



In verbinding met verbonden partijen

Beleid en Strategie

november 2015

Inhoudsopgave	Bladzijde
Inleiding	3
Deel A. Beleidskader verbonden partijen	4
1. Algemeen	5
2. Begripsomschrijving	7
3. Wettelijk kader	11
4. Het toetsingskader	12
5. De middelenbijdrage	17
6. De risico's	19
Deel A. Grip op verbonden partijen	23
1. Aanleiding/ probleemstelling	24
2. Doelen/ beoogd resultaat	25
3. Het theoretisch model	26
4. De huidige praktijk	27
5. Verbeteraanpak	31
Bijlagen	
1. Format bijlage verbonden partijen begroting en jaarverslag	34
2. Verantwoordelijkheidsverdeling	35
3. Versterken 6 schakels ter optimalisering sturing op verbonden partijen	36

Inleiding

Het thema ‘verbonden partijen’ staat al enige tijd prominent op de politieke agenda.

Nu de middelen geruime tijd onder druk staan en samenwerking c.q. het op afstand zetten van taken in toenemende mate als een middel wordt gezien om schaalvoordelen te behalen, is de vraag hoe we als individuele gemeente maximale invloed kunnen blijven uitoefenen op de beleidsmatige en financiële kaders van verbonden partijen steeds manifester geworden.

De wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) per 1 januari 2015 sluit aan op genoemd vraagstuk en heeft de aandacht voor dit onderwerp versterkt. Deze wetswijziging heeft in hoofdzaak tot doel om de invloed van de gemeenteraad op de (openbare) lichamen, die door de Gemeenschappelijke Regelingen zijn opgericht, te versterken. De bestaande gemeenschappelijke regelingen zijn inmiddels in overeenstemming gebracht met de gewijzigde WGR.

De raad heeft aangegeven, dat men naast een algemeen beleidskader nadrukkelijk behoefte heeft aan een sturingskader om de grip op verbonden partijen te versterken. Vandaar dat in de auditcommissie is afgesproken om een geïntegreerde nota verbonden partijen op te stellen, waarin theorie en praktijk met elkaar worden verbonden.

Deel A van de nota, het algemeen deel, beschrijft het (theoretisch) beleidskader rond de op afstand gezette taken en valt uiteen in een kader ten behoeve van de fase van totstandkoming en een kader ten behoeve van de fase van instandhouding.

De kaders in de aanloopfase zijn vooral gericht op de onderbouwing van een besluit tot deelname en de borging van de noodzakelijke afspraken (maatregelen t.b.v. sturing en beheersing). Het toetsingskader voor de fase van instandhouding vormt het raamwerk aan de hand waarvan periodiek de kwaliteit van de besturing en beheersing van de bestaande verbonden partijen beoordeeld kan worden.

Deel B, het praktijkdeel, geeft antwoord op de vraag hoe we, met inachtneming van de geldende regelgeving en de huidige uitvoeringspraktijk, de gemeentelijke sturing en controle op verbonden partijen kunnen versterken en daarmee overgedragen budgetten beter kunnen beheersen en risico's kunnen beperken. Dit onderdeel biedt een instrumentarium c.q. handelingsrepertoire, waaruit we naar gelang de situatie zowel ambtelijk als bestuurlijk kunnen putten om onze rol van opdrachtgever en eigenaar beter te vervullen.

Echter, ook bij een optimale rolvervulling is de zeggenschap/ doorzettingsmacht van onze gemeente gelet op het democratisch besluitvormingsproces binnen gemeenschappelijke regelingen en het aantal participanten/ mede-eigenaren betrekkelijk gering. Omdat taken op afstand staan verwatert nu eenmaal de directe bestuurlijke invloed.

Vandaar dat na de zomer van 2015 op initiatief van Brunssum in Parkstadverband het overleg is opgestart om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Dit traject heeft tot doel om de verbinding met onze verbonden partijen te versterken en de sturing en beheersing van de hiermee verband houdende beleidsambities, middelen en risico's gezamenlijk vorm en inhoud te gaan geven.

In paragraaf 5 van deel B zijn de contouren van een mogelijk verbetertraject beschreven. Omdat de regionale aanpak zich nog in de voorbereidende fase bevindt, is het op dit moment nog onduidelijk of alle 8 gemeenten uiteindelijk gaan deelnemen en hoe de aanpak daadwerkelijk wordt vormgegeven.

DEEL A BELEIDSKADER VERBONDEN PARTIJEN

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Gemeenten voeren veel taken uit via zogeheten verbonden partijen. Dat zijn partijen die gemeentelijke taken in opdracht van de gemeente uitvoeren. Het gaat om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden. Een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profit organisaties of private partijen.

Het is voor de gemeente belangrijk om inzicht te hebben en te houden in de realisatie van doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, bestuursverantwoordelijkheden en bevoegdheden van die verbonden partij. We hebben het immers over besteding van publieke middelen.

1.2. Definitie verbonden partij

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie:

“Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft”.

Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat of het is het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Een bestuurlijk belang is zeggenschap, in de vorm van vertegenwoordiging in het bestuur c.q. middels stemrecht.

1.3. Geen standaard beheersingskader maar een gereedschapskist voor maatwerk

Indien we spreken over een beleidskader verbonden partijen, dan wekken we wellicht de indruk dat alle in deze nota opgenomen kaders moeten worden toegepast bij alle verbonden partijen van de gemeente. Willen we kunnen spreken van een door de gemeente beheerste verbonden partij. Dat is echter een te eenvoudige voorstelling van zaken. De diversiteit aan rechtspersonen, taken en financiële bijdragen aan verbonden partijen maakt het formuleren van een uniform toetsingskader dat geldt voor iedere verbonden partij onmogelijk. De in deze nota opgenomen kaders vormen dan ook vooral een gereedschapskist van beheersingsmaatregelen aan de hand waarvan de gemeente haar sturings- en beheersingsrelatie met de verbonden partij kan vormgeven.

Naarmate er minder maatregelen geëffectueerd zijn, zal de sturings- en beheersingsrelatie met die verbonden partij minder stevig zijn. Of dat dan ook betekent dat sprake is van een groter risico dient in breder verband te worden beschouwd. Ook de feitelijke taak die de verbonden partij uitvoert, het maatschappelijke belang van die taak en de gemeentelijke financiële bijdrage en financiële risico's van die verbonden partij zijn van invloed op het risicoprofiel van de verbonden partij.

1.4. Wettelijke grondslag

In overeenstemming met artikel 212 van de Gemeentewet heeft de raad de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer vast laten leggen in de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de financiële organisatie van de gemeente Brunssum. In de aangepaste verordening, die momenteel in voorbereiding is, is in artikel 21 vastgelegd, dat het college bij de begroting en de jaarstukken in de paragraaf verbonden partijen de verplichte onderdelen, genoemd in artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten opneemt.

• Artikel 15 BBV

- 1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
 - a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - c. de lijst van verbonden partijen.
- 2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. de naam en de vestigingsplaats;
 - b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;

- c. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

1.5. Democratische legitimatie door de raad

Een moeilijk thema in de sturing en de beheersing van de verbonden partijen is de rolverdeling tussen het bestuur van een verbonden partij en de relatie met de colleges van B en W en de raden.

De gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een openbaar lichaam waren tot 1 januari 2016 nog monistisch van aard. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen is pas onlangs gedualiseerd, waarmee de invloed van de raad op de lichamen, die door de gemeenschappelijke regelingen zijn opgericht, is versterkt.

Er is sprake van verlengd lokaal bestuur, d.w.z. dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen. Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur blijkt onder meer uit de bestuurlijke vormgeving van het openbaar bestuur: de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur zijn geen leden die zonder last of ruggenspraak tot besluitvorming komen. Zij zijn in de visie van de wetgever primair vertegenwoordiger van hun gemeente. De verantwoording dient in twee richtingen te worden afgelegd:

- enerzijds is sprake van een “interne” verantwoordings- en informatierelatie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur;
- anderzijds van een „externe” verantwoordings- en informatierelatie tussen het bestuur van het openbare lichaam en de deelnemende gemeentebesturen.

Om de rollen goed te kunnen wegzetten zijn er bepalingen in de gewijzigde WGR opgenomen, waardoor leden van het dagelijks bestuur binnen het algemeen bestuur geen meerderheid kunnen vormen. Hierdoor zou namelijk de verantwoordingsystematiek worden ontkracht.

1.7. Opbouw van deel A van deze nota

Het doel van dit onderdeel is duidelijkheid te verschaffen over de volgende vraagstukken (dit zijn de zgn. 4 W-vragen):

- Wat willen we bereiken?;
- Wat gaan we er voor doen?;
- Wat mag het kosten?;
- Wat zijn de risico's?

In hoofdstuk 1 hebben we kort de context van verbonden partijen geschetst. In hoofdstuk 2 wordt een uitleg gegeven over wat verbonden partijen nu precies zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft zowel het theoretisch als het wettelijk kader, dat de basis vormt voor het toetsingskader verbonden partijen. In hoofdstuk 4 geven we het toetsingskader zelf weer en de wijze waarop we dit kader willen toepassen. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de hoeveelheid middelen die wij ter beschikking stellen aan de verbonden partijen. In hoofdstuk 6 geven we een toelichting op de aard van de risico's per soort verbonden partij en de criteria voor een verhoogd financieel risico.

2. Begripsomschrijving

2.1. Inleiding

Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1 is een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. In dit hoofdstuk worden deze beide belangen, de verschillende soorten verbonden partijen en de rol die de gemeente kan vervullen in de aansturing van die partijen nader uitgewerkt.

2.2. Het financiële en bestuurlijke belang

De risico's in een verbonden partij komen rechtstreeks voort uit het financiële en bestuurlijke belang dat een gemeente heeft in een verbonden partij.

Financieel belang

Er is sprake van een direct financieel belang indien er aansprakelijkheid is bij niet nakoming van verplichtingen of als er geen verhaal is bij faillissement. Bij leningen is dus formeel geen sprake van een verbonden partij: de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is formeel geen sprake van een verbonden partij: het gaat om overdrachten (subsidiës).

Bestuurlijk belang

Er is sprake van een bestuurlijk belang als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht - de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen - is er strikt genomen géén sprake van een verbonden partij. Gemeenten maken vaak van zo'n recht gebruik om ervoor te zorgen dat er kwalitatief goede bestuurders in het bestuur van de partij terechtkomen. Ook de stichting waarin een wethouder of raadslid op persoonlijke titel als bestuurder plaatsneemt - en dus niet de gemeente vertegenwoordigt - is in formele zin dus geen verbonden partij.

2.3. Soorten verbonden partijen

Verbonden partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publiekrechtelijke - en privaatrechtelijke verbonden partijen. Omdat samenwerking in de vorm van een publiekrechtelijke verbonden partij de voorkeur heeft van de wetgever lichten we eerst de varianten van de publiekrechtelijke verbonden partij toe.

A. Publiekrechtelijke verbonden partijen

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het om gemeenschappelijke regelingen. Naast de gemeenschappelijke regelingen die gemeenten op eigen initiatief opstellen, zijn er ook door de wetgever aangewezen terreinen die een verplichting tot samenwerking opleggen, bijvoorbeeld de Veiligheidsregio ZL.

De democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen ligt bij de raden van de deelnemende gemeenten. Zij keuren de regeling goed en zij controleren via hun colleges of de regelingen voldoende bijdragen aan de gemeentelijke doelen. Dit betekent dat het zwaartepunt van de aansturing van en controle op de gemeenschappelijke regelingen niet binnen de regeling ligt (tussen DB en AB), maar in de relatie tussen de regelingen en de raden van de deelnemende gemeenten.

De bevoegdheid tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling ligt op basis van art 1 lid 1 van de Wet Gemeenschappelijke regelingen bij het college van burgemeester en wethouders, de raad of de burgemeester, afhankelijk van het soort bevoegdheden, dat wordt overgedragen. In Brunssum zijn met name collegetaken overgedragen en daartoe is het college van B en W dus bevoegd. Wel dient conform artikel 1, lid 2 WGR toestemming te worden verkregen van de gemeenteraad, waarbij het onthouden van die toestemming door de gemeenteraad slechts mogelijk is indien het besluit strijdig is met het recht of het algemeen belang.

Op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn vier vormen van samenwerking mogelijk:

Openbaar lichaam (art. 8, lid 1):

De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de 'zwaarste' vorm. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en functioneert in feite op dezelfde manier als een gemeente of provincie, behalve dat er geen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging is.

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter.

De leden van het algemeen bestuur worden gekozen door en uit de deelnemende gemeenteraden en de deelnemende colleges, afhankelijk van het soort bevoegdheden, dat wordt overgedragen. Op welke wijze dit gebeurt wordt net als het aantal leden dat deel uit maakt van het Algemeen bestuur vastgelegd in de regeling zelf. De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) bevat een aantal bepalingen over de samenstelling van die organen, hun onderlinge verhouding en de verhouding tot de raden der deelnemers. Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de deelnemende gemeenten. Bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is sprake van een delegatie van de bevoegdheden van de Raad of het College aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Gemeenschappelijk orgaan (art. 8, lid 2):

In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld. Deze vorm van gemeenschappelijke regeling heeft geen rechtspersoonlijkheid. Het gemeenschappelijk orgaan heeft wel een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, maar heeft geen ambtenaren in dienst. De ambtelijke ondersteuning komt van de deelnemende gemeenten. De inkomsten van het gemeenschappelijk orgaan bestaan uitsluitend uit bijdragen van de deelnemende gemeenten. Er wordt afgesproken wie van de deelnemers namens de regeling naar buiten treedt. Die deelnemer beheert de gelden van de regeling. De deelnemers kunnen wel bevoegdheden overdragen, maar minder dan bij een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijk orgaan kan geen algemeen verbindende voorschriften geven en ook in het geheel geen belastingen heffen. Wel kan bijvoorbeeld de beschikkingsbevoegdheid worden overgedragen aan een gemeenschappelijk orgaan.

Bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8, lid 3)

In de nieuwe WGR is de bedrijfsvoeringsorganisatie ingevoerd. Deze organisatie is een rechtspersoon maar kent geen bestuur bestaande uit Algemeen en Dagelijks Bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie is geschikt om "pur sang" uitvoeringstaken te behartigen, zoals afvalinzameling en groenvoorziening en aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering, zoals personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting. Deze taken vragen naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle. De invloed op deze rechtspersoon gebeurt door middel van de vaststelling van de begroting en rekening.

In principe dient er geen beleidsbepaling plaats te vinden binnen een dergelijke entiteit. Aan de bedrijfsvoeringsorganisatie kan een bepaalde keuzevrijheid in de efficiënte en effectieve uitvoering worden gegeven, maar er mogen geen beleidsmatige keuzes gemaakt worden.

Centrumgemeenteconstructie (art 8, lid 4)

In deze situatie treedt een bestuursorgaan of ambtenaar van een van de deelnemers op namens een andere deelnemer, op basis van een mandaatverhouding. Op die manier kan de expertise, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde taak, bij één gemeente geconcentreerd worden die dan in de praktijk optreedt namens de andere deelnemers. Die dragen dus geen bevoegdheden over, maar behouden een eigen verantwoordelijkheid voor de genomen beslissingen. Het ligt voor de hand dat deze constructie wordt gekozen als sprake is van een grote mate van uniformiteit in de taakuitvoering, waarbij algemene instructies voor de wijze van uitvoeren van de betreffende taak volstaan.

Lichte regeling (art. 1, lid 1) / publiekrechtelijk convenant

Deze variant wordt in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet afzonderlijk genoemd. Deze wordt daarom geacht te zijn gebaseerd op artikel 1 van de Wgr. In feite gaat het hier om een publiekrechtelijk convenant. Het verschil met een privaatrechtelijk convenant is met name ook de wijze van geschilbeslechting die in dit geval natuurlijk via het publiekrecht loopt.

In Brunssum kennen we alleen openbare lichamen en de centrumgemeenteconstructie.

B. Privaatrechtelijke verbonden partijen

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het vooral om vennootschappen, stichtingen en soms verenigingen. Het college heeft op grond van artikel 160 van de Gemeentewet de bevoegdheid tot het deelnemen in een vennootschap mits die deelname dient ter behartiging van het openbaar belang. De raad wordt alvorens het besluit wordt genomen in de gelegenheid gesteld haar wensen en bedenkingen over het ontwerp besluit ter kennis van het college te brengen.

Vennootschap

Naamloze vennootschappen zijn organisaties met een in overdraagbare (= verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Besloten vennootschappen zijn organisaties met een in niet overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Gemeenten maken vaak gebruik van vennootschappen bij onder meer stedelijke ontwikkeling, nutsvoorzieningen, havenactiviteiten, cultuur en economie/ werkgelegenheid.

Wat de rollen en taken van bestuurders, aandeelhouders en een eventuele raad van commissarissen zijn, en hoe deze zich tot elkaar verhouden, wordt in belangrijke mate geregeld in de statuten van de vennootschap. Het Burgerlijk Wetboek regelt een aantal algemene zaken. De commissaris en bestuurder zijn er voor de vennootschap, niet voor de gemeente. De commissaris heeft zich als toezichthouder primair te richten op het belang van de vennootschap. Hetzelfde geldt voor de bestuurder van een vennootschap: hij moet te allen tijde het belang van de vennootschap laten prevaleren boven andere belangen, bijvoorbeeld die van de gemeente. Als de vennootschap failliet gaat dan kan het bestuur ook privé aansprakelijk worden gesteld. Vanuit het perspectief van de vennootschap is dit natuurlijk niet meer dan redelijk en logisch. Maar voor de wethouder of het raadslid dat namens de gemeente in het bestuur of de raad van commissarissen van de vennootschap zit, kan er een dubbele-petten probleem ontstaan. Als bestuurder dient hij de belangen van de vennootschap voorop te stellen boven het belang van de gemeente die hij vertegenwoordigt als opdrachtgever/klant.

De aandeelhouders zijn de feitelijke eigenaren van de vennootschap. Sinds oktober 2004 hebben de aandeelhouders aanzienlijk meer te vertellen bij vennootschappen dan daarvoor. Zo stelt de algemene vergadering van aandeelhouders de jaarrekening vast, en hebben de aandeelhouders een agenderingsrecht voor de algemene vergadering van aandeelhouders. Als er een raad van commissarissen is, dan heeft de algemene vergadering van aandeelhouders het recht deze als geheel te ontslaan. De sturingsmogelijkheden van de aandeelhouders zijn dus iets uitgebreid, maar - naar de aard van de rechtsvorm - beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld een eigen gemeentelijke dienst. Ook als de gemeente 100% van de aandelen van een vennootschap bezit, dan nog heeft het bestuur van die vennootschap vérgaande eigen bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid.

Op grond van artikel 171 van de Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in de vergadering van aandeelhouders. De burgemeester kan deze bevoegdheid echter opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon, die deze volgens de overeenkomstig door de burgemeester te geven instructies uitoefent.

Sturingsrelatie tussen vennootschap en gemeente.

In het ideale geval heeft de gemeente géén raadsleden of collegeleden in het bestuur van de vennootschap (i.v.m. het dubbele petten probleem). De gemeente is slechts aandeelhouder, en benoemt mede de commissarissen; dit zijn integere, onafhankelijke, materiedeskundigen.

Voorts regelt de gemeente in de statuten goed:

- het doel van de vennootschap;
- de rechten/beïnvloedingsmogelijkheden van de aandeelhouders.

Dat laatste geeft als gemeente enige ingang om tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders de belangen als klant/opdrachtgever te behartigen. Omdat de invloed van de aandeelhouders beperkt is en hun rol ook eigenlijk een andere is dan die van klant/ opdrachtgever - nl.: eigenaar - valt het aan te bevelen om in de aanloop naar deelname zoveel mogelijk te voorzien in het maken van periodieke afspraken (contracten) over (concrete) doelen/prestaties en kosten; dergelijke afspraken bieden de beste aanknopingspunten om de belangen van de gemeente als klant/opdrachtgever zo goed mogelijk te behartigen. Van belang is voorts dat binnen de gemeente in principe geen bestuurders of raadsleden deelnemen in het bestuur of toezichthoudend orgaan van een vennootschap waarin de gemeente een deelneming heeft. Is dat onvermijdelijk dan dienen de rollen van bestuurder en klant/opdrachtgever te worden gescheiden binnen de gemeente.

Brunssum neemt deel aan de BV IBA en heeft zelfstandig de BV Betere Buren opgericht. Daarnaast kent de GR WOZL een aantal BV-en en de GR RD4 een NV.

Een stichting

Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon die wordt opgericht bij notariële akte en die een bestuur heeft voor de dagelijkse leiding. Een stichting kent een ideëel doel, heeft geen winstoogmerk en kan geen uitkeringen verrichten aan de bestuursleden; enkel het ideële of sociale doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. Bij een stichting ontbreekt van huis uit een controlerend mechanisme: bestuurders worden namelijk niet gecontroleerd door een vereniging van aandeelhouders of een ledenvergadering, tenzij hierover in de statuten iets is geregeld. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat in plaats van een bestuur de stichting wordt bestuurd door een directie en een Raad van Toezicht. Gemeenten maken vaak gebruik van stichtingen op het terrein van het openbaar onderwijs, kunst en cultuur, bibliotheken enz.

In de statuten van een stichting kan verder onder meer worden vastgelegd:

- Een goedkeuringsrecht van statutenwijzigingen door gemeentelijke meerderheid;
- Een regeling van het benoemings- en ontslagrecht van de (overheids)bestuurders, leden van de raad van toezicht of de directie;
- Het recht op het sturen van een gemeentelijke waarnemer naar bestuursvergaderingen;
- Het goedkeuringsrecht van de jaarrekening en/of jaarplan, van het aangaan van leningen, of van personeelszaken van de stichting.
- Er zal minimaal een regeling van het benoemings- en ontslagrecht van de (overheids) bestuurders in de statuten van de stichting moeten worden opgenomen.

Sturingsrelatie tussen gemeente en stichting.

Met stichtingen heeft de gemeente vaak een subsidierelatie zonder dat de gemeente formeel een bestuurlijk belang heeft in die stichting. Een gemeentelijk bestuurder die namens de gemeente zitting heeft in het bestuur van de stichting ontbreekt namelijk. Feitelijk is dan geen sprake van een verbonden partij.

Als de gemeente de relatie met de stichting goed heeft vormgegeven, onder meer door de subsidiegelden te verbinden aan voorwaarden omtrent concrete doelen/prestaties die de stichting voor de gemeente moet realiseren, dan kunnen de belangen van de gemeente als klant/ opdrachtgever ondanks het ontbreken van een gemeentelijk bestuurder goed worden behartigd. Is wel sprake van een gemeentelijke vertegenwoordiging in het bestuur van de stichting dan is het van belang dat binnen de gemeente de rollen van bestuurder/eigenaar en van klant/opdrachtgever goed uit elkaar worden getrokken.

In Brunssum komt deze situatie niet voor.

Vereniging

De vereniging wordt opgericht bij notariële akte. De gezamenlijke leden kiezen en controleren het verenigingsbestuur uit hun midden. Ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk. De Algemene ledenvergadering (ALV) bepaalt het beleid van de vereniging. De coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij kunnen worden beschouwd als bijzondere vormen van verenigingen. Een coöperatie is een vereniging van personen die tot doel heeft te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden. Een onderlinge waarborgmaatschappij heeft tot doel met haar leden verzekeringsovereenkomsten af te sluiten.

Op deze plek wordt niet nader ingegaan op deze vormen, omdat zij bij gemeenten en provincies nauwelijks voorkomen als verbonden partij. Een van de redenen daarvoor is gelegen in het feit dat de leden van een vereniging de vrijheid hebben om zonder nadere voorwaarden uit te treden; dat is een risico voor de continuïteit van de vereniging.

Voorkeur wetgever

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.

3. Wettelijk kader

Van belang bij de oprichting, instandhouding en afstoting van verbonden partijen is de navolgende regelgeving:

- 1.. Wet gemeenschappelijke regelingen;
- 2 Burgerlijk wetboek 2, Rechtspersonen;
- 3 Wet financiering decentrale overheden;
- 4 Gemeentewet;
- 5 Besluit Begroting en Verantwoording;

1. Wet gemeenschappelijke regelingen

De gemeenschappelijke regelingen vormen de publiekrechtelijke variant van de verbonden partijen. In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen worden de wettelijke kaders gesteld ten aanzien van de bevoegdheid tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, algemene bepalingen waaronder vorm regeling en samenstelling besturen en de bevoegdheden tussen gemeenten. Hierop is echter een uitzondering, namelijk de Wet Veiligheidsregio's bepaalt, dat het dagelijks bestuur wordt gevormd door de burgemeesters. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is onlangs aangepast aan de Wet dualisering gemeentebestuur.

2. Burgerlijk wetboek 2, Rechtspersonen

Dit deel van het wetboek is relevant voor die private rechtspersonen die tevens een verbonden partij zijn van de gemeente. In dit deel van het burgerlijk wetboek worden de kaders beschreven van de verschillende privaatrechtelijke organisaties zoals de vereniging, de naamloze en besloten vennootschap, cooperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen en de stichting. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan de taken en verantwoordelijkheden, aanstelling en ontslag van de besturen en de verschillende toezichthoudende organen.

3. Wet financiering decentrale overheden.

Relevant in deze wet is bovenal het artikel 2 waarin de grenzen van de openbare lichamen voor het uitzetten van middelen in de vorm van leningen, garanties of derivaten wordt beschreven. Het uitzetten van middelen, aangaan van leningen of verlenen van garanties is uitsluitend toegestaan ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak met de aanvulling dat middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak mag, mits deze uitzettingen een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico.

4. Gemeentewet.

Relevante kaders in de gemeentewet betreft de artikelen die kaders stellen t.a.v. het niet deelnemen aan een stemming door raadsleden en collegeleden bij aangelegenheden waar mogelijke belangenverstrengeling kan optreden. Daarnaast staan er de wettelijke kaders in over de rolverdeling tussen college en raad ter zake het oprichten van en deelnemen aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

5. Besluit Begroting en Verantwoording

De in het Besluit Begroting en Verantwoording opgenomen meest relevante artikelen betreft de kaders ter zake de vorm en inhoud van de begroting en de jaarstukken en de daarin op te nemen informatie betreffende de paragraaf verbonden partijen (artikel 15 BBV).

4. Het toetsingskader

4.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de bestaande wet- en regelgeving aangegeven, die de basis vormt voor het gemeentelijke toetsingskader verbonden partijen. Dit toetsingskader vormt een houvast voor de gemeente om periodiek te beoordelen of de verbonden partij "in control" is.

4.2. Toepasbaarheid en gebruik toetsingskader

4.2.1 Fase van totstandkoming

Het is evident dat de kaders in de aanloopfase vooral gericht zijn op de onderbouwing van het besluit tot deelname en de borging (opzet) van de noodzakelijke afspraken (maatregelen t.b.v. sturing en beheersing). Zonder vastlegging van die afspraken is er in de fase van instandhouding niets om op terug te vallen. Het toetsingskader in de fase van totstandkoming heeft een meer uniform karakter. Deze kaders zijn nagenoeg allemaal relevant voor de op te richten of in deel te nemen verbonden partij, ongeacht de juridische vorm. Het toetsingskader in de fase van totstandkoming zal ambtelijk vooral gebruikt worden als "checklijst" bij het formuleren van het ontwerp besluit tot deelname, dat door het college wordt voorgelegd aan de raad. De raad kan dit zelfde toetsingskader gebruiken bij het debat over het voorgestelde ontwerp besluit.

