

## Beleidskader verbonden partijen 2017 - Samenwerken aan maatschappelijk rendement

### 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 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.

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"

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, zekerheid, 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 verantwoordelijk 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.