



## **Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen**

## Colofon

'Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen'

Uitgave: Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Leden:

Peter van den Berg, voorzitter

Henny van der Klis

Harry van der Meijden

Bert Jan Smallenbroek

Wim Wensink

Secretaris:

Rini Teunissen

*Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest*

*Postbus 393*

*2250 AJ Voorschoten*

[www.rekenkamerwvo.nl](http://www.rekenkamerwvo.nl)

Januari 2014

## INHOUD

1. Inleiding .....	4
2. Governance bij verbonden partijen .....	7
3. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen .....	9
4. Afweging tussen zelf doen, samen doen of uitbesteden .....	12
5. De keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij.....	13
6. Checklist beoordeling inrichting van de governance.....	15
7. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad.....	18
Bijlage 1. Vormen van verbonden partijen .....	21

## 1. Inleiding

### Doel van de handreiking

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten. Als een gemeente besluit te gaan samenwerken, zal ze daarvoor samen met één of meer andere gemeenten een verbonden partij aangaan. 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.

Het deelnemen aan een verbonden partij brengt voor de gemeente belangrijke voordelen met zich mee, zoals kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. Het aangaan van een verbonden partij brengt echter ook een aantal belangrijke risico's met zich mee. Er is vaak veel gemeentelijk geld mee gemoeid. Daarnaast is de invloed en controle op de uitvoering van de activiteiten minder direct en moet die worden gedeeld met andere partijen (gemeenten). Dit leidt tot onder andere de volgende risico's:

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

Het aangaan van een verbonden partij leidt tot veranderingen 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 partijen heeft dus tot gevolg dat de gemeente op een andere manier de sturing en controle op de taakuitvoering zal moeten vormgeven.

In deze handreiking wil de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest de drie gemeenten - en dan met name de gemeenteraden - ondersteunen bij het voldoende grip krijgen en houden op verbonden partijen, waardoor de nadelen en risico's die samenhangen met het deelnemen van de gemeente aan verbonden partijen zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij gebruiken wij het *governance-model*. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen dat een organisatie (in dit geval een verbonden partij) haar doelstellingen realiseert en daarover verantwoording aflegt aan de belanghebbenden (in casu de deelnemende gemeente).

Het zorgen voor een adequate inrichting van de governance van een verbonden partij vormt het sluitstuk in de besluitvorming van de gemeente over het aangaan van een verbonden partij.

Allereerst zal de gemeente moeten bepalen of het aangaan van een verbonden partij de meest geschikte manier om de betreffende taak of taken uit te voeren. De optie deelnemen in een verbonden partij zal moeten worden afgewogen tegen de mogelijkheden de taak zelf (blijven) uitvoeren, de taak afstoten en overlaten aan de markt of het particulier initiatief óf de taak uitbesteden (aan een marktpartij of een andere gemeente).

Als de gemeente er voor heeft gekozen de taak te laten uitvoeren door het aangaan van een verbonden partij, moet ze vervolgens de juridische vorm van de verbonden partij bepalen. Elke juridische vorm kent zijn eigen wettelijke vormvoorschriften en kenmerken. Deze bepalen voor een belangrijk deel de mogelijkheden die de gemeente heeft om de verbonden partij aan te sturen en te controleren.

Vervolgens moet de gemeente er voor zorgen dat in de regeling van de verbonden partij en bij de gemeente zelf voldoende maatregelen en voorzieningen worden getroffen om een adequate governance mogelijk te maken.

Samengevat gaat het om de volgende drie stappen:

**Stap 1. Keuze voor het aangaan van een verbonden partij**

**Stap 2. Keuze voor een passende juridische vorm**

**Stap 3. Bepalen van de maatregelen en voorzieningen die een adequate governance mogelijk maken**

### **Inhoud van de handreiking**

De inhoud van de handreiking is als volgt.

In hoofdstuk 2 wordt het begrip 'governance' behandeld. De omschrijving van de activiteiten die in het governance-model worden onderscheiden, wordt toegespitst op de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen waaraan ze deelneemt.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de rolverdeling tussen de raad en het college bij verbonden partijen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rolverdeling in de aanloopfase (de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit over het deelnemen aan een verbonden partij) en de uitvoeringsfase (de gemeente is deelnemer aan een verbonden partij en deze voert haar activiteiten uit).

In hoofdstuk 4 wordt de eerste stap in het besluitvormingsproces over het aangaan van een verbonden partij beschreven: de afweging om een taak zelf te (blijven) doen, samen te doen (en dus een verbonden partij aan te gaan) óf uit te besteden.

In hoofdstuk 5 gaat in de op de tweede stap in het besluitvormingsproces: de keuze van een geschikte juridische vorm van een verbonden partij.