4.2.2 Fase van instandhouding

In de fase van instandhouding richten de kaders zich vooral op de feitelijke werking van de eerder vastgelegde afspraken. Doen we ook datgene dat we met elkaar hebben afgesproken? Zonder goede geborgde afspraken bij de oprichting of de deelname is de kans op tekortkomingen in de uitvoeringsfase natuurlijk erg groot. Dat betekent dat een deel van het kader gebruikt bij de totstandkoming van een verbonden partij, de maatregelen gericht op de vastlegging van de afspraken, meegenomen dient worden bij de periodieke beoordeling van een al bestaande verbonden partij.

Het toetsingskader voor de fase van instandhouding en bovenal de kaders bij verscherpt toezicht hebben het karakter van een gereedschapskist. Dat betekent dat niet iedere maatregel toepasbaar is voor iedere verbonden partij. Dat hangt af van de juridische rechtsvorm en natuurlijk ook van de afspraken die bij de oprichting of deelname aan die verbonden partij zijn geborgd.

Het toetsingskader voor de fase van instandhouding zal periodiek worden gebruikt als:

- raamwerk voor het beoordelen van de kwaliteit van de (aan)sturing en beheersing van de bestaande verbonden partijen.
- instrument voor het uitvoeren van nader onderzoek naar de sturing en beheersing van een individuele verbonden partij.
- tenslotte kan het resultaat van de toepassing van dit toetsingskader ook gebruikt worden als eerste aanzet tot beëindiging van deelname in een verbonden partij. Hiertoe dient dan wel aanvullende informatie te worden verzameld zoals:
 - Kunnen of mogen we de deelname wel beëindigen of zijn we wettelijk verplicht tot deelname?
 - Wat zijn de feitelijke kosten van beëindiging voor de gemeente?
 - Welke ontwikkelingen staan er te gebeuren, ofwel is het verstandig om nu te beëindigen?
 - Hoe dragen we na beëindiging zorg voor de taakuitvoering?
 - Is die manier van taakuitvoering efficiënter of effectiever?
 - Kunnen we toch niet beter de governance verbeteren?
 - Zijn er andere argumenten om de deelname toch te continueren?
 - Etc...

4.3. Toetsingskader fase van totstandkoming

Een besluit tot deelname aan een verbonden partij door het college wordt alleen dan genomen indien de raad voorafgaande aan het besluit tot deelname door het college zich een oordeel heeft kunnen vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente zou moeten gaan uitvoeren wel tot het publiek belang behoren. De wetgever schrijft dan ook voor dat het college niet beslist over deelname 'nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt' of '...dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden'.

Aangetoond moet zijn, dat het besluit tot deelneming niet in strijd is met het recht (juridische houdbaarheid). Bovendien moet aangetoond zijn, dat er geen andere dringende redenen bestaan die zich verzetten tegen het deelnemen in de verbonden partij. Denk hierbij aan zeer grote financiële risico's die de economische draagkracht van de gemeente Brunssum te boven gaan waardoor de gemeentelijke weerstandsratio beneden de minimale norm komt.

Tevens moet aangetoond zijn, dat deelname aan de verbonden partij een of meer van de volgende voordelen op levert:

- Efficiencyvoordelen: door deelname aan de verbonden partij zijn we als gemeente onder aan de streep goedkoper uit met behoud van de bestaande kwaliteit van dienstverlening.
- Risicospreiding: door deelname aan de verbonden partij delen we de (financiële) risico's met andere partijen waardoor we als gemeente per saldo minder risico lopen.
- Bestuurlijke kracht en effectiviteit: door deelname aan de verbonden partij staan we als deelnemers samen sterker ten opzichte van onze omgeving.
- Kennisvoordeel: door deelname aan de verbonden partij krijgen wij als gemeente toegang tot kennis en expertise die we zelf niet in huis hebben.
- Katalysatorfunctie: door deelname aan de verbonden partij samen met andere (semi)publieke en private organisaties brengen we activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of veel moeilijker van de grond zouden komen.
- Continuïteit: door deelname aan de verbonden partij waarborgen wij de continuïteit van de huidige dienstverlening beter.

Aangetoond is dat kiezen voor een andere alternatieve manier van doelbereiking zoals commerciële uitbesteding of in eigen beheer uitvoeren niet of minder de beoogde voordelen kan opleveren.

Er is een risicoanalyse gemaakt van de verbonden partij waarbij de analyse zich zowel richt op de beleidsinhoudelijke risico's alsook de risico's in het kader van de sturing en beheersing.

De in de risico-analyse geconstateerde risico's zijn vertaald in te nemen maatregelen en waar mogelijk vertaald in de met de verbonden partij af te spreken bepalingen. Voorbeeld: indien een verbonden partij in de vorm van een stichting een hoog bestuurlijk en of financieel risico vormt voor de gemeente dan dienen er eisen gesteld te worden aan de bestuursvorm. Een stichting heeft namelijk geen leden noch van huis uit een toezichthoudend orgaan. Als maatregel kan dan worden afgesproken met de stichting dat statutair er een directie en een raad van toezicht komt in plaats van een stichtingsbestuur. Indien deze bepaling niet haalbaar is dan kan worden afgesproken de gemeentelijke bevoegdheid tot het sturen van een gemeentelijke waarnemer bij de bestuursvergaderingen op te nemen in de statuten van de stichting.

De raad heeft zich een oordeel kunnen vormen over de zekerheden (in het contract, statuten, regeling of verordening) ten aanzien van de aansturing (bewaken en bijsturen) en het toezicht (kaderstelling en controle) op de verbonden partij vanuit de gemeente waaronder:

- Bepalingen omtrent het belang ter behartiging waarvan de verbonden partij is opgericht;
- Bepalingen omtrent de doelen, effecten en prestaties die de verbonden partij namens de gemeente nastreeft;
- Bepalingen omtrent de toe te passen verdeelsleutel voor de deelnemende partijen t.b.v. de financiering van de verbonden partij en het moment waarop die verdeelsleutel wordt geëvalueerd;
- Bepalingen omtrent de wijze waarop de aanwezige risico's door de verbonden partij worden beheerst en de financiële gevolgen in voorkomend geval worden opgevangen door de deelnemers;
- Bepalingen omtrent wijziging, opheffing, overname, toetreding of uittreding in de verbonden partij inbegrepen de daar uit voortkomende financiële gevolgen;
- Bepalingen omtrent de wijze en het moment waarop de verbonden partij weerstandsvormen mag opbouwen en de minimale en maximale hoogte van dat weerstandsvormen in relatie tot de risico's;
- Bepalingen omtrent de overgedragen bevoegdheden en de wijze waarop die bevoegdheden kunnen worden gewijzigd;
- Bepalingen omtrent de inrichting en samenstelling van het bestuur en het toezichthoudend orgaan inbegrepen de wijze van benoeming en de wijze van ontslag van de leden;

- Bepalingen omtrent de wijze van toezicht in het geval van een stichting: Recht op waarneming of Raad van toezicht;
- Bepalingen omtrent de wijze waarop de passieve en actieve informatievoorziening van het bestuur naar het toezichthoudend orgaan, het bestuur naar het college en het toezichthoudend orgaan naar de raad wordt zeker gesteld;
- Bepalingen omtrent het recht van de deelnemers op evaluatie van de taakuitvoering van de verbonden partij;
- Bepalingen omtrent de mogelijkheid tot heroverweging van de deelname naar aanleiding van de evaluatie (voortzetten, wijzigen, beëindigen) onder vooraf bekende financiële consequenties.

4.4. Toetsingskader fase van instandhouding

Het toetsingskader voor de fase van instandhouding vormt het raamwerk aan de hand waarvan we periodiek de kwaliteit van de besturing en beheersing van de bestaande verbonden partijen kunnen beoordelen.

Het kader bestaat uit een algemeen deel en een deel dat alleen wordt toegepast in het geval van verscherpt toezicht. Verscherpt toezicht is alleen dan aan de orde indien het financiële risico dat we lopen bij een verbonden partij hoog is, danwel indien de raad van mening is dat verscherpt toezicht vanuit bestuurlijke prioriteit noodzakelijk is.

Algemene kaders

Als toetsingskader zouden de volgende instrumenten en/of uitgangspunten gehanteerd kunnen worden.

- Format verbonden partij: de informatie per verbonden partij op te nemen in de lijst met verbonden partijen die als bijlage deel uit maakt van de begroting en het jaarverslag van de gemeente die is vastgesteld door de raad.
- Format paragraaf verbonden partijen: de minimale informatie op te nemen in de verplichte paragraaf verbonden partijen van de begroting en het jaarverslag van de gemeente is vastgesteld door de raad.
- Geen raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur van een verbonden partij: in een duaal stelsel ligt het niet in de rede dat raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger plaatsnemen in het dagelijks bestuur van een verbonden partij. De raad controleert het college. Het college vertegenwoordigt in voorkomende gevallen de gemeente in het dagelijks bestuur van de verbonden partij.
- Ambtelijke ondersteuning raadsleden: raadsleden die namens de gemeente zitting hebben in een toezichthoudend orgaan van een verbonden partij, bijvoorbeeld een algemeen bestuur, worden ambtelijk ondersteund. Dit kan bijvoorbeeld door het inrichten van een structureel adviesoverleg voorafgaande aan een vergadering van het algemeen bestuur (AB).
- Ondersteuning collegeleden in bestuur verbonden partij: collegeleden die zitting hebben in enig bestuur van een verbonden partij worden zowel vakinhoudelijk als financieel ondersteund. Daartoe wordt per verbonden partij de rol van vakinhoudelijke contractmanager en financieel inhoudelijke contractmanager belegd binnen de ambtelijke organisatie.
- Geen ambtenaren als gemeentelijk vertegenwoordiger in het bestuur of toezichthoudend orgaan van enige verbonden partij: gemeentelijke ambtenaren treden niet op als gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur of enig toezichthoudend orgaan van de verbonden partijen.
- De begroting voldoet aan de kaders zoals afgesproken.
- De verbonden partij stelt jaarlijks een begroting op waarin inzage wordt geboden in:
 - Te realiseren beleidsdoelen en maatschappelijke effecten;
 - Meerjarenplannen;
 - Te realiseren prestaties en output;
 - Het middelenbeslag;
 - Aanwezige risico's en daartoe te nemen of reeds genomen maatregelen;
 - De weerstandsratio en het weerstandsvermogen;
 - Middelenbijdrage per deelnemer en gehanteerde verdeelsleutel.
- De begroting wordt - indien mogelijk - aangeleverd op een dusdanig tijdstip dat integratie van de begroting van de verbonden partij in de begroting van de gemeente nog mogelijk is.
- De jaarverantwoording voldoet aan de kaders zoals afgesproken.

- De verbonden partij legt jaarlijks aan de hand van een jaarverslag en jaarrekening verantwoording af aan de deelnemende partijen. De verantwoording geeft inzage in de mate waarin de afspraken zoals vastgelegd in de begroting zijn nagekomen en gerealiseerd en geeft inzage in:
 - o Realisatie beleidseffecten (outcome) en analyse eventuele afwijkingen;
 - o Realisatie prestaties (output) en analyse eventuele afwijkingen;
 - o Realisatie middelenbeslag en analyse eventuele afwijkingen;
 - o Opkomen, restomvang en beheersing aanwezige risico's;
 - o Efficiency bedrijfsvoering;
 - o Rechtmatigheid;
 - o Balansposities.
- De jaarverantwoording wordt - indien mogelijk - aangeleverd op een dusdanig tijdstip dat integratie van de jaarverantwoording van de verbonden partij in de jaarverantwoording van de gemeente nog mogelijk is.
- Kennis en competenties ambtelijke ondersteuning: De ambtenaren belast met de rol van financieel of beleidsinhoudelijk contractmanagement van de verbonden partij beschikken over de daartoe noodzakelijke kennis en competenties. De hiervoor noodzakelijke kennis en competenties zijn vastgelegd.
- De verbonden partij beschikt over een intern risicomanagementsysteem dat bestaat uit de volgende onderdelen:
 - o Periodieke risico-inventarisatie;
 - o Periodieke rapportage risico's en werking maatregelen.
 - o De majeure risico's zoals geïnventariseerd maken deel uit van de begroting of het meerjaren beleidsplan en de jaarstukken.
- De verbonden partij beschikt over een adequate administratieve organisatie (AO/IC): De kwaliteit van de administratieve organisatie is bepalend voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. De kwaliteit van de AO/IC kan worden beoordeeld aan de hand van een onafhankelijke audit.
- Gebruik bench mark informatie als beoordelingsinstrument: De gemeente gebruikt bench-mark informatie om periodiek de effectiviteit en efficiency van de verbonden partij periodiek te kunnen beoordelen.

Aanvullende kaders bij verscherpt toezicht

Naast de algemene kaders gelden bij verscherpt toezicht ook de volgende aanvullende kaders:

- Geen collegeleden in het bestuur of raad van commissarissen van een vennootschappelijke verbonden partij: indien sprake is van verscherpt toezicht dan nemen geen collegeleden plaats als vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur of raad van commissarissen van een vennootschappelijke verbonden partij. Een bestuurder van een vennootschap is namelijk wettelijk verplicht de belangen van de vennootschap te laten prevaleren boven alle andere belangen.
- Geen raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger in een toezichthoudend orgaan van enig verbonden partij: indien sprake is van verscherpt toezicht nemen geen raadsleden plaats als gemeentelijk vertegenwoordiger van de gemeente in het toezicht houdend orgaan van een verbonden partij. Dit betreft zowel het algemeen bestuur indien sprake is van gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam als de raad van commissarissen of de raad van toezicht in geval van een vennootschap respectievelijk stichting. Uitzondering: Alleen indien het voor de raad onmogelijk blijkt om meerjarige kaders (doelen, prestaties, kosten, risico's) vast te stellen en de naleving hiervan te controleren via de gemeentelijke begroting en jaarstukken of via eventuele andere met het college afgesproken rapportages (per kwartaal, per half jaar) kan worden afgeweken van dit kader. Dit kan met name het geval zijn bij regelingen met een openbaar lichaam waaraan de deelnemende gemeenten substantiële beleidsbevoegdheden hebben overgedragen; raadsleden kunnen dan wel zitting nemen in het algemeen bestuur. Terughoudendheid blijft echter gewenst, vooral om verwarring van rollen tussen college en raad te voorkomen, maar ook omdat raadsleden niet altijd over voldoende tijd, expertise en ondersteuning beschikken om als lid van het algemeen bestuur (AB) het dagelijks bestuur optimaal te controleren.

