

Beleidskader verbonden partijen 2021

Samenvatting verbonden partijen

Dit beleidskader gaat in op de zogenaamde verbonden partijen. Dat zijn partijen waar we als gemeente een financieel belang in én bestuurlijke zeggenschap over hebben. Voor uitgangspunten die zien op het bredere perspectief van Samenwerken met partners voor en door de stad wordt verwezen naar de Notitie Samenwerken, voormalige Leidraad Sourcen en regie.

Het aangaan van een duurzame financiële én bestuurlijke relatie kan een middel zijn om taken op afstand te zetten en (meer) maatschappelijk rendement te realiseren voor de stad. Dat draagt bij aan de strategische opgave Goed bestuur: De complexe maatschappelijke opgaven doen een dringend beroep op het gemeentebestuur en de organisatie om zich anders te organiseren en aan te passen. Denk aan vormen van interbestuurlijke samenwerking en de triple helix samenwerking.

De sleutel tot goede samenwerking met verbonden partijen is het vinden van de balans in bevoegdheden, verantwoordelijkheden, verantwoordingsplichten en partnerschap. Zo creëer je samen maatschappelijke meerwaarde. Voor Enschede en voor de regio.

In dit Beleidskader staan de door de gemeente Enschede gehanteerde uitgangspunten. De uitgangspunten borduren voort op die uit het kader 2017. Wel zijn ze verrijkt met de uitkomsten van gesprekken met samenwerkingspartners, actuele wetgeving en inzichten van de afgelopen vier jaar.

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.

Maatschappelijk rendement

De gemeente Enschede, als netwerkende overheid, werkt samen met verbonden partijen aan de opgaven van de stad. Het is van belang te weten in hoeverre die maatschappelijke / publieke taakuitvoering effect heeft. We kijken daarbij naar de input die nodig is voor een activiteit en de maatschappelijke effecten die deze activiteit tot gevolg heeft. Over het algemeen is maatschappelijk rendement moeilijker uit te drukken in geld, het is meestal wel meetbaar in indicatoren. Zoals die zijn opgenomen in de beleidsprogramma's van de gemeentebegroting en natuurlijk in de P&C producten en visies van die verbonden partijen zelf.

Let wel: Het bepalen van het maatschappelijk rendement is niet alleen aan de gemeente.

"Als je rendement wil beoordelen moet je duidelijk weten wat de opgave is. En dat bepaal je het beste samen. Dus partner en Gemeente."

Good governance

De Gemeente streeft met haar partners naar een vanzelfsprekende samenhang tussen de wijze van sturing, beheersing, toezicht en samenwerking gericht op maatschappelijk rendement. De sturing op en samenwerking met onze verbonden partijen is op hoofdlijnen gebaseerd op de gestelde kaders in

de gemeentebegroting, wetgeving, de gemeentelijke strategische opgave Goed bestuur en de uitgangspunten uit dit Beleidskader.

De Gemeente gaat er verder vanuit dat de verbonden partij ook de in de eigen branche geldende wetgeving naleeft en gedragscodes respecteert en er actief uitvoering aan geeft. Voor de Gemeente staat daarbij een goede dienstverlening aan haar inwoners centraal en gaat er dan ook vanuit dat de verbonden partij een klachtregeling heeft en zich houdt aan de behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman.

Uitgangspunten

De gemeentelijke relatie met de verbonden partij wordt gekenmerkt door 4 fasen: Ontwerpen, Oprichten, Beheersen & Samenwerken en Evalueren.