In hoofdstuk 6 wordt de derde stap in de besluitvorming behandeld: de inrichting van een adequate governance. In dit hoofdstuk wordt een checklist gepresenteerd waarmee het college en de raad kunnen beoordelen of met alle aspecten die verband houden met de inrichting van een adequate governance rekening is gehouden.

In hoofdstuk 7 wordt aangegeven op welke wijze de informatievoorziening aan de raad over het functioneren van verbonden partijen kan worden gebaseerd op een risicoanalyse van die verbonden partijen, waardoor de raad op een adequate wijze wordt geïnformeerd, afgestemd op de financiële en bestuurlijke risico's.

Bijlage 1 bevat een beschrijving van de verschillende vormen van verbonden partijen.

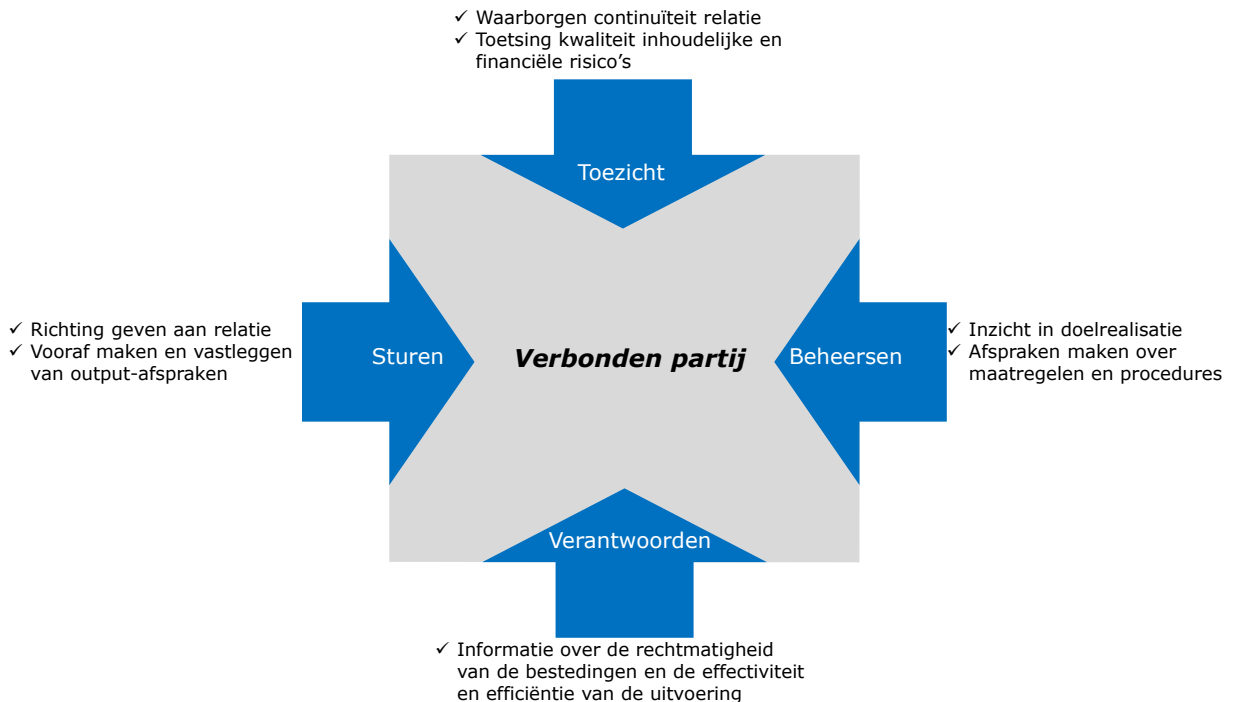
### **Gebruikte documenten**

Bij het opstellen van deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van diverse handreikingen, rapporten en beleidsnota's. Wij noemen de volgende:

- Gemeente Dordrecht, geactualiseerde Nota Verbonden Partijen (november 2013)
- Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen* (september 2013)
- Rekenkamer Langedijk, *Verbonden partijen* (januari 2011)
- Nota verbonden partijen gemeente Oegstgeest (september 2011)
- Beleidsnota Governance gemeente Maastricht (november 2011)
- Rekenkamer Maastricht, *Verbonden partijen gemeente Maastricht, Analyse van de sturing en de risicobeheersing door de gemeente Maastricht* (februari 2008)
- Deloitte, *Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'* (2006)

## 2. Governance bij verbonden partijen

In het governance-model worden vier controleactiviteiten onderscheiden: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Het governance-model beoogt de onderlinge samenhang tussen deze vier activiteiten te waarborgen, waardoor de organisatie waarop de controleactiviteiten zich richten haar doelstellingen op een efficiënte en effectieve manier realiseert en daarover op een open wijze communiceert en verantwoording aflegt aan belanghebbenden.