- Functiescheiding tussen vakinhoudelijke bestuurder en toezichthoudende bestuurder: Bij een publiekrechtelijke verbonden partij in de vorm van een openbaar lichaam met verscherpt toezicht is functiescheiding aanwezig tussen de vakinhoudelijke bestuurder en de financieel verantwoordelijk bestuurder door de financieel verantwoordelijk bestuurder naast de vakinhoudelijke bestuurder zitting te doen laten nemen namens de gemeente in het algemeen bestuur en de vakinhoudelijke bestuurder tevens in het dagelijks bestuur. De Wet Gemeenschappelijke Regeling schrijft namelijk nog voor dat het dagelijks bestuur uit de leden van het algemeen bestuur wordt gekozen.
- Functiescheiding ambtelijke ondersteuning college: in het geval van verscherpt toezicht worden de rollen van vakinhoudelijke contractmanager en financieel inhoudelijke contractmanager belegd bij verschillende personen in de ambtelijke organisatie.
- Stukken algemeen bestuur ter inzage voor de raad: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij in de vorm van een openbaar lichaam worden de agenda en de stukken van de vergaderingen van het algemeen bestuur ter inzage gelegd voor de raad.
- De gemeente ontvangt een of meerdere tussenrapportages van de verbonden partij: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij in de vorm van een openbaar lichaam dient de verbonden partij een of meerdere tussenrapportages gedurende het jaar op te stellen. De vorm van deze tussenrapportages sluit aan bij de vorm van de afspraken zoals geborgd in de begroting en geeft inzage in:
 - o De verwachte realisatie van de beleidsdoelstellingen;
 - o De verwachte en inmiddels gerealiseerde prestatie-afspraken (output);
 - o Het verwachte exploitatieresultaat;
 - o Voorgestelde begrotingsbijstellingen;
 - o Aanwezige risico's en werking maatregelen;
 - o Kwaliteit bedrijfsvoering aan de hand van nader bepaalde indicatoren.
- Uitvoeren audit op de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij wordt periodiek een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering. Dit onderzoek kan alleen dan wel in samenwerking met andere deelnemers worden uitgevoerd maar kan ook worden uitbesteed aan derden zoals bijvoorbeeld de rekenkamer in geval van een regeling met een openbaar lichaam.
- Verplichte accountantsverklaring: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij wordt als eis gesteld, dat de jaarrekening en jaarverslag voorzien zijn van een onafhankelijke accountantsverklaring.
- Periodiek geïntegreerd bestuurlijk en ambtelijk overleg: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij vindt periodiek geïntegreerd overleg plaats tussen vakinhoudelijk en financieel verantwoordelijke wethouders en de ambtelijke financiële en vakinhoudelijke contractmanagers.
- Sturen waarnemer naar stichtingsvergaderingen: in het geval van verscherpt toezicht bij een verbonden partij in de rechtspersoon van een stichting wordt namens de gemeente een vaste waarnemer gestuurd naar de bestuursvergadering van die stichting of wordt zorg gedragen voor gemeentelijke vertegenwoordiging in een raad van toezicht.

5. De middelenbijdrage

5.1. Inleiding

Het gebruik van het in het vorige hoofdstuk toegelichte toetsingskader vormt de concrete activiteit die we moeten uitvoeren, willen we het gestelde doel zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 van deze nota realiseren. In dit hoofdstuk geven we inzicht in de 3eW-vraag, oftewel: hoeveel middelen hebben we nodig om ons doel te bereiken?

5.2. Financiële bijdrage aan de verbonden partijen.

Onderstaand wordt inzicht gegeven in de financiële bijdrage aan de verschillende verbonden partijen op basis van de gegevens uit de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting 2016.

In totaal heeft de Gemeente Brunssum in 2015 ca 45 miljoen euro aan haar verbonden partijen verstrekt op een begroting van zo'n 100 miljoen. Hiervan gaat het overgrote deel, bijna 31 miljoen euro naar de ISD BOL en het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg. Daarnaast wordt bijna € 3 miljoen euro subsidie verstrekt aan professionele instellingen¹.

Gemeenschappelijke Regelingen	2015
GR GGD ZL	420.116
GR RD4	1.929.950
GR Parkstad IT	511.661
GR Gegevenshuis	72.288
GR ISDBOL*	17.138.107
GR Kredietbank Limburg	91.925
GR Stadsregio Parkstad Limburg	524.793
GR Veiligheidsregio ZL	1.446.098
GR WOZL**	13.798.254
GR BSGW	323.460
GR RUD	81.438
GR Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg ZL	6.271.591
Totaal	42.609.681

*ISDBOL:	Uitvoeringskosten	2.619.959
	Inkomensdeel	13.319.258 ²
	Werkdeel	<u>1.198.890</u>
	Totaal	17.138.107
**WOZL	bijdrage tekort	947.418 ³
	WSW-bijdrage	<u>11.903.388</u>
	Totaal	13.798.254

¹ Professionele instellingen zijn naar de letter van de wet geen verbonden partijen, maar omdat de wijze waarmee met de gesubsidieerde instellingen wordt omgegaan nagenoeg identiek is aan de werkwijze rond verbonden partijen, worden zij hier ook vermeld.

² cfm voorlopige beschikking d.d. sept. 2014

³ cfm 1e begrotingswijziging 2015 WOZL

BV/ NV	2015
Betere Buren BV	175.000
IBA Parkstad BV	56.700
Totaal	231.700

Professionele instellingen	2015
Stichting Dierentehuis Mijnstreek	9.458
Stichting Openbare Bibliotheek	432.112
Stichting Muziekschool Kerkrade	294.466
Stichting CMWW	1.637.618
Stichting Meander Groep ZL	360.285
Buro Voortijdig Schoolverlaten Parkstad	91.837
Stichting LED (4 euro per inwoner)	120.000
Totaal	2.945.776

Totaal verbonden partijen:

GR:	€ 42.609.681
BV/NV:	€ 231.700
Professionele instellingen	<u>€ 2.945.776</u>
Totaal	€ 45.787.157

6. De risico's

6.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is inzage geboden in het middelen beslag van de bestaande verbonden partijen binnen Brunssum. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de bestuurlijke en financiële risico's per verbonden partij. Dat doen we door eerst een uitwerking te geven van de begrippen bestuurlijk en financieel risico. Daarna geven we een korte toelichting op de risico's per te kiezen rechtsvorm van de verbonden partij.

Vervolgens geven wij de criteria weer waarmee we kunnen beoordelen of een verbonden partij een hoog financieel risico loopt. Dat hoge financiële risico vormt immers een reden tot aanscherping van het sturings- en beheersingskader in het kader van verscherpt toezicht.

6.2. Het bestuurlijk en financieel risico nader uitgewerkt

Bestuurlijk risico

Het bestuurlijke risico bestaat uit het verder op afstand staan van de gemeente door de overdracht van de taken aan de verbonden partij en de dubbele petten rol van de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van een verbonden partij. Door het op afstand staan van de gemeente zijn de informatievoorziening en de beïnvloedingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur minder vanzelfsprekend dan bij de eigen gemeentelijke dienst; de gemeente moet dus meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken. Tegelijkertijd is de gemeente als bestuurder/eigenaar wél medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij. Een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente alleen in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd maar niet in het dagelijks bestuur zet de gemeenschappelijke regeling dus nog meer op afstand. Dat geldt echter ook voor een gemeenschappelijke regeling waar wij als gemeente slechts een van de vele deelnemers zijn. De directe bestuurlijke invloed verwatert. De oplossing lijkt dus maximale participatie in het bestuur van zo'n verbonden partij, waarbij steeds naar voldoende medestanders voor de eigen standpunten moet worden gezocht.

Die bestuurlijke bemoeienis heeft echter ook een keerzijde. Het 'dubbele petten'-risico doet zich vooral voor indien de belangen van de verbonden partij niet stroken met de belangen van de gemeente. Het bestuurslid wordt geacht zowel de belangen van de verbonden partij als de belangen van de gemeente die hij vertegenwoordigt te behartigen. Dat kan de bestuurder in een moeilijke situatie brengen.

Financieel risico

Het financiële risico heeft meerdere verschijningsvormen. De gemeente stelt in de eerste plaats financiële middelen ter beschikking aan verbonden partijen in ruil waarvoor de verbonden partij de overeengekomen maatschappelijke taken voor de deelnemers zal uitvoeren. Als die taken niet of niet naar behoren worden uitgevoerd dan heeft de gemeente (een deel van) haar middelen voor niets uitgegeven. De gemeente staat daarenboven in het geval van deelname aan een verbonden partij in de vorm van een openbaar lichaam (GR) proportioneel garant voor de eventuele tekorten, m.a.w. de gemeente blijft risicodragend.

De gemeente draagt bij vennootschappelijke verbonden partijen het risico over het geïnvesteerde kapitaal en het mislopen van eventuele dividendopbrengsten indien de verbonden partij minder functioneert. Een deelneming die ophoudt te bestaan resulteert in een eenmalige afboeking van de restantboekwaarde van die deelneming ten laste van de algemene reserve. Het echte risico zit hem niet zo zeer in de eenmalige afwaardering van de boekwaarde maar veel meer in het mislopen van de dividendopbrengsten. Zeker indien met deze dividendopbrengsten structureel rekening wordt gehouden in de exploitatie van de begroting. Een structureel lagere of zelfs wegvallende dividendopbrengst resulteert dan in een structureel tekort in de begroting.

6.3. Risico's per soort verbonden partij in zijn algemeenheid.

In welke mate doen die risico's zich nu voor per soort rechtsvorm van de verbonden partijen?

Bij stichtingen lopen gemeenten uitsluitend risico over de aan de stichting verstrekte middelen en zijn bestuurders alleen aansprakelijk wanneer er sprake is van wanbeleid. Dit wil niet zeggen dat vanuit de gemeente geen aanvullende maatregelen gewenst zijn om de risico's te beheersen. Een stichting heeft

namelijk zelden een buffer om exploitatietekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen, hoewel ze hier formeel verantwoordelijk voor is. De financiële informatie moet daarom adequaat inzicht bieden in exploitatie en continuïteit. Daarnaast moet de gemeente het initiatief nemen om de toezichthoudende functie adequaat in te vullen. Ten aanzien van de stichtingen die een subsidie ontvangen van de gemeente op basis van de Subsidieverordening welzijn, cultuur en sport, geldt eveneens dat de gemeente geen verplichting heeft tot aanvulling van eventuele exploitatietekorten. Maar ook hier geldt dat - gegeven het maatschappelijke belang van de continuïteit van de dienstverlening van deze stichtingen - er een beroep op de gemeente kan worden gedaan bij eventuele exploitatietekorten. In deze stichtingen zit de gemeente niet in het bestuur hetgeen de directe beïnvloeding van deze stichtingen extra moeilijk maakt. Er is weliswaar geen gevaar van dubbele petten maar de stichting staat bestuurlijk op grote afstand van de gemeente. Duidelijke afspraken over doelen, prestaties, en transparante verantwoording moeten dus aan de voorkant worden geborgd. Dat betekent eisen stellen en opnemen in de subsidieverordening, die geldt voor professionele organisaties. Ongeacht de juridische relatie die de gemeente heeft met de stichting - een subsidierelatie zonder bestuurlijk belang of een verbonden partij - geldt dat de aansturing en beheersing van die relatie kan verbeteren door het vormen van een raad van toezicht en/of door het sturen van een waarnemer naar de bestuursvergaderingen.

Het risicoprofiel van vennootschappen en publiek private samenwerkingsverbanden (PPS) is in het algemeen, vergeleken met een stichting, hoger. Bij het failliet gaan van de vennootschap is de gemeente in ieder geval de waarde van het geïnvesteerde vermogen kwijt. Het betreft immers risicodragend kapitaal. Als daarenboven in de gemeentelijke exploitatiebegroting structureel rekening wordt gehouden met dividend opbrengsten is een extra risico aanwezig. Daar komt nog bij dat de gemeente bestuurlijk vaak op afstand staat van de vennootschap omdat men niet direct zitting heeft in de raad van bestuur of aanwezige raad van commissarissen en omdat deelname in de raad van bestuur of raad van commissarissen ook niet wenselijk is vanwege de wettelijke verplichting van bestuurders en commissarissen de belangen van de vennootschap te laten prevaleren boven enig ander belang. De bestuurder mag alleen de pet van de vennootschap dragen! De gemeente kan haar invloed dus alleen doen laten gelden via de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Vaak heeft de gemeente slechts een beperkt percentage van de aandelen en heeft daarom individueel beperkte invloed. Door bundeling van de aandeelhoudersrechten, zoals in de VEGAL die de belangen van de Limburgse gemeentelijke aandeelhouders in de uit de verkoop van Essent voortgekomen vennootschappen behartigt, kan de bestuurlijke invloed van de gemeente wel worden verstevigd.

In principe wordt voor een PPS gekozen om tot risicodeling te komen. Bij een PPS is tevens sprake van een private partij met eigen doelstellingen. Financieel loopt een gemeente bij een PPS, net als bij een vennootschap, risico over het geïnvesteerde vermogen. Bij een PPS is dit bedrag relatief hoog vanwege de activiteiten die in de vorm van een vennootschap worden geëxploiteerd. Daarnaast is in het geval van gebiedsontwikkeling vaak sprake van een vooraf bekend positief exploitatiesaldo. Dit kunnen behoorlijke bedragen zijn. Voor het realiseren van deze geprognostiseerde winsten is een goede interne sturing, beheersing en belangenbehartiging vanuit de gemeente noodzakelijk. Deze geprognostiseerde winsten zijn enigermate vergelijkbaar met de verwachte dividend-opbrengsten bij deelname aan een vennootschap. Het financiële belang van een gemeente in een PPS is daarom vaak groot.

