

TOEZICHT HOUDEN OP VERBONDEN PARTIJEN

(INRICHTEN GOVERNANCE)

December 2016
Afdeling Strategie & Organisatie
IO-16-32383

Inhoud

1. Voorwoord
2. Inleiding
3. Governance bij verbonden partijen
4. Rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen
5. (Checklist beoordeling) inrichting governance
6. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad

Bijlage

Vormen van verbonden partijen

1. Voorwoord

In maart 2014 is de nota 'Verbonden partijen' vastgesteld. Die gaat over het aangaan van verbonden partijen. Daarna is veel (meer) geïnvesteerd in de relatie met de verbonden partijen. Belangrijk is om verbinding te hebben en te houden met de verbonden partijen. Zowel collegeleden als raadsleden en de verbonden partijen moeten elkaar goed (blijven) informeren over de werkerreinen en welke effecten deze hebben op de samenleving. Begrip voor elkaar en luisteren naar elkaar is van groot belang, maar wel met inachtneming van de scheiding van rollen, taken en bevoegdheden!

Bij de eerste notitie was een vervolgnotitie aangekondigd. Deze ligt nu voor u: hoe gaan we met deze partijen om nadat we ze zijn aangegaan. Deze notitie omvat een integraal beleids- en beheerskader voor de sturing en toezicht op bestaande en eventuele toekomstige deelnames in verbonden partijen. Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk en financieel verbindt. Hierbij maken we gebruik van het governance model.

Het governance model gaat over het scheppen van waarborgen om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Dit model heeft als rode draad het goed afstemmen van de gehele keten van sturen-beheersen-verantwoording en toezicht houden.

Bij het formuleren van deze kaders is gekeken naar bestaande kaders/notities en werkwijze binnen de gemeente Medemblik:

- Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen (2012)
- Nota 'Verbonden partijen' (2014)
- Nota 'De raden aan zet' (2015)

Ook is literatuuronderzoek gedaan en geput uit ervaringen van andere gemeenten.

Deze notitie wordt ter vaststelling aangeboden aan het college en de raad.

2. Inleiding

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten. Als een gemeente besluit samen te werken, gaat ze daarvoor samen met één of meer andere gemeenten een verbonden partij aan. Een verbonden partij is een rechtspersoon waarin een gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Deze rechtspersonen kunnen verschillende juridische vormen hebben, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, vennootschap of stichting.

De gemeente Medemblik heeft verschillende verbonden partijen. Het deelnemen aan een verbonden partij brengt belangrijke voordelen met zich mee, zoals kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. Om meer inzicht te geven in en grip te krijgen op dit onderwerp, heeft de raad op 6 maart 2014 de notitie 'Verbonden partijen' vastgesteld. Met als doel:

- inzicht verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
- het toedelen van taken binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en
- het (waar nodig) meer systematisch toepassen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

Het aangaan van een verbonden partij brengt naast voordelen ook een aantal risico's met zich mee. Er is vaak (veel) gemeentelijk geld mee gemoeid. Daarnaast is de invloed en controle op de uitvoering van activiteiten minder direct. En die wordt dan wel gedeeld met de andere partijen (gemeenten). Dit leidt tot onder andere de volgende risico's:

1. bestuurlijke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
2. financiële risico's: financiële tekorten bij verbonden partijen die ten laste komen van de gemeente;
3. het (on)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestaties te kunnen beoordelen
4. de (on)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investering.

Het aangaan van een verbonden partij leidt tot verandering in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. De raad komt in de rol van controleur van het college meer op afstand te staan. Het college beschikt niet langer over de mogelijkheid om direct in te grijpen in de taakuitvoering door de ambtelijke organisatie. En de rol van ambtelijke organisatie verandert van uitvoerder in opdrachtgever. Het aangaan van een verbonden partij heeft dus tot gevolg dat de gemeente op een andere manier de sturing en controle op de taakuitvoering zal moeten vormgeven. Want of de uitvoering van taken nu binnen of buiten de eigen organisatie gebeurt: het college blijft verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de realisatie van de daarmee te realiseren doelstellingen.

Om deze verantwoordelijkheid te nemen, wordt het governance model gebruikt voor de aansturing van verbonden partijen. Deze notitie geeft handvatten hiervoor.

Hierdoor beperken we de nadelen en risico's die samengaan met het deelnemen van de gemeente aan verbonden partijen zoveel mogelijk. Of zogezegd: Governance van verbonden partijen.

Leeswijzer

Deel 3 gaat in op het begrip 'governance'. De omschrijving van de activiteiten die we in het governance model onderscheiden, spitsen we toe op de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen waar Medemblik aan deelneemt.

In deel 4 gaan we in op de rolverdeling tussen raad en het college bij verbonden partijen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rolverdeling in de aanloopfase (de periode die ligt voordat een besluit is genomen) en de uitvoeringsfase.

Deel 5 beschrijft de inrichting van een goede governance. In dit deel is ook een checklist opgenomen. Hiermee kunnen het college en de raad beoordelen of met alle aspecten die verband houden met de inrichting van een adequate governance rekening is gehouden.