Als het gaat om de aansturing en controle van een gemeente op de verbonden partijen waaraan ze deelneemt, kunnen deze activiteiten als volgt worden omschreven:

**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 en verantwoordelijkheden 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 bestaan. In rol van eigenaar zal de gemeente vooral de belangen van de verbonden partij in het oog moeten houden. De gemeente zal als eigenaar vooral letten op de levensvatbaarheid (continuïteit) van de verbonden partij en kijken naar zaken als de interne bedrijfsvoering, omzet, kostenbeheersing en dergelijke. In de rol van klant/opdrachtgever zal de gemeente het gemeentelijk belang vooropstellen.

Ze zal vooral geïnteresseerd zijn in de prijs en kwaliteit van de geleverde producten of diensten. De gemeente zal in de rol van klant/opdrachtgever de verbonden partij vooral aansturen 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

Het opstellen van de gemeenschappelijke regeling of de statuten. Hierin worden onder andere het doel (de missie) van de organisatie beschreven en worden de taken en bevoegdheden geregeld.

Het besturen van de verbonden partij door vertegenwoordigers van de gemeente.

Het vaststellen van de begroting en rekening van de verbonden partij.

#### Rol van klant/opdrachtgever

Het opstellen van een contract met de verbonden partij over te leveren producten of diensten.

Bewaking van levering: in welke mate worden de afgesproken prestaties in de praktijk gerealiseerd?

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 en jaarrekeningen of vergelijkingen met marktprijzen, inclusief de marktconforme toets.

**Beheersen** bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures die de gemeente zekerheid moeten bieden dat de verbonden partij blijvend de vastgestelde beleidsdoelstellingen nastreeft en realiseert. Als de gemeente zelf de taken uitvoert, krijgt ze de informatie over de realisatie van gemeentelijke doelstellingen door middel van de gemeentelijke planning & controlcyclus en via overleg tussen wethouders en de ambtelijke organisatieonderdelen. Informatie over de realisatie van de doelstellingen van een verbonden partij zal op een ander wijze moeten worden verkregen. Hierover zal de gemeente met elke verbonden partij afspraken moeten maken.

**Verantwoorden** houdt in dat de verbonden partij inzicht geeft aan de gemeente of ze haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. De gemeente zal met de verbonden partij afspraken moeten maken over de wijze van verantwoording. De verantwoording zal moeten gaan over de rechtmatigheid van de bestedingen en over de effectiviteit en efficiency van de activiteiten die de verbonden partij uitvoert.

**Toezicht houden** heeft tot doel de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen. Toezicht richt zich op bewaking van de financiële en inhoudelijke risico's die de continuïteit in gevaar kunnen brengen. Aangezien 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 verschillend is, zal toezicht op maat moeten worden vormgegeven. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Daarnaast zal ook het financiële en publieke belang van de activiteiten van de verbonden partij relevant zijn voor de wijze van toezicht.



### 3. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen

In het dualistische stelsel hebben de gemeenteraad en het college een verschillende rol als het gaat om de controle op verbonden partijen. In deze paragraaf worden beide rollen beschreven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rolverdeling in de aanloophase (de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit over het deelnemen aan een verbonden partij) en de uitvoeringsfase (de gemeente is deelnemer aan een verbonden partij en deze voert haar activiteiten uit).

#### De rolverdeling tussen de raad en het college in de aanloophase

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 zal een ontwerpbesluit om deel te nemen aan een verbonden partij moeten voorleggen 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, eerste lid). Een dergelijk besluit kan pas worden genomen, nadat het college het ontwerpbesluit aan de raad heeft toegezonden en de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 160, tweede lid). Het college kan niet zonder meer een privaatrechtelijke organisatie oprichten en daaraan deelnemen. Dat mag alleen 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang' (artikel 160, tweede lid). Een dergelijk besluit moet bovendien worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Zij kunnen deze goedkeuring alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 160, derde lid).

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

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

#### *Het stellen van kaders door de raad: Nota verbonden partijen*

De raad kan algemene kaders stellen die het college in acht moet nemen bij zijn voornemen om een verbonden partij aan te gaan. Bij het geven van toestemming kan de raad toetsen of het college binnen deze kaders is gebleven.

Om kaders te stellen over de vraag wanneer een verbonden partij de beste manier is om een publiek belang te behartigen, moet de raad een visie hebben op verbonden partijen. Deze visie kan worden vastgelegd in een nota verbonden partijen die ingaat op de uitgangspunten en voorwaarden omtrent de deelname aan verbonden partijen.