Gemeenschappelijke regelingen kenmerken zich door een hoog risicoprofiel. Vooral het financiële risico is groot. Gemeenten zijn namelijk volledig financieel aansprakelijk voor de Gemeenschappelijke Regeling. Wel is het zo dat de gemeente slechts proportioneel hoeft op te draaien voor tekorten. Het bestuurlijke risico is vooral het op afstand komen te staan van de regeling. Dat doet zich met name voor indien deelname aan de regeling verplicht is en indien er veel participanten zijn. De gemeentelijke invloed verwatert a.g.v. het groot aantal participanten. Anderzijds doet het risico van de dubbele pet zich bij gemeenschappelijke regelingen voor. Dat geldt vooral indien de invulling van de gemeentelijke vertegenwoordiging en de scheiding daarin tussen de rol van bestuurder en die van klant/opdrachtgever niet goed is gewaarborgd.

6.4. Financiële criteria verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht is alleen dan aan de orde indien het financiële risico dat we lopen bij een verbonden partij hoog is of indien de raad van mening is dat verscherpt toezicht vanuit bestuurlijke overwegingen noodzakelijk is. Indien de verbonden partij voldoet aan een van de drie onderstaande criteria is sprake

van een hoog financieel risico en dient dus in principe het regime van verscherpt toezicht als kader voor de sturing en de beheersing van die verbonden partij te worden toegepast.

Er is sprake van een hoog financieel risico indien wordt voldaan aan de volgende criteria:

- de exploitatiebijdrage in het huidige en de komende drie jaren is groter dan € 750.000,-
of
- in de afgelopen 3 jaren is in twee of meerdere jaren bij de vaststelling van de jaarrekening een exploitatie tekort opgetreden (na bestemming) van meer dan 10% ten opzichte van de actuele begroting van de verbonden partij waarbij dit tekort is aangevuld vanuit de deelnemende partijen of ten laste is gebracht van het reservevermogen van de verbonden partij;
of
- de boekwaarde per 1 jan van het lopende begrotingsjaar van het geïnvesteerde vermogen is groter dan € 400.000,-
en
- in de gemeentelijke meerjaren exploitatiebegroting rekening wordt gehouden met een structurele dividendopbrengst groter dan € 100.000,-

6.5. Vaststellen en opheffen verscherpt toezicht

Op grond van de in de voorgaande paragraaf opgenomen financiële criteria komt een verbonden partij onder het regime van verscherpt toezicht te vallen. De raad heeft echter de bevoegdheid om:

- ook als niet wordt voldaan aan een van de bovengenoemde criteria wel verscherpt toezicht op te leggen indien daar bestuurlijk redenen toe zijn;
- ook als wel wordt voldaan aan een van de bovengenoemde criteria niet verscherpt toezicht op te leggen indien daar pragmatische redenen toe zijn.

Aan de hand van de begroting en de daarin opgenomen 'paragraaf verbonden partijen' die de actuele stand van de financiële criteria geeft en inzage geeft in de voorgestelde vorm van toezicht, kan de raad de vorm van toezicht wijzigen.

6.6. Reserves Verbonden Partijen

De verbonden partijen leggen beslag op een groot gedeelte van de gemeentelijke begroting. Eventuele risico's zouden door reserves van de deelnemende gemeenten afgedekt kunnen worden. De reservevorming is per soort / type organisatie verschillend:

verbonden partijen verlengd lokaal bestuur

algemene reserve:

Deze verbonden partijen hebben in principe geen algemene reserves noodzakelijk; de gemeenten staan uiteindelijk in voor eventuele tekorten. Overigens zou uit praktische overwegingen wel een beperkte algemene reserve door het Algemeen Bestuur van de verbonden partij kunnen worden toegestaan. Deze reserves zullen de verbonden partijen dan wel zelf moeten vormen uit positieve resultaten van de jaarrekening via de resultaatbestemming. De organisatie zal dan wel een onderbouwing moeten geven van het maximum bedrag, dat door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld; dit kan in de begroting of in afzonderlijke notities weerstandsvermogen. Bedragen boven dit maximum moeten worden teruggestort naar de deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten hebben hierop invloed door hun deelname aan het Algemeen Bestuur.

bestemmingsreserves:

Onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan door het hoogste orgaan van een organisatie een bepaalde bestemming is gegeven. Omdat in zijn algemeenheid op de bestemmingsreserves verplichtingen rusten, is dit toegestaan. Wel zal bij behandeling van de jaarrekening uitdrukkelijk moeten worden getoetst of de bestemmingsreserve (nog) noodzakelijk is.

Vennootschappen

Over deze reserves heeft de gemeente slecht zeer beperkt zeggenschap; uitsluitend gezamenlijk met mede aandeelhouders via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Monitoring reserves verbonden partijen

Op basis van de tussentijdse rapportages en de jaarrekeningen van de verbonden partijen zullen de deelnemende gemeenten het verloop van de reserves (uitgesplitst naar algemene en bestemmingsreserves) “permanent” moeten monitoren. In de gemeentelijke programmabegroting en de programmarekening zal de meest actuele informatie worden vermeld in de paragraaf “Verbonden partijen” en - indien de risico’s hierom vragen - zal dit ook worden betrokken in de paragraaf “Weerstandsvermogen”. In de reguliere Programmarapportage zullen afwijkingen worden gerapporteerd. Bij de beoordeling van het gemeentelijke weerstandsvermogen zullen ook de risico’s uit de verbonden partijen worden betrokken. Indien de situatie dit vraagt zal de gemeenteraad buiten de regulier P&C-cyclus om worden geïnformeerd.

Het thema ‘reservevorming’ zal in het kader van beleidsafstemming bespreekbaar worden gemaakt binnen het regionaal overleg verbonden partijen

DEEL B GRIP OP VERBONDEN PARTIJEN

1. Aanleiding/ probleemstelling

- Op een begroting van zo'n € 100 miljoen wordt momenteel een bedrag van ca. € 45 miljoen (2015) inclusief inkomens- en werkdeel ISDBOL (€ 17 miljoen) en subsidies WOZL (€ 13 miljoen) doorbetaald aan verbonden partijen en professionele instellingen. Het aantal maar ook de diversiteit aan verbonden partijen is de afgelopen periode toegenomen;
- In het coalitieprogramma 2014-2018 wordt t.a.v. verbonden partijen het volgende standpunt ingenomen:
"We committeren onze verbonden partijen consequent aan door het rijk opgelegde financiële taakstellingen en bepalen steeds in goed overleg de toekomstig binnen het beschikbare budgettaire kader te leveren prestaties".
Het is aan het college van B en W om uitvoering te geven aan dit voornemen van de raadscoalitie;
- In de praktijk blijkt, dat gemeentelijke sturing op de op afstand gezette taken en beheersing van overgedragen budgetten en risico's als gevolg van het democratisch besluitvormingsproces binnen gemeenschappelijke regelingen zijn beperkingen kent en mede afhankelijk is van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rol van opdrachtgever/ eigenaar.
- Conform provinciaal standpunt kunnen taakstellende bezuinigingen op de budgetten van verbonden partijen niet in de gemeentelijke begroting worden ingeboekt, alvorens het bestuur van de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen daartoe een besluit heeft genomen.
In 2015 heeft de Provincie bij het beoordelen van hardheid en haalbaarheid van in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen uitgesproken, dat:
'taakstellingen, die aan verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, worden opgelegd, niet als reëel worden beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of GR op bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Er moet aannemelijk worden gemaakt, dat de verbonden partij de opgelegde bezuinigingsmaatregel concreet zal invullen'.
Voor het effectueren van bezuinigingsmaatregelen bij verbonden partijen zal dus een meerderheid moeten worden gevonden bij de mede-eigenaren, waarna dit voornemen moet worden geformaliseerd door het bestuur van de GR.

Gelet op het feit, dat de raad meer grip wilt hebben op het reilen en zeilen van verbonden partijen tegen de achtergrond van het financiële perspectief voor de komende jaren kan de probleemstelling als volgt worden gedefinieerd:

Hoe kunnen we ambtelijk/bestuurlijk er voor zorgen, dat de samenwerking in de vorm van verbonden partijen meerwaarde oplevert voor onze burgers c.q. onze bedrijfsvoering, met maximaal behoud van onze lokale autonomie t.a.v. de beleidsinhoudelijke (wat willen we bereiken en wat gaan we ervoor doen?) en financiële prioriteitstelling (wat mag het kosten) tegen minimale risico's?

2. Doelen/beoogd resultaat

Het vergroten van grip op de samenwerking in de vorm van verbonden partijen is geen doel op zich, maar een middel om:

- de verbonden partijen de gewenste prestaties te laten leveren voor het budget, dat onze gemeente hiervoor beschikbaar wilt stellen tegen minimale risico's;
- De raad zodanig in positie te brengen, dat zij haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen.

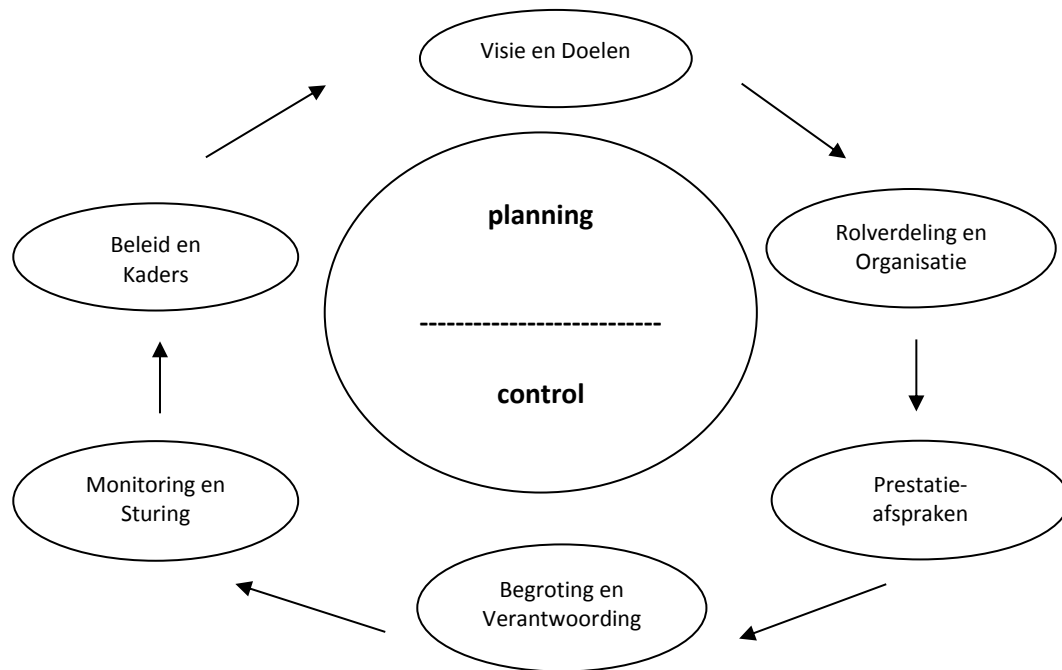
Het op interactieve wijze uitvoeren van verbeteracties, gericht op het SMART formuleren van prestatieafspraken, op het verbeteren van het uitvoeringsproces en op het optimaal vervullen van de rol van opdrachtgever en eigenaar moeten ertoe leiden, dat de sturing en controle op verbonden partijen wordt versterkt.

De op afstand gezette taken betreffen deels autonome taken (b.v. Parkstad Limburg of IBA) en deels taken in medebewind (ISDBOL of WOZL). De intentie om de grip op verbonden partijen te versterken sluit aan bij de ambities uit de strategische visie (Thema 'Brunssum is er voor u !') om te investeren in samenwerking, in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en in betere monitoring van de resultaten van de gestelde bestuurlijke ambities.

3. Het theoretisch model

De (mate van) gemeentelijke sturing op en de beheersing van risico's van verbonden partijen is gerelateerd aan een goede opzet, inrichting én uitvoering van de planning en control-cyclus vanuit de gemeente in de richting van de betreffende verbonden partijen en omgekeerd. Bij het vervullen van de rol van opdrachtgever/ eigenaar dienen met name de aspecten 'doeltreffendheid', 'doelmatigheid', 'rechtmatigheid' en 'risico's' (bestuurlijk/ financieel) te worden beoordeeld.

De cyclus gaat ervan uit dat bij het optimaliseren van de sturing op verbonden partijen zes schakels in het gemeentelijk beleid kunnen worden onderscheiden: beleid en kaders, visie en doelen, rolverdeling en organisatie, prestatieafspraken, begroting en verantwoording, monitoring en sturing.



Hierbij geldt dat de schakels een grote mate van onderlinge afhankelijkheid van elkaar kennen. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels in de keten geen of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere schakels afneemt of zelfs nihil wordt. In bijlage 3 worden de 6 schakels nader toegelicht.

4. De huidige praktijk

a. Inrichten (instrumentarium) en uitvoeren (rolverdeling en -vervulling)

Per verbonden partij wordt door de verantwoordelijke accountmanager een format bijgehouden, waarin visie en doelstellingen van de verbonden partij zijn beschreven in relatie tot de visie van onze gemeente op de geformuleerde problemen/wensen in de lokale samenleving en waarin antwoord wordt gegeven op de 4 W-vragen. De formats vormen de basis voor het opstellen van de paragraaf “verbonden partijen” in de begroting, aan de hand waarvan de raad wordt geïnformeerd over de actuele stand van zaken in de uitvoering van de op afstand gezette taken.

