



Beleidskader verbonden partijen 2017

Samenwerken aan maatschappelijk
rendement

Gemeente  Enschede

18-7-2017
Concernstaf
Mr. M. Hertzdahl

Regio Twente

Euregio

Twente

Twente Milieu

Stadsbank Oost Nederland

Veiligheidsregio Twente

*Gemeentelijk
belastingkantoor Twente*

Crematoria Twente

*Regionaal Bedrijventerrein
Twente*

Area Development Twente

Twentse Schouwburg

Bank Nederlandse gemeenten

Enexis

Vitens

Dimpact

Dataland

Twentebedrijf

Sportaal

Onderhoud Enschede

Omgevingsdienst Twente

.....

Inhoud

Samenvatting verbonden partijen	4	4.5 Sturing op verbonden partijen door de gemeenteraad	20
1. Inleiding	9	4.5.1 Toezicht	21
2. Ontwerpfase	10	4.5.2 Verantwoording	23
3. Fase oprichten.....	11	4.6 Sturing op verbonden partijen door het college en het ambtelijk apparaat	25
3.1 Rechtsvorm verbonden partij	11	4.6.1. Sturing door het college van B&W	25
3.1.1. Publiekrechtelijke rechtsvormen	11	4.6.2 Opdrachtgeverschap & accounthouderschap	25
3.1.2 Privaatrechtelijke rechtsvormen	12	5. Fase evalueren en beëindigen	27
3.1.3 Publiek Private samenwerking (PPS)	13	6 Evaluatie en actualisatie Beleidskader verbonden partijen.....	28
3.2 Inrichting verbonden partijen bij oprichting	13	Bijlage 1 – Definities en afkortingen	29
3.2.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerkingen.....	13	Bijlage 2- Checklist ontwerpfase	30
3.2.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerkingen	13	Bijlage 3 – Format paragraaf verbonden partijen.....	35
3.2.3 Inrichting aandeelhoudersschappen	14		
4. Fase beheersen	15		
4.1 Sturing op maatschappelijk rendement.....	15		
4.1.1. Relevante sturingsfactoren	15		
4.2 De bestuurlijke rollen nader toegelicht.....	16		
4.3 De rollen in het duale bestel.....	17		
4.4 Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?	18		
4.4.1. Wettelijke kaders.....	18		

Samenvatting verbonden partijen

Het aangaan van een duurzame financiële én bestuurlijke relatie kan een middel zijn om (meer) maatschappelijk rendement te realiseren. De sleutel tot goede samenwerking met verbonden partijen is het vinden van de balans in bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten. Zo creëer je samen maatschappelijke meerwaarde. In dit Beleidskader staan de door de gemeente Enschede gehanteerde uitgangspunten, geformuleerd op basis van de praktijk en de aanbevelingen uit de evaluatie d.d. januari 2017.

Definitie verbonden partij

De definitie¹ 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.*

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c BBV wordt **financieel belang** gedefinieerd als: “Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”.

Partijen waaraan alleen een financieel risico kleeft, zoals 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. In artikel 1, eerste lid, onderdeel d BBV wordt **bestuurlijk belang** gedefinieerd als:

“Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”.

¹ Uit de Notitie verbonden partijen van de Commissie BBV d.d. oktober 2016.

Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur tenzij sprake is van een besluitvormende stem. Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht voor het bestuur is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij.

Een verbonden partij vereist dus de combinatie van een bestuurlijk én een financieel belang.

In het geval formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:

- Een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
 - een bestuurlijke belang;
- beveelt de Commissie BBV aan om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

Van dit type partijen kent Enschede tot op heden geen voorbeelden. Enschede heeft anno 2017 19 verbonden partijen met een totale gemeentelijke financiële bijdrage van ca. 11 % van de totale exploitatie over 2017.

Good governance

De Gemeente organiseert een vanzelfsprekende samenhang tussen de wijze van sturing, beheersing en toezicht gericht op maatschappelijk rendement voor Enschede. De sturing op onze verbonden partijen is op hoofdlijnen gebaseerd op de gestelde kaders in de programmabegroting en dit Beleidskader.

De governance uitgangspunten voor onze private deelnemingen zijn mede gebaseerd op de Nederlandse corporate governance code (Code Tabaksblat). De vijf beginselen (democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiency) van goed bestuur zoals die zijn benoemd en beschreven door de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kunnen worden gezien als de publieke tegenhanger van de Code Tabaksblat. De Gemeente omarmt deze private en publiekrechtelijke beginselen van goed bestuur en verwacht dat de verbonden partij ook de in de eigen branche geldende codes respecteert.

Uitgangspunten

De in deze samenvatting opgenomen uitgangspunten zijn in te delen in vier verschillende fasen die een verbonden partij kent: Ontwerpen, Oprichten, Beheersen en Evalueren / beëindigen. Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in de navolgende hoofdstukken.

FASE ONTWERP

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 en uit de checklist (bijlage 2) zal blijken welke taken zich lenen voor het onderbrengen bij een bestaande of nieuwe verbonden partij.

Uitgangspunt is dat het een maatschappelijke meerwaarde moet hebben om een bepaalde taak via een verbonden partij te laten uitvoeren. Bij sommige taken is het overigens wettelijk verplicht om deze uit te voeren in de vorm van een verbonden partij (zoals bij de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst Twente i.o.).

2. *De best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm wordt gekozen.*

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

3. *Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur boven deelnemen in privaatrechtelijke samenwerkingsvormen waar het beleidsrijke taken betreft.*

De Gemeente 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 beleidsrijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarom kiest de Gemeente in eerste aanleg voor samenwerking op publiekrechtelijke basis omdat de gemeenteraad meer wettelijke invloed heeft op deze vormen van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast moeten deze vormen voldoen aan dezelfde regelgeving als de Gemeente (zoals het BBV).

FASE OPRICHTEN

4. *Er wordt slechts deelgenomen aan een nieuwe verbonden partij nadat de gemeenteraad hiermee heeft ingestemd op basis van een business case waaruit het maatschappelijk rendement blijkt.*

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat nodig wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. Bij het oprichten of toetreden tot een gemeenschappelijke regeling moet conform artikel 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen toestemming van de gemeenteraad 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 gemeenteraad. Er zal dus bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij altijd een voorstel aan de gemeenteraad worden voorgelegd waarbij een business case gevoegd zal zijn.

5. Bij het besluit tot het aangaan van een nieuwe verbonden partij wordt een exit strategie gevoegd.

Niet alleen dient bij het raadsvoorstel een business case te worden gevoegd maar ook een exit-strategie. Uit deze strategie zal blijken op welke wijze en tegen welke kosten kan worden uitgetreden uit een verbonden partij.

FASE BEHEERSEN

6. De bestuurlijke rollen van eigenaar en opdrachtgever worden gescheiden.

Bij verbonden partijen heeft de gemeente in veel gevallen zowel de rol van 1) eigenaar/opdrachtnemer (aandeelhouder / lid DB) als de rol van 2) opdrachtgever (portefeuillehouder / klant/ lid AB). Dit zijn zo gezegd twee petten, met daaronder mogelijk meerdere functionarissen en verschillende belangen. Het college verdeelt de rollen. Het college vermijdt in beginsel de combinatie van de rol van opdrachtgever en van eigenaar bij één collegelid in het bestuur van het samenwerkingsverband ('pettenproblematiek'). Het college is transparant wanneer daarvan wordt afgeweken.

7. De bestuurlijke rollen zijn helder uiteengezet in statuten, regelingen, dienstverleningsovereenkomsten et cetera.

Het moet volstrekt helder zijn wat partijen in hun onderscheiden rollen van elkaar mogen verwachten.

Deze 'juridische duidelijkheid' laat onverlet dat juist in het dagelijkse verkeer tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de relationele dimensie van governance nadrukkelijk aan de orde is: vertrouwen, zakelijkheid, openheid en commitment zijn essentieel.

8. 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. 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.

9. In principe nemen slechts collegeleden zitting in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

De meeste regelingen zijn sinds de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2015 collegeregelingen geworden. Het betreft regelingen waaraan alleen college-bevoegdheden zijn overgedragen. Raadsleden kunnen niet worden benoemd in besturen van collegeregelingen. Dat kan alleen bij zogenaamde raadsregelingen of gemengde regelingen (daar waar ook raadsbevoegdheden zijn overgedragen). Wel kunnen raadsleden zitting nemen in een adviescommissie bij collegeregeling(en).

10. Gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren nemen geen zitting in een toezichthoudende functie bij deelnemingen waarvan de Gemeente aandeelhouder is.

Gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren nemen geen zitting in de Raad van Commissarissen. Een commissaris is conform het vennootschapsrecht enkel verantwoording schuldig aan de aandeelhouders van de vennootschap of stichting en hij handelt in het belang van deze organisatie, wat kan conflicteren met het publiek belang. De commissaris is onafhankelijk en handelt zonder last of ruggenspraak (art. 2:140 BW). Er worden onafhankelijke derden benoemd die passen in het vastgestelde functieprofiel. Deze vennootschapsrechtelijke lijn achten wij ook van toepassing op toezichthouders bij stichtingen, waarmee de Gemeente (bestuurlijk en) financieel verbonden is.

11. Kwalitatief goede toezichthouders bij private deelnemingen dragen bij aan goede sturing op het maatschappelijk rendement.

De Gemeente is kritisch op benoemingen van toezichthouders. Een benoemingstermijn van vier jaar, met een eenmalige verlengmogelijkheid van vier jaar biedt de gelegenheid om steeds te toetsen of de toezichthouder nog een passend profiel heeft voor de uitdagingen waarvoor het bedrijf staat. Voor de bedrijven waarvan de Gemeente enig aandeelhouder is wordt geïnvesteerd worden de leden van de raad van commissarissen periodiek getraind en wordt er onderling kennis gedeeld.

12. Het college van B&W, in de rol van enig aandeelhouder, benoemt, ontslaat en schorst bestuurders en toezichthouders.

Hoewel de portefeuillehouder financiën door het college van B&W is gemandateerd om haar te vertegenwoordigen als aandeelhouder, mag deze portefeuillehouder niet van dat mandaat gebruik maken bij benoeming, ontslag en schorsing van bestuurders en toezichthouders.

13. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is dusdanig ingericht dat de gemeenteraad in staat is haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

Belangrijk voor de gemeenteraad is de actieve informatieplicht van het college. De gemeenteraad kan immers alleen goed besturen als hij tijdig, juist en volledig door het college wordt geïnformeerd. Op deze wijze kan de raad kaders stellen, waarbij de raad zich vooral kan richten op gemeentelijke beleidskaders en bijpassende beleidsindicatoren. De Wet gemeenschappelijke regelingen draagt bij aan de controlerende rol van de raad en stelt verplicht dat in een gemeenschappelijke regeling de verantwoordings- en informatieplicht van dagelijks bestuur aan algemeen bestuur en gemeenteraad, van dagelijks bestuursleden aan algemeen bestuursleden en van algemeen bestuurslid aan gemeenteraad wordt geregeld. Daarnaast biedt het Besluit Begroting en Verantwoording de wettelijke basis voor informatie over de verbonden partijen in de gemeentelijke P&C-producten.

14. Het toezicht op verbonden partijen heeft focus en 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, inzichtelijke en actuele risicoprofielen die leiden tot toezicht-arrangementen met de classificering zwaar, middel of licht. Daarnaast wordt het toezicht geïntensiveerd waar het verbonden partijen betreft waar beleidsrijke taken zijn ondergebracht gelet op het belang van de democratische legitimiteit en verantwoording. Dit zijn kaderstellende besluiten welke van invloed zijn op de kwaliteit van het bestuur.

FASE EVALUEREN EN BEËINDIGEN

15. *Het maatschappelijk rendement van de verbonden partijen wordt geëvalueerd vanuit de beleidsinhoud.*

Jaarlijks, via de programmabegroting en jaarrekening, wordt de vraag beantwoord in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de beleidsdoelen van Enschede. Het uitgangspunt is dat de deelneming van de Gemeente in de verbonden partij nog steeds van maatschappelijke meerwaarde moet zijn voor de Gemeente. Indien dit onvoldoende het geval is, dient te worden bijgestuurd. Indien er geen sprake (meer is) van meerwaarde, moet worden overwogen de verbonden partij op een andere manier voort te zetten of zelfs te stoppen. Hiertoe worden doelmatigheidsonderzoeken, rekenkameronderzoeken, vergelijking beleidsindicatoren, benchmarks et cetera gebruikt.

16. *Zowel bij het aangaan van een private deelneming alsook bij de beëindiging daarvan wordt de gemeenteraad tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college van B&W te brengen.*

In het kader van de actieve informatieplicht van het college van B&W aan de gemeenteraad, dient de gemeenteraad het gemotiveerde ontwerpbesluit tot beëindiging van een private deelneming te ontvangen. Omdat dit besluiten zijn met ingrijpende (financiële) gevolgen wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen aan het college van B&W te brengen.

1. Inleiding

Aanleiding voor deze tussentijdse actualisatie van het Beleidskader is gelegen in het evaluatieonderzoek verbonden partijen d.d. januari 2017. De evaluatie heeft niet alleen denkrichtingen opgeleverd over de maatschappelijke meerwaarde van onze verbonden partijen maar vooral ook aanbevelingen ten aanzien van aanscherpingen in onze governance:

Ontwerpfase

1. Meer aandacht voor de ontwerpfase, o.a. door het formeren van multidisciplinair ontwerpteam dat werkt met een checklist (bijlage 2).

Oprichtingsfase

2. Opname van de exit-strategie in het voorstel tot oprichting van / deelname aan een verbonden partij.

Beheerfase

3. Sturing optimaliseren door te werken met heldere doelstellingen (beleidsindicatoren), de rollen zo constructief mogelijk te beleggen en door een verbeterde informatievoorziening aan de gemeenteraad.

4. Gedifferentieerd toezicht, niet alleen differentiatie op basis van risico-omvang maar ook op basis van het taakniveau. Met het taakniveau wordt bedoeld op het verschil tussen puur uitvoerende organisaties en organisaties die ook beleidsmatige keuzes maken. Denk aan het Gemeentelijk belastingkantoor Twente vs. Regio Twente.

Fase evaluatie en beëindiging

5. In de jaarlijkse P&C producten van de gemeente Enschede, de aanbidding van ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen, Quickscans en doelmatigheidsonderzoeken wordt het maatschappelijk rendement voor Enschede meer inzichtelijk. Op basis van deze informatie kan de gemeente doelstellingen bijsturen, minder diensten afnemen dan wel besluiten uit een verbonden partij te stappen.

6. De beëindiging van een verbonden partij net zo gestructureerd aanpakken als de oprichting (opdrachtgever, projectleider, team experts etc.) en de besluitvorming gemotiveerd voorleggen aan college van B&W en gemeenteraad (bedenkingen).

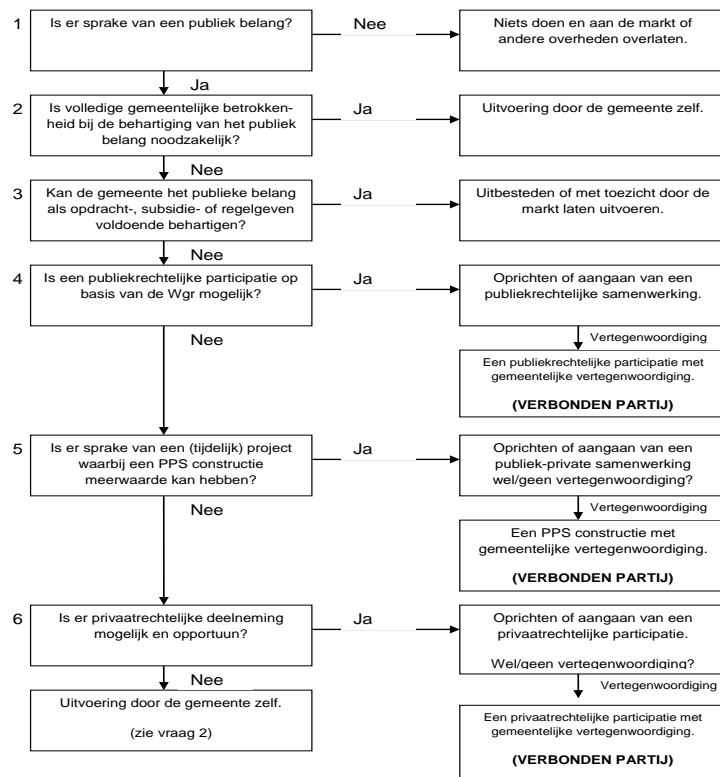
Evaluatie verbeteringen in de governance

Na 4 jaar wordt geëvalueerd of en in hoeverre de governance uitgangspunten uit dit Beleidskader hebben geleid tot meer kader stellend vermogen, een betere controle en uiteindelijk een verhoogd maatschappelijk rendement.