Tot slot geeft deel 6 aan hoe we de informatievoorziening aan de raad over het functioneren van verbonden partijen kunnen baseren op een risicoanalyse van die verbonden partij. Hierdoor informeren we de raad op een adequate wijze, afgestemd op de financiële en bestuurlijke risico's.

Deze notitie gaat NIET in op het aangaan van een verbonden partij en welke juridische vorm daarvoor het meest geschikt is: dit proces staat beschreven in de notitie van maart 2014.

3. Governance bij verbonden partijen

3.1 Wat is governance?

Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij de gemeente zijn dit door de raad en/of college vastgestelde beleidsdoelen. Of de uitvoering van deze taken nu wel of niet binnen de eigen organisatie gebeurt, het college blijft altijd verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de realisatie van deze doelstellingen. Als voor de uitvoering van een publieke taak wordt samengewerkt, is het onvermijdelijk dat (volledige) directe invloed/sturing door de gemeente niet langer aan de orde is. Om die verantwoordelijkheid toch te kunnen dragen wordt het governance model gebruikt voor de aansturing van verbonden partijen.

Een veel gehanteerde omschrijving, die ook wij hanteren, is:

‘Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden’. (Min.v.Fin 2001).

De kern van governance is dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie gebaat zijn bij een goede (interne) beheersing en een goede verantwoording daarover.

Bij governance staan vier cyclische activiteiten centraal: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Het nieuwe is niet deze individuele elementen maar het in onderlinge samenhang bekijken van deze elementen.

Sturen:

Omvat de activiteiten die richting geven aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen. Bij de aansturing van een verbonden partij heeft de gemeente zowel een eigenaarsrol als de rol van klant/opdrachtgever.

In de **eigenaarsrol** beslist de gemeente over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden, de verantwoordelijkheden, de financiële kaders en de (door)ontwikkeling van de verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van **klant/opdrachtgever** neemt de gemeente producten en diensten af van de verbonden partij. In deze rol streeft de gemeente naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Tussen beide rollen en de belangen die daaruit voortvloeien, kan een spanningsveld ontstaan. In de rol van eigenaar houdt de gemeente vooral de belangen van de verbonden partij in het oog. De gemeente let als eigenaar vooral op de levensvatbaarheid (continuïteit) van de verbonden partijen. Ook kijkt de gemeente dan naar zaken als de interne bedrijfsvoering, omzet, kostenbeheersing en dergelijke. In de rol van klant/opdrachtgever stelt de gemeente het gemeentelijk belang voorop. Ze is dan vooral geïnteresseerd in de prijs en kwaliteit van de geleverde producten of diensten. De gemeente stuurt in de rol van klant/opdrachtgever vooral op het halen van de afgesproken prestaties binnen de gemaakte afspraken over de kosten.

In onderstaande tabel staan de mogelijkheden voor sturing die gemeenten hebben in de rol van eigenaar en in de rol van klant/opdrachtgever.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente op verbonden partijen	
Rol van eigenaar	Rol van klant/opdrachtgever
Het opstellen van de gemeenschappelijke regeling of statuten. Hierin worden onder andere het doel (de missie) van de organisatie beschreven en worden de taken en bevoegdheden geregeld.	Het opstellen van een overeenkomst met de verbonden partij over de te leveren producten of diensten
Het besturen van de verbonden partij door vertegenwoordigers van de gemeente.	Bewaking van de levering: in welke mate worden de afgesproken prestaties in de praktijk gerealiseerd?
Het vaststellen van de begroting en jaarrekening van de verbonden partij	Prijsbeoordeling. De gemeente heeft een kritische instelling wat betreft de prijs voor de dienstverlening. Beoordeling van de prijsstelling vindt plaats aan de hand van begrotingen, jaarrekeningen of vergelijkingen met marktprijzen, inclusief marktconforme toets.

Beheersen:

Bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waardoor de gemeente ervoor zorgt dat de verbonden partij blijvend de vastgestelde beleidsdoelstellingen nastreeft en realiseert.

Als de gemeente zelf de taken uitvoert, krijgt zij informatie over de realisatie van gemeentelijke doelstellingen via de gemeentelijke planning & controlcyclus. Of via overleg tussen wethouders en de ambtelijke organisatie. Informatie over de realisatie van de doelstellingen van een verbonden partij moet op een andere manier verkregen worden. Hierover kan de gemeente met elke verbonden partij afspraken maken.

Verantwoorden:

Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet verantwoording worden afgelegd aan de eigenaar. Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De verbonden partij geeft inzicht aan de gemeente of ze haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. De gemeente moet met de verbonden partij afspraken maken over de wijze van verantwoording. Verantwoording afleggen is een wederkerig proces. Je moet het niet alleen doen voor de opdrachtgever, maar ook voor jezelf. Je kunt geen verantwoordelijkheid dragen voor de publieke middelen als je niet regelmatig verantwoording aflegt.

Toezicht houden:

Toezicht richt zich op bewaking van de financiële en inhoudelijke risico's die de continuïteit van de verbonden partij in gevaar kunnen brengen. Dit toezicht moet op maat worden vormgegeven. Dit omdat er verschillende soorten verbonden partijen zijn. En de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij is verschillend. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Daarnaast is ook het financiële en publieke belang van de activiteiten van de verbonden partij relevant voor de wijze van toezicht.

