

## Kadernota verbonden partijen 2017

De raad van de gemeente Deventer,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 5 september 2017, nummer 2017-001369

### BESLUIT

De kadernota verbonden partijen 2017 vast te stellen.

#### 1. Inleiding

De uitvoering van taken is voor gemeenten steeds complexer geworden. In toenemende mate doen zij beroep op andere organisaties waaraan zij taken aan uitbesteden, via inkoop of subsidie of via uitvoering door verbonden partijen.

Bij verbonden partijen kan het zowel gaan om privaatrechtelijke rechtspersonen die een rol spelen in de uitvoering van een publieke taak als om gemeenschappelijke regelingen. Voor wat betreft de private partijen gaat het om organisaties en instellingen waar gemeenten zowel financieel als bestuurlijk zeggenschap over hebben. In geval van (de publiekrechtelijke) gemeenschappelijke regelingen gaat het om samenwerkingsvormen met een rechtspersoonlijkheid. De diversiteit van de verbonden partijen neemt bovendien toe, evenals het financiële en beleidsmatige gewicht ervan; dit wordt nog eens versterkt door de decentralisaties in het sociale domein.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de aansturing van verbonden partijen, de controle erop en de financiële consequenties voor de eigen organisatie. Om deze verantwoordelijkheden waar te kunnen maken is het van belang dat het college en de gemeenteraad weten wat hun bevoegdheden zijn. Vanuit zowel het publiekrecht als het privaatrecht zijn kaders van toepassing voor (de samenwerking in) verbonden partijen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en daaruit voortvloeiende richtlijnen geven specifieke voorschriften mee over aspecten inzake verbonden partijen. Voorschrift is dat gemeenten in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening de visie op en beleid omtrent verbonden partijen opnemen. Indien gemeenten een afzonderlijk door de raad vastgestelde actuele nota verbonden partijen hebben kan daarnaar worden verwezen. Daarnaast is in de financiële verordening (artikel 21) van de gemeente vastgelegd dat het college periodiek in een beleidsnota het systeem van toezichtuitoefening op de onderscheiden verbonden partijen vastlegt en dit systeem ter kennis brengt van de raad.

Deze kadernota verbonden partijen beschrijft hoe de gemeente Deventer omgaat met verbonden partijen, zodat op een weloverwogen manier invulling wordt gegeven aan de rollen van eigenaar (zeggenschap) en opdrachtgever (sturing).

Met deze kadernota vindt vernieuwing plaats van de in 2013 vastgestelde kadernota. In de kadernota die nu voorligt wordt aan een actievere betrokkenheid van college en gemeenteraad bij verbonden partijen inhoud gegeven. Naast expliciete kaders voor processen tot besluitvorming zijn inhoudelijke kaders opgenomen en is aandacht besteed aan de instrumenten voor kaderstelling, controle en sturing. Onderscheid wordt daarbij gemaakt voor de kader stellende –en controlerende rol van de gemeenteraad en de opdrachtgevers- en eigenaarsrol van het college.

#### *Leeswijzer.*

In de kadernota verbonden partijen zijn kort en bondig de gemeentelijke kaders opgenomen. Informatie over wet- en regelgeving en verschillende soorten verbonden partijen is in bijlagen opgenomen.

Hoofdstuk 2 gaat over de samenwerking in verbonden partijen, beschrijft de definitie van een verbonden partij en het (stappenplan voor het) afwegingskader tot het aangaan van een verbonden partij. In de hoofdstukken daarna worden kaders uitgewerkt voor de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie-en heroverwegingsfase.

Hoofdstuk 3 geeft kaders voor het aangaan van een verbonden partij en wordt ingegaan op de inrichting van de governance bij het aangaan van verbonden partijen; **de oprichtingsfase** Vervolgens omvat hoofdstuk 4 het dagelijks beheer van een verbonden partij, nadat een verbonden partij is aangegaan en/of is opgericht; **de uitvoeringsfase**.

Hoofdstuk 5 behandelt de periodieke herijking van de portefeuille verbonden partijen alsook richtlijnen voor de beëindiging van de deelname c.q. liquidatie en/of verkoop; **de evaluatie-en heroverwegingsfase**.. Hoofdstuk 6 omvat de implementatie.

Vanwege de leesbaarheid van deze nota wordt de kaderstelling toegelicht aan de hand van de organisatiestructuur van de meest voorkomende rechtsvormen (openbaar lichaam (Wgr) en N.V./B.V. en de onderlinge verschillen daartussen. Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt een toelichting gegeven op de specifieke situatie die kan gelden voor stichtingen en/of (coöperatieve) verenigingen.

De kaderstelling is geschreven vanuit het handelingsperspectief dat de gemeente heeft bij volledige sturing- en zeggenschap die geldt als zij voor 100% eigenaar is van de verbonden partij. In veel gevallen beschikt de gemeente over een gedeeld belang ofwel een minderheidsaandeel in de verbonden partij. Ook dan streeft de gemeente er naar het voorkeursbeleid van de gemeente Deventer zoveel mogelijk van kracht te laten zijn, voor zover hier met de andere participanten overeenstemming over bereikt kan worden.

De kaders beperken zich tot de sturingsmogelijkheden op het instrument verbonden partijen. Een verbonden partij is echter gekoppeld aan een kerntaak van de gemeente op een specifiek beleidsterrein. Dit betekent dat ook vanuit inhoudelijk(e) beleid(doelen) gestuurd wordt op de verbonden partijen. Deze tweede sturingslijn blijft hier buiten beschouwing, maar is mede bepalend voor de prestaties van de verbonden partij.

De kadernota verbonden geeft kaders en richtlijnen.

Specifieke informatie per verbonden partij is, conform voorschriften vanuit het BBV) opgenomen in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarrekening en gerelateerd aan de betreffende programma's / taakvelden en aldus niet opgenomen in de kadernota.

De openbare planning en control documenten en governance documenten van alle verbonden partijen worden voor de gemeenteraad met een digitaal dossier ontsloten.

Na vaststelling van de kadernota wordt een uitvoeringsnota verbonden partijen gemaakt als nadere handreiking voor het college en het ambtelijk apparaat voor met name de sturing en het beheer van verbonden partijen opdat de voornemens uit de kadernota worden ingevoerd in de bestaande samenwerkingsverbanden.

## 2. Samenwerking in verbonden partijen

De keuze voor samenwerking in verbonden partijen is onderdeel van een inrichtings- en uitvoeringsvraagstuk (de 'hoe' – vraag) die volgend is op de maatschappelijke opgave (de 'wat' – vraag). Uitgaande van een maatschappelijke opgave, die door de gemeenteraad wordt gekwalificeerd als 'publiek belang', dient de behartiging ervan te worden opgepakt.