De verschillende aanscherpingen laten wij nu terugkomen in dit Beleidskader, waarbij wij ingaan op de uitgangspunten per fase. In bijlage 1 is een aantal definities en afkortingen opgenomen. In bijlage 2 is de checklist ontwerpfase opgenomen. Bijlage 3 geeft inzicht in de opzet paragraaf verbonden partijen in relatie tot de informatie in de programmabegroting.

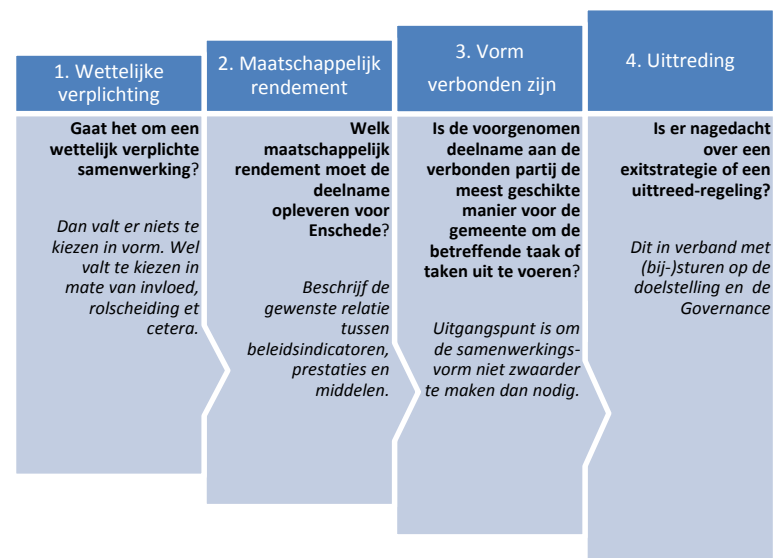
2. Ontwerpfase

Indien de vraag opkomt een bepaalde gemeentelijke taak op afstand te organiseren, zal door een multidisciplinair team als eerste onderstaande beslisboom worden doorlopen.



Indien wordt gedacht aan de oprichting of deelname aan een verbonden partij, dienen onderstaande aanvullende vragen te worden gesteld en beantwoord.

Figuur 1



Vooral de antwoorden op de vragen over het maatschappelijk rendement zijn relevant. Bij aanvang dient helder te zijn wat de Gemeente wil bereiken met de verbonden partij en aan welke beleidsindicatoren, mogelijk naast de wettelijke indicatoren uit het BBV, de verbonden partij moet bijdragen.

3. Fase oprichten

3.1 Rechtsvorm verbonden partij

Als gekozen wordt voor het onderbrengen van een gemeentelijke taak bij een verbonden partij, dan moet hierbij gekozen worden voor de gewenste **rechtsvorm**. Rechtsvormen 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 rechtsvormen worden voorbeelden gegeven van de verbonden partijen van gemeente Enschede.

3.1.1. Publiekrechtelijke rechtsvormen

In onderstaande de vormen in volgorde van licht naar zwaar:

- **'Regeling zonder meer'**: Deze heeft betrekking op lichte vormen van samenwerking zoals convenanten, intentieverklaringen en bestuursovereenkomsten. (Bijvoorbeeld: Kennispunt Twente)
- **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 voortkomt uit de wetwijziging van de Wgr per 1 januari 2015.

- **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 een ongeleed bestuur. Denk hierbij aan het Twentebedrijf.

Deze publiekrechtelijke rechtsvormen zijn vervolgens in te delen in **type regeling**. Zo bestaat de collegeregeling, de raadsregeling en de gemengde regeling. Het type regeling zegt iets over wiens bevoegdheden worden overgedragen en dus wie deelnemer aan die regeling kunnen zijn. In een raadsregeling mogen alleen raadsleden zitting nemen, in een collegeregeling alleen wethouders en de burgemeester en in de gemengde regeling is een mix toegestaan.

3.1.2 Privaatrechtelijke rechtsvormen

In de Gemeentewet gaat de voorkeur uit naar publiekrechtelijke rechtsvormen voor de behartiging van publieke belangen. Dit met het oog op de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid.

Toch maken gemeenten gebruik van de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren, bijvoorbeeld ten behoeve van:

- Private financiering;
- het beperken van de financiële risico's;
- specifieke situaties waarvoor het privaatrecht maatwerk biedt;
- de grotere flexibiliteit in organisatievorm, organisatie aanpassing en opheffing.

De privaatrechtelijke rechtsvorm is alleen toegestaan “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet). 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 overdraagbaar². (Bijvoorbeeld: Twence).

- 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.
- 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 laatsten betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Een stichting wordt bestuurd door een bestuur (Bijvoorbeeld: Dataland).

² Wel dienen potentiële kopers op basis van de statuten veelal te voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.

3.1.3 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.

3.2 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.

3.2.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerkingen

Hierbij gaat het doorgaans om openbare lichamen. In vele gevallen zijn de lichtere vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 algemeen bestuur gaat en over welke zaken het dagelijks bestuur kan beslissen. In principe worden slechts collegeleden benoemd als algemeen bestuurslid. Ook moet worden bepaald wie zitting hebben in het dagelijks bestuur en hoe deze leden worden gekozen.
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de deelnemers.
- De voorwaarden waartegen eventueel uitgetreden kan worden, de exit-strategie.
- Overige randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden zoals vereist weerstandsvermogen, beloningsbeleid en/of kwaliteitsborging door aanhaken bij governance code van de branche, indien aanwezig.

3.2.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerkingen

Doorgaans is hierbij sprake van besloten of naamloze vennootschappen. 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 benoemen 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 voorstaande 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 en de toezichthouder.
- 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 financiën 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 gemeenteraadsleden, 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.

Ten aanzien van de solvabiliteit geldt het uitgangspunt dat de Gemeente streeft naar een minimale benodigde solvabiliteit voor de deelnemingen waarvan zij aandeelhouder is. Voor het bepalen van de minimale solvabiliteit wordt uitgegaan van de eisen van de externe financier. Het meerdere vloeit terug naar de aandeelhouder.

Daar waar sprake is van een stichting waarin de Gemeente een financieel belang heeft, zal de Gemeente invloed borgen via bijvoorbeeld het opleggen van (subsidie)verplichtingen of het verkrijgen van het benoemingsrecht voor toezichthouders.

3.2.3 Inrichting aandeelhoudersschappen

In aanvulling op voornoemde uitgangspunten bij NV's en BV's, geldt voor de bedrijven waarvan de Gemeente enig aandeelhouder is, zoals Twentse Schouburg, Sportaal en Onderhoud Enschede, het volgende:

- De wethouder financiën vertegenwoordigt de Gemeente als aandeelhouder en is als zodanig handelingsbevoegd, waarbij benoeming en ontslag van bestuurders en of toezichthouders geschiedt door het college van B&W.
- Bij benoemingen van commissarissen wordt gehandeld conform de gemeentelijke Beleidslijn benoemingstermijn commissarissen 2006.
- Bezoldiging van toezichthouders geschiedt binnen de grenzen van de Wet normering topinkomens en op basis van de gemeentelijke Beleidslijn bezoldiging toezichthoudende organen 2017.
- De Gemeente investeert in de kwaliteit van toezichthouder.

4. Fase beheersen

Na de op- en inrichting van de verbonden partij is sturing op helder gestelde doelstellingen in de beheerfase aan de orde. De stuurmanskraft wordt uitgevoerd in de samenwerking tussen de gemeenteraad, het college van B&W en de verbonden partij.

4.1 Sturing op maatschappelijk rendement

Verbonden partijen voeren maatschappelijke taken uit voor de gemeente, zij dragen bij aan het maatschappelijk rendement voor Enschede. Het deelnemen in verbonden partijen levert naast voordelen echter ook financiële en bestuurlijke risico's op. Om de voordelen optimaal te benutten en risico's te beheersen, is het belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor sturing op de verbonden partijen. Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders.

