

Nota Verbonden Partijen

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Leeswijzer	4
1. Het begrip Verbonden Partijen	5
1.1 Wat zijn verbonden partijen?.....	5
1.2 Welk belang heeft Dordrecht in verbonden partijen?	5
1.3 Welke soorten verbonden partijen zijn er?.....	6
2. Het aangaan van een verbonden partij	8
2.1 Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij?	8
2.2 Hoe wordt de verbinding aangegaan of gewijzigd?	9
2.3 Met welke verbonden partijen zijn wij een relatie aangegaan?	10
3. Sturing op verbonden partijen.....	11
3.1 Wat willen wij met sturing op verbonden partijen bereiken?	12
3.2 Welke rollen hebben de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat?	12
3.3 Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?	13
3.4 Waaruit bestaat de sturingsinformatie?	13
3.5 Sturing op verbonden partijen door de gemeenteraad (kaderstellend en controlerend)	14
3.6 Sturing op verbonden partijen door het college en het ambtelijk apparaat (uitvoering)	15
4. Uitgangspunten Dordtse sturing op verbonden partijen.....	16

Inleiding

De opvatting dat de samenleving maakbaar is en dat de overheid daarin de centrale architect is ligt achter ons. Mensen nemen steeds vaker zelf het voortouw om iets te bereiken voor de samenleving en we staan samen met onze partners aan de lat om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

Mede door deze ontwikkeling kiezen wij als gemeente steeds vaker bewust voor een faciliterende rol waarin wij kaders en omstandigheden creëren, waarbinnen inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zaken met elkaar kunnen realiseren. Zo hebben we de afgelopen jaren mooie voorbeelden gezien in Dordrecht van co-creatie, zelfbeheer en het overdragen van verantwoordelijkheid.

Tegelijkertijd vinden wij als gemeente dat we niet in alle gevallen kunnen volstaan met een faciliterende rol. Wanneer er sprake is van een te behartigen openbaar belang willen wij als gemeente vaak invloed behouden en zal er in enkele gevallen worden overgegaan tot samenwerking in een verbonden partij. Een groot deel van de gemeentelijke middelen wordt inmiddels al via verbonden partijen ingezet. Vanwege de grote bestuurlijke, beleidsmatige en financiële belangen is inzicht in en effectieve sturing op deze verbonden partijen gewenst.

Om de sturing op verbonden partijen te voorzien van kaders hebben wij in 2009 voor de eerste maal een nota Verbonden Partijen opgesteld. Wij deden dit op verzoek van de raad en in een tijd dat de gemeente steeds meer in een netwerkverband opereerde. Voorbeelden daarvan waren de oprichting van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden maar ook het onderbrengen van taken in de Regio Zuid-Holland Zuid. Met het vaststellen van de nota Verbonden Partijen zijn met betrekking tot dit onderwerp voor de eerste maal belangrijke kaders gesteld.

Momenteel zien we nieuwe taakstellingen en omvangrijke taken op ons afkomen via het nieuwe regeerakkoord en de lopende decentralisaties. De eigen gemeentelijke organisatie zal ook hierdoor in toenemende mate samen (moeten) werken bij de realisatie van de beoogde bestuurlijke doelen. Ook zal hierdoor een steeds groter aandeel van de gemeentelijke begroting buiten de eigen organisatie worden ingezet. De gemeente zal mede met oog op deze nieuwe taken in de toekomst ook steeds vaker optreden als deelnemer in een verbonden partij.

Omdat de gemeente steeds vaker actief is en zal zijn als deelnemer in verbonden partijen en daarbij stuurt op afstand, groeit het belang om de integraliteit en complementariteit te bewaken en grip te houden op de activiteiten en realisatie van doelen. Daarom zetten wij ons zowel bestuurlijk als ambtelijk in om te komen tot verbonden partijen die maximaal bijdragen aan de lokale bestuurlijke ambities, actief sturen op risico's en waar nodig meebewegen met bijgestelde kaders en benodigde bezuinigingen.

Duidelijke kaders en inzicht in beschikbare sturingsinstrumenten dragen bij aan het realiseren van deze ambitie. Met dit gegeven in het achterhoofd hebben wij de nota verbonden partijen geactualiseerd. De nota is verrijkt met de opgedane ervaringen over de afgelopen jaren en de actualisatie is aangegrepen als kans om de sturing op verbonden partijen in de praktijk een nadrukkelijker plek te geven. Hiermee kan de nota in de aankomende jaren opnieuw dienen als kader voor zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie.