In veel gevallen leidt de afweging tot de keuze voor regelgeving, subsidieverlening of een opdrachtverstrekking. Afhankelijk van de aard en duur van de opgave is het soms gewenst - of noodzakelijk - om nadrukkelijk betrokkenheid te organiseren bij de uitvoering. Anders gezegd, in uitzonderlijke gevallen dient én zeggenschap én sturing te worden georganiseerd op de vraag 'hoe' een opgave wordt behartigd. Op dat moment is de afweging of de uitvoering in eigen beheer wordt opgepakt dan wel via een verbonden partij. In algemene zin geldt dat samenwerking in een verbonden partij vooral gebeurt als doelen door die samenwerking beter gerealiseerd kunnen worden dan dat Deventer ze zelfstandig uitvoert. Ook wettelijke verplichtingen (bijv. Veiligheidsregio) kunnen aanleiding vormen voor het samenwerken in een verbonden partij.

Om de keuze voor een samenwerkingsrelatie te ondersteunen is een afwegingskader opgesteld. In het afwegingskader is meegenomen dat tendens is dat gemeenten steeds meer een regierol nemen en zelf minder uitvoeren. Goede en stabiele samenwerkingsverbanden zijn derhalve cruciaal, zowel op strategisch - als op operationeel niveau. Een vorm waarin een samenwerkingsverband kan worden vormgegeven is een verbonden partij.

Beleidsuitgangspunt van de gemeente is dat slechts kan worden deelgenomen in een verbonden partij als sprake is van een publiek belang. Het begrip publiek belang is niet concreet ingevuld door de wetgever en bovendien onderhevig aan veranderende inzichten over rol en taak van de overheid. Voor deze kadernota verbonden partijen wordt onder publiek belang verstaan: *een belang dat niet door de markt kan worden behartigd op een dusdanige wijze dat dit maatschappelijk/politiek wenselijk is*. Is sprake van een publiek belang, dan moet worden beoordeeld op welke wijze de gemeente het publieke belang het beste kan behartigen.

### 2.1 Definitie verbonden partijen.

De kadernota verbonden partijen van de gemeente Deventer sluit aan bij de definitie van verbonden partijen die de BBV hanteert.

*Verbonden partij volgens BBV:* een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

*Bestuurlijk belang volgens BBV:* zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

**Toelichting:**

Vertegenwoordiging; door een raadslid, collegelid of ambtenaar.

Alleen een benoemingsrecht of een voordrachtrecht (het recht van de gemeente om een bestuurder of commissaris te benoemen of voor te dragen) is strikt genomen niet voldoende. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur. Wanneer de gemeente in een toezichthoudend orgaan echter een besluitvormende stem heeft, wordt dit gelijk gesteld aan vertegenwoordiging in het bestuur en is sprake van een bestuurlijk belang.

Wanneer er slechts sprake is van een adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan, dan bestaat er geen bestuurlijk belang.

*Financieel belang volgens BBV:* een (door de gemeente) aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat (jegens de gemeente) indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

**Toelichting:**

Dit financiële belang kan op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke wijze tot stand komen, zoals via de Wgr, aandelen, leningen of garantstellingen.

Reguliere handelstransacties waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, maar een betaling van een tegenprestatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij crediteuren of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang.

Organisaties waar enkel sprake is van een financieel belang, bijvoorbeeld door verstrekking van een geldlening / garantie, worden niet gezien als een verbonden partij. Deze partijen vallen onder andere gemeentelijke kaders, bijvoorbeeld het gemeentelijk beleid op het verstrekken van geldleningen / garanties.

Ook de uitvoering van publieke taken die zijn aanbesteed, zoals bijvoorbeeld in het Sociale Domein vallen niet onder de definitie. Op deze partijen is het contractenrecht van toepassing. Het contractenrecht regelt hoe en waarom overeenkomsten tot stand komen, waaraan voldaan moet worden om van een geldige overeenkomst te spreken en wat er gebeurt als een overeenkomst niet goed wordt nageleefd.

Gezien de definitie voor verbonden partijen worden de volgende rechtsvormen altijd aangemerkt als verbonden partijen, omdat sprake is van een bestuurlijk én een financieel belang:

- Publiekrechtelijke verbonden partijen.  
Gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid: het openbaar lichaam en de Bedrijfsvoeringorganisatie. Geregeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr).
- Privaatrechtelijke verbonden partijen.  
Een besloten vennootschap (B.V.) of naamloze vennootschap (N.V.) waarin de gemeente aandelen heeft. Geregeld in het Burgerlijk Wetboek.  
Bij het aangaan van een deelneming wordt ervoor gekozen met behulp van het privaatrecht en daarmee dus niet alleen via de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente de vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor een deelneming in een vennootschap (NV of BV) is dat de gemeente als aandeelhouder en dus als actor binnen het privaatrecht optreedt.

Stichtingen of een (coöperatieve) verenigingen kunnen ook verbonden partij zijn. In bijlage 3 worden de verschillende rechtsvormen toegelicht.

## **2.2. Afwegingskader**

De wijze waarop een publiek belang moet worden belegd moet goed worden doordacht. De keuze is: zelf doen, inkoop of met subsidieverlening, of in samenwerkingsverband met andere overheden / partijen. Bij die keuze gaat het om de afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden waaronder ook de vraag in welke mate de gemeente zeggenschap en sturing op de uitvoering wil uitoefenen. Het afwegingskader voor samenwerkingsrelaties (bijlage 1) is een hulpmiddel om die afweging te faciliteren. Het afwegingskader dwingt een transparant en beargumenteerd voornemen tot het aangaan van een verbonden partij aan de gemeenteraad voor te leggen. Schematisch en in een aantal stappen helpt het in de volgende beoordeling:

- Of we gaan samenwerken
- Hoe we gaan samenwerken
- In welke vorm we gaan samenwerken.

In het doorlopen van die stappen wordt duidelijk:

- Of sprake is van een maatschappelijke opgave die correspondeert met een gemeentelijk publiek belang.

- Of de behartiging van dat publiek belang een actieve betrokkenheid van de gemeente zelf vereist.
- Of de behartiging van het publiek belang risicodragend vermogen vanuit de gemeente vereist.
- Of participatie van derden noodzakelijk is.

Soms wordt de keuzevrijheid beperkt doordat de wet een verbonden partij voorschrijft (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio IJsselland).

Is besloten om een bepaald publiek belang te behartigen door de deelname aan een verbonden partij dan zijn hiervoor diverse mogelijkheden. Afhankelijk van de aard van het publieke belang kan de meest optimale deelnamevorm worden bepaald.

Uitgangspunt is dat in eerste instantie moet worden bekeken of een publiekrechtelijke deelneming mogelijk is. Het heeft namelijk de voorkeur dat een publiek belang binnen het publiekrecht wordt behartigd. De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties hiervan. Daarnaast biedt de Wgr een aantal waarborgen met betrekking tot de verantwoording en politieke controle, die bij de privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend zijn.