Om steeds de balans te kunnen vinden tussen doelstellingen, middelen en prestaties, zijn de volgende vragen leidend:

Doelen

- Welke doelen zijn gepland/behaald?
- Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen en wat is de voortgang?
- Wat zijn de doelstellingen van de verbonden partij en wat is de voortgang?
- Zijn er over het betreffende jaar doeltreffendheids- dan wel doelmatigheidsonderzoeken beschikbaar? Zo ja, wat waren de conclusies?

Prestaties

- Welke prestaties zijn gepland/geleverd? Wat zijn de gemeentelijke focusonderwerpen?

- Wat is de bijdrage van de verbonden partij aan de doelen?

Kosten

- Wat is de financiële positie van de verbonden partijen?
- Hoeveel bedraagt de bijdrage van de Gemeente voor het begrotingsjaar?
- Hoe verhoudt zich deze bijdrage tot vorig jaar?
- Hoe verhoudt de bijdrage zich tot de begrote bijdrage in de gemeentebegroting?
- In hoeverre rapporteren de gemeenschappelijke regelingen over de op basis van de BBV verplichte financiële ratio's?
- Voldoet de gemeenschappelijke regeling aan de gestelde eisen voor weerstandsvermogen c.q. weerstandsratio?
- Wat zijn de grootste c.q. belangrijkste bestuurlijke, bedrijfsmatige of financiële risico's voor het begrotingsjaar?

4.1.1. Relevante sturingsfactoren

➤ Verminderde invloed en afhankelijkheid

De afstand van het bestuur van de gemeente tot de verbonden partij is groter dan de afstand naar de eigen interne organisatie. Bovendien heeft de gemeente bij verbonden partijen ook vanwege de overige eigenaren in het netwerk te maken met een andere dynamiek en mogelijke tegengestelde belangen. Het handelingsperspectief is begrensd. Invloed kan o.a. worden vergroot door regionaal (politieke) samenwerking te zoeken, de stemverhouding te vergroten en maatwerk dienstverleningsovereenkomsten te sluiten.

➤ Mogelijk tegengestelde belangen (dubbele petten)

Bij verbonden partijen heeft de gemeente in veel gevallen zowel de rol van eigenaar/opdrachtnemer (aandeelhouder / lid DB) als de rol van opdrachtgever (portefeuillehouder / lid AB). Dit zijn zo gezegd twee petten, met verschillende belangen.

Zo kan een situatie ontstaan dat meer aandacht aan maatschappelijke doelen lagere dividendinkomsten kan betekenen.

Het bestaan van dubbele petten, tegengestelde belangen alsook het beperkte handelingsperspectief in regionale verbanden zijn belangrijke factoren die de sturing op verbonden partijen beïnvloeden. Dilemma's kunnen optreden.

➤ *Inzicht in sturing*

De kunst van effectieve sturing op verbonden partijen is het op de juiste manier toepassen van de verschillende sturingsinstrumenten vanuit de juiste rol en de juiste afweging. De sturing op verbonden partijen is het meest effectief als de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat vanuit de eigen rol opereren.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de bestuurlijke rollen in relatie tot de sturing op verbonden partijen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in de instrumenten die bestuurders hebben om hun rol in te vullen en daarmee de sturing op verbonden partijen vorm te geven en te versterken.

4.2 De bestuurlijke rollen nader toegelicht

De rol van eigenaar berust bij het college. Dit geldt zowel voor privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verbonden partijen, in de vorm van een collegeregeling. Als eigenaar ligt de nadruk op het bewaken van de continuïteit van de verbonden partij en het beheersen van de risico's die daarmee gepaard gaan.

De rol van bestuurlijk opdrachtgever berust eveneens bij het college. Als opdrachtgever opereert de gemeente als klant van de verbonden partij.

In deze rol formuleert de gemeente afspraken over te leveren producten en diensten en bewaakt zij de prijs, kwantiteit en kwaliteit hiervan. Deze diensten dragen bij aan de realisatie van de gemeentelijke bestuurlijke doelen.

De rol van opdrachtnemer berust bij het bestuur van de verbonden partij. De verbonden partij voert de taken uit en is daarmee opdrachtnemer. Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam is het dagelijks bestuur, dat uit de leden van het algemeen bestuur wordt gekozen, de opdrachtnemer. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen ligt de opdrachtnemersrol bij het bestuur (raad van bestuur, directie), eventueel gecontroleerd door de raad van commissarissen of een raad van toezicht.

Tussen de verschillende bestuurlijke rollen ontstaan (mogelijk) tegengestelde belangen, omdat wat goed is voor de continuïteit (eigenaar) van de verbonden partij niet altijd bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen (opdrachtgever). Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan omdat de ambitie van de verbonden partijen afwijkt van de gemeentelijke ambitie. Het is aan de gemeentelijk vertegenwoordigers in de verschillende organen hiermee integer om te gaan en steeds helder te zijn vanuit welke rol informatie wordt gegeven of verantwoording afgegeven.

Uitgangspunt hierbij is dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever zoveel mogelijk worden gescheiden binnen het college.

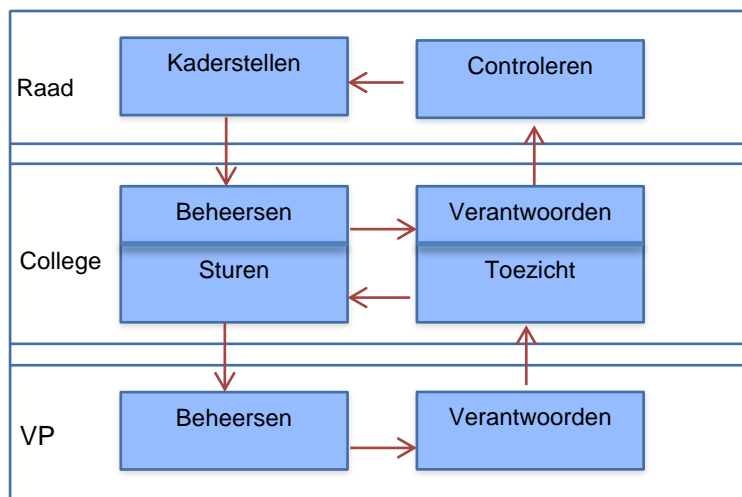
Private deelnemingen

Bij private deelnemingen vervult de portefeuillehouder financiën 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.

Gemeenschappelijke regelingen

Bij gemeenschappelijke regelingen is de rolscheiding grotendeels doorgevoerd. Waar dit niet zo is, bijvoorbeeld door het ontwerp van de regeling en het monistische karakter, is het college daarover transparant.

4.3 De rollen in het duale bestel



Rol van de gemeenteraad

Het college, in het dualistische stelsel, is eigenaar en opdrachtgever. De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. De gemeenteraad stelt de bestuurlijke kaders vast door middel van de gemeentelijke begroting en bepaalde beleidsdocumenten / verordeningen. De gemeentebegroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert én of het college dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt. Kernvragen voor de gemeenteraad zijn in deze context of de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente. Of de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

Rol van het college

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Het college kiest er in enkele gevallen vanuit efficiency, effectiviteit of andere overwegingen voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan een verbonden partij. Indien het college kiest voor uitvoering door een verbonden partij is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de verbonden partij. In relatie tot verbonden partijen heeft het college bovendien als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen. Tegelijk komt het college bij verbonden partijen meer op afstand te staan van de uitvoering. Hierdoor heeft het college in verhouding tot de interne organisatie minder directe invloed en is meer aandacht voor toezicht en verantwoording nodig. Het college heeft daarnaast de taak om de gemeenteraad goed te informeren over het reilen en zeilen van de verbonden partijen. Bovendien is het belangrijk dat zij gemeenteraadsleden vroegtijdig betrekt bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. In feite is er voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die zijn belegd binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij.

Rol van het ambtelijk apparaat

Het ambtelijke apparaat ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming met de verbonden partij vindt er ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. Medewerkers treden op als accounthouder en komen namens de gemeente tot gedetailleerde afspraken met de verbonden partij. Het ambtelijk apparaat werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke samenwerkingen waar mogelijk samen met gemeenten in de regio. Denk hierbij aan thema's als inzicht in overheadkosten, self-assessment et cetera.

4.4 Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?

De sturing op onze verbonden partijen is op hoofdlijnen gebaseerd op de gestelde kaders in verschillende gemeentelijke Beleidsnota's, de gemeentelijke Begroting en de financiële nota's.

