

KADER VERBONDEN PARTIJEN

Vastgesteld in de raadsvergadering van 9 februari 2016.

Inleiding

De gemeente Lelystad voert verschillende taken uit. Veel taken voeren we als gemeente zelf uit, maar steeds vaker worden taken op afstand gezet en door externe organisaties uitgevoerd. Er zijn verschillende manieren om een taak of gemeentelijke doelstelling op afstand te zetten. De gemeente kan een taak uitbesteden door bijvoorbeeld subsidie te geven, een taak in te kopen of een taak samen met andere partijen uit te voeren. Een verbonden partij is een manier om zo een samenwerkingsverband vorm te geven.

De keuze om taken op afstand te zetten, betekent ook dat de gemeente geen rechtstreekse zeggenschap meer heeft. Op afstand zetten betekent dus ook deels loslaten. Daarom is het van belang met elkaar afspraken te maken over o.a. wanneer we kiezen voor de oprichting van een verbonden partij, onder welke voorwaarden en hoe we toezicht houden op een verbonden partij gedurende de looptijd. Daarvoor is dit kader, hierin verwoorden we de strategische uitgangspunten die de gemeente Lelystad hanteert die horen bij de verschillende fasen die een verbonden partij kent: oprichten, beheersen en evalueren.

Bij de toepassing van de uitgangspunten geldt het principe 'comply or explain'. Dit houdt in dat situatie afhankelijk, gemotiveerd van de kaders mag worden afgeweken.

Dit document start met de definitie van verbonden partijen (hoofdstuk 1). Vervolgens wordt ingegaan op de fasen oprichten (hoofdstuk 2), beheersen (hoofdstuk 3) en evalueren (hoofdstuk 4).

1. Definitie

Het BBV definieert een verbonden partij in artikel 1, lid b en c:

b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

c. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Volgens deze definitie heeft de gemeente dus een bestuurlijk en financieel belang in een verbonden partij. Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij. Een financieel belang is aan de orde als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Participaties in naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen vallen onder het begrip verbonden partij. Stichtingen en verenigingen kunnen ook als verbonden partij worden aangemerkt. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie ontvangt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden, is echter geen verbonden partij. Eveneens is geen sprake van een verbonden partij als er een lening of garantstelling verstrekt is aan een partij waar we geen bestuurlijk belang in hebben.

Onderstaande tabel laat zien wanneer sprake is van of een financieel of een bestuurlijk belang. Alleen die verbonden partijen waarbij er én een financieel belang én een bestuurlijk belang is, vallen onder de werking van dit kader.

Type	Financieel belang	Bestuurlijk belang
Publiekrechtelijk		
Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam	X	X
Bedrijfvoeringsorganisatie	X	X
Gemeenschappelijk orgaan		X
Centrumgemeente-constructie		X
Regeling zonder meer		X
Privaatrechtelijk		
B.V., N.V. of C.V. waarvan gemeente aandelen bezit	X	X
Vereniging	X/-	X
Stichting	X/-	X/-
Overig		
Publiek Private Samenwerking (PPS)	X	X/-
Subsidie		
Lening	X	
Garantstelling	X	

2. Oprichtingsfase verbonden partij

Taken die zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij

Niet alle taken en gemeentelijke doelstellingen lenen zich voor deelname aan een verbonden partij. Uitgangspunt is dat het een meerwaarde moet hebben om een bepaalde taak/doelstelling via een verbonden partij te laten lopen.

Uitgangspunt 1:

Taken en gemeentelijke doelstellingen lenen zich bij uitstek voor deelname aan een verbonden partij als ze één of meerdere onderstaande situaties betreffen:

- *Het wettelijk verplicht is om de taak in een verbonden partij uit te voeren.*
- *Het aangaan van een verbonden partij voor de uitvoering van de doelstelling/taak een betere optie is dan behartigen op andere wijze (o.a. zelf doen, regulering, inkoop en subsidie), omdat:*
 - i. De taak op deze wijze het beste op lange termijn en/of bestuurlijk wordt geborgd.*
 - ii. De taak/doelstelling een dusdanig groot bereik heeft dat samenwerking met andere gemeenten/partijen in de vorm van een verbonden partij nodig is.*
 - iii. Het praktischer, (fiscaal) voordeliger of minder risicovol is om de taak/doelstelling met andere gemeenten/partijen uit te voeren dan alleen.*
 - iv. Het handig is samen met andere partijen op te trekken (lobby) of de gemeente regionale verantwoordelijkheid moet nemen.*
- *De taak een uitvoerende taak is waar heldere kaders voor kunnen worden opgesteld. Taken en doelstellingen met een beleidsmatig karakter lenen zich minder goed voor deelname aan een verbonden partij.*

Deelnemen aan een verbonden partij

De gemeente kan verschillende redenen hebben om zich te verbinden aan een (bestaande) partij of een (nieuwe) verbonden partij op te richten. Uitgangspunt is dat van tevoren goed wordt nagedacht en belangrijke keuzes gemotiveerd worden gemaakt. Belangrijk is dit te doen alvorens samen met de andere partijen tot een overeenkomst wordt gekomen. Om het proces van besluitvorming te ondersteunen wordt gebruik gemaakt van een beslisboom (zie bijlage I). En als de

uitkomsten van de beslisboom positief zijn wordt middels de startvoorwaarden (zie bijlage II) de belangrijkste voorwaarden voor de oprichting uitgewerkt.

Uitgangspunt 2:

- a) *Op basis van het afwegingskader (beslisboom) wordt bepaald of een verbonden partij de beste wijze is om een publieke taak te behartigen.*
- b) *In het voorgesteld besluit wordt gemotiveerd toegelicht waarom een verbonden partij moet worden opgericht. Hierbij worden tenminste de antwoorden op de vragen uit het startkader meegenomen (zie bijlage II).*
- c) *Bij oprichting worden de besluiten die genomen zijn in de onder b genoemde startvoorwaarden waar mogelijk vastgelegd in de regeling of statuten van de verbonden partij en daarbij expliciet aan te geven wat de procedures voor uittreden uit de gemeenschappelijke regeling zijn.*

Voorkeur samenwerkingsvorm

Er zijn verschillende rechtsvormen waarin een samenwerkingsverband kan worden vormgegeven. Uitgangspunt is dat de best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm wordt gekozen. De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke participaties boven privaatrechtelijke participaties. Gedachte hierachter is dat in een publiekrechtelijke participatie de openbaarheid en de controle beter zijn gewaarborgd dan in een privaatrechtelijke participatie. Dit geldt niet in het geval van marktwerking, dan heeft een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm de voorkeur. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dan de Wet Markt en overheid van toepassing is. Daarnaast is een uitgangspunt om de samenwerkingsvorm niet zwaarder te maken dan nodig, kies de lichtst mogelijke vorm die past bij de situatie.

Uitgangspunt 3:

- a) *Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Dit geldt niet in het geval van marktwerking.*
- b) *Publiek Private Samenwerkingen kunnen worden overwogen indien er sprake is van projecten met een tijdelijk karakter en waarbij één of meerdere van de volgende voorwaarden te behalen zijn ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen:*
 - *Meerwaarde vanuit efficiencywinst*
 - *Het maximaliseren van zeggenschap.*
 - *Betere beheersing en/of het delen van risico's.*
- c) *Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de lichtere varianten de voorkeur boven zwaardere varianten.*
- d) *Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen wordt die juridische vorm gekozen die het beste aansluit bij de gemeenschappelijke doelstelling.*

Gewenste stemverhouding

In samenwerkingsverbanden is altijd sprake van een bepaalde stemverhouding van de verschillende partijen. In publiekrechtelijke regelingen is er een verdeling van stemmen in het algemeen en dagelijks bestuur (AD en DB). 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. Uitgangspunt is dat de gemeente Lelystad streeft naar de hoogst haalbare invloed welke te rechtvaardigen is vanuit financieel belang.