### 2.3. Kaders samenwerking verbonden partijen.

Voor de samenwerking in verbonden partijen stellen we kaders vast voor drie verschillende fases:

- **de oprichtingsfase.** Hoofdstuk 3 geeft kaders voor het aangaan (deelname of oprichten) van een verbonden partij en stelt gemeentelijke uitgangspunten voor de inrichting van de governance van verbonden partijen bij het aangaan van verbonden partijen;
- **de uitvoeringsfase.** Hoofdstuk 4 omvat het dagelijks beheer van een verbonden partij, nadat een verbonden partij is aangegaan en/of is opgericht;
- **de evaluatie-en heroverwegingsfase.** Hoofdstuk 5 behandelt de periodieke herijking van de portefeuille verbonden partijen en geeft richtlijnen voor liquidatie en/of verkoop.

## 3. Oprichting- en deelname kader

Dit hoofdstuk stelt de gemeentelijke kaders voor het aangaan (deelname of oprichten) van een verbonden partij en stelt gemeentelijke uitgangspunten bij de inrichting van de governance van de verbonden partijen bij het aangaan van verbonden partijen.

### 3.1 Inleiding

De besluitvorming voor het aangaan en oprichten (en het beëindigen) van een verbonden partij is een belangrijk traject voor de gemeenteraad en het college. De vraag is hoe beleid uitgevoerd gaat worden en welke gemeentelijke betrokkenheid in termen van zeggenschap en sturing georganiseerd wordt.

De gemeenteraad en het college moeten hun rol in de oprichtingsfase goed kunnen waarmaken. Vanuit de wetgeving zijn daartoe regels en waarborgen van toepassing (zie verderop in deze kadernota).

In deze kadernota worden daarnaast ook de gemeentelijke afspraken en uitgangspunten voor zowel de besluitvorming van de oprichting van een verbonden partij als de inrichting van de governance van de verbonden partij vastgelegd.

Eén van de uitgangspunten is dat de gemeenteraad haar kader stellende rol goed kan waarmaken. De gemeenteraad geeft kaders (aandachtspunten en randvoorwaarden) aan het college mee voor de oprichting van een verbonden partij. Het college zorgt er voor dat de gemeenteraad in de positie komt om die kaders tijdig vast te kunnen stellen. Afspraak is derhalve dat de gemeenteraad aan de “voorkant” van de besluitvorming tot oprichting van een verbonden partij de positie heeft en krijgt om kaders en uitgangspunten aan het college mee te kunnen geven. In hoofdstuk 3.2.1. is dit in een besluitvormingsproces opgenomen.

Bij het aangaan van verbonden partijen moet direct ook de governance van de organisatie van de verbonden partij goed worden ingericht. Governance betreft het (in onderlinge samenhang) waarborgen van het (aan)sturen van een verbonden partij, het beheersen van een verbonden partij, het toezicht op een verbonden partij en de wijze waarop over deze drie punten verantwoording wordt afgelegd. Een goede en tijdige inrichting van de governance van de organisatie van een verbonden partij is essentieel om te voorkomen dat na de oprichting zaken niet (goed) geregeld blijken te zijn.

Voor de gemeenschappelijke regelingen geldt dat de governance voor een groot gedeelte in de Wgr is geregeld. Ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtsvormen zoals vennootschappen is de governance slechts ten dele vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Nadere invulling van governance vindt plaats in statuten of andere governance documenten.

In hoofdstuk 3.2. staan gemeentelijke kaders voor het aangaan (deelname of oprichten) van een verbonden partij en in hoofdstuk 3.3 worden gemeentelijke uitgangspunten benoemd voor de inrichting van de governance van verbonden partijen bij het aangaan van verbonden partijen.

Hoofdstuk 3.4 gaat in op de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de gemeente.

### **3.2. Kaders deelname / oprichten.**

De gemeenteraad geeft kaders voor de deelname aan of oprichting van een verbonden partij aan het college mee en oordeelt over de deelname of oprichting. De gemeenteraad onderscheidt twee kaders:

- een kader voor het proces tot besluitvorming (hoofdstuk 3.2.1.) en
- een kader voor motivering van de deelname / oprichting (hoofdstuk 3.2.2.).

#### **3.2.1. Kader besluitvormingsproces.**

Het besluitvormingsproces is in drie fasen te onderscheiden; de intentie, de uitwerking en het besluit tot deelname / oprichting.

Intentie deelname / oprichting

- Het college meldt aan de gemeenteraad de overweging tot deelname aan of oprichting van een verbonden partij ten behoeve van het uitvoeren van maatschappelijke taken en motiveert die overweging. Het college geeft daarbij aan welk afwegingsproces wordt gevolgd, wat belangrijke aandachtspunten en randvoorwaarden zijn (zoals opgenomen in hoofdstuk 3.2.2. van deze kader-nota) en op welke wijze de gemeenteraad in het afwegingsproces wordt betrokken.
- De gemeenteraad en het college gaan in gesprek over de mededeling van het college zodat de gemeenteraad aandachtspunten en eventueel randvoorwaarden mee kan geven.

Uitwerking deelname- / oprichtingsdocumenten

- Het college doet actief mededeling aan de gemeenteraad over het verloop van het proces tot afweging van de deelname aan of de oprichting van een verbonden partij.
- Het college legt een concept regeling voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling voor aan de gemeenteraad om wensen en bedenkingen op te halen zodat deze kunnen worden ingebracht in het overleg met andere betrokken overheden voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling.

Besluitvorming deelname / oprichting.

- De gemeenteraad besluit tot het treffen van en de deelname aan een gemeenschappelijke regeling waaraan ofwel uitsluitend de raden deelnemen (raadsregeling) ofwel deelgenomen wordt door zowel de raden als colleges van burgemeester en wethouders (gemengde regeling).
- Nadat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven, gaat het college dan wel de Burgemeester over tot het treffen van en de deelname aan een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen (collegeregeling) of uitsluitend burgemeesters deelnemen.
- Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
- Nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt, beslist het college over het oprichten van en de deelname aan een privaatrechtelijke rechtsvorm.

#### **3.2.2. Kader motivering deelname / oprichting.**

Het college legt een concept voorstel voor deelname aan of oprichting van een verbonden partij aan de gemeenteraad voor waarin in ieder geval de volgende aspecten en uitgangspunten aan de orde komen.

- **Keuze voor deelname / oprichting.**  
De onderbouwing en motivering van de keuze voor deelname aan of oprichting van een verbonden partij volgens het stappenplan van het "Afwegingskader verbonden partijen" (bijlage 1)
- **Samenwerkingsbelang**  
De motivering van een samenwerkingsbelang indien zeggenschap en sturing met andere participanten gedeeld wordt.
- **Goede governance.**  
Het inrichten van de (goede) governance in statuten / gemeenschappelijke regeling of andere governance documenten. Voor de inrichting wordt aangesloten bij de algemene opvattingen over goede governance zoals opgenomen in de Nederlandse corporate governance code en eventuele branche-codes. Een adequaat stelsel van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording wordt vastgesteld waaronder een planning –en control systematiek, zodat het

college en de gemeenteraad in de positie zijn en voldoende tijd hebben om sturing en controle uit te oefenen.