De gemeentelijke begroting

Beleid: Via de gemeentelijke begroting stelt de gemeenteraad de bestuurlijke kaders voor de eigen gemeente vast. In de begroting zijn de beleidsinhoudelijke ambities (beleidsindicatoren) opgenomen. De begroting omvat ook de beleidsgebieden waar verbonden partijen worden ingezet. De gemeenteraad kan met het aanpassen van de gemeentelijke kaders zoals o.a. de beleidsnota's schuldhelpverlening, Afvalbeleid et cetera invloed uitoefenen op de begroting en doelstellingen van de verbonden partij.

Financiën: Via de gemeentelijke begroting stelt de gemeenteraad ook de financiële kaders vast. Zo kan de gemeenteraad besluiten om te intensiveren of extensiveren op de beleidsgebieden waarop verbonden partijen actief zijn. Het is vervolgens opnieuw aan het college om invulling te geven aan de (bijgestelde) kaders. Het is ook aan het college om actief te communiceren indien de ambities binnen de (bijgestelde) kaders niet gerealiseerd (kunnen) worden.

Financiële nota's

Nota's zoals de Nota weerstandsvormogen en risicomanagement worden doorvertaald in de sturing op verbonden partijen. Zo worden de risico's die via verbonden partijen van invloed kunnen zijn op de lokale begroting doorvertaald in het risicomanagement systeem Naris. Daarnaast wordt er op gestuurd dat onze verbonden partijen vergelijkbaar risicomanagement toepassen.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Uiterlijk 15 april van elk jaar worden de begrotingen voor het volgende jaar van de gemeenschappelijke regelingen voor zienswijzen aan de gemeenteraad aangeboden. Tegelijkertijd worden de voorlopige jaarrekeningen over het voorgaande jaar ter kennisname toegestuurd. De gemeenteraad heeft acht weken de tijd om zienswijzen in te dienen bij de regeling. Het college zal de begrotingen en jaarrekeningen, inclusief zienswijzen (zo veel als mogelijk) tegelijkertijd in één integrale raadsbrief aanbieden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad krijgt voldoende tijd om de begrotingen te bespreken. Waar nodig en met inachtneming van het standpunt van de raad, dient het college een zienswijze in bij het dagelijks bestuur.

4.4.1. Wettelijke kaders

Naast het sturen op beleidsdoelstellingen, zijn er ook nog een aantal wettelijke bepalingen te noemen die van belang zijn voor de sturing op verbonden partijen.

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 gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Sinds de wetwijziging per 1 februari 2016 is geen goedkeuring meer vereist van gedeputeerde staten van de provincie Overijssel.

Besluit begroting en verantwoording (BBV)

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;

b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:

1°. gemeenschappelijke regelingen;

2°. vennootschappen en coöperaties;

3°. stichtingen en verenigingen, en,

4°. overige verbonden partijen;

c. de lijst van verbonden partijen.

2 In de lijst van verbonden partijen wordt tenminste de volgende informatie opgenomen:

a. de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;

b. het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

c. 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;

d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;

e. de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid geeft gedragsregels voor overheden en overheidsbedrijven die marktactiviteiten ondernemen.

De wet staat marktactiviteiten door overheidsorganisaties en –bedrijven toe indien dit gebeurt op basis van een expliciet besluit, waarbij het publiek belang van de marktactiviteit wordt afgewogen tegen de private belangen van ondernemers.

Wet Bestuur en Toezicht rechtspersonen

De Wet Bestuur en Toezicht is in 2013 in werking getreden. Nederlandse ondernemingen hebben hierdoor formeel de mogelijkheid een bestuur in te stellen waarin zowel bestuurders als commissarissen zitting hebben ('one-tier' boards). De Gemeente acht de introductie van een "one tier board" voor haar deelnemingen niet wenselijk; In de huidige "Two Tier Board" is de RvC onafhankelijk van de directie gepositioneerd en er bestaat zo een eenduidige rolverdeling. Hierdoor is het onafhankelijk toezicht door de raad van Commissarissen beter geborgd.

Daarnaast bevat de wet een aantal bepalingen, dat ook voor de vennootschappen waarin de

Gemeente participeert van belang (kan) zijn:

- de maximering van het aantal toezichthoudende functies dat een persoon mag hebben;
- een nieuwe regeling op het gebied van tegenstrijdig belang;
- streefcijfers diversiteit (m/v) binnen de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen.

Met het wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen 2017 beoogt de overheid de kwaliteit van het bestuur en het toezicht in de semipublieke sector voor o.a. de vereniging, de stichting en de coöperatie te verbeteren door o.a. een wettelijke grondslag voor een toezicht-houdend orgaan voor de stichtingen, coöperaties en verenigingen.

Wet op de vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 betalen overheidsondernemingen zoals verbonden partijen belasting over hun winst.

Doel van de wet is het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Daar waar de Gemeente 100% aandeelhouder is, bv. Twentse Schouwburg NV, dan vallen deze overheidsondernemingen onder het gemeentelijk horizontaal toezicht op basis van de controle aanpak van de Belastingdienst.

Publiek aandeelhouderschap

De Wet financiering decentrale overheden (FIDO) regelt dat uitzettingen in de vorm van aandelen uitsluitend zijn toegestaan indien daarmee een publiek belang wordt gediend.

Wet Normering Topinkomens

Sinds 1 januari 2015 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT-2) van kracht. De WNT is van toepassing op alle rechtspersonen die zijn omschreven in artikel 1.2 e.v. van de WNT. De Enschedese publiekrechtelijke verbonden partijen vallen onder de WNT. NV's en BV's die geen publiekrechtelijke bevoegdheden (openbaar gezag / bestuursorgaan) hebben, vallen niet direct onder de WNT. Een aantal van die privaatrechtelijke deelnemingen en waarvan Enschede de grootste aandeelhouder is, houdt zich vrijwillig aan de WNT (zoals Twente Milieu en Twence).

4.5 Sturing op verbonden partijen door de gemeenteraad

De gemeenteraad kan zijn kaderstellende en controlerende rol alleen uitvoeren wanneer hij voldoende inzicht heeft in de verbonden partijen. Hoe succesvol de gemeenteraad zijn rol invult is daarom grotendeels afhankelijk van de beschikbare informatie en de wijze van aanbieding.

CONTROLE

Zodra de relatie is aangegaan wordt de gemeenteraad via verschillende documenten geïnformeerd over de verbonden partijen, om zo de controlerende taak te kunnen uitvoeren:

- De begroting en jaarrekening van de verbonden partij. Waarbij wordt opgemerkt dat gemeenschappelijke regelingen vallen onder het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de BBV en jaarlijks worden aangeboden ter zienswijze voor 15 april. Private deelnemingen vallen echter onder het vennootschapsrecht uit boek 2 van het Burgerlijk wetboek. Deze twee regimes kennen een ander tijdpad. Ook bevatten P&C stukken van NV's en BV's veelal vertrouwelijke bedrijfseconomische gegevens en is openbaarmaking niet vanzelfsprekend.
- Inzicht in de verslagen van openbare vergaderingen van de algemeen besturen van gemeenschappelijke regelingen. Deze worden veelal ontsloten via de websites van deze partijen.
- Tussentijds informeren over verbonden partijen indien nodig. Dit kan formeel door een brief aan de gemeenteraad te sturen. Of meer informeel door bijvoorbeeld de verbonden partij uit te nodigen in het randprogramma.
- Werkbezoeken afleggen bij de verbonden partij. Het komt regelmatig voor dat de gemeenteraad 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.

Op basis van de hierboven beschreven sturingsinformatie kan de gemeenteraad opmaken of de doelstellingen van de verbonden partijen nog steeds corresponderen met die van de Gemeente, of de doelstellingen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of de sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

4.5.1 Toezicht

Bij het toezicht op de verbonden partijen is het risicomanagement dat door de Gemeente wordt uitgevoerd van groot belang. Tweemaal per jaar worden de 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 wordt in samenwerking met o.a. de gemeenten Almelo, Dinkelland en Tubbergen gewerkt met Naris Self Assessment.

Frequentie informatie en sturing afhankelijk van risicoprofiel

Het toezicht op de verbonden partijen moet afgestemd 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 de volgende classificering van toezichtarrangementen, zijnde:

- Zwaar: een verbonden partij waarmee 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 Twence 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 (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.