Uitgangspunt 4:

Stemverhouding is gekoppeld aan het financieel belang van de deelnemende partijen. Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen wordt financieel belang vaak berekend aan de hand van het inwonersaantal van een gemeente.

Bestuurlijke vertegenwoordiging

De gemeente kan in meer of mindere mate participeren in een verbonden partij. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen is bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de BBV verplicht. Dit is niet het geval voor privaatrechtelijke verbonden partijen, daar is bestuurlijke afvaardiging niet gewenst vanwege mogelijke risico's op gebied van belangenverstrengeling en aansprakelijkheid. Wel is het belangrijk dat de kwaliteit van de raad van commissarissen of raad van toezicht goed is. Vooral bij investering is dit van belang. Het is dus geen bezwaar dat de gemeente gebruik maakt van het recht een commissaris of toezichthouder voor te dragen uit externe kring.

Uitgangspunt 5:

- a) *De gemeente Lelystad vaardigt geen raadslid af in het bestuur van een verbonden partij. Zo wordt de controlerende taak van de raad geborgd.*
- b) *Ambtenaren worden in principe niet afgevaardigd om te voorkomen dat een ambtenaar in conflict komt met enerzijds de rol van vertegenwoordiger en de bijbehorende verantwoordelijkheden richting de verbonden partij en anderzijds zijn ondergeschikte rol ten opzichte van het college.*
- c) *De gemeente Lelystad vaardigt een bestuurder af voor het AB van publiekrechtelijke verbonden partijen.*
- c) *De gemeente Lelystad vaardigt geen bestuurder af voor het bestuur, raad van commissarissen of raad van toezicht van een privaatrechtelijke verbonden partij.*
- e) *De gemeente Lelystad is terughoudend in het afvaardigen van meer dan één collegelid in het bestuur van een publiekrechtelijke verbonden partij. Het collegelid vertegenwoordigt het gehele college en daarmee zijn meerdere collegeleden in het bestuur niet nodig.*
- f) *Bij afvaardiging van bestuurders in verbonden partijen ziet het college van de gemeente Lelystad toe op functiescheiding en het voorkomen van de 'dubbele petten'-problematiek. Hiermee wordt voorkomen dat een bestuurder in een situatie terechtkomt dat de belangen van de verbonden partijen conflicteren met de belangen van de gemeente.*
- g) *Wethouders die bestuurder zijn bij een verbonden partij:*
 - *informereren het college actief over ontwikkelingen bij de verbonden partij, zoals bestuurswijzigingen, aanpassing van statuten, risico's, bestuurlijke conflicten, dreigende financiële tegenvallers, problemen in de bedrijfsvoering en politieke risico's.*
 - *zorgen voorafgaand aan een vergadering van het bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders dat het college vooraf een standpunt inneemt middels een college-afstemming.*
 - *Maken tijdig aanvullende afspraken in het college als conflicterende belangen zich dreigen voor te doen zoals onder (f) beschreven wordt.*

Besluitvorming

De intentie tot samenwerking wordt voor een zienswijze naar de raad gestuurd. Op basis hiervan kan met de samenwerkende partijen verder gewerkt worden aan een concept samenwerkings-overeenkomst, regeling of statuten. In het geval dat er afgeweken wordt van de uitgangspunten uit deze kadernotitie verbonden partijen, moet dit nadrukkelijk in het voorgesteld besluit naar voren komen. De concept samenwerkingsovereenkomst, regeling of statuten wordt vervolgens na besluitvorming in het college voor een zienswijze naar de raad gestuurd (privaatrechtelijke verbonden partijen) of ter goedkeuring (publiekrechtelijke verbonden partijen).

3. Beheersfase verbonden partij

Informatievoorziening Raad

Het college heeft de plicht om de raad actief te informeren over verbonden partijen. Alleen dan kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed vervullen. De informatie die de raad nodig heeft om te controleren hoe de verbonden partij zijn gemeentelijke taken uitvoert en hoe het college hierop stuurt, wordt zoveel mogelijk opgenomen in de begroting en het jaarverslag van de gemeente. Immers, de begroting geeft een integraal beeld van de doelen die het college komend jaar wenst te bereiken en wat dat zal gaan kosten. De gemeentelijke doelen die verbonden partijen voor hun rekening nemen, vallen daar onder. De raad kan vervolgens bij het vaststellen van de begroting gebruik maken van zijn budgetrecht. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partijen (zie hoofdstuk 4 van deze nota) gebruiken om het college te controleren.

Aanvullend op bovenstaande geldt voor gemeenschappelijke regelingen dat de gemeenteraad op basis van artikel 35, lid 3 van de Wgr bij ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen een zienswijze kan indienen waarmee de raad sturing kan geven aan de gemeenschappelijke regeling. Deze zienswijze dient vervolgens door het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur aangeboden te worden bij de begroting. Het Algemeen Bestuur stelt dan de begroting vast, afhankelijk van de uitkomst van de stemming worden de ingediende zienswijzen wel of niet overgenomen.

Tot slot kan de rekenkamer o.b.v. art.184 Gemeentewet rechtstreeks inlichtingen inwinnen respectievelijk onderzoek doen naar verbonden partijen om de raad hierover te adviseren. Dit geldt voor alle verbonden partijen waarbij de gemeente een meerderheidsbelang heeft. In voorkomende gevallen dat de rekenkamer onderzoek wenst te doen bij een verbonden partij waarbij de gemeente een minderheidsbelang heeft, zal het college zich inspannen om bij de andere deelnemers draagvlak te creëren voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek.

Uitgangspunt 6:

- a) Verbonden partijen maken integraal onderdeel uit van de programma's en de verantwoording over verbonden partijen is daarom terug te vinden in de programmaverantwoording en programmabegroting.*
- b) Daarnaast wordt twee keer per jaar wordt in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en bij de jaarrekening gerapporteerd over de verbonden partijen. In de paragraaf verbonden partijen wordt de door de BBV verplichte informatie opgenomen.*

Risico's bij verbonden partijen

Bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen bij de begroting of jaarrekening wordt tevens een inventarisatie van de risico's bij verbonden partijen gemaakt. Daarbij wordt vooral gekeken naar de kans dat de gemeente Lelystad een tekort bij een verbonden partij moet aanvullen of dat er mogelijk een verhoging van de gemeentelijke bijdrage volgt. Dit kan blijken uit de financiële kengetallen van een verbonden partij, of op basis van andere informatie vanuit de verbonden partij zelf. Als uit de ambtelijke analyse blijkt dat er een reële kans bestaat op een financiële tegenvaller, dan wordt er een risico opgenomen in de risico-inventarisatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Daarnaast worden de agenda en de stukken van aandeelhoudersvergaderingen van een verbonden partij die als hoog risico is aangemerkt ter informatie aan de raad gestuurd.