3.2 Governance bij verbonden partijen

Allereerst de definitie van een verbonden partij. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie:

'Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft'.

Bestuurlijk belang is zeggenschap. Dit kan zijn vertegenwoordiging in een bestuur of stemrecht.

Een financieel belang is in ieder geval een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat. Voor het hebben van een financieel belang is het niet vereist dat de gemeente een bedrag ter beschikking stelt. Zij heeft ook een financieel belang als financiële problemen bij de verbonden partij op de gemeente verhaald kunnen worden. Privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals dienstverleningsovereenkomsten, vallen hier niet onder.

Om verschillende redenen zijn verbonden partijen van belang voor de gemeente Medemblik:

VOORDELEN:

1. Zij realiseren de (publieke) doelen van de gemeente;
2. Zij kunnen de continuïteit beter waarborgen;
3. Zij zijn in staat een betere kwaliteit van de producten te realiseren.

NADELEN:

1. Zij kunnen financiële risico's met zich meebrengen
2. Zij kunnen bestuurlijk-organisatorische risico's met zich meebrengen die te maken hebben met:
 - a. de dubbele rol van de gemeente bij de partij: 1) Bestuurder/eigenaar 2) Klant/opdrachtgever
 - b. het risico van een organisatie op afstand: de gemeente heeft minder informatie en minder mogelijkheden om bij te sturen.

Invulling van de vier deelprocessen bij governance

Sturen

Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In eigenaarsrol beslist het college over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing).

De kracht van sturing ligt in het op tijd vooraf maken en vastleggen van afspraken. Als heldere voorwaarden of afspraken niet vooraf worden gemaakt en vastgelegd, is bijsturing gedurende het begrotingsjaar slechts beperkt. De aangeleverde informatie, waarop gestuurd wordt, moet vooraf vaststaan. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- aanwezigheid van duidelijke beleidskaders, meerjarenplannen (wat wil de gemeente);
- werken met transparante meerjarenbegrotingen (wat biedt de verbonden partij);
- werken met heldere outputafspraken en duidelijke en waar mogelijk gekwantificeerde meerjarendoelstellingen (wat krijgt de gemeente);
- het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (wat is de afspraak).

Tot op heden maken we voor de aansturing van de bestaande verbonden partijen vooral gebruik van de begroting en jaarrekening en tussentijdse rapportages. Deze documenten geven niet altijd voldoende sturingsinformatie. De stukken bevatten vaak niet alle informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente van belang is. Daarnaast zijn afspraken van belang. In deze afspraken moet de aandacht gevestigd worden op het te realiseren resultaat: de output. Leg deze afspraken zoveel en zo goed mogelijk vast en deze moeten in ieder geval ingaan over de inhoud van de rapportage (wat, aan wie en frequentie).

Als er vooraf geen duidelijke afspraken zijn, dan bestaat het risico dat we onvoldoende of op details sturen. Dan wordt niet de juiste informatie opgevraagd en verkregen. Door elkaar te houden aan de afgesproken informatiestromen borgen we de efficiency van de sturing.

Beheersen

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. In de reguliere uitvoering van de gemeente ontvangen we de benodigde informatie over deze realisatie door de producten uit de planning & controlcyclus. Ook overleggen tussen wethouders en organisatie dragen hieraan bij. De informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij moet op een andere manier worden verkregen.

De informatie wordt in principe verkregen via een vooraf afgesproken rapportagemodel en overlegstructuur. Belangrijk hierbij is dat we er op toezien dat de verbonden partij deze afspraken nakomt. In Medemblik beoordeelt de accountmanager, gezamenlijk met de financieel adviseur en de adviseur samenwerkingsverbanden, deze documenten. Via advisering aan de wethouder financiën en de desbetreffende portefeuillehouder wordt het college en de raad geïnformeerd.

Als gemeente moeten we afstand houden maar toch voldoende inzicht hebben in de realisatie van de doelstellingen. Daarom moeten deze rapportagens de juiste mix zijn van adequate inhoudelijke en financiële informatie (bijvoorbeeld kengetallen).

Verantwoorden

De verbonden partij moet aan haar stakeholders (waaronder het college) verantwoording afleggen of zij haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. Wij maken met de verbonden partij afspraken over de wijze van verantwoording.

Deze verantwoording bestaat uit twee aspecten:

1. De rechtmatigheid van de bestedingen. De rechtmatigheid kan getoetst worden op basis van het jaarverslag, inclusief goedkeurende accountantsverklaring
2. De effectiviteit en efficiency. Instrumenten hiervoor kunnen zijn:
 - a. het periodiek volgen van benchmarken (ijkmomenten);
 - b. een periodieke externe audit (onderzoek) van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
 - c. certificering van werkprocessen (wordt de kwaliteit duurzaam geleverd).

Toezicht

Het college moet toezicht houden of de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Er zijn verschillende soorten verbonden partijen en de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij is dus ook verschillend. Daarom moet er toezicht op maat komen. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van:

- de juridische vormgeving van de verbonden partij en
- de omvang van financieel en publiek belang

Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouder is het goed om waar mogelijk al in de regeling of in de statuten zelf mogelijkheden in te bouwen voor het maken van aanvullende afspraken. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn:

- aanwijzingen, correctiemaatregelen of sancties;
- ontslag van bestuurder;
- inlichten, inzage bevoegdheden en controlerechten.