Differentiatie toezicht op taakniveau

In onderstaande tabel is het toezichtinstrumentarium van de gemeenteraad gedifferentieerd naar taakniveau. Daar waar de verbonden partij slechts bedrijfsvoeringstaken verricht en de democratische legitimiteit niet of nauwelijks aan de orde is, kan de gemeenteraad volstaan met een lichter toezichtsniveau.

Tabel 1

	Bedrijfsvoering	Uitvoering	Snijvlak uitvoering en beleid	Beleid en Strategie
Controle door de gemeenteraad	Paragraaf verbonden partijen / BBV Vragenuur	Paragraaf verbonden partijen / BBV Doelmatigheids-Onderzoeken Vragenuur	Stadsbank, Twence, Twente Milieu, Veiligheidsregio, RBT en ADT	Paragraaf verbonden partijen / BBV Rekenkameronderzoeken / Quickscan Behandeling ontwerp begroting in stedelijke commissie (zienswijze) Amendementen & moties Artikel 38 vragen Mededelingen Verslag AB vergaderingen

4.5.2 Verantwoording

Naast het houden van (gedifferentieerd) toezicht, leggen bestuurders ook verantwoording af. In onderstaande de verantwoordingslijnen geschetst.

Gemeenschappelijk openbaar lichaam:

- Het AB legt aan niemand verantwoording af (art. 12 lid 2 Wgr).
- Lid AB legt aan eigen college verantwoording af over eigen handelen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr).
- Lid AB legt aan eigen raad verantwoording af over eigen handelen (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr).
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan (“collegiale verantwoordelijkheid”, art. 169 Gemeentewet).

Vereniging / Coöperatie

- ALV legt aan niemand verantwoording af.
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering (“collegiale verantwoordelijkheid”, art. 169 Gemeentewet).
- Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet).

Vennootschap

- Aandeelhoudersvergadering legt aan niemand verantwoording af.
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering (“collegiale verantwoordelijkheid”, art. 169 Gemeentewet).
- Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet).

KADERS STELLEN

Mogelijkheden kaderstelling

Naast de controlerende rol kan de gemeenteraad sturing geven aan het maatschappelijk rendement voor de gemeente Enschede door heldere kaders te stellen. Dat begint al bij de oprichting van een verbonden partij. In de beheerfase kan de gemeenteraad actuele beleidsmatige en financiële kaders stellen. Ook kan de gemeenteraad zienswijzen indienen inzake strategische beleidsplannen van verbonden partijen. In onderstaande een overzicht.

Tabel 2

	Bedrijfsvoering	Uitvoering	Beleid en Strategie
Kaderstelling door de gemeenteraad	Toestemmingsrecht deelname gemeenschappelijke regeling Wensen en bedenkingen oprichting en deelname private rechtsvorm Stellen heldere beleidsindicatoren Begroting; Vaststellen bijdragen Verordeningen en kaderstellende beleidsnota's (bv schuldhelpverlening, afvalbeleid of belastingverordeningen)	Toestemmingsrecht deelname gemeenschappelijke regeling Wensen en bedenkingen oprichting en deelname private rechtsvorm Stellen heldere beleidsindicatoren Begroting; Vaststellen bijdragen Verordeningen en kaderstellende beleidsnota's (bv schuldhelpverlening, afvalbeleid of belastingverordeningen)	Toestemmingsrecht deelname gemeenschappelijke regeling Wensen en bedenkingen oprichting en deelname private rechtsvorm Stellen heldere beleidsindicatoren Begroting; Vaststellen bijdragen Verordeningen en kaderstellende beleidsnota's (bv schuldhelpverlening, afvalbeleid of belastingverordeningen) Zienswijze op strategische meerjarenplannen (bij o.a. Twente Milieu en Twence) in randprogramma Moties

4.6 Sturing op verbonden partijen door het college en het ambtelijk apparaat

4.6.1. Sturing door het college van B&W

Hoewel de verbonden partijen over de portefeuilles zijn verdeeld, blijft het college als collectief verantwoordelijk voor alle verbonden partijen. Goede afspraken over opdrachtgeverschap binnen het college zijn randvoorwaardelijk voor een effectieve sturing op maatschappelijk rendement.

De effectiviteit van sturing op verbonden partijen door het college is daarnaast afhankelijk van het aandeel van de gemeente in de verbonden partij en de positie die zij inneemt binnen het bestuur. Daarnaast heeft gemeentelijke vertegenwoordiging een versterkend effect op het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en/of sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle. Daarom kiest Enschede er voor om vertegenwoordigd te zijn in het bestuur van publiekrechtelijke en publiek private rechtspersonen waarin zij deelneemt.

Omdat er aan vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties bestuurlijke risico's zijn verbonden, kiest de gemeente hier alleen voor als kan worden aangetoond dat juist vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke rechtspersoon het publieke belang dient voor de Gemeente.

Koppeling met het risicomanagement systeem Naris

Het college registreert risico's die zich voordoen bij verbonden partijen die tevens effect kunnen hebben op de gemeente in het risicomanagement systeem Naris. Hierbij hanteert zij de uitgangspunten zoals deze in de gemeentelijke Nota risicomanagement en weerstandsvermogen zijn vastgesteld. Bovendien ziet het college bij voorkeur dat gemeenschappelijke regelingen op eenzelfde wijze omgaan met

risicomanagement, waarbij de gemeenschappelijke regeling zelf zorg draagt voor voldoende weerstandsvermogen en zal hier op sturen.

Stuurbaarheid op P&C documenten en inwonerbijdrage

Om invloed uit te kunnen oefenen op de begroting van de verbonden partijen is het belangrijk dat de P&C cyclus van de verbonden partij aansluit op de P&C cyclus van de gemeente(n). Met het oog hierop stuurt het college bij publiekrechtelijke participaties aan op aansluiting van deze cycli. Dit betekent bijvoorbeeld dat externe bestuursrapportages / jaarrekeningen van gemeenschappelijke regelingen op tijd beschikbaar zijn voor verwerking in de lokale P&C documenten.

4.6.2 Opdrachtgeverschap & accounthouderschap

Het op afstand organiseren van gemeentelijke taken vraagt, naast adequaat bestuurlijk opdrachtgeverschap, om helder ambtelijk opdrachtgeverschap en professioneel accounthouderschap.

Ambtelijk opdrachtgeverschap

Ambtelijk opdrachtgeverschap wordt georganiseerd op directie- of op managementniveau, e.e.a. afhankelijk van het taakniveau en omvang van de verbonden partij. Hieronder wordt verstaan de verantwoordelijkheid voor de sturing op én de verantwoording over de bestuurlijke doelen in de rol van opdrachtgever en het faciliteren van een effectieve governance. De opdrachtgever handelt op het strategische niveau.

Accounthouderschap

Accounthouderschap wordt gevormd door de vakinhoudelijk beleidsadviseur, bijgestaan door een financieel adviseur. Hier is sprake van integrale advisering op operationeel en tactisch niveau binnen de kaders van de ambtelijke opdrachtgever. De accounthouder zorgt dat kwesties die in het bestuur van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en zo nodig gemeenteraad worden gebracht.

Elke verbonden partij heeft daarbij te maken met slechts één (coördinerend) accounthouder, die de contacten onderhoudt voor alle aspecten van de relatie, zoals beleid en financiën.

Op deze manier wordt voorkomen dat een verbonden partij voor elk aspect met een andere medewerker binnen de gemeente te maken krijgt, of zelf moet gaan zoeken waar hij met zijn vraag terecht kan. Uiteraard gaat de accounthouder bij zijn collega's binnen de gemeente te rade voor kennis en advies op de terreinen waar hij minder in thuis is.

Uitgangspunten ambtelijke advisering

Binnen de ambtelijke organisatie wordt gezorgd voor voldoende checks en balances, zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds. Er is sprake van integrale advisering met inachtneming van onderstaande werkafspraken.

- Advisering opdrachtgeverschap geschiedt door de beleidsinhoudelijke afdeling, bijgestaan door een financieel adviseur (accounthouder).

- Advisering lid algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling ligt bij inhoudelijk adviseur (accounthouder) in samenwerking met de financieel adviseur (Concernstaf).
- Advisering lid dagelijks bestuur gemeenschappelijke regeling ligt bij de adviseurs van de gemeenschappelijke regeling zelf.
- Advisering aandeelhouderschap ligt bij de Concernstaf.