Uitgangspunt 7:

- a) Bij de voorbereiding van het opstellen van de paragraaf verbonden partijen worden tevens de risico's geanalyseerd en waar ingeschat wordt dat de gemeente op korte termijn financiële risico's loopt, dan wordt hiervoor een risico opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij jaarrekening of begroting,*

- b) *Van een verbonden partij waarbij het risico als hoog wordt ingeschat worden de agenda en de stukken van de aandeelhoudersvergaderingen voorafgaand aan de vergadering ter informatie aan de raad gestuurd.*

4. Evalueren verbonden partij

Van tijd tot tijd moet een samenwerking worden geëvalueerd. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelstellingen met de verbonden partij worden gehaald. Uitgangspunt is dat de participatie van de gemeente in de verbonden partij nog steeds van toegevoegde waarde moet zijn voor de gemeente. Daarnaast moet gekeken worden naar de risico's voor de gemeente: hoe heeft de financiële situatie van de verbonden partij zich in de afgelopen periode ontwikkeld en wat zijn de toekomstperspectieven? Op basis van deze evaluatie kan de raad zich beraden over de toekomstige gemeentelijke betrokkenheid bij een verbonden partij.

Uitgangspunt 8:

Om de vier jaar worden alle verbonden partijen integraal geëvalueerd op basis van onderstaande vragen:

- a) *Is de gemeentelijke participatie in de verbonden partij nog steeds van meerwaarde voor het behalen van de gemeentelijke (beleids)doelstellingen?*
- b) *Is gemeentelijke participatie in de verbonden partij nog steeds van meerwaarde op het resultaat mede in relatie tot de (financiële) risico's?*
- c) *Is de huidige samenwerkingsvorm nog steeds de meest geschikte vorm?*
- d) *Bij Publiek Private Samenwerkingen: zijn de doelstellingen van de verschillende partijen nog wel in lijn met elkaar?*
Beoordeel daarnaast ook integraal:
- e) *Welke andere samenwerkingsverbanden/verbonden partijen zijn er binnen het programma? Is samenvoegen van samenwerkingsverbanden/verbonden partijen een optie?*
- f) *Beoordeel de verbonden partij op basis van vraag a t/m e. Welke maatregelen zijn nodig om tot betere (beleids)resultaten dan wel vermindering van de risico's te komen?*

BIJLAGE I Beslisboom

De beslisboom is een hulpmiddel om te bepalen hoe een taak/doel het beste kan worden uitgevoerd. In de beslisboom worden de volgende vragen beantwoord:

1. Kan de publieke taak het beste door de gemeente zelf worden uitgevoerd?
2. Is sturing op hoofdlijn mogelijk via algemene of lokale wet- en regelgeving?
3. Kan de gemeente het publieke belang als opdrachtgever voldoende behartigen?
4. Kan de gemeente het publieke belang als subsidiegever voldoende behartigen?
5. Kan de gemeente het publieke belang beter (meerwaarde) behartigen door middel van een samenwerkingsverband?

Als de uitkomst van bovenstaande is dat samenwerking een goede manier is om de taak uit te voeren of een doel te bereiken, wordt vervolgens gekeken wat nodig is om dit te gaan bereiken dan wel deze samenwerking tot stand te brengen. De uitkomst van hiervan hoeft niet altijd het voornemen tot het oprichten van een verbonden partij te zijn, dit kan ook een lichtere samenwerkingsvorm zijn, het verstrekken van een subsidie of inkopen van een dienst.

BIJLAGE II Startvoorwaarden

Deze startvoorwaarden geven richting aan de deelname aan een verbonden partij. Onderstaande startvoorwaarden betreffen (a) zaken waar van tevoren goed over moet worden nagedacht, en (b) zaken waar van tevoren afspraken over moeten worden gemaakt met de andere partij(en). Naast onderstaande startvoorwaarden kunnen, situatie afhankelijk, nog andere onderwerpen worden toegelicht in het raadsvoorstel.

Motiveer en licht toe

- a) Licht de genomen stappen uit de beslisboom (zie Bijlage I) toe.
- b) Zijn er al partijen waar de verbonden partij in kan worden ondergebracht of moet een nieuwe verbonden partij worden opgericht?
- c) Formuleer de gemeenschappelijke doelstellingen SMART: Wat is de doelstelling? Wat willen we bereiken? Wat gaan we doen?
- d) Welke bevoegdheden heeft de verbonden partij en hoe is dit geregeld (mandaat/delegatie)?
- e) Wat zijn mogelijke risico's? Leg vast:
 - o Wat zijn de risico's? Wat zijn de effecten bij optreden en wat is de kans van optreden? Welke maatregelen worden vastgesteld om de risico's te beheersen?
 - o In hoeverre vertonen de risico's overlap met risico's bij andere verbonden partijen / gemeentelijke projecten? Zijn er gemeenschappelijke beheersmaatregelen op te stellen?
- f) Stel, indien relevant, een praktisch ondernemingsplan op waar o.a. nader in wordt gegaan op eventuele juridische consequenties, bijvoorbeeld arbeidsrechtelijk, aanbestedingsrechtelijk, Wet bescherming persoonsgegevens en de regels rondom staatssteun. Denk ook aan de Wet Markt en overheid en de Archiefwet 1995 (art.4).

Maak afspraken over

- a) *De bestuurlijke vertegenwoordiging:*
Wie komt er in het bestuur (wethouder/burgemeester) en hoe voorkom je de dubbele-petten problematiek (zie hoofdstuk 2)? Maak afspraken over de gezagsverhoudingen en stemverhouding in het bestuur. Heeft het AB bijzondere bevoegdheden? Bijvoorbeeld de mogelijkheid om de directie te ontslaan?

Maak afspraken over de beloningen van bestuurders en directeuren (volg hierbij indien van toepassing de Wet normering topinkomens).

Maak integriteit van bestuurders bespreekbaar. Het is belangrijk dat dit een onderwerp van gesprek moet kunnen zijn. Stel bijvoorbeeld een integriteitovereenkomst op die de bestuurders dienen te tekenen.

Laat in private partijen de afgevaardigde bestuurder een vrijwaringsovereenkomst tekenen zodat bestuurdersaansprakelijkheid is afgedekt.

- b) *De financiële consequenties van deelname aan de verbonden partij:*
Wat is de financiële bijdrage van de gemeente Lelystad aan de verbonden partij en hoe wordt deze bepaald? Is deze jaarlijks verschillend? Wordt deze 1x per jaar of in termijnen uitgekeerd?

Is er al een financiële relatie met de toekomstige verbonden partij (lening, garantstelling, subsidie)? Moeten deze financiële relaties worden heroverwogen nu er een verbonden partij wordt opgericht?

Wat te doen met overschotten en tekorten? Als de verbonden partij tekort komt, vult gemeente Lelystad het tekort aan? Bij overschot, vloeit het voordeel terug naar de gemeente Lelystad? Of mag de verbonden partij winst maken en een reserve opbouwen? In hoeverre reikt het financieel mandaat van de directie van de verbonden partij?

Wat zijn de fiscale consequenties van deelname aan de verbonden partij voor de gemeente? O.a. hoe ver staat het met invoering van de VPB belasting?