Onderwerpen die in deze nota aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld:

- Met welke gemeenten wordt bij voorkeur samengewerkt? Heeft de gemeente een voorkeur voor samenwerking met steeds dezelfde gemeente(n) of wil de gemeente bij elke afzonderlijke taak bekijken met welke gemeente(n) het beste kan worden samengewerkt.
- Welke (juridische) vorm van samenwerking heeft de voorkeur? Werkt de gemeente het liefst samen in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) of bestaat geen voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen boven privaatrechtelijke.
- Op welke wijze wil de raad in de aanloopfase en in de uitvoeringsfase bij verbonden partijen betrokken worden? En kan daarbij een onderscheid worden gemaakt naar het bestuurlijke en financiële belang van deelname (en daarmee samenhangende risico's)?

Naast algemene kaders kan de raad ook specifieke kaders stellen bij een concreet besluit tot deelname aan een verbonden partij. De raad kan bijvoorbeeld aangeven op welke wijze hij over het functioneren van de betreffende organisatie wil worden geïnformeerd.

### **De rolverdeling tussen raad en college in de uitvoeringsfase**

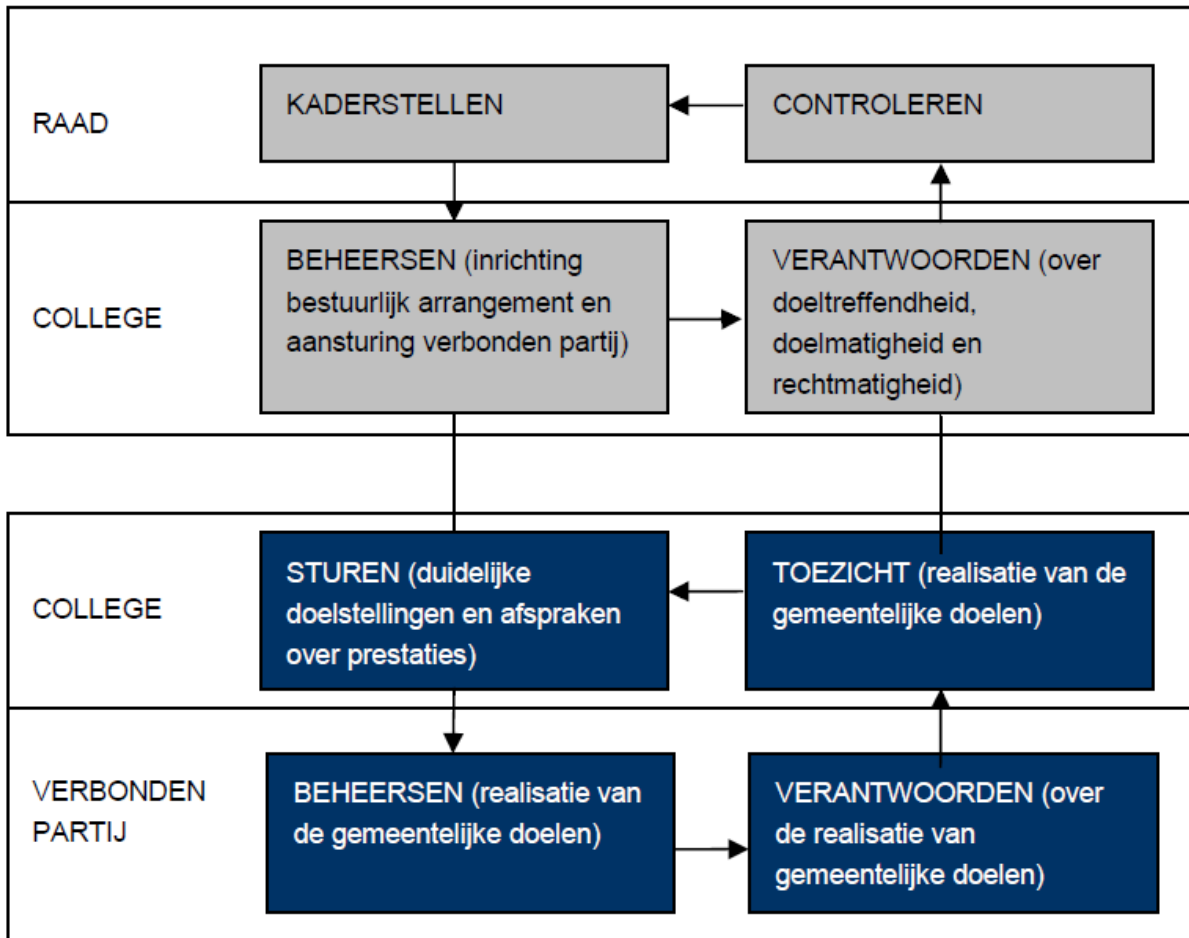
Het is de taak van het college om toezicht te houden op de realisatie van de doelen, prestaties, kosten en risicobeheersing van de verbonden partijen. De gemeenteraad controleert of een verbonden partij haar taken conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

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. Deze statuten moeten voldoen aan de eisen die het Burgerlijk Wetboek daaraan stelt.