4. Rolverdeling raad en college

In het dualistische stelsel hebben de gemeenteraad en het college een verschillende rol als het gaat om de controle op verbonden partijen. In dit deel worden beide rollen beschreven. Daarbij onderscheiden we de rolverdeling in de aanloopfase en de uitvoeringsfase.

Rolverdeling tussen raad en college in de aanloopfase

Bij het aangaan van een verbonden partij is de rolverdeling tussen de raad en het college: het college beslist, de raad geeft toestemming. Het college legt een ontwerpbesluit om deel te nemen aan een verbonden partij voor aan de raad.

De bevoegdheid van het college om te beslissen over het oprichten van en het deelnemen aan privaatrechtelijke organisaties is geregeld in de Gemeentewet (artikel 160, 1^e lid). Een dergelijk besluit kan pas genomen worden nadat het college de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Het college kan niet zomaar een privaatrechtelijke organisatie oprichten en daaraan deelnemen. Dat mag alleen *'als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'* (artikel 160, 2^e lid). Gedeputeerde Staten moet een dergelijk besluit ook nog goedkeuren. Zij kunnen deze goedkeuring alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 160, 3^e lid).

Als het gaat om de rolverdeling tussen raad en college bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen regelingen die door de colleges worden aangegaan en regelingen die (ook) door raden zijn aangegaan. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend taken en bevoegdheden van de colleges worden overgedragen, gaan de colleges aan. Voor deze regelingen geldt dat het college pas kan overgaan tot het treffen van een dergelijke gemeenschappelijke regeling als het daarvoor toestemming heeft gekregen van de raad. De raad kan deze toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, 2^e lid Wet gemeenschappelijke regelingen).

Gemeenschappelijke regelingen waaraan naast collegebevoegdheden ook bevoegdheden van de raad worden overgedragen, treffen de colleges en de raden samen. Bij de totstandkoming van een dergelijke regeling is de raad als deelnemende partij rechtstreeks betrokken. In die gevallen nemen de raad en het college samen het besluit de gemeenschappelijke regeling aan te gaan.

Het stellen van kaders door de raad: Nota verbonden partijen

De raad heeft in maart 2014 algemene kaders vastgesteld die het college in acht moet nemen bij het voornemen een verbonden partij aan te gaan. Deze kaders zijn vastgelegd in de nota 'Verbonden partijen'. Bij het geven van toestemming kan de raad toetsen of het college binnen deze kaders is gebleven.

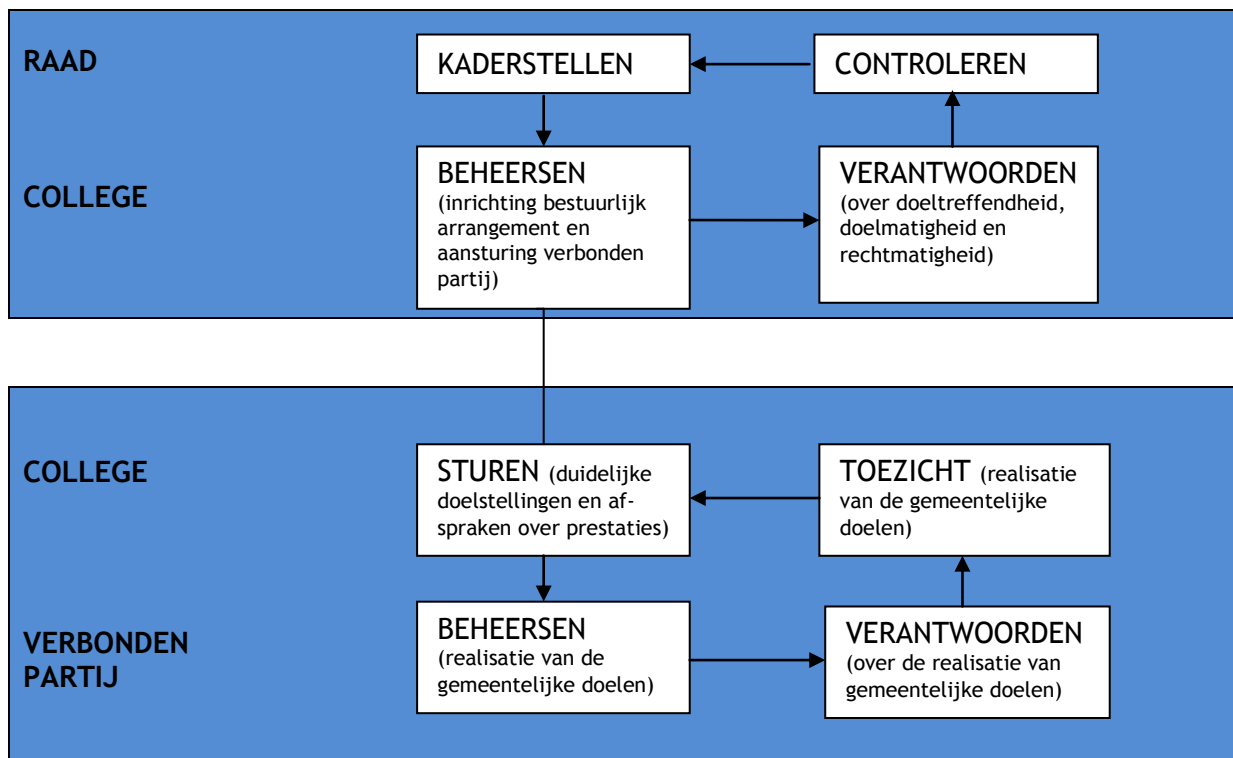
Naast deze algemene kaders kan de raad ook specifieke kaders stellen bij een concreet besluit tot deelname aan een verbonden partij. De raad kan bijvoorbeeld aangeven hoe hij over het functioneren van de desbetreffende organisatie informatie wil ontvangen.