- **Strategie en ambitie.**  
Strategie geeft de visie van een verbonden partij aan op de lange termijn. Die strategie moet corresponderen met het gemeentelijk publiek belang.  
Het college is bij de ontwikkeling van strategie betrokken en toetst die strategie financieel op continuïteit, risico's en haalbaarheid. In de strategie wordt aandacht besteed aan een investeringsagenda en in relatie daarmee met het gewenste vermogensbeleid en (eventueel) dividendbeleid.
- **Continuïteit (van maatschappelijk- en financieel rendement).**  
Een verbonden partij heeft een maatschappelijk doel en beoogt een bepaald maatschappelijk rendement te halen.  
Een verbonden partij moet in staat zijn om een (financieel) rendement te behalen zodat de verbonden partij zijn waarde behoudt, kan blijven investeren en zich zelfstandig kan financieren tegen acceptabele rente en voorwaarden. Dit alles ten behoeve van de continuïteit van de onderneming. Hiervan kan uitsluitend gemotiveerd worden afgeweken  
  
Gemeentelijk beleid op het verstrekken van geldleningen en garanties is dat (onder voorwaarden) ook aan verbonden partijen geldleningen en garanties kunnen worden verstrekt. Op dit moment is dit alleen voor de NV Maatschappelijk Vastgoed Deventer en NV Sportbedrijf Deventer van toepassing.
- **Financiële risico's.**  
Beschrijving van financiële risico's en het risicomanagement voor zowel de verbonden partij als de gemeente.  
Uitgangspunt is dat een verbonden partij zelf voldoende weerstandvermogen beschikbaar heeft om financiële risico's op te kunnen vangen.
- **Staatssteun- en aanbestedingsregels.**  
Een toets op ongewenste staatssteun of strijdigheid met Europese (aanbestedingsregels) is nodig. Daarnaast moet expliciet worden gemaakt in welke mate aanbestedingsregels stroken met de gemeentelijke regels.
- **Beleidsindicatoren.**  
Het benoemen van beleidsindicatoren in de gemeentelijke programmabegroting en -rekening waarin meetbaar wordt benoemd welke (maatschappelijke) effecten de gemeente wil bereiken.

Bij gemeenschappelijke regelingen wordt daarnaast nog specifiek ingegaan op:

- **Zeggenschap.**  
Zeggenschap bij wijziging, toetreding en uittreding. Hoofdbepaling is dat bestuursorganen bij meerderheid van stemmen besluiten. De besluitvormingsregels (unaniem of anderszins, bijvoorbeeld 2/3 van de stemmen) in statuten of gemeenschappelijke regeling geven aan hoe besloten wordt.
- **Stemverhouding.**  
Stemverhouding in het bestuur, want dat bepaalt de mate van zeggenschap van de gemeente.
- **Informatieverplichtingen.**  
De wijze waarop college en gemeenteraad worden betrokken met additionele informatieverplichtingen, zoals tussenrapportages, werkbezoeken en presentaties.

### **3.3. Inrichting van de governance – beleidsuitgangspunten.**

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de governance van verbonden partijen op enkele aandachtaspecten bij voorkeur vanuit het perspectief van de gemeente Deventer moet worden ingericht. Deze uitgangspunten gaan uit van een situatie bij 100% zeggenschap van de gemeente Deventer in een verbonden partij. Bij minder zeggenschap / een minderheidsbelang streeft de gemeente er naar deze uitgangspunten tot besluitvorming te brengen in aandeelhoudersvergadering of ledenvergadering (bij privaatrechtelijke rechtsvormen) en het bestuur (bij een gemeenschappelijke regeling).

*Sturing*

Voor alle verbonden partijen geldt dat in de statuten (en andere governance documenten) vastgelegde verantwoordelijkheden/bevoegdheden van de verschillende organen handvatten bieden voor sturing. Het college stuurt actief er op dat zowel de externe als interne checks en balances goed zijn geregeld bij een verbonden partij. Hiermee wordt het organiseren van bestuurlijke controle bedoeld: hoe worden bestuurders bijgestuurd, gecontroleerd en gecorrigeerd (checks). En daarnaast: hoe wordt tegenspraak en weerwoord gecreëerd (balances). Dit alles draagt eraan bij dat gestuurd wordt op:

- de lange termijn strategie en het beleid van de verbonden partij;
- de financiën van de verbonden partij;
- de kwaliteit van het bestuur en toezicht;
- het bezoldigingsbeleid.

#### *Strategie*

De strategie van een verbonden partij geeft de visie van het bestuur weer op de lange termijn. De strategie moet corresponderen met het gemeentelijk publiek belang. Het college wil daarom vroegtijdig worden betrokken bij de totstandkoming of wijziging van de strategie van een verbonden partij omdat deze direct effect kan hebben op het belang van de gemeente. Zie ook hoofdstuk 3.2.2.

#### *Openbare begroting en jaarrekening.*

Uitgangspunt is de openbare publicatie van een begroting en jaarrekening. Afwijking van dat uitgangspunt moet worden gemotiveerd.

#### *Benoemingsbeleid bestuur en commissarissen.*

Voor elke verbonden partij is het essentieel om gekwalificeerde bestuurders en (indien van toepassing) commissarissen te benoemen en te zorgen voor een diverse en evenwichtige samenstelling van deze organen. Zij zijn cruciaal voor het functioneren van de verbonden partij, omdat zij ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk zijn voor respectievelijk de uitvoering van en het toezicht op de dagelijkse gang van zaken en de strategische richting. Verbonden partijen zijn daarnaast actief in een maatschappelijk complexe omgeving, waarbij rekening gehouden moet worden met uiteenlopende belangen. Deze maatschappelijke context stelt extra eisen aan de competenties en eigenschappen.

#### **Benoeming bestuurders en commissarissen.**

- **Privaatrechtelijke rechtsvormen.**
  - De selectieprocedure is transparant via een open werving en op basis van een vastgestelde profielschets. Afhankelijk van de mate van zeggenschap en het bestuurlijk-en financieel belang wordt het college actief betrokken bij het benoemingsproces.
  - De RvC voert jaarlijks een zelfevaluatie uit en rapporteert hierover in het jaarverslag van de verbonden partij. Tussentijdse (her)benoeming leidt niet automatisch tot een (her)benoeming. Aan het einde van een benoemingstermijn zal door de voorzitter of als het de voorzitter zelf betreft door een vertegenwoordiger van de aandeelhouders een gesprek plaatsvinden met de betrokken commissaris en wordt zijn of haar functioneren geëvalueerd. Bij deze evaluatie worden onder andere de actuele profielschetsen van de RvC, de zelfevaluatie en de verantwoording in het jaarverslag meegenomen.
  - De kwalificaties waarover bestuurders en commissarissen moeten beschikken zijn niet voor iedere functie hetzelfde. Sterke besturen zijn juist samengesteld uit personen met diverse achtergronden en ervaring. Op basis van een profielschets worden kandidaten beoordeeld aan de hand van criteria zoals kennis, vaardigheden en karaktereigenschappen. Verbonden partijen opereren in een bijzondere omgeving en hebben frequent te maken met de overheden in verschillende rollen. Daarom dienen bestuurders en commissarissen van een verbonden partij te beschikken over gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen ('politieke sensitiviteit') en blijkt te geven van een open houding ten opzichte van Openbaar bestuur in het algemeen.
  - Commissarissen worden voor maximaal 2 termijnen benoemd en commissarissen worden slechts bij uitzondering tijdelijk voor een langere periode indien de continuïteit van het bestuur in het geding is.
- **Gemeenschappelijk regeling.**
  - Bij een collegeregeling wijst het college leden vanuit haar midden aan en in geval van een raadsregeling mogen volgens de wet alleen nog gemeenteraadsleden zitting nemen.
  - Bij gemengde regelingen kunnen zowel raadsleden als collegeleden worden benoemd in het dagelijks bestuur. Gezien de uitgangspunten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur,