Stel een (meerjaren)begroting op voor de eerste 4 jaren en een openingsbalans.

c) *Social return*

d) *De informatie- en evaluatiecyclus:*

Op welke doelstellingen en subdoelstellingen wil de gemeente Lelystad tussentijds geïnformeerd worden, hoe vaak en wanneer? Welke beïnvloedingsmogelijkheden heeft de gemeente als doelstellingen niet worden gehaald? Hoe vaak wordt het samenwerkingsverband zelf geëvalueerd? Is gemeentelijke participatie nog steeds gewenst?

e) De mogelijkheden tot uittreden. Wanneer en onder welke voorwaarden kan gestopt worden met de samenwerking? Het is belangrijk hier vooraf goede afspraken over te maken, zeker wanneer wij met meerdere partners een verbonden partij oprichten.

Aanvullende voorwaarden voor Publiek Private Samenwerkingen

a) Het doel van de samenwerking met de private partijen is duidelijk bij de start.

b) De contouren en looptijd van het project zijn duidelijk bij de start.

c) Er is een indicatie dat meerwaarde te behalen is door publiek-private samenwerking ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen.

BIJLAGE III Handreiking verbonden partijen

De spelregels rondom verbonden partijen zijn voor de gemeente Lelystad vastgelegd in het kader verbonden partijen. In deze handreiking vindt u achtergrondinformatie en op een aantal onderwerpen uit het kader een nadere uitleg. Deze handreiking is bedoeld voor raadsleden, collegeleden en ambtenaren die te maken hebben met een verbonden partij. Deze handreiking gaat eerst in op het wettelijk kader (H.1) daarna volgt een toelichting op de type verbonden partijen onderverdeeld in publiekrechtelijk verbonden partijen (H.2) en privaatrechtelijke verbonden partijen (H. 3). In de hoofdstukken 4 t/m 7 wordt ingegaan op het oprichten, beheersen, de bestuurlijke vertegenwoordiging en het evalueren van verbonden partijen.

1. Wettelijk kader

Er is een aantal wetten van toepassing op verbonden partijen, deze worden hierna kort toegelicht.

Gemeentewet

In de Gemeentewet (artikel 160 lid 2) wordt onder andere beschreven dat het college slechts besluit tot oprichting van en de deelneming van een privaat samenwerkingsverband zoals een vennootschap of stichting, als hiermee het te dienen openbaar belang goed wordt behartigd. Alvorens hierover een definitief besluit wordt genomen, zal de raad op basis van het ontwerp-besluit in de gelegenheid moet worden gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college brengen (zienswijze). Vervolgens zal het besluit ter goedkeuring aan gedeputeerde staten van de provincie moeten worden aangeboden. De provincie zal de oprichting niet goedkeuren als de oprichting in strijd is met het recht of het algemeen belang. Overigens is er een wetswijziging in de maak waardoor goedkeuring van de provincie niet meer vereist is.

Voor gemeenschappelijke regelingen geldt in geval van toe-, uittreden of wijzigen dat het college dat pas kan doen na toestemming van de gemeenteraden (artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen). Toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijdigheid met het recht of het algemeen belang. Gedeputeerde staten van de provincie worden op basis van artikel 26 van de wet gemeenschappelijke regelingen geïnformeerd over de oprichting, uittreding of wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

In de Gemeentewet (artikel 169 lid 2, artikel 180 lid 2) wordt de actieve informatieplicht van college en de burgemeester naar de raad geregeld. Wanneer activiteiten op afstand worden gezet door middel van een verbonden partij is het belangrijk om afspraken te maken met de verbonden partij om deze actieve informatieplicht te kunnen blijven uitoefenen. Zie ook H.5 beheersen verbonden partijen.

In art. 184 Gemeenteweg is geregeld dat rekenkamers rechtstreeks inlichtingen kunnen inwinnen respectievelijk onderzoek kunnen doen naar verbonden partijen waarbij de gemeente een meerderheidsbelang heeft. In voorkomende gevallen dat de rekenkamer onderzoek wenst te doen bij een verbonden partij waarbij de gemeente een minderheidsbelang heeft zal het college zich inspannen om bij de andere deelnemers draagvlak te creëren voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek.

Burgerlijk wetboek

Wetboek 2 van het burgerlijk wetboek is van toepassing op privaatrechtelijke verbonden partijen.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht wordt beschreven hoe bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan publiekrechtelijke verbonden partijen (bijvoorbeeld delegatie, mandaat volmacht).

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het besluit Begroting en Verantwoording definieert het begrip verbonden partijen en geeft aan welke rapportage vereisten gelden voor verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Op basis van verschillende wetgeving (o.a. Art. 186 Gemeentewet) is bepaald dat gemeenschappelijke regelingen met een gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam óók in de begroting en jaarrekening moeten voldoen aan de regelgeving Besluit Begroting en Verantwoording.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

De wet gemeenschappelijke regelingen geeft kaders voor publiekrechtelijke verbonden partijen. Voor de gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam wordt in artikel 35, lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen geregeld dat de raden van de deelnemende gemeenten bij het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kunnen brengen. In het algemeen bestuur wordt kennis genomen van de ingezonden zienswijzen en wordt de begroting (evt. gewijzigd) vastgesteld.

Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO)

In de Wet Financiering Decentrale Overheden is beschreven dat in het geval van privaatrechtelijke verbonden partijen waarbij aandelenkapitaal wordt verstrekt, de oprichting van deze organisatie niet primair als doel mag hebben een goed rendement te behalen.

Code-Tabaksblad

De Code –Tabaksblad bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij een vennootschap betrokken personen en partijen tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. Zie hiervoor ook <http://www.commissiecorporategovernance.nl/>.

Wet Normering Topinkomens

Per 1 januari 2013 is de Wet Normering Topinkomens (WNT) ingevoerd. Deze wet stelt een maximum voor het salaris van bestuurders en hoogste topfunctionarissen in de (semi)publieke sector van 130% van het ministersalaris. In de aangenomen wetswijziging van december 2014 is het maximum salaris verder verlaagd naar 100% van het ministersalaris.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid heeft ten doel om ondernemers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van overheden die zich als ondernemer gedragen, het gaat om een gelijk speelveld. Er is sprake van een economische activiteit als een overheidsorganisatie zelf of via een overheidsbedrijf in concurrentie met andere ondernemingen goederen of diensten aanbiedt op een markt. Een overheidsbedrijf is een bedrijf waarin de overheid een beleidsbepalende invloed heeft: bijvoorbeeld de meerderheid van stemrechten of de bevoegdheid om meer dan de helft van de leden van het bestuur of toezichthoudend orgaan te benoemen. Een verbonden partij kan dus ook een overheidsbedrijf zijn en moet in dit kader voldoen aan vier gedragsregels:

1. Integrale kostendoorberekening in tarieven
2. Bevoordelingverbod van eigen overheidsbedrijven t.o.v. concurrerende ondernemers
3. Gegevens verkregen uit publieke taken mogen door overheden niet gebruikt worden voor economische activiteiten tenzij anderen ook over deze gegevens mogen beschikken
4. Functiescheiding van personen die economische activiteiten verrichten t.o.v. personen die bestuurlijke bevoegdheid (bijv. toetsing, handhaving) uitoefenen.

Er zijn een aantal uitzonderingen op deze wet. Ook is het mogelijk dat de raad een economische activiteit tot een Dienst Algemeen Economisch Belang verklaart. Bij het toetreden tot of oprichten van een verbonden partij moet aan deze wet worden getoetst.