FASE ONTWERP

1. Er worden slechts taken overgedragen aan een verbonden partij als deze zich hiervoor lenen. 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).
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. De interbestuurlijke samenwerking geschiedt op de schaalgrootte passend bij de publieke waarde creatie in een bepaald gebied. Bewust dient een afweging te worden gemaakt met interbestuurlijke partners of de gewenste samenwerking bijdraagt aan de gezamenlijke maatschappelijke opgave.
4. 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

5. Er wordt alleen deelgenomen aan een nieuwe verbonden partij nadat de gemeenteraad hiermee heeft ingestemd op basis van een business case waaruit het maatschappelijk rendement blijkt. Als de Gemeente gebruik wil maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat 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). Het college dient dit besluit voor zienswijzen voor te leggen aan de gemeenteraad. Bij het oprichten of toetreden tot een gemeenschappelijke regeling moet op grond van artikel 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen toestemming van de gemeenteraad worden verkregen. Ook heeft de gemeenteraad een zienswijze recht.
6. Bij het besluit tot het aangaan van een nieuwe verbonden partij wordt een exit strategie gevoegd. Niet alleen dient bij het raadsvoorstel of het ontwerpbesluit 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 & SAMENWERKEN

7. 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 als de rol van 2) opdrachtgever. 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.

8. De bestuurlijke rollen zijn helder uiteengezet in statuten, regelingen, dienstverleningsovereenkomsten en 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.
9. De Gemeente streeft naar de hoogst haalbare invloed welke te rechtvaardigen is vanuit financieel belang.
In samenwerkingsverbanden is altijd sprake van een bepaalde stemverhouding. 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.
10. In principe nemen slechts collegeleden zitting in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De meeste regelingen zijn collegeregelingen. Het betreft regelingen waaraan alleen collegebevoegdheden 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) zodra de Wet Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen in werking is getreden.
11. 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 Na aftreden zou toetreding tot een toezichthoudende functie bij de Gemeente alleen kunnen indien de onafhankelijkheid is geborgd. 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 in beginsel ook van toepassing op toezichthouders bij stichtingen, waarmee de Gemeente (bestuurlijk en) financieel verbonden is.
12. 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 in training en onderlinge kennisdeling.
13. 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.
14. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is adequaat.
De gemeenteraad kan goed (bij)sturen als hij tijdig, juist en volledig door het college wordt geïnformeerd. De raad richt zich vooral op strategische gemeentelijke beleidskaders en bijpassende beleidseffectindicatoren (P&C).
15. De Gemeente stelt kaders, de verbonden partij voert uit.
Zodra is besloten een taak op afstand te zetten in een verbonden partij constructie met een heldere opdracht, dan is de uitvoering aan die partij. Dat houdt in dat die partij vertrouwen krijgt in de

uitoefening van die publieke taak. De inwoner kan terecht met klachten over de uitvoering van de taak bij de betreffende verbonden partij. Het college houdt toezicht op de uitvoering als opdrachtgever. De gemeenteraad fungeert hierbij als politieke kadersteller en controleur van het college.

Kortom: Het college en de gemeenteraad vormen samen het gemeentebestuur en zijn voor de verbonden partij één opdrachtgever. De verbonden partij is de professionele opdrachtnemer. In de onderlinge relatie streeft men naar partnerschap, met respect voor ieders (wettelijke) rol.

16. Het toezicht op verbonden partijen heeft focus en is zodanig ingericht dat de Gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren.
De Gemeente houdt toezicht en werkt 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.
Concrete werkafspraken voor de komende 4 jaren staan opgesomd in bijlage 3 bij dit Beleidskader.

FASE EVALUEREN EN BEËINDIGEN

17. Het maatschappelijk rendement van de verbonden partijen wordt geëvalueerd vanuit de beleidsinhoud.
Via de gemeentelijke P&C cyclus wordt de vraag beantwoord in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de beleidsdoelen van Enschede. Daarnaast voeren Gemeente en verbonden partij regelmatig gesprekken met elkaar over de opgave, de taak en de opdracht. Het uitgangspunt is dat de verbonden partij nog steeds van maatschappelijke meerwaarde moet zijn voor de Gemeente. Van verbonden partijen wordt verwacht dat zij aan zelf evaluatie doen. Denk hierbij aan strategische herijking van doelen en het evalueren van het maatschappelijk rendement.
18. Bij de beëindiging van een private deelneming 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.

Voor de volledige versie zie de bijlage.

Vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede op 31 januari 2022.