De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt de samenstelling van de bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen. In het bestuur (algemeen bestuur en dagelijks bestuur) van een gemeenschappelijke regeling die is aangegaan door de colleges mogen alleen collegeleden zitting hebben. In de besturen van gemeenschappelijke regelingen die ook door de raden zijn aangegaan, kunnen naast collegeleden ook raadsleden zitting hebben. Bij deze gemeenschappelijke regelingen moet de raad bepalen wie hij als vertegenwoordiger van de gemeente wil aanwijzen: collegeleden of ook raadsleden. De regel zal zijn: als de gemeente één vertegenwoordiger in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling mag aanwijzen, wijst de raad het collegelid dat het betreffende beleidsterrein in zijn of haar portefeuille aan als lid van het bestuur. Mag de gemeente twee of meer bestuursleden 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 van de gemeenschappelijke regeling. Deze rolverdeling komt overeen met die op het gemeentelijk niveau.

Schematisch ziet de rolverdeling tussen de raad en het college en tussen het college en de verbonden partij er als volgt uit:



Bron: Rekenkamer Langedijk, Verbonden partijen (2011)

### Het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij

De nota verbonden partijen zal geen eensluidend antwoord kunnen bevatten op de vraag of de gemeente in een concreet geval al dan niet moet deelnemen aan een verbonden partij. Elk geval zal om een specifieke afweging vragen.

De raad zal bij het beoordelen van een ontwerpbesluit om deel te nemen aan een verbonden partij de volgende drie vragen moeten beantwoorden:

- 1. Is de voorgenomen deelname aan de verbonden partij de meest geschikte manier voor de gemeente om de betreffende taak of taken uit te voeren?**
- 2. Is de gekozen juridische vorm van de verbonden partij de meest geschikte om de taak of taken uit te voeren?**
- 3. Is in de regeling van de verbonden partij (de gemeenschappelijke regeling of de statuten) en door middel het treffen van maatregelen en voorzieningen bij de gemeente zelf de governance op een adequate wijze geregeld?**

Deze drie vragen zullen in de volgende hoofdstukken van deze handreiking aan de orde worden gesteld.

## 4. Afweging tussen zelf doen, samen doen of uitbesteden

De eerste vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

*Is de voorgenomen deelname aan de verbonden partij de meest geschikte manier voor de gemeente om de betreffende taak of taken uit te voeren?*

Om de raden te helpen bij het beantwoorden van deze vraag heeft de Rekenkamercommissie het afwegingskader *Zelf doen, samendoen of uitbesteden* opgesteld. Het afwegingskader geeft de raden de mogelijkheid om te toetsen of het college op een systematische manier heeft beoordeeld op welke wijze een gemeentelijke taak het beste kan worden uitgevoerd: de taak zelf (blijven) uitvoeren, de taak afstoten en overlaten aan de markt of het particulier initiatief, de taak uitbesteden (aan een marktpartij of een andere gemeente) óf samenwerking zoeken met een of meer andere gemeenten (en dus een verbonden partij aangaan).

Het afwegingskader geeft dus de mogelijkheid om de voorgenomen keuze voor deelname aan een verbonden partij af te wegen tegen de opties zelf doen, samen doen of uitbesteden.

Het afwegingskader bestaat uit zeven 'zeven'. Het gaat om zeven achtereenvolgende vragen die met 'ja' beantwoord moeten worden om tot conclusie te leiden dat samenwerking in een of andere vorm (en dus het aangaan van een verbonden partij) de beste manier is voor de gemeente om een bepaalde activiteit uit te voeren.

Het afwegingskader staat op de website van de rekenkamercommissie [www.rekenkamerwvo.nl](http://www.rekenkamerwvo.nl)

## 5. De keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij

### Inleiding

De tweede vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

*Is de gekozen juridische vorm van de verbonden partij de meest geschikte om de taak/taken uit te voeren?*

Er zijn verschillende juridische vormen van verbonden partijen. De meest voorkomende vormen zijn:

- Gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld
- Stichting
- Vereniging
- Vennootschap (naamloze vennootschap of besloten vennootschap)

In bijlage 1 worden deze vier vormen nader beschreven.