Rolverdeling tussen raad en college in de uitvoeringsfase

Het is de taak van het college om toezicht te houden op de realisatie van de doelen, prestaties, kosten en risicobeheersing van de verbonden partijen. De raad controleert of een verbonden partij haar taken volgens de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

Het is ook de taak van het college om de gemeente te vertegenwoordigen in de bestuursorganen van de verbonden partijen of gemeentelijke vertegenwoordigers aan te wijzen. Voor privaatrechtelijke organisaties wordt de samenstelling van de bestuursorganen geregeld in de statuten van de verbonden partij.

De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt de samenstelling van de bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen. In het (algemeen en dagelijks) bestuur van een regeling die is aangegaan door de colleges mogen alleen collegeleden zitting hebben. In de besturen van regelingen die ook door de raad zijn aangegaan, kunnen naast collegeleden ook raadsleden zitting hebben. Bij deze regeling moet de raad bepalen wie hij als vertegenwoordiger van de gemeente wil aanwijzen: raads- of collegeleden. De regel zal zijn: als de gemeente één vertegenwoordiger in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling mag aanwijzen, wijst de raad het desbetreffende collegelid (portefeuillehouder) aan als lid van het bestuur. Mag de gemeente twee of meer leden aanwijzen, dan kan naast de portefeuillehouder ook een of meer raadsleden worden aangewezen. Het ligt dan voor de hand dat raadsleden zitting hebben in het algemeen bestuur en collegeleden in het dagelijks bestuur. Deze rolverdeling komt overeen met die op het gemeentelijk niveau.



5. (Checklist beoordeling) inrichting governance

Bij het aangaan van een verbonden partij moeten we ons afvragen: *is in de regeling zelf en met het treffen van maatregelen en voorzieningen bij de gemeente, de governance op een deugdelijke wijze geregeld?*

Afspraken over de inrichting van de governance van verbonden partijen worden vastgesteld in de gemeenschappelijke regeling of de statuten. Deze afspraken worden dus gemaakt als de regeling wordt opgesteld. Daarnaast kan de gemeente - in aanvulling hierop - zelf ook maatregelen nemen en voorzieningen treffen om de governance goed in te richten.

Omdat veel verbonden partijen zijn aangegaan in een tijd waarin de governance geen of weinig aandacht had, is hieronder een checklist opgenomen. Deze checklist geeft handvatten om te beoordelen of met alle aspecten van deugdelijke governance rekening is gehouden. Deze checklist is gebaseerd op de checklisten governance-deelprocessen, opgenomen in het rapport van Deloitte 'Twee voeten in een sok' (2006).

Checklist verbonden partijen

Checklist governance verbonden partijen: verankering van de sturing

<i>Het doel van het aangaan van de verbonden partij</i>	
✓	is vastgelegd welk(e) doel(en) de gemeente nastreeft met deelname aan de verbonden partij?
✓	Zijn de doelstellingen van de verbonden partij in overeenstemming met het doel of de doelen die de gemeente nastreeft?
✓	Zijn er toetsingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan we kunnen bepalen of de verbonden partij haar doel(en) bereikt? Zijn deze criteria meetbaar geformuleerd?
✓	Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de prestaties die de verbonden partij moet leveren, bij voorkeur in termen van concrete producten of diensten?
✓	Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de financiering van te leveren prestaties?
✓	Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om als opdrachtgever te kunnen optreden?
<i>Omschrijving van taken en bevoegdheden van de verbonden partij</i>	
✓	Zijn de taken en bevoegdheden van de verbonden partij goed omschreven en voldoende afgebakend?
✓	Is gewaarborgd dat voor belangrijke wijzigingen in de taken en bevoegdheden van de verbonden partij goedkeuring van de gemeente nodig is?
<i>Financiële risico's</i>	
✓	Zijn er afspraken vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als de doelen van de deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen voor te doen?
✓	Zijn er afspraken vastgelegd over de wijze waarop met financiële tegenvallers wordt omgegaan?

Checklist governance verbonden partijen: verankering van de beheersing

<i>Informatiebeheer</i>	
✓	Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren aan de gemeente over de uitvoering?
✓	Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporten vastgelegd?
<i>Risicomanagement</i>	
✓	Beschikt de verbonden partij over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?
<i>Beïnvloedingsmogelijkheden</i>	
✓	Beschikt de gemeente - gelet op het bestuurlijk en financieel belang die de verbonden partij voor de gemeente heeft - over voldoende mogelijkheden om het beleid en de taakuitvoering van de verbonden partij te beïnvloeden?
<i>Evaluatie van de verbonden partij</i>	
✓	Zijn er afspraken vastgelegd over een (periodieke) evaluatie van het functioneren van de verbonden partij?
✓	Zijn er afspraken vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?
✓	Zijn de (financiële) gevolgen van eventuele uittreding geregeld?