Archiefwet 1995

Overheidsorganisaties moeten voldoen aan een aantal wettelijke verplichtingen ten aanzien van hun archiefvorming en -beheer. Ook digitale informatie valt onder de werking van deze regels.

De Wet Openbaarheid van Bestuur, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Archiefwet 1995 schrijven voor hoe de overheid moet omgaan met gegevens die door haar zijn opgemaakt en ontvangen. De Archiefwet 1995 is van toepassing op overheidsorganen. Deze wet verstaat onder een overheidsorgaan:

- een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld,
- een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.

In grote lijnen sluit de werkingssfeer van Archiefwet 1995 aan bij die van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4 van de Archiefwet 1995 staan bepalingen opgenomen over de archiefplicht voor verbonden partijen.

2. Publiekrechtelijke verbonden partijen

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd openbaar bestuur. Binnen de Wgr bestaan vijf mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Onderstaand volgt een toelichting op de 5 mogelijkheden van meest uitgebreide naar meest lichte variant.

Het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Van alle samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus.

Een openbaar lichaam heeft verplicht een Algemeen Bestuur (AB), een voorzitter en een Dagelijks Bestuur (DB). Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als collegetaken. Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm vanwege de verplichte organen, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid.

In de praktijk wordt deze variant vaak gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politiek gevoelige taken en bij uitvoerende taken. Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam. Raadsleden kunnen alleen zitting nemen in het bestuur als de Gemeenschappelijke Regeling (GR) wordt aangegaan door de (samenwerkende) gemeenteraden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe publiekrechtelijke rechtsvorm die in de gewijzigde Wgr staat beschreven. Nieuw aan deze rechtsvorm is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geleed bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. Daarmee kan een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen, nu deze qua sturing en verantwoording suboptimaal zijn. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. De regering is verder van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen

een Dagelijks Bestuur, zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan minder vaak voor.

Centrumgemeente

De constructie van de centrumgemeente is eveneens gebaseerd op de Wgr. De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. In deze regeling mandateert dus het ene gemeentebestuur aan het andere. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet. Gemeenten dienen zich te beraden op de wijze waarop zij regie/sturing kunnen houden op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden (het vraagstuk van de regiegemeente). Bij het mandateren van taken kan de mandaterende gemeente een besluit opnieuw nemen als de gemeente het er niet mee eens is. Ook kan het mandaat worden ingetrokken.

Regeling zonder meer

De 'Regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wgr. Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan of de Centrumgemeente. De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de regeling/overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiek-/privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter. In nogal wat convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken worden artikelen opgenomen over de regeling van geschillen (vaak een procedure) en de rechtsgevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Regelmatig wordt een bepaling opgenomen dat geen rechtsgevolgen verbonden worden aan het in gebreke blijven van één van de deelnemende partijen. Nakoming van de afspraken is dan niet juridisch afdwingbaar.

In onderstaande tabel worden de 5 varianten samengevat, in de kolommen de vormen weergegeven in zwaarte aflopend.

	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoerings organisatie	Gemeenschappelijk orgaan	Centrum gemeente	Regeling zonder meer
Oprichting nieuwe organisatie	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Rechtspersoonlijkheid	Ja	Ja	Beperkt	Nvt	Nvt
Overheveling personeel	Kan	Ja	Nee	Kan	Nee
Ambtenarenstatus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestuur	AB en DB en Voorzitter	DB	DB	BenW mandaat	Bestuurlijke overeenkomst
Delegatie van taken	Regelgevend en uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Nee
Mandaatverlening	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Uitgebreidheid	Uitgebreid	Uitgebreid	Beperkt, licht	Beperkt	Meest lichte vorm

Bron Handreiking Gemeentelijke samenwerking juridische functie, VNG, VJK

3. Privaatrechtelijke verbonden partijen

Wanneer de keuze valt op een privaatrechtelijke samenwerking zijn er vele mogelijkheden tot samenwerking en soms zelfs een combinatie daarvan.

Deelnemingen (BV/NV)

Bij het aangaan van een deelneming wordt ervoor gekozen met behulp van het privaatrecht en daarmee dus niet via de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente de vastgestelde beleidsdoelen te realiseren. Het is een participatie met risicodragend vermogen waarbij gelden en bevoegdheden aan de vennootschap worden overgedragen. De gemeente treedt als aandeelhouder als actor op binnen het privaatrecht. De gemeente is daarmee voor het recht (grotendeels) gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen. Aan een deelneming zijn risico's verbonden:

- Beleidsmatig: overdracht van uitvoeringsbevoegdheden en verlies aan beleidsruimte
- Financieel: verlies van risicodragend vermogen bij faillissement, waardevermindering van de BV/NV of noodzakelijk geachte extra kapitaalstortingen
- Imagoschade voor de gemeente en haar bestuurders bij uitvoeringsproblemen zonder het hebben van directe invloed op daadwerkelijke uitvoering.

Een overweging om een deelneming aan te gaan kan zijn dat het behartigen van het publieke belang met behulp van wet- en regelgeving niet goed kan worden uitgevoerd. Daarnaast kan externe verzelfstandiging met als doel privatisering een motief zijn. Als het initiëren van activiteiten in nauwe samenwerking met andere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen die zonder deelneming niet of moeilijk van de grond komen kan het participeren in een deelneming ook een optie zijn.

Commanditaire vennootschap (CV)

De commanditaire vennootschap (CV) is geen rechtspersoon en zal vanwege het karakter enkel in combinatie met B.V.'s of N.V.'s gebruikt worden, zoals bij Omala.

Andere privaatrechtelijke verbonden partijen met bestuurlijke vertegenwoordiging

Andere vormen van privaatrechtelijke rechtsvormen die als samenwerkingsvorm voorkomen bij gemeentes zijn stichtingen, verenigingen en coöperaties. Deze samenwerkingsvormen zijn alleen een verbonden partij als tenminste sprake is van een bestuurlijk belang én een financieel belang.

Een stichting heeft een bestuur, maar geen leden. Een stichting kan winst maken maar, dit is geen doel op zich. De winst moet worden besteed aan het doel van de stichting. De bestuurders van een stichting kunnen ook in loondienst zijn van de stichting. Dit komt niet vaak voor. Meestal krijgen de bestuurders alleen een vergoeding voor gemaakte onkosten. Verder bestaat er de mogelijkheid te kiezen voor een zogenaamde two-tier structuur, waarbij er naast een bestuur een Raad van Toezicht wordt benoemd als intern toezichthoudend orgaan.

Een vereniging heeft tenminste twee leden en de hoogste macht ligt bij de ledenvergadering. De leden hebben in principe allemaal één stem op de ledenvergadering. De ledenvergadering benoemt het bestuur. Bij een gemeente zal meestal sprake zijn van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid omdat hier de bestuurdersaansprakelijkheid beperkt is. Dit is bij een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid niet het geval. Dan is de bestuurder met het privé-vermogen aansprakelijk voor de verplichtingen.

Een coöperatie is een speciale vereniging, die overeenkomsten aangaat met en voor haar leden. Een coöperatie behartigt de zakelijke belangen van haar leden voor een bepaalde activiteit. Bij gemeenten ontstaan nu coöperaties waarbij de krachten gebundeld worden op het gebied van bijvoorbeeld parkeren. Een coöperatie wordt opgericht met minimaal één partner. De hoogste zeggenschap ligt bij de Algemene Ledenvergadering. Deze vergadering benoemt het bestuur.

