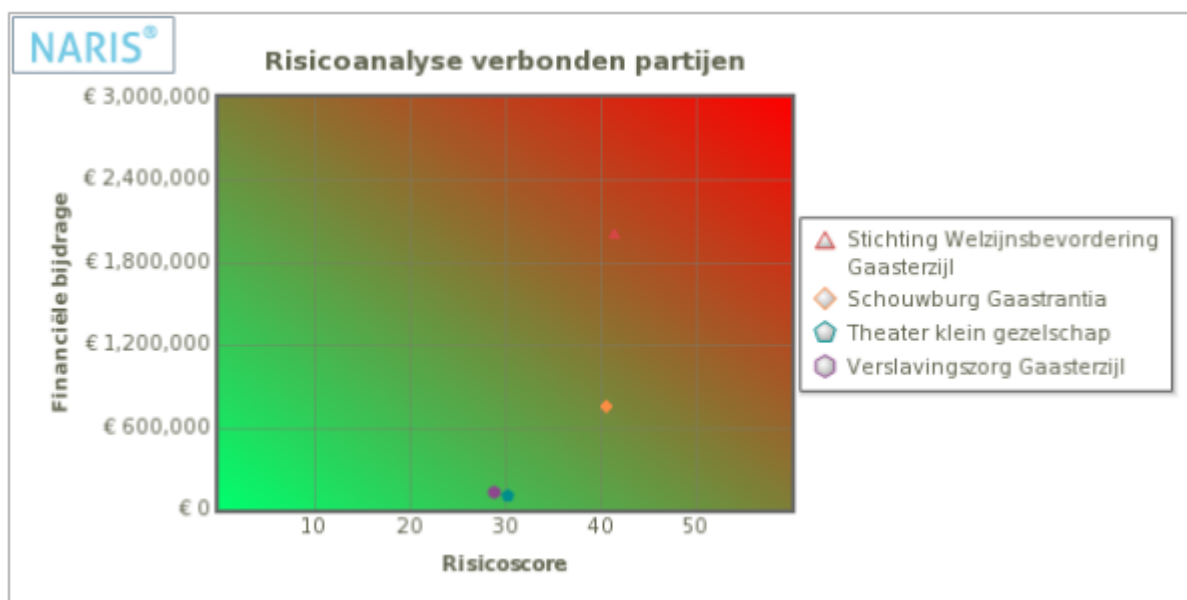
Dit onderdeel bevat:

- Eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving rondom verbonden partijen.
- Eventuele wijzigingen in het gemeentelijk beleid rondom verbonden partijen.
- Eventuele wijzigingen in verbonden partijen (nieuwe partijen, verkoop en uittreding bestaande partijen).
- Actualiteiten bij de gemeentelijke verbonden partijen die van belang zijn voor de raad.

#### 2. Beheer verbonden partijen

Dit onderdeel bevat:

- Toelichting op wijzigingen in beheersinstrumentarium van verbonden partijen.
- Toelichting op risicobepaling van verbonden partijen. Hierbij zullen de uitkomsten van de Self-assesment (tool voor risicomanagement, opvolger van de Risicoscope) worden benut. Een grafiek zoals hieronder is opgenomen zal in de paragraaf staan. Daaruit blijkt welke verbonden partijen het meest risicovol zijn. Aan deze partijen wordt extra aandacht besteed.



#### 3. Lijst met verbonden partijen

In het BBV is opgenomen welke gegevens in de lijst met verbonden partijen opgenomen dienen te worden. Met het onderstaande format wordt voldaan aan de vereisten vanuit het BBV.

<b>Naam en vestigingsplaats</b>	<b>Openbaar belang (maatschappelijk belang)</b>	<b>Financieel belang gemeente</b>	<b>Omvang eigen vermogen</b>	<b>Omvang vreemd vermogen</b>	<b>Resultaat</b>
Regio Twente <i>Enschede</i>					
Stadsbank Oost-Nederland <i>Enschede</i>					
Openbaar Lichaam Crematoria Twente <i>Enschede</i>					
Gemeentelijk Belastingkantoor Twente <i>Hengelo</i>					
Regionaal Bedrijventerrein <i>Almelo</i>					
Area Development Twente <i>Enschede</i>					
Veiligheidsregio Twente <i>Enschede</i>					
Twentse Schouwburg <i>Enschede</i>					
Enschedese Zwembaden <i>Enschede</i>					
Twente Milieu <i>Enschede</i>					
Twence <i>Hengelo</i>					
Enschede Ontwikkeling <i>Enschede</i>					
Bank Nederlandse Gemeenten <i>Den Haag</i>					
Enexis <i>Den Bosch</i>					

Vitens <i>Zwolle</i>					
Voormalig Essent: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vordering op Enexis;</li> <li>• Verkoop Vennootschap;</li> <li>• Publiek Belang Elektriciteits- productie;</li> <li>• CBL Vennootschap;</li> <li>• Claim Staat Vennootschap.</li> </ul> <i>Den Bosch</i>					
Innovatiefonds <i>Enschede</i>					
Dimpact <i>Enschede</i>					
Administratiekantoor Dataland <i>Gouda</i>					
Regionale Uitvoeringsdienst <i>Almelo</i>					

Een aantal overige gegevens die in het huidige format staan, zullen worden opgenomen in een achtergronddocument. Hierin kunnen zaken worden opgenomen die niet vaak wijzigen, zoals organisatievorm, bestuurlijk belang (zeggenschap) en hoe/wanneer de verbonden partij de Gemeente van informatie voorziet. Wijzigingen die van wezenlijk belang zijn, kunnen in de paragraaf worden toegelicht in de passage over wijzigingen bij verbonden partijen.