Om de rol van opdrachtgever/toezichthouder adequaat te kunnen vervullen zijn per verbonden partij verantwoordelijkheden toegewezen, waarbij ambtelijk een (beleids)medewerker het inhoudelijk opdrachtgeverschap vervult en een financieel consultant van Bedrijfsvoering fungeert als financieel toezichthouder. Op bestuurlijk niveau hebben voornamelijk leden van het college van B en W zitting in het dagelijks dan wel algemeen bestuur of de Algemene Vergadering van aandeelhouders (AVA). Alleen bij de ISD Bol hebben raadsleden nog zitting in het algemeen bestuur (zie overzicht in bijlage 2). De procesgang rond de P en C-cyclus ligt besloten in de bepalingen van Wet Gemeenschappelijke Regelingen en meer specifiek in de betreffende GR-en en is (zoveel mogelijk) afgestemd op de reguliere gemeentelijke P en C-cyclus.

Een effectieve samenwerking tussen de betreffende ambtelijke contactpersonen (financieel en beleidsinhoudelijk) en de verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en een proactieve houding van genoemde actoren zijn van cruciaal belang om met behulp van het ter beschikking staand instrumentarium (GR, prestatie afspraken/ subsidiebeschikking/ begroting/rekening, tussentijdse rapportages/ overlegstructuren/ etc.) optimaal te kunnen sturen op resultaten (effectiviteit), budget (efficiency), rechtmatig handelen en risico's per verbonden partij, e.e.a. binnen de eerder gememoreerde beperkingen van het democratisch besluitvormingsproces.

Het is van belang, dat het principe ‘wie betaalt, bepaalt’ ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht en het invullen van de beleidsmatige prioriteiten binnen het beschikbare budget dus niet wordt overgelaten aan opdrachtnemer. Ook het bepalen van de financiële kaders behoort tot de opdrachtgeversrol. Besturing en beheersing veronderstelt een cyclisch proces door het jaar heen en niet alleen op de momenten, dat een begroting, jaarrekening of voortgangsrapportage wordt ingediend. Regelmatig intern overleg tussen de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken en extern overleg met gemeentelijke partners en verbonden partijen in het kader van ‘marktverkenning/ omgevingsanalyse’, opdrachtformulering, budgettaire kaders, voortgangsbewaking en evaluatie is dus geboden.

Ter uitvoering van de afspraak binnen de coalitie om onze verbonden partijen consequent te committeren aan door het rijk opgelegde financiële taakstellingen zal Brunssum binnen de gemeenschappelijke regelingen toepassing van een vorm van ‘trap op, trap af- principe’ bespreekbaar moeten maken. Voor het succesvol doorvoeren van een dergelijk principe zullen voldoende medestanders moeten worden gevonden. Generieke toepassing van dit uitgangspunt kent namelijk zijn beperkingen (zie onder g. Financiële aspecten). De begroting 2017 van de verbonden partijen vormt wellicht een goede aanleiding om het overleg hierover te openen.

b. Democratisch besluitvormingsproces

De gebruikelijke mechanismen van lobbyen en beïnvloeden, die binnen het lokale politieke krachtenveld van toepassing zijn, gelden onverminderd binnen het bestuurlijke krachtenveld van (regionale) samenwerkingsverbanden op grond van gemeenschappelijke regelingen. Met dien verstande, dat in het laatste geval een meerderheidsstandpunt wordt bepaald door de optelsom van gelijkgerichte lokale ambities en prioriteiten en niet door de stemverhouding binnen de raad. De uitkomst van het besluitvormingsproces binnen een GR is in beginsel dus onvoorspelbaarder dan op gemeentelijk niveau het geval is.

Dat betekent, dat meer geïnvesteerd zal moeten worden in (voor)overleg met andere gemeenten en verbonden partijen om draagvlak te krijgen voor eigen beleidsstandpunten. En dat impliceert tevens, dat de accountmanager bij het formuleren van een eigen standpunt tevens zou moeten inventariseren op welke onderdelen en in welke mate dit standpunt afwijkt van het standpunt/belangen van de andere gemeenten en welke argumenten aanwezig zijn om andere gemeenten van het belang van het eigen standpunt te overtuigen.

De wijze waarop en de mate waarin het collectief wordt georganiseerd is hierbij dus doorslaggevend. Dit verbetervoorstel sluit aan bij de aanbeveling van de auditcommissie om onze doelstellingen voor het oprichten van een verbonden partij (bijv. budget/reserves) proactief aan de voorkant van het proces met de andere participanten te delen en in de toekomst vroegtijdig draagvlak bij andere gemeenten zien te creëren.

c. Prestatieafspraken, werkprocessen en organisatie

De prestatieafspraken met de verbonden partijen zijn niet altijd zodanig concreet en meetbaar geformuleerd, dat deze gedurende het jaar en achteraf goed evalueerbaar zijn. Hierdoor kan het risico ontstaan, dat de opdrachtnemer praktische invulling geeft aan de opdracht, die niet (volledig) strookt met de verwachtingen van onze gemeente.

Voorts is geen sprake van gestandaardiseerde werkprocessen en/of een uniforme jaarplanning en bepaalt elke (beleids)medewerker nu naar eigen inzicht hoe en wanneer hij/zij invulling geeft aan de rol van accountmanager.

Elk samenwerkingsverband kent zijn eigen samenwerkingspartners, problematieken en dynamiek. In de uitvoeringspraktijk van Brunssum is nog geen sprake van een proces van leren en verbeteren, waarbij onze ambtelijke contactpersonen al dan niet tezamen met de portefeuillehouders onderling een vorm van intervisie toepassen, waarbij men elkaar periodiek informeert en leert van elkaars expertise en praktijkervaringen.

d. Toename beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid

Onder invloed van de 3 D's zal de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten substantieel toenemen. Omdat onze gemeente in dit kader op regionaal niveau c.q. Zuid Limburgse schaal samenwerkt met gemeenten en onder meer met zorgaanbieders, zal het aantal verbonden partijen naar verwachting gaan toenemen en daarmee het totaalbudget, dat op afstand wordt gezet.

e. Gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen is op 1 januari 2015 gewijzigd. De belangrijkste lijn in de gewijzigde wet is de versterking van de invloed van de raden op de lichamen die door de regelingen zijn opgericht.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De door de gemeentebesturen overgedragen bevoegdheden liggen in principe bij het AB, tenzij bij wet of in de regeling anders is bepaald. De wet geeft het DB rechtstreeks bevoegdheden. Het AB kan daarenboven haar bevoegdheden overdragen aan het DB, behoudens enkele waaronder het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Het DB is aan het AB verantwoording verschuldigd en moet inlichtingen verstrekken aan het AB. Het AB heeft het recht om leden van DB te ontslaan.
- De samenstelling van AB en DB, waarbij de leden van het DB in het AB geen meerderheid mogen vormen, zowel voor wat betreft personen als stemrecht;
- het AB geeft inlichtingen aan de raad, indien deze of een van haar leden daarom verzoekt. Het AB is verantwoording verschuldigd aan de raden. De raad kan het door hem aangewezen lid ontslaan bij een raadsregeling. Bij college- of burgemeestersregelingen geldt dat individuele leden van het AB informatie- en verantwoordingsplicht hebben ten aanzien van de eigen raad.
- De verantwoordingsmomenten in de begrotingscyclus ten opzichte van de raden zijn gewijzigd. Hierbij zijn data en termijnen aangepast om meer tijd voor zienswijzen van de raden te krijgen. Daartoe dienen tijdig de financiële en beleidsmatige kaders te worden aangeboden.
- De rekenkamercommissie heeft ten opzichte van openbare lichamen en andere "verbonden partijen" dezelfde rechten als de rekenkamer, namelijk het opvragen van inlichtingen en uitvoeren van nader onderzoek.

De desbetreffende gemeenschappelijke regelingen zijn inmiddels door ons college aangepast aan de gewijzigde bepalingen van de WGR en daar waar gewenst tevens geactualiseerd op basis van de uitvoeringspraktijk, waarna in december 2015 formele toestemming door de raad heeft plaatsgevonden. De hieruit voortvloeiende wijzigingen in de samenstelling van AB en DB volgen in de loop van 2016.

f. Gemeenteraad in positie brengen

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol en deze rol is ook van toepassing op verbonden partijen. De jaarstukken van Gemeenschappelijke Regelingen (begroting en jaarrekening) worden consequent voor een zienswijze dan wel ter kennisname in de raad aan de orde gesteld. Naast de behandeling van de paragraaf 'verbonden partijen' als onderdeel van de gemeentelijke programmabegroting en –rekening is dit

normaal gesproken het enige informatiemoment gedurende het jaar, waarop de Raad kennis kan nemen van de stand van zaken rond een verbonden partij.

De auditcommissie vraagt in dit verband aandacht voor de toepassing van tussentijdse controle- en sturingsinstrumenten en doet de aanbeveling om de raad beter in positie te brengen om te kunnen beoordelen of we nog in een regeling willen/ moeten participeren.

Dit streven kan worden gerealiseerd door in de zienswijze n.a.v. jaarstukken, naast de gebruikelijke beoordeling van de financiële aspecten en het beleid voor de komende periode (de operationele component), meer aandacht te besteden aan de strategische component:

- sluiten missie en doelen van de verbonden partij (nog steeds) aan bij onze strategische visie en het desbetreffende (kaderstellend) beleid?
- is de meerwaarde, op basis waarvan destijds een taak is uitbesteed c.q. de samenwerking is aangegaan, nog steeds aanwezig?
- Is er een alternatief om de uitbesteedde taak efficiënter/ effectiever uit te voeren?
- Wat zijn de consequenties van uittreding uit de regeling?

Door het explicieter analyseren van dit soort fundamentele vragen en deze analyse te betrekken in de zienswijze kan de raad een nog gefundeerder besluit nemen over voortzetting van deelname aan een verbonden partij.

Daarnaast wordt voorgesteld om op regelmatige basis een informatieavond over verbonden partijen te organiseren, waarbij per avond een aantal organisaties, dat met elkaar verband houdt (b.v. ISDBOL, Kredietbank Limburg en WOZL of GGD ZL en Meander JGZ) zichzelf presenteren en gedetailleerder wordt ingezoomd op prestaties, budget, risico's en ontwikkelingen.

Tenslotte is, zoals hiervoor vermeld, de WGR inmiddels zodanig aangepast, dat op basis hiervan de sturing van de raad op verbonden partijen kan worden versterkt. Door het aanbieden van algemene financiële en beleidsmatige kaders in het voorjaar en het naar voren halen van de jaarrekeningprocedure van gemeenschappelijke regelingen kunnen gemeenten deze informatie beter verwerken. Het voorstel is om vanaf 2016 in de Perspectiefnota een paragraaf te wijden aan verbonden partijen, waarbij met name wordt ingegaan op lopende ontwikkelingen en financiële risico's. Op deze wijze wordt nog een extra informatiemoment voor de Raad in het leven geroepen.

g. Financiële aspecten

Om te komen tot een sluitende begroting werd in het verleden regelmatig de geraamde opbrengst van bezuinigingsmaatregelen, waaronder een generieke korting op verbonden partijen, (alvast) taakstellend in de begroting ingeboekt. Deze methodiek is niet altijd succesvol geweest, met het gevolg dat er in de jaren na de bezuinigingsronde gaten in de begroting vielen en alternatieve bezuinigingen moesten worden doorgevoerd⁴.

De Provincie heeft voor wat betreft de verbonden partijen vanaf 2015 een stokje voor deze handelwijze gestoken en dat betekent, dat in de begroting geen (taakstellende) bezuiniging op verbonden partijen kan worden opgenomen, vooraleer binnen de betreffende GR op bestuurlijk niveau een formeel besluit is genomen of en hoe de opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld.

Omdat hierdoor het voornemen van de raad om een generiek korting van 5/10% op verbonden partijen op te leggen niet geëffectueerd kon worden, is in de 'business case verbonden partijen' het realiteitsgehalte/ de haalbaarheid van de voorgenomen generieke korting met inachtneming van het vorenstaande beoordeeld. Hierover is gerapporteerd in het ambtelijk tussenbericht business cases als bijlage bij de Perspectiefnota 2016. Uit de analyse bleek, dat eerdere bezuinigingsrondes ook bij de verbonden partijen/ professionele instellingen de eventuele financiële ruimte danig hebben beperkt. Een deel van de partijen is betrekkelijk nieuw (BSGW, Gegevenshuis, Parkstad IT, RUD, Veiligheidsregio ZL) dan wel onlangs gewijzigd (Parkstad Limburg) en in de gemaakte afspraken is over het algemeen al efficiencywinst en dus een overdracht van een gekort budget

⁴ Geredeneerd vanuit het voorzichtigheidsbeginsel en in het kader van realistisch begroten is deze handelwijze ook in strijd met het boekhoudkundig principe, dat je kosten al moet nemen wanneer ze in het vooruitzicht zijn en opbrengsten pas moet meerekenen wanneer je zeker weet dat je ze binnen hebt. Voorstanders van het taakstellend inboeken van bezuinigingen geven als argument, dat hierdoor meer druk op het proces ontstaat en we hierdoor a.h.w. worden gedwongen om het maximale te doen om de bezuiniging ook daadwerkelijk te realiseren.

verdisconteerd. De RD 4 heeft zelf stappen gezet om het budget in een periode van 5 jaar met 20 % terug te dringen. Bij partijen binnen het sociale domein (WOZL, ISD BOL Kredietbank Limburg etc.) staan de middelen als gevolg van de ambities rond werk, zorg en participatie enerzijds en afgeroomde budgetten anderzijds al zodanig onder druk, dat het amper te rechtvaardigen is om hierop extra te bezuinigen. En bij de professionele instellingen is de rek er als gevolg van eerdere bezuinigingsrondes ook ver uit.

Geconcludeerd werd, dat het bezuinigingspotentieel gering is. In de programmabegroting 2016 is een geringe besparing bij Parkstad Limburg (€ 7.000 over 2017 en € 28.000 vanaf 2018) en RUD (€ 4.000 over 2017 en € 8.000 vanaf 2018) opgenomen. Voor de verbonden partijen ISDBOL, WOZL, SMK en bibliotheek zijn daarnaast separate bezuinigingsvoorstellen in de begroting 2016 opgenomen.