Mixvorm Publiek Private Samenwerking (PPS) met bestuurlijke vertegenwoordiging

PPS is een samenwerkingsverband waarbij gemeente en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat een voordeel voor beide partijen. Voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project. De gemeente creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een verlaging van projectkosten.

Een PPS project moet aan een aantal criteria voldoen:

Gemeente en bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken,

Er is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt,

Het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen,

Beide partijen verwachten dankzij samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde of minder kosten te realiseren,

Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Daarnaast zal de gemeente moeten nagaan of PPS een reële optie aan de hand van de volgende basisvoorwaarden:

- Het moet helder zijn wat het doel is van de samenwerking met de private partijen,
- Op basis van een verkenning vooraf moet er een indicatie zijn dat samenwerking met private partijen toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van andere uitvoeringswijzen,
- Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijke doelstelling van zowel gemeente als private partijen bij het project,
- Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst e/o gedeeld kunnen worden.

De contouren van het project moeten helder zijn, maar niet volledig uitgetekend. Er moet voldoende ruimte blijven voor een efficiënte inbreng van private partijen. Als er geen sprake is van een bestuurlijk belang dan is de PPS géén verbonden partij. In tabel 4 op de volgende bladzijde wordt een overzicht geschetst met de belangrijkste kenmerken van privaatrechtelijke verbonden partijen die bij gemeentes voorkomen. Welke rechtsvorm in welke situatie het beste past is maatwerk.

Privaatrechtelijke verbonden partijen; verschillende rechtsvormen

	BV	NV	CV	Vereniging volledige rechtsbevoegdheid	Vereniging beperkte rechtsbevoegdheid	Coöperatie	Stichting
Oprichting	Notariële akte	Notariële akte	Vormvrij, voorkeur schriftelijk / notarieel contract	Notariële akte	Statuten	Notariële akte	Notariële akte
Bestuur	Directie	Directie	Beherend vennoten	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Bestuur
Andere organen	Aandeelhouders, evt Raad van Commissarissen	Aandeelhouders, evt Raad van Commissarissen	Commanditaire vennoten	Leden	Leden	Ledenraad, evt Raad van Commissarissen	Geen
Aansprakelijkheid	Bestuur <i>bij onbehoorlijk bestuur of bij onterechte uitkering aan aandeelhouders</i>	Bestuur <i>bij onbehoorlijk bestuur</i>	Beherend vennoten privé 100%, commanditair vennoten beperkt	Bestuur <i>bij onbehoorlijk bestuur</i>	Bestuur	Leden WA-geheel, BA-beperkt, UA-niet. Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Bestuur <i>bij onbehoorlijk bestuur</i>
Toezicht	Raad van commissarissen	Raad van commissarissen	nvt	Eventueel Raad van Toezicht	Eventueel Raad van Toezicht	Deelnemende gemeenten	Eventueel Raad van Toezicht
Weinig eigen inkomsten	nee	nee	nee	ja	ja	nee	ja
Met winst oogmerk?	ja	ja	ja	nee	nee	ja	Ja, winst mag alleen ingezet worden tbv doelstelling van de stichting
Wanneer toegepast i/d praktijk	Gebiedsontwikkeling in CV/BV constructie	Bijv. Bank Nederlandse Gemeenten	Gebiedsontwikkeling in CV/BV constructie ; bijv. Omala. CV als losse constructie geen verbonden partij	Maatschappelijk doel	Maatschappelijk doel	Coöperatie ParkeerService Amersfoort	Maatschappelijk doel

4. Oprichten verbonden partij

Initiatieffase

Gemeentelijke taken/doelen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. Het kader verbonden partijen geeft spelregels over deelname aan een verbonden partij. In de initiatieffase wordt nagedacht over de vraag of en de manier waarop een bepaalde taak/doel op afstand kan worden gezet. De beslisboom is een hulpmiddel om te bepalen of het wenselijk is dat een taak/doel op afstand wordt gezet of dat de taak/het doel toch door de gemeente zelf gedaan wordt. Nadat bepaald is dat een taak/doel op afstand moet worden gezet, wordt bepaald welke type samenwerking dan het beste past. Dit wordt in de oriëntatiefase beschreven.

De beslisboom is zoals gezegd een hulpmiddel om te bepalen hoe een taak/doel het beste kan worden uitgevoerd. In de beslisboom worden de volgende vragen beantwoord:

1. Kan de publieke taak het beste door de gemeente zelf worden uitgevoerd?
2. Is sturing op hoofdlijn mogelijk via algemene of lokale wet- en regelgeving?
3. Kan de gemeente het publieke belang als opdrachtgever voldoende behartigen?
4. Kan de gemeente het publieke belang als subsidiegever voldoende behartigen?
5. Kan de gemeente het publieke belang beter (meerwaarde) behartigen door middel van een samenwerkingsverband?

Als de uitkomst van bovenstaande is dat samenwerking een goede manier is om de taak uit te voeren of een doel te bereiken, wordt vervolgens is de oriëntatiefase gekeken wat benodigd is om dit te gaan bereiken dan wel deze samenwerking tot stand te brengen. De uitkomst van de oriëntatiefase hoeft niet altijd een verbonden partij te zijn, dit kan ook een samenwerkingsvorm zijn, het verstrekken van een subsidie of inkopen van een dienst.

Oriëntatiefase

In de oriëntatiefase wordt gekeken wat nodig is om de taak op afstand te zetten. In de oriëntatiefase kunnen de volgende vragen als leidraad worden gehanteerd:

1. Wat is de inhoudelijke opgave; aard van de taak? Is deze taak een wettelijke verplichting of autonoom?
2. Wat zijn de motieven voor samenwerking; wat willen we hiermee bereiken?
3. Op welke schaal kan deze taak/doelstelling het beste worden uitgevoerd?
4. Welke partners zijn nodig? Gedeeld belang, bestaande relaties, (politieke) wil?
5. Zijn er bestaande samenwerkingsverbanden/verbonden partijen waar deze taak/doelstelling in kan worden ondergebracht?

Op basis van bovenstaande wordt gekeken welke samenwerkingsvorm het best past binnen de gemeentelijke kaders.

Wel of geen verbonden partij?

Een samenwerkingsverband hoeft geen verbonden partij te zijn. Inkoopcontracten en subsidieverlening zijn ook vormen van samenwerking. Ook het vastleggen van samenwerking in een samenwerkingsconvenant hoeft nog niet te leiden tot het ontstaan van een verbonden partij. Als er meer geregeld moet worden, bijvoorbeeld op het gebied van mandaten en volmachten, liggen andere vormen van samenwerking meer voor de hand. Zodra de gemeente een bestuurlijk belang én een financieel belang heeft in deze samenwerkingsverbanden is er sprake van een verbonden partij.

Welke vorm van samenwerking heeft de voorkeur?

Uitgangspunt is dat publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen) de voorkeur hebben boven de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Binnen de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen geldt dat eerst naar lichte vormen van samenwerking (bijvoorbeeld regeling zonder meer) wordt gekeken, pas in een later stadium wordt gekeken naar zwaardere vormen van samenwerking (gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam).

Als de publiekrechtelijke samenwerkingsvorm niet past, dan wordt gekeken naar privaatrechtelijke vormen van samenwerking. Dit is maatwerk. In de tabel in het hoofdstuk hiervoor is aangegeven welke juridische vormen in de praktijk het meest worden toegepast in welke situatie.