waarin de scheiding tussen controlerende en uitvoerende macht is geregeld, zullen alleen collegeleden (geen raadsleden) zitting nemen in het dagelijks bestuur. Een objectieve controlerende rol vanuit de gemeenteraad wordt daarmee gewaarborgd.

#### *Bezoldigingsbeleid en transparantie van bezoldiging*

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) is voor sommige verbonden partijen rechtstreeks van toepassing. Voor de andere verbonden partijen waar de gemeente een meerderheidsbelang heeft is de WNT uitgangspunt. In geval van een minderheidsbelang spant de gemeente zich ervoor in dat de WNT-normen als beleid gelden.

Uitgangspunt is dat bezoldigingsbeleid door de Aandeelhoudersvergadering / Ledenvergadering – bij privaatrechtelijke rechtspersonen – en Algemeen Bestuur bij gemeenschappelijke regelingen wordt vastgesteld.

Uitgangspunt is dat het bezoldigingsbeleid de verbonden partij in staat stelt om gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen aan te trekken. Dit moet zorgvuldig worden gedaan gezien het publiek belang en het maatschappelijk kapitaal dat wordt beheerd. Bij voorkeur wordt het bezoldigingsbeleid gerelateerd aan een referentiekader.

Uitgangspunt is dat de bezoldiging voor bestuurders en leden van de raad van commissarissen transparant in het jaarverslag van de verbonden partij wordt weergegeven. Dit geldt in ieder geval voor verbonden partijen waarin de gemeente een meerderheidsbelang heeft. In geval de gemeente een minderheidsbelang heeft spant het college zich ervoor in dat dit uitgangspunt wordt gerealiseerd.

Artikel 383 van het Burgerlijk Wetboek regelt weliswaar, dat opgave van de bezoldiging in het jaarverslag achterwege mag blijven als deze herleid kan worden tot een enkel natuurlijk persoon, maar de gemeente Deventer vindt dat dat een verbonden partij die een publieke taak uitvoert en “gefinancierd” wordt met publiek geld op een transparante wijze verantwoording moet afleggen aan de aandeelhouders en aan de burger. Het gaat hier niet om concurrentiegevoelige informatie.

#### *Dividendbeleid*

Als onderdeel van de toekomststrategie stelt een privaatrechtelijke verbonden partij in de vorm van een vennootschap vast of en welke overwegingen winst als dividend aan aandeelhouders wordt uitgekeerd. Jaarlijks (bij besluitvorming over de jaarrekening) stelt de aandeelhoudersvergadering vast of ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Dividend beleid en uitkering van dividend wordt afgewogen en in samenhang gezien met de investeringsagenda en de gewenste vermogenspositie. Het college maakt (samen met andere aandeelhouders) een afgewogen zakelijke afweging ten aanzien van dividendbeleid en dividenduitkeringen.

#### *Social return on investment.*

Het gemeentelijk beleid op Social return (on investment) is gericht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten werken of werkervaring te laten opdoen. Social return is van toepassing bij inkoop en aanbesteding en ook met onderwijs- en gesubsidieerde instellingen zijn afspraken gemaakt over een “Social pact”.

De gemeente kan als deelnemer van verbonden partijen invloed uitoefenen op de strategie van de verbonden partijen. Momenteel is Social return nog geen expliciet aandachtspunt. In de praktijk besteden een aantal verbonden partijen vanuit hun beleid al wel aandacht aan Social return.

Afhankelijk van de rol die een verbonden partij kan vervullen ten aanzien van Social return zal het college aandacht vragen voor dit onderwerp en waar mogelijk hierover afspraken maken met de verbonden partij.

#### *Ethiek en integriteit*

Ethiek is een onderwerp dat de afgelopen jaren veelvuldig bij governance vraagstukken naar voren is gekomen. Integriteit moet vanuit de bestuurders uitgedragen worden en ook iets vanzelfsprekends zijn binnen de gehele bedrijfscultuur van een verbonden partij. Onvoldoende integriteit en toetsing kan tot fraude en andere risico's leiden, waarbij soms ook de bestaanszekerheid van een verbonden partij op het spel kan komen te staan.

Het college verwacht dat ethiek en integriteit bij de verbonden partijen hoog op de agenda van bestuurders staat en dat de raad van commissarissen het beleid ten aanzien van ethiek en integriteit toetst.

#### *Uittredingstrategie.*



Beschreven moet worden hoe en onder welke omstandigheden de gemeente uit kan treden zonder dat in de toekomst mogelijk flinke complicaties ontstaan.

### 3.4. Bestuurlijke vertegenwoordiging gemeente

Bij deelname aan een verbonden partij kan sprake zijn van een tweetal rollen die de gemeente heeft ten aanzien van een verbonden partij. Er is altijd sprake van een eigenaarsrol (met aandacht voor de continuïteit en goede governance van de verbonden partij) en er kan sprake zijn van een beleidsinhoudelijke relatie (opdrachtgever diensten of subsidieverstrekker. Als sprake is van beide relaties dan is het beleid dat beide rollen niet verenigbaar zijn in één bestuurlijke functie (collegelid). Het college geeft met overwegingen aan bij welke verbonden partijen het geen toegevoegde waarde heeft om de bestuurlijke aandeelhouderrol bij een ander collegelid te beleggen dan het collegelid die de beleidsinhoudelijke rol vervult..

Ondanks de scheiding van de bestuurlijke rollen blijft het college uiteraard integraal collegiaal verantwoordelijk. Om dit te waarborgen worden voorafgaand aan de besluitvorming in aandeelhoudersvergaderingen, ledenvergaderingen en vergadering van het Algemeen Bestuur van gemeenschappelijke regelingen de voorstellen daartoe allereerst voor standpuntbepaling in het college gebracht zodat met het mandaat van het college dit standpunt in betreffende vergaderingen van verbonden partijen kunnen worden ingebracht.