Financiële control

Het sturen op maatschappelijk rendement moet tegen aanvaardbare kosten voor de gemeente. De kostenbeheersing wordt geborgd door het koppelen van een financieel adviseur en een financieel controller aan de accounthouder.

(Sub)regionale samenwerking

Waar mogelijk wordt intensieve samenwerking georganiseerd met regionale collega's, om de bestuurders zo gezamenlijk van adviezen te voorzien. Deze samenwerking wordt aangegaan, om zo te komen tot efficiencywinst, vergrote slagkracht, nauwere samenwerking met de verbonden partij en een structurele kwalitatieve doorontwikkeling binnen het netwerk.

5. Fase evalueren en beëindigen

Over het algemeen geldt dat Enschede een financiële en bestuurlijke relatie aangaat voor onbepaalde tijd. Dit betekent echter niet dat deze relatie zonder meer en/of stilzwijgend tot het einde der tijden wordt voortgezet. De belangrijkste veranderingen c.q. ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot heroverweging zijn:

- Het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met c.q. deelname in een verbonden partij
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een relatie c.q. verbonden partij
- Een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de relatie c.q. verbonden partij als gevolg van fusie of integratie.
- Een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen

- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en)

Deze veranderingen en ontwikkelingen komen naar voren bij de behandeling van de P&C producten.

Daarnaast kan op grond van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid en in samenwerking met de rekenkamercommissie worden overwogen een verbonden partij nader te onderzoeken op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Indien helder is geworden dat een verbonden partij niet meer of veel minder van maatschappelijke waarde tegen aanvaardbare kosten is voor Enschede, zijn de factoren van belang als geschetst in onderstaand figuur.

Figuur 2. Samenwerkingsmotieven en handelingsperspectief

Samenwerkingsmotief		
1	Wettelijke verplichting	Deelneming op grond van een wettelijke verplichting
2	Schaalvoordelen	De samenwerking levert schaalvoordeel (efficiency, kennis, kwaliteit) op
In- en externe factoren handelingsperspectief		
1	Twentse samenwerking	Verbonden partij kan in stand worden gehouden o.b.v. strategische overwegingen, maar ook vanuit Twentse samenwerking.
2	Politiek	Kan een rol spelen, zowel bij het aangaan als heroverwegen. Bijv. beëindiging gemeenschappelijke regeling: of de gemeenteraad geeft geen toestemming of medeoverheid wil niet meewerken.
3	Kosten	Beëindiging verbonden partij kan veel geld kosten; uittreedvergoeding, desintegratiekosten, frictiekosten. Dit geldt veelal voor een gemeenschappelijke regeling. Bij een financieel gezonde NV of BV levert verkoop van aandelen meestal een opbrengst op.

6 Evaluatie en actualisatie Beleidskader verbonden partijen

Medio 2021 dient op basis van de Financiële verordening Enschede dit Beleidskader geactualiseerd te worden. Voorafgaand aan die actualisatie, wordt een evaluatie gedaan naar de werking van de Governance. Hierbij staat de vraag centraal of en in hoeverre de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat beter zijn gaan sturen op maatschappelijk rendement. In hoeverre worden de uitgangspunten uit dit Beleidskader uitgevoerd en hoe wordt het ervaren? Kortom; in hoeverre is de grip op verbonden partijen verbeterd?



Bijlage 1 – Definities en afkortingen

1.1 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 gemeente aandelen bezit.
<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.

1.2 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 2- Checklist ontwerpfase

Afweging wel of niet outsourcen

1. Afweging wel of niet outsourcen

- Begin met helder startdocument;
- Is er een positieve businesscase?
- Afweging vindt plaats door een expertteam en een uitvoeringsteam onder opdrachtgeverschap van de betreffende concerndirecteur/ uitvoeringsmanager.
- o Is het een wettelijke taak (niet eenmalig)?
- o Is er sprake van een wettelijk opgelegde samenwerking?
- o Is er sprake van een politiek- maatschappelijk belang? Denk aan de wettelijke voorkeur voor de publiekrechtelijke rechtsvorm.
- o Biedt het meerwaarde de taak uit te laten voeren door derden of samen te doen? De 4 K's.
- o Kan de taak net zo goed uitgevoerd worden door of samen met een andere partij? Ziet de markt dit als kans? Of is er een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband waar de taak kan worden ondergebracht?
- o Hebben we voldoende vertrouwen in samenwerking?
- o Kan de taak tegen dezelfde kosten of goedkoper uitgevoerd worden door of samen met een andere partij?
- o Is de taak helder omschreven?
- o Zijn de risico's van samenwerken of uitvoering door derden acceptabel? Voor zowel de gemeente als de leverancier? In hoeverre zijn de risico's beheersbaar?
- o Wat zijn de gevolgen voor de organisatie ontwikkeling bij outsourcing? Draagt het bij aan de idee van de regieorganisatie?

Organisatie van het op- en inrichtingsproces

2. Opdrachtgever-opdrachtnemer

- Benoem de bestuurlijk en ambtelijke opdrachtgever;
- Benoem de opdrachtnemer;
- De opdrachtnemer is de projectleider voor het gehele traject, en verantwoordelijk voor de vormgeving van het nieuwe bedrijf, alsmede het gemeentelijke traject;
- Leg dit vast in een projectplan;
- Leg de rollen van een ieder vast.

3. Proces

- Zorg voor een multidisciplinair team dat de verzelfstandiging trekt en werk projectmatig;
- Projectleider is verantwoordelijk voor zowel vormgeving nieuwe bedrijf als ontvlechting binnen gemeente.

4. *De te vormen verbonden partij*
- Betrek de adviseur verbonden partijen van de Concernstaf vanaf het begin bij de verzelfstandiging;
 - Maak de verplichtingen waar je rekening mee moet houden bij het oprichten van een verbonden partij inzichtelijk door toetsing van het Beleidskader verbonden partijen;
 - Betrek de wethouder verbonden partijen bij de totstandkoming.

Besluitvorming

5. *College en raad*
- In projectplan opnemen wanneer college en raad betrokken worden. Gaat het voorgenomen besluit ter kennisname, ter zienswijze of ter besluitvorming naar de raad?
 - Werksessie(s) voor de raad organiseren.
6. *Ondernemingsraad*
- In hele traject ruim tijd indelen voor advisering door OR. De officiële termijn voor adviesaanvraag is 6 weken, maar dat is voor een verzelfstandigingstraject te kort;
 - OR-lid deel laten nemen in werkgroep;
 - Duidelijke communicatie richting medewerkers over de plaatsingsprocedure, wanneer en wat. En als daar wijzigingen in komen, ook communiceren.
7. *Provincie*
- Er hoeft geen goedkeuring meer gevraagd te worden aan de provincie. Wel goed om het met hen te delen.

Bedrijfsvoering

8. *Personeel/Arbeidsrechtelijk:*
- Sociaal Statuut
 - Personele ontvlechting, detachering
9. *Organisatorisch:*
- Hoe staat het met optimaliseren en standaardiseren van de mogelijk uit te besteden taak?
 - Gevolgen organisatieontwikkeling (structuur en cultuur);
 - Op welke wijze de governance in te richten (grip op verbonden partijen, dienstverleningsovereenkomst, inkoopvoorwaarden etc.)
10. *Financieel:*
- Zijn er bestaande taakstellingen?
 - Opbouw en hoogte desintegratiekosten. Wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden op zo laag mogelijke desintegratiekosten?
 - Om de desintegratiekosten te bepalen uitgaan van wat de nieuwe organisatie werkelijk nodig heeft. Op die manier worden er passende middelen beschikbaar gesteld.
 - Breng tijdig de transitiekosten in beeld.
11. *Communicatie*
- Stel een communicatieplan op.

- Betrek en informeer de betrokkenen tijdens het gehele traject.

12. *Informatisering en automatisering*

- Afspraken maken over de overgang of gebruik name van IT voorzieningen.

13. *Huisvesting*

- Afspraken maken over huisvesting.

14. *Juridisch:*

Hieronder worden de juridische aandachtspunten weergegeven, om zo in beeld te hebben welke juridische punten tijdens het proces aan de orde kunnen komen.