De keuze voor de juridische vorm van de verbonden partij is van belang omdat elke juridische vorm zijn eigen (wettelijke) vormvoorschriften en kenmerken heeft. Deze vormvoorschriften bepalen voor een belangrijk deel de mogelijkheden die een gemeente heeft de verbonden partij aan te sturen en te controleren. Bij de keuze van de juridische vorm – en daarmee de mogelijkheden van sturing en controle door de gemeente – zal de gemeente vooral kijken naar het takenpakket van de verbonden partij. Daarbij komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde of de gemeente rechtstreekse invloed wil kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de producten en prestaties (beleid) van de verbonden partij of dat de taakuitoefening meer op afstand van de gemeente kan worden geplaatst, waardoor de verbonden partij meer handelingsvrijheid heeft en daardoor bijvoorbeeld meer bedrijfsmatiger kan werken.

Als de juridische vorm goed aansluit op de manier waarop de gemeente de verbonden partij wil aansturen en controleren, wordt het gemakkelijker om een adequate governance in te richten. En omgekeerd, als de juridische vorm niet goed aansluit, bemoeilijkt dat de inrichting van een adequate governance.

### Overwegingen bij de keuze voor een juridische vorm

Bij de keuze voor een juridische vorm, spelen verschillende overwegingen die verband houden met de inrichting van governance een rol:

- De taken van de verbonden partij
- De gewenste bestuurlijke afstand tussen gemeente en de verbonden partij
- De rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar
- De gewenste slagkracht van het bestuur
- De omvang van het financiële risico als eigenaar

In onderstaand schema wordt voor de vier juridische vormen de verschillende overwegingen nader uitgewerkt. Dit schema is gebaseerd op het schema dat is opgenomen in het rapport van de Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen* (september 2013)

## Vormen van verbonden partijen: gemeenschappelijke regeling en stichting

	<b>Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam</b>	<b>Stichting</b>
Taken	Kan alle gemeentelijke taken en bevoegdheden uitvoeren	Alleen geschikt voor taken met een uitvoerend karakter (taken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend).
Bestuurlijke afstand	Rechtstreekse invloed aanwezig op de totstandkoming van producten en prestaties (beleid) door afvaardiging van collegeleden (en raadsleden) in het algemeen bestuur en dagelijks bestuur.	Afhankelijk van de statuten kan rechtstreekse beleidsinvloed aanwezig zijn door afvaardiging van gemeentevertegenwoordigers in het bestuur. Bestuurder handelt primair in het belang van de stichting.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn niet helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen).	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn niet helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen mogelijk, maar te voorkomen door het maken van goede afspraken).
Slagkracht bestuur	Minder slagkracht bestuur doordat bestuurders ook eigen gemeentelijke belangen moeten dienen en door de aanwezigheid langere (veelal verplichte) besluitvormingslijnen.	Minder slagkracht bestuur doordat bestuurders afhankelijk zijn van de gemeente.
Financiële risico's	Gemeenten zijn geheel aansprakelijk voor eventuele tekorten. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een kostenverdeling over de gemeenten op basis van een verdeelsleutel. Uitgaven voor een gemeenschappelijke regelingen zijn een verplichte uitgave voor de gemeente. Het is ook mogelijk inkomsten te genereren op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.

## Vormen van verbonden partijen: vereniging en vennootschap (BV /NV)

	<b>Vereniging</b>	<b>Vennootschap (BV / NV)</b>
Taken	Alleen geschikt voor taken met een uitvoerend karakter (taken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend).	Geschikt voor taken met een bedrijfsmatig karakter.
Bestuurlijke afstand	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in algemene ledenvergadering over de koers van de vereniging.	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) over financiën en rendement (niet de koers). Bestuurlijke invloed door benoeming bestuur en raad van commissarissen (RvC) vanuit de AvA. Bestuurders en leden van de RvC hebben primair het belang van de vennootschap voor ogen.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn helder vastgelegd in structuur.	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn helder vastgelegd in structuur.
Slagkracht bestuur	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van de gemeenten beleidsbeslissingen kunnen nemen.	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van de gemeente beleidsbeslissingen kunnen nemen.
Financiële risico's	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.

Bron: Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*

## 6. Checklist beoordeling inrichting van de governance

### Inleiding

De derde vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

*Is in de regeling van de verbonden partij (de gemeenschappelijke regeling of de statuten) en door middel van het treffen van maatregelen en voorzieningen bij de gemeente zelf de governance op een adequate wijze geregeld?*

Afspraken over de inrichting van de governance van verbonden partijen worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling of de statuten (bij een stichting, vereniging of vennootschap). Deze afspraken worden dus gemaakt als de regeling wordt opgesteld. Daarnaast kan de gemeente – in aanvulling hierop – zelf ook maatregelen en voorzieningen treffen om de governance op een adequate wijze vorm te geven.