Checklist governance verbonden partijen: verankering van de verantwoording

✓	Heeft de gemeente met de verbonden partij afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden verstrekt (wat, wanneer, hoe vaak, op welke wijze en aan wie)?
✓	Is de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht van (de bestuurders van) de verbonden partij goed geregeld?
✓	Beschikt de gemeente over voldoende ambtelijke capaciteit en kennis om de verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen?
✓	Beschikt de gemeente over instrumenten om de prijs-kwaliteitverhouding van de verbonden partij te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld benchmarks of audits)?

Checklist governance verbonden partijen: verankering van het toezicht

✓	Is er een onafhankelijk toezichthouder aanwezig (in de vorm van een algemeen bestuur, algemene vergadering van aandeelhouders of raad van toezicht)?
✓	Beschikken de toezichthouders over voldoende bevoegdheden om corrigerende maatregelen te nemen?
✓	Rapporteren de toezichthouders en leggen ze verantwoording af?
✓	Heeft de gemeente de mogelijkheid toezichthouders te vervangen?

6. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad.

Inleiding

De raad kan zijn kaderstellende en controlerende taak over verbonden partijen alleen goed uitoefenen als hij over voldoende (niet te weinig, maar ook niet te veel) informatie beschikt over het functioneren van de verbonden partijen. De informatie die de raad nodig heeft, is afhankelijk van de financiële en bestuurlijke risico's die een verbonden partij voor de gemeente met zich mee brengt. Zijn de risico's groot, dan zal de informatiebehoefte bij de raad groot zijn. Zijn de risico's beperkt, dan zal ook de informatiebehoefte minder zijn. Het is dus verstandig om afspraken over de informatieverstrekking door het college aan de raad over verbonden partijen af te stemmen op de ingeschatte risico's.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze de gemeente een risicoanalyse van verbonden partijen kan uitvoeren en welke afspraken het college en de raad kunnen maken over de informatievoorziening aan de raad op basis van een dergelijke risicoanalyse. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de geactualiseerde Nota Verbonden Partijen van de gemeente Dordrecht (november 2013).

De risicoanalyse is niet alleen geschikt om te bepalen welke informatie de raad nodig heeft, ze kan ook worden gebruikt door het college om te bepalen op welke wijze en met welke intensiteit de ambtelijke organisatie zich moet bezighouden met verbonden partijen (een toezichtarrangement).

Analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van verbonden partijen.

Financiële analyse

Om de financiële risico's van een verbonden partij te kunnen bepalen, zijn de antwoorden op de volgende vragen van belang (bedragen zijn indicatief): *

		LAAG	GEMIDDELD	HOOG
1.	Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	< € 1.000.000	€ 1.000.000 - € 2.000.000	> € 2.000.000
2.	Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3.	In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
4.	Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
5.	Financiële kengetallen op basis van signaleringswaarden 100.000 plus gemeenten	Categorie A	Categorie B	Categorie C
6.	Heeft de verbonden partij een structurele bezuinigingstaakstelling?	Nee	Ja, maar ingevuld met maatregelenpakket	Ja, geen maatregelenpakket

Bestuurlijke analyse

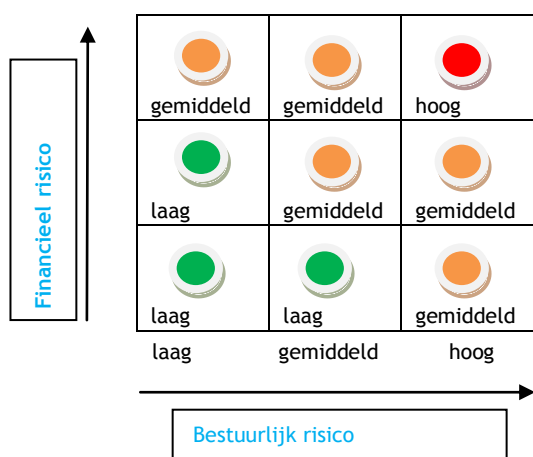
De analyse van de bestuurlijke risico's vindt plaats door het beantwoorden van de volgende vragen:*

		LAAG	GEMIDDELD	HOOG
1.	In hoeverre komt het gemeentebelang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2.	Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3.	Is de gemeente vertegenwoordigd in het bestuur	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur/overleg	Nee
4.	Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5.	Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6.	In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gedeeltelijk	Maximaal

* Het hoogste scorende antwoord is bepalend voor plaatsing op dat onderdeel. Als het antwoord bijvoorbeeld op één van bovenstaande vragen in het vakje 'hoog' komt, dan wordt de verbonden partij voor dat betreffende onderdeel in hoog geplaatst.

Plaatsing in het basis, plus en extraplus toezicht.

Op basis van de financiële en bestuurlijke risicobepaling plaatsen we de verbonden partij in één van de pakketten. Dit gebeurt op basis van het hieronder weergegeven model. Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die op één vlak gemiddeld scoren delen we in het basispakket in. Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren, komen in het pluspakket. Verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren belanden in het extrapluspakket.