### 4. Stuur - en beheerkader

De sturing en het beheer van een verbonden partij start nadat een verbonden partij is aangegaan en/of is opgericht. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de sturing en het beheer wordt ingevuld. De laatste jaren wordt in dit verband veel meer nadruk gelegd op *actieve betrokkenheid* bij de verbonden partijen. Een logische ontwikkeling, omdat een verbonden partij is aangegaan vanuit de behoefte zeggenschap en sturing te kunnen uitoefenen op de vraag 'hoe' een maatschappelijke opgave wordt behartigd.

Het doel van actieve betrokkenheid bij verbonden partijen is het:

- behartigen van het publieke belang;
- beheersen van risico's die met de verbonden partij samenhangen;
- borgen van de continuïteit van de verbonden partij.

De invulling van de actieve betrokkenheid in de hoedanigheid van eigenaar kent verschillende gradaties. Dit is onder meer afhankelijk van het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij (100%- meerderheids- of minderheidsbelang), mogelijke actuele ontwikkelingen binnen de verbonden partij, politieke gevoeligheid, de mate van sturing vanuit inhoudelijk beleidsterreinen en de manier waarop de beslissingsbevoegdheid is geregeld. Onderstaande tabel geeft de verschillende gradaties van betrokkenheid weer.

Zwaarte	Zeer actief	Minder actief (monitorend)
Inhoudelijk belang	- Verbonden partij opereert in een politiek gevoelige omgeving - Kans op spanning tussen de belangen van de verbonden partij en het gemeentelijk publiek belang	- Sturing vindt plaats vanuit het inhoudelijk beleidsveld en minder vanuit het eigenaarschap van een verbonden partij
Bestuurlijk en financieel belang	- Relatief groot bestuurlijk belang - Relatief grote financiële risico's en / of belangen	- Relatief klein bestuurlijk belang - Relatief geringe financiële risico's en / of belang

Actief betrokken zijn betekent nadrukkelijk niet dat het college op de stoel van het bestuur van een verbonden partij of de raad van commissarissen gaat zitten. Uitzondering hierop is de gemeenschappelijke regeling waarbij collegeleden (bij een gemengde- of een collegeregeling) juist deel uitmaken van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. Hiermee is de directe betrokkenheid bij de verbonden partij groter. Deze structuur is voorgeschreven in de Wgr en gerechtvaardigd vanuit het risico dat de gemeente in een gemeenschappelijke regeling heeft. Het aandeel in de gemeenschappelijke regeling is gelijk aan het aandeel in het positieve of negatieve resultaat van de onderneming. Bij vennootschappen blijft dit beperkt tot de inbreng van kapitaal. De rol van de gemeenteraad is bij gemeenschappelijke regelingen dan ook anders dan die bij vennootschappen.

Bij de privaatrechtelijke rechtspersonen dient nadrukkelijk de rol van aandeelhouder(svergadering) en raad van commissarissen worden onderscheiden. De aandeelhoudersvergadering keurt grote besluiten goed, zoals het wijzigen van de statuten, de toekomststrategie, de vaststelling van de jaarrekening, de benoeming en ontslag van bestuurders en leden van de RvC en het bezoldigingsbeleid. De RvC houdt

namens de aandeelhouders en werknemers toezicht op het gevoerde beleid van het bestuur en staat het bestuur terzijde.

Voor sturen en beheersen zijn vier rollen voor de gemeente te onderscheiden:

- Gemeenteraad: kaderstelling en controlerend. Hoofdstuk 4.1.
- College: opdrachtgever (sturing) en eigenaar (zeggenschap). Hoofdstuk 4.2.

In hoofdstuk 4.3. komt kort de ambtelijke organisatie inzake verbonden partijen aan de orde.

Bij de regievoering (sturen en beheersen) op verbonden partijen zijn twee beginselen van toepassing om de positieve effecten van uitbesteding naar verbonden partijen niet te doen met een bovenmatige zware governance-last, namelijk:

- Het minimum-interventiebeginsel:  
de mate van sturing is afgestemd op te bereiken beleidsmatige doelstellingen; we plegen of claimen niet meer inbreng of interventiemogelijkheden dan noodzakelijk om de doelstellingen te realiseren,
- Het proportionaliteitsbeginsel:  
de mate van sturing is in lijn met onze verantwoordelijkheid, de risico's en omvang van de verbonden partij

#### **4.1. Kaderstelling en controle gemeenteraad**

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de oprichting, het beheer en beëindiging/vervreemding van verbonden partijen voort uit een aantal wettelijke bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Gemeentewet, vooral de artikelen 160 en 167, en het BBV.

Regelgeving verwoordt dat het besluit tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente een bevoegdheid van het college is en wanneer een beslissing ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, of wanneer de beslissing de oprichting van een verbonden partij behelst, de gemeenteraad eerst in de gelegenheid moet worden gesteld wensen en bedenkingen aan het college te kunnen uiten. Pas daarna kan het college het voornemen daadwerkelijk omzetten in een besluit. Zie ook hoofdstuk 3, waarin beschreven staat dat de gemeenteraad daarbij aan de "voorkant" van een proces tot besluitvorming positie krijgt en haar kader stellende rol kan waarmaken.

##### **4.1.1. Kaderstelling**

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente. De gemeenteraad heeft daartoe kader stellende bevoegdheden maar ook het budgetrecht. Dit zijn twee instrumenten waarmee aan de voorkant kan worden gestuurd op inhoud/beleid en financiën. De kadernota verbonden partijen dient als richtlijn voor het college en indirect voor de verbonden partij. Het kader verbonden partijen is ook de grondslag voor de gemeenteraad om te kunnen controleren en al dan niet te interveniëren.

Instrumenten voor kaderstelling

- Kadernota verbonden partijen.  
De gemeenteraad stelt minimaal één keer in de vier jaar de Kadernota Verbonden Partijen vast. Hierin staat omschreven hoe de gemeente omgaat met haar verbonden partijen. De vierjaarlijkse termijn loopt in principe gelijk aan die van een collegeperiode.
- Paragraaf verbonden partijen.  
Het is een wettelijke plicht om deze paragraaf in de begroting en jaarrekening op te nemen. Het BBV schrijft voor welke informatie in de paragraaf moet worden opgenomen. Het benoemen van het financieel risico, kerngegevens en ontwikkelingen over de verbonden partijen en actualiteiten maken daar onderdeel van uit.  
De gemeenteraad stelt jaarlijks in de paragraaf verbonden partijen van de begroting het risicoprofiel per verbonden partij vast, het financieel risico dat de gemeente daarbij loopt en de wijze waarop daar in het weerstandvermogen van de gemeente mee wordt omgegaan.
- Kaderbrief gemeenschappelijke regelingen.
- Voorafgaand aan de begroting dient een gemeenschappelijke regeling ter informatie een Kaderbrief aan de gemeenteraad aan te bieden (art.34b Wgr). Een Kaderbrief bevat de beleidsmatige en financiële kaders voor de nog op te stellen begroting. Anders dan bij de begroting is in de Wgr niet de plicht opgenomen de Kaderbrief voor een zienswijze bij de raad voor te leggen. De gemeenteraad kan eventueel zelf daartoe het initiatief nemen.
- Zienswijze bij de begroting van de gemeenschappelijke regeling.  
De gemeenteraad heeft het wettelijke recht om bij gemeenschappelijke regelingen over iedere begroting en begrotingswijziging zienswijzen bij het dagelijks bestuur in te dienen. Het is aan het dagelijks en algemeen bestuur wat zij met deze zienswijzen doen.
- Raadsbesluiten.