Hieronder wordt een checklist gepresenteerd waarmee het college en de raad kunnen beoordelen of met alle aspecten die verband houden met de inrichting van een adequate governance rekening is gehouden. Deze checklist is gebaseerd op de checklisten governance-deelprocessen, opgenomen in bijlage 4 van het rapport van Deloitte, *Gemeente Governance – Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok (2006)*.

### Checklist governance verbonden partijen

#### Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de sturing

##### *Het doel van het aangaan van de verbonden partij*

- ✓ Is vastgelegd welk(e) doel(en) de gemeente nastreeft met de 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 kan worden bepaald of de verbonden partij haar doel(en) bereikt? Zijn deze toetsingscriteria 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?

##### *Omschrijving van taken en bevoegdheden van de verbonden partij*

- ✓ Zijn de taken en bevoegdheden van de verbonden partij adequaat omschreven en voldoende afgebakend?
- ✓ Is gewaarborgd dat voor belangrijke wijzingen in de taken en bevoegdheden van de verbonden partij goedkeuring van de gemeente nodig is?

#### *Financiële risico's*

- ✓ 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 te manifesteren?
- ✓ Zijn er afspraken vastgelegd over de wijze waarop met financiële tegenvallers wordt omgegaan?

### **Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de beheersing**

#### *Informatiebeheer*

- ✓ Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren aan de gemeente over de uitvoering?
- ✓ Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?

#### *Risicomanagement*

- ✓ Beschikt de verbonden partij over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?

#### *Beïnvloedingsmogelijkheden*

- ✓ Beschikt de gemeente – gelet het bestuurlijke en financiële belang die de verbonden partij voor de gemeente heeft – over voldoende mogelijkheden om het beleid en de taakuitvoering van de verbonden partij te beïnvloeden?

#### *Evaluatie van de verbonden partij*

- ✓ 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 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-kwaliteitsverhouding van de verbonden partij te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld benchmarks of audits)?



### **Checklist 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 treffen?
- ✓ Wordt door de toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?
- ✓ Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?

## 7. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad

### Inleiding

De raad kan zijn kaderstellende de controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen alleen goed uitoefenen als hij over voldoende (niet te weinig, maar ook niet te veel) informatie beschikt over het functioneren van die verbonden partijen. De informatie die de raad nodig heeft, zal afhankelijk zijn van de financiële en bestuurlijke risico's die een verbonden partij voor de gemeente met zich meebrengt. Zijn die risico's groot, dan zal de informatiebehoefte bij de raad groot zijn; zijn die 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 voor een belangrijk deel gebaseerd op de geactualiseerde Nota Verbonden Partijen van de gemeente Dordrecht (november 2013) en dan vooral bijlage 7: Analyse en Toezichtarrangement.

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	< € 150.000	€ 150.000 – € 500.000	>€ 500.000
2 Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3 Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij Verbonden Partijen	< € 100.000	€ 100.000 – € 500.000	>€ 500.000
4 In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk ?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5 Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6 Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde ?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

## Bestuurlijke analyse

De analyse van de bestuurlijke risico's kan plaatsvinden 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

Bron: gemeente Dordrecht, geactualiseerde Nota Verbonden Partijen (november 2013)

### Plaatsing in het basis-, plus- en pluspluspakket

Op basis van de financiële en de bestuurlijke risicobepaling kunnen de verbonden partij worden geplaatst in één van de pakketten. Dit gebeurt op basis van het hiernaast weergegeven model. Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die slechts op één vlak gemiddeld scoren worden ingedeeld in het basispakket. Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren, worden ingedeeld in het pluspakket. Verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren, worden ingedeeld in het pluspluspakket.

		Bestuurlijk risico →		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel risico ↓	Laag	1 laag	1 laag / gemiddeld	2 gemiddeld
	Gemiddeld	1 laag / gemiddeld	2 gemiddeld	2 gemiddeld / hoog
	Hoog	2 gemiddeld	2 gemiddeld / hoog	3 hoog

### Informatie aan de raad over verbonden partijen in het basispakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente lage financiële en bestuurlijke risico's loopt, kunnen worden ingedeeld in het basispakket. De gemeenteraad wordt over deze verbonden partijen geïnformeerd 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 fusie of integratie?
- 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 beleidsdoelstellingen gerealiseerd?

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

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

Daarnaast wordt de begroting van gemeenschappelijke regelingen ter zienswijze aan de gemeenteraad voorgelegd.

De raad wordt over belangrijke afwijkingen tussentijds gerapporteerd.