Voor de toekomst wordt geadviseerd om, gelet op het provinciaal standpunt ter zake, het opleggen van een generieke korting op verbonden partijen achterwege te laten.

Gelet op het feit, dat het bij verbonden partijen om 'verlengd lokaal bestuur' gaat, is het op zich weliswaar te rechtvaardigen dat ook de gemeenschappelijke regelingen worden gekort, als onze gemeente minder te besteden heeft (conform het principe 'samen trap op, samen trap af'). In de praktijk blijkt echter, dat het effectueren van een korting niet zo eenvoudig is. Gemeentelijke sturing op verbonden partijen kent als gevolg van het democratisch besluitvormingsproces binnen gemeenschappelijke regelingen zijn beperkingen. Bovendien staat het toepassen van een voor alle verbonden partijen geldende korting haaks op het gegeven, dat elke verbonden partij een ander doel dient en dat het budget per geval moet worden afgestemd op de te leveren prestaties. Geld volgt ook in dit geval inhoud.

De verbonden partijen, waaraan Brunssum deelneemt verschillen niet alleen in doelstelling, beschikbaar budget, wijze van organisatie en bedrijfsvoering, maar ook in dynamiek, maatschappelijke impact en historisch perspectief. Bovendien verschillen de verbonden partijen onderling in de mate waarin nog ruimte bestaat om het ambitieniveau/ niveau van de dienstverlening omlaag te brengen c.q. om de bedrijfsvoeringskosten te verlagen. Bij de ene verbonden partij zijn de afbreukrisico's van een door te voeren bezuiniging dan ook ingrijpende dan bij een andere.

Indien onze financiële positie daartoe noodzaakt, zal naar de toekomst toe per verbonden partij worden beoordeeld of er nog financiële ruimte te creëren is door als opdrachtgever het af te nemen pakket aan producten/ diensten te beperken dan wel door als eigenaar te snijden in de bedrijfsvoeringskosten. Maatwerk derhalve in plaats van generiek beleid.

5. Verbeteraanpak

Kaderstelling, monitoring en (bij)sturing van verbonden partijen is geen gemakkelijke opgave. Het vereist zes sterke schakels:

- Beleid en kaders
- Visie en doelen
- Rolverdeling en organisatie
- Prestatieafspraken
- Begroting en verantwoording
- Monitoring en sturing

Analyse van ieder van deze schakels (zie vorige paragraaf) levert vrijwel altijd verbeterkansen op.

Een integrale verbeteraanpak is het meest effectief, wanneer deze wordt gericht op:

- zowel 'de harde als zachte aspecten' van de organisatie;
- zowel de ambtelijke organisatie als het bestuur;
- het collectief vermogen van opdrachtgevers/ eigenaren (gemeenten) en opdrachtnemer (verbonden partij)

Instrumentarium

Op basis van de analyse van de huidige praktijk kan worden geconcludeerd dat verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in het instrumentarium, dat momenteel wordt toegepast. Het instrumentarium manifesteert zich in de praktijk in de vorm van prestatieafspraken (subsidiebeschikkingen, jaarplannen, uitvoerings-overeenkomsten), planning en control- documenten (begroting, jaarrekening, tussentijdse rapportages) en organisatorische afspraken (jaarplanning P en C, interne/ externe overlegcyclus, informatievoorziening aan de raad, etc.).

- Zo kunnen de huidige prestatieafspraken worden geanalyseerd op de mate waarin ze concreet en meetbaar geformuleerd zijn en een afgeleide zijn van onze visie en doelstellingen, zoals verwoord in gemeentelijke beleidsplannen en/of in de begroting. Op basis van zo SMART mogelijk geformuleerde prestatieafspraken gekoppeld aan deelbudgetten kan strikter tussentijds worden gestuurd en achteraf worden getoetst op:
 - effectiviteit : ligt de verbonden partij op koers?, heeft de verbonden partij gerealiseerd wat we vooraf hadden afgesproken? Sluiten de doelen van de verbonden partij nog steeds aan op onze bestuurlijke ambities?
 - efficiency: zijn de uitgaven van de verbonden partij binnen het afgesproken budget gebleven?, zijn de deelbudgetten besteed aan de doelen waarvoor ze bestemd waren?
- Door het opstellen van een jaarplanning inclusief interne en externe overlegmomenten wordt eenduidig en planmatig werken bevorderd. Doordat de accountmanagers en financieel consultants op dezelfde momenten met dezelfde werkzaamheden bezig zijn, zal een nauwere samenwerking rond verbonden partijen ontstaan. Naast communicatie en correspondentie met de verbonden partijen en de gemeentelijke samenwerkingspartners maakt de formele besluitvorming door het college van B en W en de periodieke informatievoorziening aan de Raad deel uit van de jaarplanning. Deze jaarplanning dient afgestemd te worden op de jaarplanning van de reguliere P en C –cyclus.
- Zoals hiervoor aangegeven zou in de zienswijze n.a.v. jaarstukken, naast de gebruikelijke beoordeling van de financiële aspecten en het beleid voor de komende periode (de operationele component), meer aandacht kunnen worden besteed aan de strategische component. Door jaarlijks een strategische analyse te maken of de meerwaarde van deelname aan een GR nog steeds aanwezig is en deze analyse te betrekken in de zienswijze kan de raad een nog gefundeerder besluit nemen over voortzetting van deelname aan een verbonden partij.
- En zo kunnen er ongetwijfeld nog verbeterlagen worden gemaakt in het huidige instrumentarium en de onderliggende processen.

Rolverdeling en -invulling

Als we naast het verbeteren van het instrumentarium zowel ambtelijk als bestuurlijk niet maximaal onze rol van opdrachtgever en eigenaar nemen, zal de verbeteraanpak naar verwachting te weinig effect sorteren. Deze zachte kant van de organisatie is minder grijpbaar, maar desondanks kan de huidige rolopvatting en – invulling (zowel aan de kant van de gemeenten als bij de verbonden partijen) langs de weg van communicatie en interactie bespreekbaar worden gemaakt en gaandeweg in overeenstemming worden gebracht met de aan

de rol van opdrachtgever/ eigenaar c.q. opdrachtnemer verbonden competenties. Dit geldt zowel voor de ambtelijke contactpersonen, de bestuurders van de verbonden partij (lees collegeleden) als de raad.

Organiseren van het collectief

De belangrijkste kritische succesfactor vloeit voort uit het besef, dat we als individuele gemeente ondanks de hiervoor genoemde verbeteracties niet in staat zullen zijn om onze doorzettingsmacht/ zeggenschap binnen gemeenschappelijke regelingen wezenlijk te vergroten. Alleen door de krachten te bundelen met de mede - opdrachtgevers/ eigenaren (lees participerende gemeenten) en de relatie met de verbonden partijen op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid te verstevigen kunnen echte verbeterlagen worden gemaakt.

Regionale verbeteraanpak 'in verbinding met verbonden partijen'

Gelet op het vorenstaande is op initiatief van onze gemeente in parkstadverband onlangs het overleg over een regionale verbeteraanpak opgestart. De 8 parkstadgemeenten onderschrijven het feit, dat:

- zij momenteel veelal onvoldoende verbinding met de verbonden partijen hebben en hierdoor:
 - o onvoldoende gebruik maken van de potenties van onze verbonden partijen;
 - o de dienstverlening van onze verbonden partijen niet altijd aansluit op onze eisen en wensen;
 - o wij risico's lopen waar onvoldoende maatregelen tegenover staan
- onderling onvoldoende samenwerken en hierdoor:
 - o de verbinding met verbonden partijen niet efficiënt is (we doen veel dingen dubbel)
 - o de verbinding met verbonden partijen niet effectief is (onze inspanningen leiden niet tot het gewenste resultaat)

Het traject bevindt zich nog in de voorbereidende fase. Intensivering van de onderlinge samenwerking en de samenwerking met onze verbonden partijen wordt weliswaar beschouwd als een unieke kans om samen meer te realiseren dan ieder afzonderlijk, maar de 8 gemeenten moeten het nog eens worden over de ambtelijke/ bestuurlijke ambities en de bijbehorende aanpak.

Daartoe zal langs de weg van de 4 W-vragen een analyse per gemeente worden gemaakt, die antwoord moet geven op de volgende vragen:

- wat zijn de knelpunten en risico's in de praktijk (probleemstelling)?
- wat willen we bereiken (ambities)?
- wat gaan we daarvoor doen? (aanpak)?
- wat betekent dit in termen van tijd, geld en organisatie?

Vervolgens wordt een gezamenlijke aanpak ontworpen. Op dit moment is het nog onduidelijk of alle 8 gemeenten uiteindelijk gaan deelnemen en hoe de aanpak er concreet uit komt te zien.

De mogelijke contouren van een regionale verbeteraanpak

De resultaten/ beoogde effecten van dit verbetertraject zouden als volgt kunnen worden gedefinieerd:

- Parkstad gemeenten:
 - hebben inzicht in en de mogelijkheid tot bijsturen van de dienstverlening (opdrachtgever);
 - hebben inzicht in en de mogelijkheid om kaders van de verbonden partij aan te passen (eigenaar);
 - sturen op hoofdlijnen waarbij de P&C cyclus faciliterend is qua monitoring dienstverlening en budget
- Parkstad gemeenten en verbonden partijen:
 - zijn in verbinding op basis van een vertrouwensrelatie;
 - maken duidelijke afspraken over:
 - o de dienstverlening (opdrachtgever) en de verantwoording hierover;
 - o de kaders (eigenaar) en de verantwoording hierover
- Parkstad gemeenten onderling:
 - vormen een collectief in relatie tot verbonden partijen (spreken met 1 mond);
 - doen op termijn geen dingen dubbel (of zelfs x 8!) als dat niet nodig is
- Binnen Parkstad gemeenten:
 - wordt een uniforme werkwijze gehanteerd voor alle verbonden partijen (bijv. uniforme processtappen in de jaarlijkse P&C cyclus);

- zijn (ambtelijk en bestuurlijk) betrokkenen competent en geëquipeerd om rol uit te voeren;
- is een goede verbinding tot stand gebracht tussen raad, college en ambtelijke organisatie m.b.t. verbonden partijen

Ambtelijke focus

Het is de bedoeling, dat ambtelijk het eigenaarschap en opdrachtgeverschap nader wordt uitgewerkt in termen van:

- rolverdeling gemeenten en verbonden partij
- samenstelling en opbouw P en C-documenten, dienstverleningsovereenkomsten<-> jaarplannen etc
- jaarplanning
- overlegstructuur
- de bestuurlijke verbinding

Daarnaast wordt daar waar nodig gestreefd naar intergemeentelijke beleidsafstemming (b.v. reservevorming of loon- en prijsindexatie).

Een en ander moet uitmonden in een notitie 'Zo doen wij dat in Parkstad'. Deze notitie omvat gezamenlijke afspraken op het gebied van :

- Governance (strategische relaties, beleidssturing en –afstemming over verbonden partijen heen, verbinding met bestuur, afspraken in oprichtings- en totstandkomingsfase)
- Inhoud => In verbinding op eigenaarschap en opdrachtgeverschap (begroting, opgave verbonden partij, risicomanagement, nota en paragraaf verbonden partijen, etc.)
- Proces => soorten en opzet P en C –documenten, jaarkalender (wat wordt wanneer en waar besproken, routing stukken)
- 'Het gesprek' => doel, agenda en frequentie overleggremia/ bestuurlijke advisering
- De ambtelijke-bestuurlijke actoren => rollen – profielen – competenties - continuïteit

Bestuurlijke focus

Het bestuurlijk traject volgt op c.q. loopt zo mogelijk gedeeltelijk parallel aan het ambtelijke spoor. Het doel van dit traject is om:

- De rol van collegeleden als opdrachtgever namens de gemeente/ bestuurder van een gemeenschappelijke regeling te versterken;
- De raad in positie te brengen om de kaderstellende en toezichhoudende rol adequaat te kunnen vervullen
- Het op parkstadniveau ontwikkeld en afgestemd instrumentarium en beleid te formaliseren

Middels college-workshops, raadsinformatieavonden en formele besluitvorming over genoemde notitie 'zo doen wij dat in Parkstad' zal hieraan uitvoering worden gegeven.

Het is ons streven om in nauwe samenwerking met de andere parkstadgemeenten de interne en externe verbindingen zodanig te optimaliseren, dat de doelstellingen van de verbonden partijen naadloos aansluiten bij de ambities van onze gemeente, met maximaal resultaat voor onze burgers tegen acceptabele kosten en minimale risico's. Wij zijn ons ervan bewust dat dit een proces van lange adem zal worden. Bij de behandeling van deze nota in januari 2016 zullen wij u nader informeren over de actuele stand van zaken.