Informatie aan de raad over verbonden partijen in het basispakket.

Verbonden partijen waarbij de gemeente lage financiële en bestuurlijke risico's loopt, worden ingedeeld in het basispakket. De gemeenteraad ontvangt informatie over deze verbonden partijen bij de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. Deze paragraaf gaat in op de volgende hoofdvragen:

- is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling van de verbonden partij?
- is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan als gevolg van bijvoorbeeld een fusie?
- is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- zijn er nieuwe risico's of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?
- is er sprake van nieuw of gewijzigd beleid bij de gemeente?
- zijn de beoogde doelstellingen gerealiseerd?

Bovendien schrijft artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor dat in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting voor elke verbonden partij tenminste de volgende informatie is opgenomen:

- naam en vestigingsplaats.
- het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd.
- de omvang van het belang, respectievelijk de veranderingen die zicht hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft.
- het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
- het resultaat van de jaarrekening van de verbonden partij.
- de bijdrage.

Daarnaast leggen we de begroting van de gemeenschappelijke regeling voor zienswijze aan de raad voor.

Tot slot rapporteren wij de raad tussentijds bij belangrijke afwijkingen/wijzigingen.

Informatie aan de raad over verbonden partijen in het pluspakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld financieel en bestuurlijk risico loopt, worden ingedeeld in het pluspakket. Aanvullend op het basispakket ontvangt de raad over de verbonden partijen ook het jaarverslag en de jaarrekening en kan er een zienswijze worden uitgebracht.

Informatie aan de raad over verbonden partijen in het extrapluspakket.

Aanvullend op het basis- en pluspakket ontvangt de raad minimaal 2 x per jaar informatie over de verbonden partij.

Bestaande en nieuwe verbonden partijen worden vanuit dit perspectief beoordeeld. De criteria bepalen vervolgens de sturing vanuit de ambtelijke organisatie. We gebruiken hiervoor drie sturingsvormen:

LAAG	Ambtelijke account. Elke verbonden partij heeft een ambtenaar als contactpersoon: deze zorgt voor het informeren en adviseren van het college (en raad). In beginsel adviseert de accountmanager vanuit eigenaarperspectief.
MIDDEL	Toezicht Naast het ambtelijk account is een ambtenaar benoemd om het toezicht uit te oefenen. Deze functionaris adviseert vanuit het perspectief van de opdrachtgever.
HOOG	Verscherpt toezicht De sturing wordt verbreed: er wordt een team vastgesteld met daarin: <ul style="list-style-type: none">- financieel adviseur- secretaris/directeur- adviseur samenwerkingsverbanden- accountmanager Dit team kan ook zo nodig ondersteunend zijn aan raadsleden die vanuit de raad zijn afgevaardigd naar die verbonden partij die onder dit regime valt.

Na vaststelling van deze notitie onderzoeken we onder welk regime de verbonden partijen vallen en welke informatie op welke wijze wordt aangeboden. Hierover volgt besluitvorming in de raad. Daarna wordt minimaal één maal per jaar beoordeeld of het vastgestelde profiel nog voldoet. Zo niet, dan wordt deze bijgesteld en de informatievoorziening daar op aangepast.

Bijlage 1. Vormen van verbonden partijen.

Definitie ‘verbonden partij’.

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (artikel 1 BBV). Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Van een financieel is sprake wanneer een ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is bij faillissement, of als er een financiële aansprakelijkheid bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

1. Openbaar lichaam (art. 8, lid 1 Wgr)

Voor de meeste vormen van gemeentelijke samenwerking wordt door gemeenten een regeling met een openbaar lichaam ingesteld. De kenmerken van deze constructie luiden:

- een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig deelnemen aan het private verkeer.
- gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam - behoudens enkele wettelijke uitzonderingen - alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen.
- een openbaar lichaam heeft een verplicht voorgeschreven bestuursstructuur, bestaande uit een algemeen, dagelijks bestuur en een voorzitter en kan commissies instellen
- de regeling bevat informatie- en verantwoordingsbepalingen.
- het bestuur stelt jaarlijks een jaarrekening en begroting vast.

2. Gemeenschappelijke orgaan (art. 8, lid 2 Wgr)

Voor samenwerking- of overlegvormen waarbij geen rechtspersoonlijkheid of een duidelijke bestuursstructuur vereist is, kan door de gemeenten een regeling met een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld. Deze structuur heeft de volgende kenmerken:

- een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan niet zelfstandig opereren in het private verkeer.
- gemeenten kunnen aan een dergelijk orgaan wel taken en bevoegdheden overdragen, behalve de bevoegdheid tot belastingheffing en het vaststellen en andere algemeen verbindende voorschriften.
- vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid wordt niet het gemeenschappelijk orgaan maar de deelnemende gemeenten gebonden aan de effecten van de besluitvorming door het algemeen orgaan.
- een gemeenschappelijk orgaan heeft een algemeen bestuur en een voorzitter. Een dagelijks bestuur is niet verplicht.
- naast bepalingen over informatie en verantwoording moet een begroting en jaarrekening worden vastgesteld.

3. Bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8, lid 3 Wgr)

Sinds 1 januari 2015 kunnen gemeenten er voor kiezen om de samenwerking onder te brengen in een zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze constructie heeft de volgende kenmerken:

- de bedrijfsvoeringsorganisatie is een zelfstandige rechtspersoonlijkheid.
- gemeenten dragen vooral taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering over.
- er is maar één bestuurslaag.
- er moet een begroting of jaarrekening worden vastgesteld.

4. Centrumgemeente constructie (art. 8, lid 4 Wgr)

Gemeenten hebben de mogelijkheid de samenwerking onder te brengen in een zogenaamde centrumgemeente constructie. In deze constructie oefent een (centrum)gemeente voor andere gemeenten de bevoegdheden uit die in de regeling staan omschreven, zonder dat die bevoegdheden zelf overgaan. Deze constructie heeft de volgende kenmerken:

- een centrumgemeente constructie heeft geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid.
- er worden door de deelnemende gemeenten geen bevoegdheden overgedragen.
- de bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing.
- voor de activiteiten hoeft geen begroting of jaarrekening te worden vastgesteld.

5. Lichte gemeenschappelijke regeling (regeling zonder meer, art. 1, lid 1 Wgr)*

Gemeenten kunnen een gemeenschappelijke regeling aangaan zonder dat een centrumgemeente constructie, een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam met zelfstandige rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld. De kenmerken van deze zogenaamde lichte gemeenschappelijke regelingen luiden als volgt:

- een lichte gemeenschappelijke regeling bezit geen rechtspersoonlijkheid.
- aan de regeling kunnen geen taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten worden overgedragen.
- er is geen sprake van een algemeen bestuur, dagelijks bestuur of een voorzitter.
- de deelnemende gemeenten worden niet gebonden door de besluitvorming van de regeling.
- voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijklopende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk.
- de bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing.

* Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr maar kan worden afgeleid uit artikel 1, lid 1.

Conclusie:

Als we de definitie van een verbonden partij op deze vijf vormen loslaten, dan zijn a) het openbaar lichaam, b) het gemeenschappelijk orgaan en c) de bedrijfsvoeringsorganisatie een verbonden partij.

PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSVORMEN

Vennootschap (NV en BV)

Naamloze vennootschappen zijn organisaties met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Besloten vennootschappen zijn organisaties met een in niet-overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Er is een directie die de onderneming bestuurt, een raad van commissarissen die daar toezicht op houdt en aandeelhouders die eigenaar van de vennootschap zijn. Momenteel participeert de gemeente Medemblik in enkele vennootschappen waaronder de Stadshavens BV en de NV Houdstermaatschappij Gasbedrijf Kop Noord-Holland (GKNH).

Commanditaire Vennootschap (CV)

Een CV is een samenwerkingsverband waarop de regels van het BW en het Wetboek van Koophandel van toepassing zijn. De CV bestaat uit twee soorten vennoten: commanditaire vennoten (ook wel 'stille' vennoten) en beherende vennoten. Commanditaire vennoten mogen geen beheersdaden of vertegenwoordigingshandelingen verrichten. Als een commanditaire vennoot beheersdaden

verricht, is hij medeaansprakelijk. Zijn aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag van de inbreng. Beherende vennoten zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de CV. De CV is een maatschapvorm, waarbij alle vennoten een inbrengplicht hebben. Een CV bezit geen rechtspersoonlijkheid. De CV is beperkt geregeld in de wet, waardoor veel aandacht besteed moet worden aan het CV contract. Vanwege het karakter van de CV wordt deze rechtsvorm enkel in PPS-constructies in combinatie met een BV of NV gebruikt.

Vereniging

Een vereniging is een privaatrechtelijke rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. De vereniging wordt bij notariële akte opgericht. Informele verenigingen (een vereniging met beperkte bevoegdheid) kunnen zonder notariële akte tot stand worden gebracht. De gezamenlijke leden kiezen het verenigingsbestuur uit hun midden. Ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk. De algemene ledenvergadering bepaalt het beleid van de vereniging. De leden van een vereniging hebben de vrijheid om zonder nadere voorwaarden uit te treden. Dit is een risico voor de continuïteit van de vereniging. De gemeente Medemblik is onder andere lid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging International Sailing Center Medemblik (ISCM).

Stichting

Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon, kent geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting heeft geen winstoogmerk en wordt opgericht bij notariële akte. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding. Zij kent een ideëel doel en kan geen uitkeringen doen aan de bestuursleden. Alleen het ideële of sociale doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. Er is geen controlerend mechanisme. Bestuurders worden niet gecontroleerd door een vereniging van aandeelhouders of een ledenvergadering, tenzij hierover in de statuten iets is geregeld.

Publiek Private Samenwerking

Publiek Private Samenwerking (PPS) is een wijze om beleidsdoelen te realiseren door middel van samenwerking met marktpartijen. Dit kan zijn in de vorm van bijvoorbeeld stichtingen, verenigingen, vennootschappen onder firma (VOF) en samenwerkingsovereenkomsten. Dit kan een meerwaarde opleveren ten aanzien van het benutten van kennis en expertise van andere partijen en ten aanzien van het spreiden van risico's. Ook kan het leiden tot een efficiëntere uitvoering van plannen en projecten.