Besluitvormingsfase

Het oprichten van een verbonden partij gebeurt met één of meerdere partijen. Van belang is vooraf na te denken wat de gemeente met de samenwerking wil bereiken en hoe zij regie wil houden op de taken die de verbonden partij voor de gemeente Lelystad uitvoert. Hier kunnen de verschillende partijen die in de verbonden partij participeren verschillend over denken, maar van belang is dat gemeente Lelystad voordat de gesprekken tot samenwerking starten hierover zelf duidelijkheid heeft.

In de startvoorwaarden die genoemd zijn in de kadernotitie Verbonden Partijen wordt een opsomming gegeven van onderwerpen waar vooraf over nagedacht moet worden, alvorens samen met de andere partijen tot een overeenkomst wordt gekomen. Een goede uitwerking van de startvoorwaarden is van essentieel belang. Zo moet er geïnventariseerd worden welke juridische consequenties de oprichting van een verbonden partij heeft. Is er personeel wat mee overgaat? Wat zijn daarvan de arbeidsrechtelijke gevolgen? Gaat de nieuwe verbonden partij gegevens van de gemeente overnemen, dan moeten er afspraken gemaakt worden in het kader van de wet Bescherming persoonsgegevens. De bij de start gemaakte afspraken kunnen ook later van essentieel belang zijn. Bijvoorbeeld bij de opheffing van een verbonden partij is het van belang dat zij vanaf de start hun archiefbeheer hebben ingericht conform de Archiefwet 1955, zodat deze soepel over kan naar het gemeentelijk archief. En ook het bij de start al goede afspraken maken over de opties tot uittreden of beëindigen van deelname aan een verbonden partij zijn van belang. Geen of geen werkbare afspraken over uittreden kan er toe leiden dat uittreding niet of moeilijk mogelijk is. Anderzijds kunnen te soepele voorwaarden voor uittreding er toe leiden dat de achterblijvende deelnemers aan een verbonden partij met een onwerkbaar situatie komen te zitten. Advisering op de diverse bedrijfsvoeringsonderdelen bij de uitwerking van de startvoorwaarden is daarom van belang. Tot slot wordt de uitwerking van de startvoorwaarden meegenomen in het voorgesteld besluit.

Na besluitvorming wordt de intentie tot samenwerking voor een zienswijze naar de raad gestuurd. Op basis hiervan kan met de samenwerkende partijen gewerkt worden aan een concept samenwerkingsovereenkomst, regeling of statuten. In het geval dat er afgeweken wordt van de uitgangspunten uit de kadernotitie verbonden partijen, moet dit nadrukkelijk in het voorgesteld besluit naar voren komen. De concept samenwerkingsovereenkomst, regeling of statuten wordt vervolgens na besluitvorming in het college voor een zienswijze naar de raad gestuurd (privaatrechtelijke verbonden partijen) of ter goedkeuring (publiekrechtelijke verbonden partijen).

5. Beheersen verbonden partij

Informatievoorziening voor de raad

Verbonden partijen maken integraal onderdeel uit van de programma's en de verantwoording over verbonden partijen is daarom terug te vinden in de programmaverantwoording en programmabegroting.

Daarnaast wordt over verbonden partijen gerapporteerd in de paragraaf verbonden partijen bij de jaarrekening en begroting. Volgens artikel 15 van de BBV bevat de paragraaf tenminste:

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de uitvoering van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen
- de lijst van de verbonden partijen

Per verbonden partij wordt de volgende informatie opgenomen:

- de naam en de vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- de (verwachte) veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
- het (verwachte) eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het (verwachte) resultaat van de verbonden partij.

Aanvullend op bovenstaande geldt voor gemeenschappelijke regelingen dat de gemeenteraad op basis van artikel 35, lid 3 van de Wgr bij ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen een zienswijze kan indienen waarmee de raad sturing kan geven aan de gemeenschappelijke regeling. Deze zienswijze dient vervolgens door het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur aangeboden te worden bij de begroting. Het Algemeen Bestuur stelt dan de begroting vast, afhankelijk van de uitkomst van de stemming wordt de ingediende zienswijzen wel of niet overgenomen.

Risico's verbonden partijen

Bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen bij de begroting of jaarrekening wordt tevens een ambtelijke inventarisatie van de risico's bij verbonden partijen gemaakt. Daarbij wordt vooral gekeken naar de kans dat de gemeente Lelystad een tekort bij een verbonden partij moet aanvullen of dat er mogelijk een verhoging van de gemeentelijke bijdrage volgt. Dit kan blijken uit de financiële kengetallen van een verbonden partij, of op basis van andere informatie vanuit de verbonden partij zelf. Met name het eigen vermogen en het resultaat zeggen iets over de financiële robuustheid van een verbonden partij. Wanneer er bij een verbonden partij sprake is van (aanhoudende) negatieve resultaten in combinatie met een beperkt eigen vermogen bestaat de kans dat zij toekomstige tekorten niet langer zelf kunnen opvangen. Dan zal een beroep gedaan worden op de deelnemende partijen om een extra bijdrage te doen, dan wel het aandeel in het tekort over te maken. Per verbonden partij wordt o.b.v. de financiële cijfers en andere info, bijvoorbeeld ontwikkelingen in de wetgeving, een inschatting gemaakt van de kans dat de gemeente haar bijdrage (substantieel) moet verhogen. Indien die kans als groot wordt ingeschat, wordt er een risico opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

6. Bestuurlijke vertegenwoordiging

Bij een verbonden partij is altijd sprake van een bestuurlijk belang. Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij. Deze invloed kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan een wethouder namens de gemeente plaats nemen in het algemeen bestuur (AB) of dagelijks bestuur (DB) van een verbonden partij of kan de gemeente een stem uitbrengen in de vergadering van aandeelhouders. Of je als gemeente wel of niet kiest voor gemeentelijke vertegenwoordiging hangt van een aantal zaken af.

Afvaardiging collegelid

In principe wordt er een collegelid afgevaardigd in het bestuur van een publiekrechtelijke verbonden partij. Afvaardiging van een ambtenaar is niet wenselijk omdat een ambtenaar in de rol van

gemeentelijke vertegenwoordiger enerzijds een verantwoordelijkheid naar de verbonden partij heeft en anderzijds ondergeschikt is aan het college. Om rolconflict bij ambtenaren te voorkomen is het daarom niet wenselijk om een ambtenaar in het bestuur van een verbonden partij te plaatsen. Daarnaast worden geen raadsleden afgevaardigd in het bestuur van een verbonden partij. Zo wordt de controlerende taak van de raad geborgd.

De gemeente Lelystad is terughoudend in het afvaardigen van meer dan één collegelid in het bestuur van een verbonden partij. Wanneer een collegelid participeert in het bestuur van een publiekrechtelijke verbonden partij, dan vertegenwoordigt hij/zij in deze positie het gehele college. Het is daarom niet nodig meerdere collegeleden af te vaardigen. Wel kunnen tijdens het opstarten van een verbonden partij afspraken worden gemaakt over stemverhoudingen.