Bijlage 1: Format bijlage verbonden partijen begroting en rekening

Onderdeel	Toelichting
1. Algemeen	
a. algemene gegevens	Vermeld naam, vestigingsplaats en jaar van oprichting.
b. besluit tot deelname	Benoem datum en (gemeentebld-)nummer B&W- en raadsbesluit
c. juridische rechtsvorm	Geef aan welke juridische rechtsvorm de verbonden partij heeft (publiek, privaat of pps) en verbijszonder naar soort (vennootschap, stichting, GR orgaan, Centrumconstructie)
2. Visie en doelen (1e W)	
a. gemeentelijke visie op de verbonden partij	Waarom nemen we deel aan deze verbonden partij? Wat is de meerwaarde van uitbesteding/ samenwerking? Beschrijf de relatie tussen de visie van de gemeente op (problemen/ wensen in) de lokale samenleving en de rol, die de verbonden partij vervult bij het realiseren van de hiermee verband houdende bestuurlijke ambities
b. doelstelling gemeente/ verbonden partij	Vermeld de beoogde resultaten van gemeente en de verbonden partij zoveel mogelijk in meetbare termen
c. relatie met programma's begroting	Benoem de programma's waaronder de doelstellingen, effecten en prestaties te realiseren door de verbonden partij vallen.
d. kaderstellende documenten	Vermeld relevante kaderstellende documenten (Raad c.q. B en W)
e.1 ontwikkelingen (begroting)	Verwachte ontwikkelingen in het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partijen. Denk hierbij aan rijksontwikkelingen, economische ontwikkelingen, etc.
e.2 noemenswaardige gebeurtenissen uit het afgelopen begrotingsjaar (rekening)	Gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op de realisatie van de doelen, effecten, prestaties en uitgaven van de verbonden partij
3. Prestatieafspraken en middelenbeslag (2e en 3e W)	
a.1 prestatieafspraken (begroting)	Vermeld de gemaakte prestatieafspraken met de verbonden partij, zoals deze zijn opgenomen in een prestatieovereenkomst c.q. subsidiebeschikking
a.2 prestatieafspraken (rekening)	Is in het afgelopen jaar voldaan aan de gemaakte prestatieafspraken?
b. budget	Vermeld de geraamde (begroting) c.q. werkelijke (rekening) jaarlijkse gemeentelijke bijdrage
c. financiële positie	Vermeld op basis van begroting/ rekening de financiële positie van de verbonden partij
4. Risico's (4e W)	
a. wat zijn onze risico's?	Beschrijf de eventuele bestuurlijke, juridische en financiële risico's (kans/ impact) en de wijze waarop deze worden ondervangen (maatregelen en de werking van die maatregelen)
5. Rolverdeling/ organisatie	
a. deelnemende partijen	Benoem de andere deelnemende partijen in de verbonden partij
b. vertegenwoordiging in bestuur	Benoem de raadsleden en wethouders, die zitting hebben in het bestuur (AB,DB, AVA, etc) van de verbonden partij
c. vakinhoudelijk accountmanager	Benoem de dienst/afdeling en ambtenaar belast met de rol van vakinhoudelijk contractmanager
d. financieel accountmanager	Benoem de dienst/afdeling en ambtenaar belast met de rol van financieel contractmanager
e. toezichtvorm	Geef aan of sprake is van algemeen of verscherpt toezicht.
6. Planning en control	
a. actieve informatieplicht	Benoem de sturings- en beheersingsdocumenten, waarvan met de verbonden partij is overeengekomen, dat deze binnen de jaarcyclus worden voorgelegd: Begroting/ jaarprogramma, jaarrekening/ jaarverslag, kwartaal/ managementrapportages, audits/ klantonderzoeken etc
b. overlegstructuren	Vermeld de ingestelde overlegstructuren voor monitoring en (bij)sturing, zowel formeel als informeel.

Bijlage 2

Verantwoordelijkheidsverdeling verbonden partijen en professionele instellingen

VERBONDEN PARTIJEN	AMBTELIJK		BESTUURLIJK	
	inhoudelijk opdrachtgever	Financieel toezichthouder	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur
GR GGD ZL	Nicole Curvers	Peter Loock	Thomas Gelissen	Thomas Gelissen
GR PIT	Willem Spelthan		Carolus de Rijck	
GR Gegevenshuis	John Demarteau		Carolus de Rijck	
GR RD4 NV	Huub Kockelkoren	Rolf Kapma	Frank Joosten	Haico Offermans (AVA)
GR ISD BOL	Peggy Muijers	Arno Hendrix	Hugo Janssen	Hugo Janssen Hans Peeters Petra Bolster
GR Kredietbank Limburg	Peggy Muijers	Rolf Kapma	Thomas Gelissen	
GR Parkstad Limburg	Marian de Jong	Rolf Kapma / Peter Loock	Luc Winants	
GR Veiligheidsregio ZL	Marian de Jong	Rolf Kapma / Peter Loock	Luc Winants	
GR Werkvoorzieningschap OZL	Peggy Muijers	Rolf Kapma	Hugo Janssen	
GBRD / BSGW	Jef Meys	Jef Meys	Frank Joosten	
GR RUD ZL	Marian de Jong	Rolf Kapma	Luc Winants	
IBA Parkstad BV	Marian de Jong	Rolf Kapma		Haico Offermans (AVA)
BV Betere Buren	Peggy Muijers		Hugo Janssen	
Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg ZL	Alice Salej	Peter Loock	Thomas Gelissen	
PROFESSIONELE INSTELLINGEN	AMBTELIJK		BESTUURLIJK	
	inhoudelijk opdrachtgever	Financieel toezichthouder	portefeuillehouder	
Meander JGZ	Alice Salej	Peter Loock	Thomas Gelissen	
Stichting Bibliotheek Brunssum	Alexander Gelissen	Peter Loock	Frank Joosten	
Stichting Muziek School Kerkrade	Otto van de Ruit	Peter Loock	Hugo Janssen	
Stichting CMWW	Alice Salej	Peter Loock	Thomas Gelissen	
Onderdeel Ouderenwelzijn	Remie van Oosterhout	Peter Loock	Thomas Gelissen	
onderdeel Maatschappelijk Werk	Peggy Muijers	Peter Loock	Thomas Gelissen	
onderdeel Welzijnswerk	Alice Salej	Peter Loock	Thomas Gelissen	
Onderdeel Peuterspeelzaalwerk	Alice Salej	Peter Loock	Thomas Gelissen	
Buro VSV	Alice Salej	Peter Loock	Frank Joosten	

Bijlage 3 Versterken 6 schakels ter optimalisering sturing op verbonden partijen

Schakel 1: Beleid en kaders

Een helder beleid en duidelijke kaders liggen aan de basis van een goede sturing op verbonden partijen.

De nota ‘in verbinding met verbonden partijen’ fungeert als theoretisch en toetsingskader voor zowel de totstandkomingsfase (afwegen motieven om al dan niet deel te nemen aan een verbonden partij en bepalen sturing- en beheersmaatregelen) als de instandhoudingsfase (beoordelen feitelijke werking van de eerder vastgelegde afspraken).

Schakel 2: Visie en doelstellingen

Het algemene beleid en de daaraan gerelateerde kaders worden vertaald naar de visie op en doelstellingen van iedere specifieke verbonden partij van de gemeente. Per verbonden partij zullen daartoe de relatie tussen de visie van de gemeente op (problemen/ wensen in) de lokale samenleving en de rol, die de verbonden partij vervult bij het realiseren van de hiermee verband houdende bestuurlijke ambities (lange termijn), de beoogde doelstellingen van gemeente en de verbonden partij (middellange termijn) en de daaraan te relateren prestatieafspraken (korte termijn) moeten worden beschreven.

Per verbonden partij zijn de 4 W-vragen (zoveel mogelijk in meetbare termen) beschreven in een format:

1^e W: wat willen we bereiken (maatschappelijke effecten/ beoogd resultaat)?

2^e W: wat gaan wij c.q. de verbonden partij daarvoor doen?

3^e W: wat gaat het kosten? (middelenbeslag => jaarlijkse bijdrage aan verbonden partij)

4^e W: wat zijn de risico's? (financieel/ bestuurlijk)

Dit format dient jaarlijks te worden geactualiseerd.

Schakel 3: Rolverdeling / organisatie

Gemeenten nemen ten aanzien van verbonden partijen verschillende rollen in. De gemeente is (mede)eigenaar/ risicodragers van de verbonden partij en heeft derhalve belang bij een financieel gezonde partij zonder risico's. Daarnaast is de gemeente ook opdrachtgever en wordt er door de gemeente betaald voor specifieke producten of diensten waarmee maatschappelijke effecten kunnen worden gerealiseerd. Als opdrachtgever heeft de gemeente belang bij een maximaal resultaat tegen zo laag mogelijke kosten en risico's.

Om de rol van opdrachtgever/ eigenaar adequaat te kunnen waarborgen, is intern het accountmanagerschap, zowel ambtelijk als bestuurlijk, toegewezen. Per verbonden partij is zowel bestuurlijk als ambtelijk één trekker aangewezen. Hierbij treedt een ambtelijk contactpersoon op als inhoudelijk opdrachtgever en is de rol van eigenaar belegd bij de afdeling Bedrijfsvoering. Voor de bestuurlijk vertegenwoordiger wordt aangesloten bij de portefeuilleverdeling. In bijlage 2 is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling vermeld.

Schakel 4: Prestatieafspraken

Nadat de gemeente haar positie ten opzichte van elke verbonden partij heeft bepaald, zullen met deze partijen afspraken gemaakt moeten worden over de gewenste dienstverlening en daaraan gerelateerde kosten.

Meetbare afspraken worden vastgelegd in een prestatieovereenkomst en/ of subsidiebeschikking, zodat aan de hand hiervan jaarlijks beoordeeld kan worden in welke mate de afgesproken prestaties door de verbonden partij zijn gerealiseerd.

Schakel 5: Begroting en (tussentijdse) verantwoording

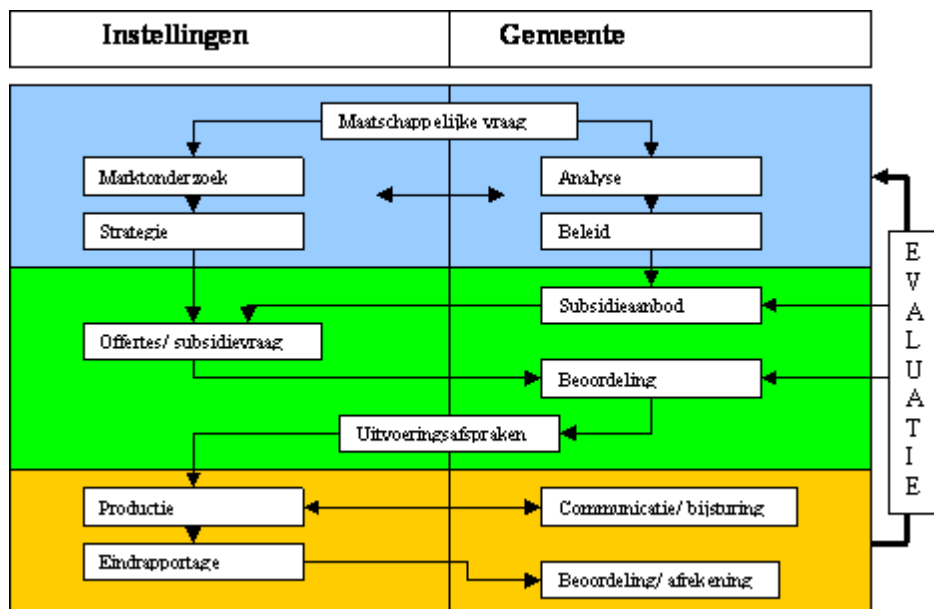
Om als gemeente zicht te kunnen houden op de ontwikkelingen binnen de verbonden partij en de voortgang van de realisatie van de overeengekomen prestaties, is het van belang dat tussen gemeente en verbonden partij een planning- en controlcyclus wordt afgesproken. Binnen deze cyclus dient ten minste een begroting en jaarprogramma en rekening en jaarverslag door de verbonden partij te worden voorgelegd aan de gemeente. Afhankelijk van de financiële omvang van de relatie met de verbonden partij dan wel het bestuurlijk risico dat de verbonden partij met zich meebrengt, kunnen ook tussentijdse rapportages (bv. kwartaalrapportages) worden verlangd.

Cruciaal is dat de planning- en controlcycli van gemeente en verbonden partij goed op elkaar aansluiten, zowel qua opzet/ inhoud van de verslaglegging (zoveel mogelijk gerelateerd aan onze begrotingsopzet) als in de tijd. Qua planning betreft het enerzijds het tijdig aanleveren van begroting en jaarplan, zodat de consequenties hiervan meegenomen kunnen worden in de programmabegroting. Anderzijds gaat het om het zo snel mogelijk afsluiten van het boekjaar, zodat de relevante gegevens van de verbonden partijen zo snel mogelijk kunnen worden opgenomen in de jaarrekening van de gemeente

Voor het inzichtelijk maken van de te zetten stappen in de jaarcyclus zou kunnen worden aangesloten bij de bepalingen van de Subsidieverordening Welzijn, cultuur en sport respectievelijk de 10 stappen van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF):

10 stappen BCF:

1. Vaststellen gemeentelijk beleidskader
2. Analyse vraagzijde / aanbodzijde
3. Overdracht overheid → organisatie
4. Offerte organisatie
5. Beoordeling offerte en begroting
6. vastleggen prestatieafspraken in overeenkomst/ beschikking voor subsidieverlening
7. Dienstverlening (productie)
8. Tussentijdse communicatie en evt. bijstellen prestatieafspraken
9. Eindrapportage en registratie
10. Beoordeling / subsidievaststelling



Schakel 6: Monitoring en sturing

Als rode draad door de controlfase loopt 'monitoring en sturing'. De gemeente zal haar formele mogelijkheden benutten om voortdurend 'grip' te houden op de gang van zaken rondom de verbonden partij, zoals een actieve rol in bestuurlijke organen en voldoende aandacht vanuit de raad. Tevens zal er frequent (formele en informele) ambtelijke en bestuurlijke afstemming binnen de gemeente, tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en verbonden partij plaatsvinden. Dit alles met het doel om de gemaakte prestatieafspraken te monitoren en tijdig op de voortgang te kunnen (bij)sturen

De cyclus betekent, dat periodiek (minimaal jaarlijks, maar bij voorkeur per kwartaal) een formeel evaluatiemoment wordt ingebouwd om aan de hand van de gemaakte prestatieafspraken te bezien of het geformuleerde beleid en kaders nog passen bij de actuele ontwikkelingen, of de visie op en beoogde doelstellingen van de verbonden partij bijstelling behoeven en of de bestaande rolverdeling nog de juiste is. Uiteraard worden naar aanleiding van een tussentijdse beoordeling de daarmee samenhangende prestatieafspraken met de verbonden partij zo nodig aangepast en zullen de begroting en verantwoording daarop worden afgestemd.