- a) Rechtsvorm
- b) Belasting
- c) Staatsteun en aanwijzing tot (sociale) dienst van algemeen economisch belang
- d) Overdracht/ verhuur gemeentelijke panden en materieel
- e) Archivering: volgens archiefwerk of toch anders?
- f) Rechtspositie personeel
 - a. Detachering
 - b. SROI pensioen
 - c. Ambtelijk/ privaat
 - d. Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt
 - g) Aanbesteden: aanbestedingsplicht/ inbesteden
 - h) Verzekeringen en aansprakelijkheid
 - i) Omgang met persoonsgegevens
 - j) Omgang met Wob-verzoeken
 - k) Omgang met klachten
 - l) Contractering en AV: SROI en Duurzaamheid

15. *Ontvlechting*

- Taakstelling en desintegratiekosten meenemen in P&C producten;
- Opdrachtgeversrol beleggen in organisatie;
- Nieuwe structuur organisatie.

Evaluatie en mogelijkheid uittreding

16. *Evaluatie en mogelijkheid uittreding*

- Opname van een evaluatiemoment in dienstverleningsovereenkomst of in tekst GR of Statuut.
- Neem mogelijkheid uittreding/terugdraaien mee in het plan.

Stappenplan "technische" ontvlechting

17. *Stappenplan "technische" ontvlechting*

Ten behoeve van PROGRAMMA-BEGROTING

- Bepalen kostenplaats en product vanuit opdrachtgever;
- Overhevelen budgetten;
- Opstellen begrotingswijziging tbv overheveling budgetten;
- Controle en afstemming begrotingswijziging.

Exploitatie

- Opbrengst verhuur overhevelen naar gemeente;
- Afboekingen vanuit activacontrole meenemen in jaarrekening;
- Aanvulling transitiekosten;
- (Negatief) eigen vermogen verzelfstandigde partij bepalen;
- Aanzuivering eigen vermogen verzelfstandigde partij bij jaarrekening verwerken;
- Opleveren aangepaste detailbegroting verzelfstandigde partij inclusief verwerking bezuinigingslijnen;
- Aanleveren begroting tbv aandeelhouder en subsidievaststelling
- Toets op beschikbare middelen gemeente versus aangepaste begroting verzelfstandigde partij, control op saldo neutraal;
- Waar nodig nog mutaties verwerken op eerdere begrotingswijziging (PB);
- Eventuele detachering personeel via centrale kostenplaats, facturatie met FDC regelen;
- Voorzieningen opheffen/overhevelen.

Exploitatiebijdrage

- Voor nieuwe totale exploitatiebijdrage subsidie opstellen;
- Subsidieovereenkomst laten opstellen c.q. aanpassen;
- Splitsing in bijdrage tussen "exploitatie" en "reserve-aanvulling" afstemmen;
- Toetsing op opzet exploitatiebijdrage vanuit fiscaal oogpunt;
- Opbouw overeenkomst ruimte geven voor aanvullende activiteiten zodat deze niet fiscaal belast worden!

Fiscaal

- Aanpassen overall schema fiscaliteit;
- Afstemming BTW en overdrachtsbelasting via externe fiscaal adviseur;
- Uitwerken eventuele bezuinigingslijn;
- Fiscale effecten nader uitzoeken;
- Vennootschapsbelasting;
- Afstemming organisatiestructuur verzelfstandigde partij met fiscus;
- Effecten convenant horizontaal toezicht verbonden partijen toetsen op verzelfstandigde partij;
- Toets BTW op personele detachering en opnemen in fiscaal advies.

Personeel

- Nadenken over detachingsconstructie of overgang van personeel;
- Detacheringsovereenkomsten personeel opstellen;
- Verloning via centrale kostenplaats gemeente;
- Opzetten/regelen sociaal plan Enschede, met aandacht voor uitzonderingsposities, en in beeld brengen financiële effecten;
- Opzetten/regelen sociaal plan verzelfstandigde partij en in beeld brengen financiële effecten;
- Afstemmen "mandaat" onderhandelingsruimte in PO met wethouder verbonden partijen.

Activa

- "Lichte toets" op activa-overdracht regelen;
- Actualisatie totaal activa-overzicht met meenemen van correcties;
- Uitzoeken mogelijke "grondopties" verzelfstandigde partij;
- Effecten activa-controle meenemen bij jaarrekening, vrijval kapitaallasten corrigeren op begroting / bijdrage;
- Beschikbare reserves gekoppeld aan activa in beeld brengen tbv verevening;
- Activa-afboeking begrotingstechnisch verwerken;
- Actualisatie reserve die binnen gemeente was van de te verzelfstandigen partij met inbegrip bezuinigingen en gewijzigde rente;
- Effect verlaging afschrijvingstermijnen kunstgras beoordelen irt reservepositie;
- Berekening eventuele effecten verlaging afschrijvingstermijnen van de te verzelfstandigen partij.

Besluitvorming

- Aanleveren aandachtspunten voor "ontvlechtingbesluit";
- Opstellen planning B&W- en Raadsvoorstel routing;
- Opstellen B&W- en Raadsvoorstel "veegbesluit".

Treasury

- Aanvragen garantstelling tbv leningenportefeuille verzelfstandigde partij;
- Nieuwe financiering regelen/aanvragen voor totale activaoverdracht;
- Afbouwen bestaande leningenportefeuille gemeente.

Bijlage 3 – Format paragraaf verbonden partijen

Sinds de programmabegroting 2017-2020 wordt gewerkt met een nieuw format paragraaf verbonden partijen. Met deze indeling wordt voldaan aan de vereisten rondom verbonden partijen vanuit het BBV. Ook komt het format tegemoet aan de wens van de gemeenteraad om het maatschappelijk belang van de verbonden partijen te benadrukken.

Indeling paragraaf

De paragraaf verbonden partijen bestaat uit:

1. De beleidsvoornemens inzake verbonden partijen

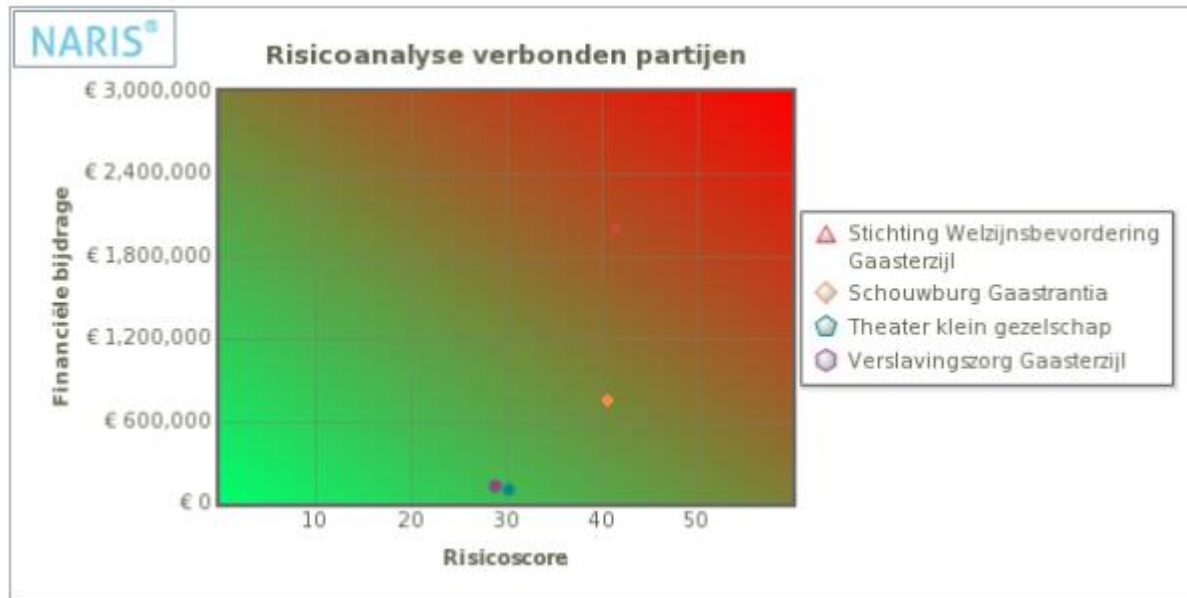
Dit onderdeel bevat:

- 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 gemeenteraad.

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-assessment (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 gemeentelijke format wordt voldaan aan de vereisten vanuit het BBV. Het format wordt voorafgegaan door onderstaande opzet, welke elk jaar geactualiseerd wordt aangeboden.