Wanneer aan de gemeenteraad een raadsbesluit wordt gevraagd over een bestaande verbonden partij, omdat omstandigheden daarom vragen (zie daarvoor de criteria die bij hoofdstuk 5.2. worden genoemd) dan legt het college dit in eerste aanleg aan de gemeenteraad voor om wensen en bedenkingen op te halen alvorens daarover een finaal voorstel aan de raad voor te leggen.

#### 4.1.2. Controle

Om de controlerende rol adequaat uit te voeren maakt de gemeenteraad in de regel gebruik van de volgende instrumenten:

- De reguliere gemeentelijke planning en control cyclus; de begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening. Voor de voeding wordt gebruik gemaakt van de planning en control documenten van het bestuur van de verbonden partijen of uitkomsten uit de aandeelhoudersvergaderingen, ledenvergaderingen of bestuursvergaderingen van gemeenschappelijke regelingen. Inzicht wordt gegeven in de (realisatie van ) prestaties en de belangrijkste risico's van de verbonden partijen.
- Bij gemeenschappelijke regelingen: de jaarstukken. Acht weken na verspreiding van de stukken vergadert het algemeen bestuur over de jaarstukken. In die periode kan intergemeentelijke afstemming plaatsvinden; bestuurlijk en ambtelijk.
- De actieve informatieplicht van het college. Bij de volgende ontwikkelingen moet terugkoppeling naar de gemeenteraad plaatsvinden:
  - Wijziging van de doelstellingen en strategie van de verbonden partij,
  - Belangrijke actualiteiten in de governance, financiële risico's en meer in algemene zin de continuïteit van de verbonden partij
  - Veranderingen in de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente (ontslag, benoeming),
  - (Voornemens tot) het beëindigen van een relatie met een bestaande verbonden partij
- Op verzoek van de gemeenteraad kan overleg met het college plaatsvinden om de sturing en beheersing van verbonden partijen te evalueren.
- Rekenkamercommissie  
De rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 van de Gemeentewet).
- Informatieve bijeenkomst (op locatie)  
De verbonden partij kan de raad rechtstreeks informeren over strategie, resultaten e.d. Denk bijvoorbeeld aan werkbezoeken aan verbonden partijen of presentaties van de verbonden partij in de raad.
- Digitaal dossier verbonden partijen.  
In het digitaal dossier verbonden partijen wordt de volgende informatie opgenomen:
  - Statuten, regelingen en onderliggende governance documentatie per verbonden partij
  - Planning en control documenten per verbonden partij, mits openbaar
  - Paragrafen verbonden partijen bij de begroting en de jaarrekening en de beantwoording van de technische raadsragen daarover
  - De kadernota verbonden partijen.
  - Aangenomen moties over verbonden partijen.

Vertrouwelijke documenten zijn in te zien achter de inlog van de Griffie.

#### 4.2. De eigenaars- en opdrachtgeversrol van het college

De behartiging van het gemeentelijk publiek belang is belegd bij het college. De rolinvulling is afhankelijk van de mate van zeggenschap en sturing en van het type verbonden partij.

- Het college is vertegenwoordigd in het bestuur van publiekrechtelijke rechtspersonen en de aandeelhoudersvergadering van privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de gemeente deelneemt. Het doel is het uitoefenen van invloed c.q. sturing en het adequaat invullen van democratische controle.
- Het college heeft als eigenaar de taak om continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op te sturen.  
In de eigenaarsrol heeft het college zeggenschap over de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige sturing).  
Om de eigenaarsrol uit te voeren maakt het college jaarlijks minstens gebruik van de volgende documenten:
  - De begroting van de GR (art 35 Wgr) en voor private organisaties voor zover aanwezig,
  - Tussentijdse rapportages.
  - De jaarstukken.
- Zoals eerder aangegeven vervult het betreffende collegelid in geval van een gemeenschappelijke regeling (gemengde- of collegeregeling) als lid van het Dagelijks Bestuur een dubbelrol: hij/zij is

zowel toezichthouder op de werkzaamheden van de directeur van de gemeenschappelijke regeling als medebestuurder. Hierdoor wordt dichter op de organisatie geacteerd dan bij een vennootschap. Daarnaast brengt hij/zij als (mede) lid onderwerpen ter besluitvorming aan bij het Algemeen Bestuur waar zij/hij tevens lid van is.

Bepaalde bevoegdheden kan het Algemeen Bestuur niet mandateren aan het Dagelijks Bestuur, zoals de bezoldiging van de directeur en vaststelling van jaarrekening en begroting. Het is van belang het mandaat van de directeur zo in te regelen dat er een goede balans is tussen de handelingsbevoegdheid van de directeur en het risico dat daarmee als gemeente wordt gelopen.

- Het college heeft als opdrachtgever de taak toezicht te houden op de realisatie van de doelstellingen en de prestaties binnen de met de verbonden partij afgesproken randvoorwaarden en beschikbaar gestelde middelen.

Het college streeft naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (doelmatigheid en doeltreffendheid).

De rol van het college als opdrachtgever wordt ingevuld via de lijnverantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Deze vak-wethouder maakt als vertegenwoordiger van de gemeente afspraken (contracten, concessies, subsidievoorwaarden) met de verbonden partij.

- Het college doet een voorstel voor een risicoprofiel in de begroting: Per verbonden partij, gebaseerd op de jaarstukken, ontwerpbegroting en tussentijdse rapportages van de verbonden partij, Afhankelijk van het risicoprofiel heeft het college de beschikking over een aantal instrumenten voor de uitoefening van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.

#### **4.3. Ambtelijke organisatie**

Collegeleden worden voor hun eigenaar- en beleidsinhoudelijke rol vanuit het ambtelijk apparaat ondersteund. Het ambtelijk apparaat zorgt ervoor dat het college integraal wordt geadviseerd zodat de collegiale verantwoordelijkheid van het college op zowel haar eigenaarsrol als beleidsinhoudelijke rol is geborgd.

Voor complexe vraagstukken rond verbonden partijen wordt een groep verbonden partijen geformeerd waarin diverse ambtelijke deskundigheden zijn vertegenwoordigd.

De griffie zal de gemeenteraad in het proces tot besluitvorming (bij oprichting en heroverweging van verbonden partijen) ondersteunen.