#### **Informatie aan de raad over verbonden partijen in het pluspakket**

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld financieel en bestuurlijk risico loopt, kunnen worden ingedeeld in het pluspakket. Aanvullend op het basispakket ontvangt de gemeenteraad over deze verbonden partijen ook het jaarverslag en de jaarrekening.

## **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, onderdeel b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten [BBV]). Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Van een financieel belang 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 (Artikel 1, onderdeel c, BBV).

### **Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam**

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking die is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er zijn vier vormen van een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld is de enige vorm die als een verbonden partij kan worden opgevat. Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Hierdoor kan het bestuur van zo'n regeling zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten. Gemeenten mogen in beginsel al hun taken en bevoegdheden aan gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam overdragen. De Wgr brengt op dit uitgangspunt slechts een klein aantal beperkingen aan.

De Wgr stelt allerlei eisen aan de vormgeving van gemeenschappelijke regelingen. Zo schrijft de wet voor dat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter bestaat. De leden van het algemeen bestuur, de voorzitter inbegrepen, worden per deelnemende partij uit haar midden aangewezen. De Wgr kent verschillende bepalingen die moeten waarborgen dat gemeenten (en dan met name de gemeenteraden) invloed en controle kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De centrale bepaling in de Wgr over politieke controle is artikel 16. Dit artikel schrijft voor welke bepalingen een gemeenschappelijke regeling moet bevatten ten aanzien van informatie, verantwoording en terugroeping.

De begroting van het openbaar lichaam wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. De raden van de deelnemende gemeenten hebben de mogelijkheid om bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar te maken (artikel 35 Wgr).

De deelnemers in een gemeenschappelijke regeling zijn financieel onbeperkt aansprakelijk voor schulden van de gemeenschappelijke regeling.

### **Vennootschap**

Naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's) zijn rechtspersonen die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. De oprichting van een NV of een BV geschiedt bij notariële akte. Een NV en een BV zijn zogenaamde kapitaalvennootschappen. Dit betekent dat men in de rechtspersoon deelneemt via het beschikbaar stellen van kapitaal. Kapitaalvennootschappen werken met een kapitaal dat wordt onderverdeeld in aandelen. Bij een BV staan de aandelen op naam en zijn de aandelen niet vrij verhandelbaar. Bij een NV hoeven aandelen niet op naam te staan en zijn ze vrij verhandelbaar. Via de aandelen wordt de zeggenschapsverdeling en de winstverdeling over de eigenaren geregeld. Het belangrijkste orgaan van de NV en BV is

de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA gaat over de belangrijkste strategische beslissingen: beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie aangaan. Daarnaast kent de NV en BV een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het zogeheten ondernemingsbestuur oefent de directie van de onderneming uit en is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. In de statuten kan worden bepaald dat er ook een raad van commissarissen (RvC) wordt ingesteld. De RvC functioneert vooral als een onafhankelijk intern toezichthouder op het bestuur.

### **Stichting**

Een stichting wordt bij notariële akte opgericht om met behulp van een bepaald vermogen een ideëel doel te realiseren. De stichting mag geen winst uitkeren aan de bestuurders of oprichters. Alleen het ideëel of sociaal doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. De stichting is een rechtspersoon. Een stichting heeft een bestuur, maar kent geen controlerende mechanisme in de vorm van vergadering van aandeelhouders of leden (zoals een vereniging). Wel kan een raad van toezicht worden ingesteld, maar dat is niet verplicht. Binnen de stichting is het bestuur belast met de dagelijkse gang van zaken. Wel is het mogelijk dat het bestuur taken delegeert aan een directie. De taakverdeling wordt dan in een directiestatuut vastgelegd. De stichtingsstructuur is in de wet summier geregeld. De wet biedt veel ruimte om allerlei onderwerpen in de statuten te regelen, bijvoorbeeld de wijze waarop de leden van het bestuur worden aangesteld.

### **Vereniging**

Een vereniging heeft leden. De vereniging kent minimaal een algemene ledenvergadering en een bestuur als organen. Via de statuten kan een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld. Leden van een algemene ledenvergadering hebben een brede, ook inhoudelijke betrokkenheid bij de organisatie. Het model van de vereniging gaat meer uit van gezamenlijke besluitvorming, dan het model van een vennootschap. Daarnaast kent de vereniging een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De verdeling van bevoegdheden loopt langs soortgelijke lijnen als bij de BV/NV tussen AvA en bestuur. De vereniging is een rechtspersoon en is dus zelfstandig drager van rechten en plichten. De aansprakelijkheid van de leden voor eventuele tekorten bij de opheffing van de vereniging kan bij oprichting geheel of gedeeltelijk worden ingeperkt.