Wethouders die een verbonden partij in portefeuille hebben informeren het college actief over ontwikkelingen bij de verbonden partij, zoals bestuurswijzigingen, aanpassing van statuten, risico's, bestuurlijke conflicten, dreigende financiële tegenvallers, problemen in de bedrijfsvoering en politieke risico's. Voorafgaand aan een vergadering van het bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders neemt het college vooraf een standpunt in middels een collegebesluit.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Er zijn verschillende publiekrechtelijke rechtsvormen. Bij de zwaardere publiekrechtelijke vormen van samenwerking is er altijd sprake van gemeentelijk vertegenwoordiging in de verbonden partij middels een AB en/of DB. De gemeente Lelystad vaardigt altijd een bestuurder af voor het AB van een openbaar lichaam. De algemene bestuursleden van het AB hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft. De gemeenteraad heeft ook de bevoegdheid om het door hen aangewezen bestuurslid te ontslaan.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Er zijn veel grote risico's verbonden aan bestuurlijke afvaardiging in een privaatrechtelijke verbonden partij. Daarom is Lelystad terughoudend bij het afvaardigen van een bestuurder in de directie of het bestuur van een privaatrechtelijke verbonden partij. De volgende risico's kunnen een rol spelen:

- Ongewenste belangenverstrengeling of dubbele pettenproblematiek
- Onheldere positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger
- Professionaliteit en aansprakelijkheid

Naast genoemde risico's dient afgewogen te worden of het publieke belang zonder gemeentelijke vertegenwoordiging geborgd kan worden. Misschien is gemeentelijke vertegenwoordiging alleen voor een bepaalde periode relevant. Bijvoorbeeld bij het verzelfstandigen van organisatie-onderdelen kan het wenselijk zijn dat (tijdelijke) grote betrokkenheid van de gemeente wenselijk is. Ook in de startfase van een nieuwe onderneming kan dit een rol spelen.

Afvaardiging in raad van commissarissen of raad van toezicht

In privaatrechtelijke verbonden partijen kan een toezichthoudend orgaan worden aangesteld. Dit orgaan heet een raad van commissarissen bij een NV en/of BV en een raad van toezicht bij een stichting of vereniging. Deze organen hebben meerdere taken, onder andere houden ze toezicht op het bestuur van de verbonden partij. Voor gemeenschappelijke regelingen is de gemeenteraad het toezichthoudende orgaan.

In principe wordt er geen bestuurder afgevaardigd in de raad van commissarissen (commissaris) of raad van toezicht (toezichthouder) van een verbonden partij. Overwegingen hiervoor zijn:

1. Op afstand: Er is niet voor niets gekozen om een bepaalde taak op afstand te zetten en dat impliceert dat je als gemeente niet meer direct betrokken bent bij de uitvoering van de taak.

2. Onafhankelijkheid: Het is voor privaatrechtelijke organisaties wettelijk geregeld dat een commissaris onafhankelijk handelt in het belang van de private organisatie. Hij/zij hoeft geen verantwoording af te leggen aan welke belanghebbende dan ook. Een commissaris hoeft dus ook geen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Echter zal het wel de neiging van de gemeenteraad, pers en burgers zijn om een commissaris wel aan te spreken op de performance van de organisatie.

3. Aansprakelijkheid: Er worden aan privaatrechtelijke organisaties strenge eisen gesteld aan het toezicht op het organisatiebestuur. Commissarissen en bestuurders kunnen zelfs aansprakelijk worden gesteld als de organisatie bijvoorbeeld schulden maakt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de rol van commissaris in beginsel niet voor een bestuurlijke of ambtelijke functionaris is weggelegd. Gebrekkig toezicht is in strijd met de beginselen van goed bestuur en wordt niet geaccepteerd. Toezichthouders van publiekrechtelijke organisaties kunnen niet aansprakelijk worden gesteld. Ondanks dat het de voorkeur heeft geen commissaris of toezichthouder uit eigen kring af te vaardigen bij een verbonden partij, is het wel belangrijk dat de kwaliteit van de raad van commissarissen of raad van toezicht goed is. Het is dus geen bezwaar dat de gemeente gebruik maakt van het recht een commissaris of toezichthouder voor te dragen uit externe kring.

7. Evaluatie

Iedere verbonden partij wordt eens in de vier jaar geëvalueerd. Tijdens deze evaluatie worden vragen gesteld over: het behalen van de doelstellingen, over de financiële en juridische stand van zaken, ook wordt er met een integrale blik gekeken naar de verbonden partij.

Niet alleen de gemeente streeft een bepaald doel na door middel van de verbonden partij, de andere partijen, en ook de verbonden partij zelf, streven allen ook een bepaald doel na. Deze doelen kunnen afwijken van het doel dat de gemeente voor ogen heeft. Het is belangrijk dat binnen dit spanningsveld, het gemeentelijke doel in voldoende mate wordt gerealiseerd.

Er zijn verschillende financiële en juridische risico's waar de gemeente mee te maken heeft door aan een verbonden partij deel te nemen. Financiële en juridische risico's lopen hierbij vaak in elkaar over. Tijdens deze evaluatie wordt nagegaan hoe de ontwikkeling van de kosten is verlopen de afgelopen jaren. Is het bedrag dat Lelystad jaarlijks bijdraagt veranderd? Hebben we vaak extra geld moeten bijdragen om de begroting sluitend te krijgen? En hoe groot is het financiële risico dat we lopen door deel te nemen aan de verbonden partij? Denk hierbij ook aan leningen en/of garantstellingen die uitstaan bij de verbonden partij.

Tijdens iedere afzonderlijke evaluatie wordt ook aandacht gegeven aan het integrale beeld van de gemeente ten opzichte van haar verbonden partijen. Welke andere samenwerkingsverbanden en/of verbonden partijen zijn er binnen hetzelfde programma? Moeten alle samenwerkingsverbanden blijven bestaan? Kunnen verschillende samenwerkingsverbanden ook worden samengevoegd?

Na de integrale evaluatie volgt een nieuwe vierjarige beheer- en control cyclus.

De evaluatie kan ertoe leiden dat Lelystad graag op een aantal punten aanpassingen wil doorvoeren in de verbonden partij. Bijvoorbeeld in de verrekensystematiek, het takenpakket of de bestuurlijke verhoudingen. Wij zitten vaak met meerdere partners in een verbonden partij. Wijzigingen kunnen dus niet zomaar worden doorgevoerd. In de heroriëntatie vormt Lelystad standpunten over welke wijzigingen zij graag zou willen doorvoeren.

Als op enig moment overwogen wordt om uit een verbonden partij te stappen of over te gaan tot ontbinding van een verbonden partij moet goed worden nagedacht over de voor- en nadelen van uitstappen voor de gemeente. Vaak zijn de afspraken over uittreden erg streng of niet reëel. Zo kan het voorkomen dat uitstappen veel geld gaat kosten. Het is daarom belangrijk om al tijdens de oprichting van een verbonden partij het te hebben over voorwaarden tot uittreding (startvoorwaarden).

Op moment dat het besluit genomen wordt om een verbonden partij op te heffen moet er het nodige in gang gezet worden, denk daarbij aan wijzigingen in de inschrijving Kamer van Koophandel, opmaken van de slotjaarrekening en verantwoording, stopzetten of overnemen van contracten, vereffening van het vermogen, overheveling archief naar gemeente, etc. Het is daarom van belang in een vroeg stadium een werkgroep te starten bestaande uit de vanuit de vakafdeling(en) betrokken ambtenaren en een vertegenwoordiging uit de ondersteunende afdelingen om de afwikkeling in goede banen te leiden.