#### **5. Evaluatie-en heroverwegingskader**

De gemeente Deventer neemt deel in verbonden partijen op diverse beleidsvelden. Met de portefeuille verbonden partijen worden tal van publieke belangen behartigd. De afbakening van gemeentelijk publiek belang is geen gegeven maar onderwerp van politieke/bestuurlijke afweging. Daarom is het belangrijk om regelmatig af te wegen of in de heersende politieke setting het gemeentelijk publiek belang het meest gediend is bij behartiging ervan door de inzet van verbonden partijen. Iedere nieuwe collegeperiode zal met behulp van een evaluatie bezien worden of de huidige verbonden partijen moeten worden gecontinueerd. Er kunnen daarnaast tussentijds ook specifieke omstandigheden zijn om een verbonden partij eerder dan bij de start van een nieuwe collegeperiode te heroverwegen, bijvoorbeeld als de continuïteit in het geding is of als de wijze van samenwerking in een verbonden partij tot veranderde inzichten heeft geleid.

Voor iedere verbonden partij wordt vierjaarlijks een evaluatie opgesteld. Vragen die daarbij gesteld worden zijn onder andere:

- wat is het gemeentelijk publiek belang en is een verbonden partij nog steeds gepast om dit belang te behartigen?
- hoe is de zeggenschapspositie van de gemeente geregeld?
- is de corporate governance van de verbonden partij op orde?
- hoe is de bedrijfseconomische positie (inclusief risicoprofiel) van de verbonden partij?
- hoe is de strategische omgeving van de verbonden partij?
- hoe effectief worden de publieke doelstellingen gerealiseerd?

Met de evaluatie beoordeelt het college of de verbonden partij (nog steeds) effectief is in het realiseren van de gemeentelijke doelen. Conclusies leiden mogelijk tot een formulering van nieuwe aanwijzingen en opdrachten voor de samenwerkingsrelatie of zelfs het voornemen om de samenwerking te beëindigen (uittreding / verkoop van aandelen of liquidatie). Niet alleen de fase van oprichting en beheer moet goed voorbereid worden, ook het voornemen om te beëindigen moet zorgvuldig gebeuren.

In bijlage 4 is het te hanteren evaluatie-en heroverwegingskader opgenomen.

Bij de herijking wordt de gemeenteraad vroegtijdig betrokken. Zie daartoe hoofdstuk 5.1..

##### **5.1. Kaderstelling gemeenteraad voor evaluatie en heroverweging.**

Het besluitvormingsproces voor evaluatie en heroverweging is als volgt

- Vierjaarlijks wordt de relatie met verbonden partijen geëvalueerd en heroverwogen. In het vierde jaar van een collegeperiode wordt de evaluatie opgemaakt zodat een nieuw college hiervan gebruik kan maken bij de opstelling van het collegeprogramma. De evaluatie wordt met de gemeenteraad gedeeld.
- De gemeenteraad wordt vroegtijdig betrokken bij het voornemen tot beëindiging van deelname aan een verbonden partij.
- De gemeenteraad wordt betrokken bij het afwegingsproces voor het beëindigen van de relatie met de verbonden partij en wordt door het college geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoeken.
- Besluitvorming over het voornemen tot beëindiging van (de deelname aan) een verbonden partij:
  - De gemeenteraad besluit tot het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling waaraan ofwel uitsluitend de raden deelnemen (raadsregeling) ofwel deelgenomen wordt door zowel de raden als colleges van burgemeester en wethouders (gemengde regeling).
  - Nadat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven, gaat het college dan wel de Burgemeester over tot het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen (collegeregeling) of uitsluitend burgemeesters deelnemen. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
  - Nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt, beslist het college over het beëindigen of wijzigen van de deelname aan een privaatrechtelijke rechtsvorm volgens het evaluatie- en heroverwegingskader.

## 5.2. Criteria voor het beëindigen van een verbonden partij.

Criteria voor beëindiging van een verbonden partij: privaatrechtelijke rechtsvormen:

- het aandeelhouderschap heeft geen / onvoldoende toegevoegde waarde meer voor de borging van het gemeentelijk publiek belang. Bijvoorbeeld omdat het betrokken belang via andere (publiekrechtelijke) instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende kan worden geregeld of overgelaten aan de markt. En aldus ook als via subsidie of inkoop de gewenste doelen voldoende kunnen worden bereikt.
- er wordt niet meer voldaan aan de voorwaarden van publiek aandeelhouderschap, waardoor de publieke belangen onvoldoende kunnen worden behartigd. Als dat het geval is dient afstoten van het aandeelhoudersbelang overwogen te worden. Hierbij kan worden gedacht aan:
  - de doelstellingen van de verbonden partij zijn niet meer in lijn met de gemeentelijke doelstellingen;
  - er zijn grote (financiële) risico's te herkennen; dat kan bijvoorbeeld ook door gewijzigde fiscale wetgeving
  - de governance van de verbonden partij is niet op orde;
  - er zijn politieke/bestuurlijke risico's in de samenwerking.
- het behalen van financieel rendement (de verkoopopbrengst van de aandelen) moet altijd in relatie tot bovenstaande criteria worden afgewogen.

In geval van beëindigen van de verbonden partij mag de continuïteit van de dienstverlening niet in gevaar komen.

In geval van liquidatie houdt de verbonden partij op te bestaan.

In geval van verkoop (c.q. verzelfstandiging) trekt de gemeente zich als participant terug. In de praktijk komt het voor dat de ambitie tot verkoop niet (direct) haalbaar zodat in dat geval de verbonden partij alsnog wordt aangehouden.

Criteria voor beëindiging van een verbonden partij: gemeenschappelijke regeling.

De gemeente zal overwegen een publiekrechtelijke samenwerking in het kader van de Wgr te beëindigen indien de doelstellingen zijn bereikt, als blijkt dat de samenwerking niet (meer) bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen of als het publiek belang is verwezenlijkt, dan wel omdat de betrokken publieke belangen via andere publiekrechtelijke instrumenten zoals wet- en regelgeving afdoende kunnen worden geregeld.

## 6. Implementatie

Na vaststelling van de kadernota verbonden partijen heeft de raad het college opgedragen tot implementatie van de kaders over te gaan en deze in de planning en control - cyclus te borgen. De gemeenteraad verzoekt het college daarin op te nemen dat, naast de periodieke informatie in p&c- documenten, één keer in de twee jaar separaat wordt gerapporteerd over de uitvoering van de kadernota verbonden partijen.

De gemeenteraad neemt er kennis van dat het college op basis van de vastgestelde kadernota verbonden partijen een uitvoeringsnota verbonden partijen opstelt, een handreiking voor college en ambtelijk apparaat. In die uitvoeringsnota worden implementatiemaatregelen volgens de kaders en beleidsuitgangspunten van de kadernota op de bestaande verbonden partijen uitgewerkt. De uitvoeringsnota is mede input voor de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarrekening.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 11 oktober 2017*

*De raad voornoemd,*

*de griffier,  
drs. S.J. Peet*

*de voorzitter,  
ir. A.P. Heidema*