Doelstelling van deze nota is om een kader te bieden voor deelname aan, het oprichten van en het sturen op de verbonden partijen van de gemeente, om zo te komen tot verbonden partijen die maximaal bijdragen aan de lokale bestuurlijke ambities.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is er aandacht voor het begrip verbonden partijen. In het hoofdstuk wordt allereerst uitgelegd wat een verbonden partij is. Vervolgens wordt op hoofdlijnen inzicht getoond in het belang dat de gemeente momenteel in verbonden partijen heeft. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van verbonden partijen en de wet en regelgeving hieromtrent.

In hoofdstuk 2 worden kaders geboden voor het aangaan van een relatie met een verbonden partij. Hiertoe wordt allereerst omschreven wanneer de gemeente kiest voor het aangaan of wijzigingen van een relatie met een verbonden partij. In bijlage 1 is in het verlengde hiervan een besliskader weergegeven en beschreven ten aanzien van het aangaan van nieuwe financiële en bestuurlijke relaties. Vervolgens wordt omschreven welke stappen worden genomen indien hiervoor wordt gekozen. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen van Dordrecht.

In hoofdstuk 3 worden kaders geboden voor de sturing op verbonden partijen. Hiertoe wordt allereerst omschreven wat het doel is van sturing op verbonden partijen. Vervolgens worden de rollen van de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat omschreven. Ook is een omschrijving opgenomen van de sturingsinstrumenten die de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat voorhanden hebben.

In de nota verbonden partijen zijn verschillende Dordtse uitgangspunten in relatie tot verbonden partijen opgenomen. Waar uitgangspunten worden benoemd is dit expliciet aangegeven. De uitgangspunten zijn verdeeld over drie categorieën: Vertegenwoordiging in verbonden partijen (V), de keuze voor het aangaan en beëindigen van een (relatie met een) verbonden partij (A) én sturing op verbonden partijen (S). In hoofdstuk 4 zijn alle uitgangspunten van de gemeente Dordrecht nogmaals op een rij gezet.

1. Het begrip Verbonden Partijen

1.1 Wat zijn verbonden partijen?

Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk en financieel verbindt. Verbonden partijen bestaan uit deelnemingen door de gemeente in gemeenschappelijke regelingen, NV's, BV's, stichtingen, verenigingen, coöperaties en Publiek Private Samenwerking constructies. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waarin algemene regels voor de verantwoording door gemeenten en provincies staan, geeft als definitie:

Een verbonden partij [is] een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang

Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, ofwel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is sprake van een verbonden partij als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bij leningen en garantstellingen is geen sprake van een verbonden partij, de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij, het gaat om overdrachten (subsidies).

Bestuurlijk belang

Bestuurlijk belang is zeggenschap, ofwel via vertegenwoordiging in het bestuur ofwel via stemrecht. Er is sprake van bestuurlijk belang als een bestuurder of een ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht (de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen) is er geen sprake van een verbonden partij.

Geen verbonden partijen

De bovenstaande definitie van een verbonden partij betekent ook dat er relaties met partijen kunnen zijn die niet onder de verbonden partijen vallen:

- Er is wel sprake van een financiële betrokkenheid maar niet van een financieel belang;
- Er is sprake van uitsluitend een financieel belang;
- Er is sprake van uitsluitend een bestuurlijk belang;
- Er is sprake van een financieel belang en van een bestuursfunctie op persoonlijke titel.

Er is ook nog een tussenvorm, bijvoorbeeld wanneer een wethouder lid is van een bestuur en de gemeente verstrekt subsidie aan die organisatie. In de betekenis van de definitie is dat geen financieel belang, omdat de gemeente bij een faillissement niet aansprakelijk is voor de schulden van de organisatie. Het vorenstaande houdt in dat er een groot aantal gelieerde organisaties is, waarvan de zuivere verbonden partijen slechts een deel uitmaken.

1.2 Welk belang heeft Dordrecht in verbonden partijen?

Momenteel wordt zo'n 40 procent van de gemeentelijke middelen via verbonden partijen ingezet ten behoeve van realisatie van doelen, uitvoering van processen en ondersteuning van de bedrijfsvoering. Het is daarom belangrijk dat de gemeente inzicht houdt in de kosten en de financiële risico's die zij met de verbonden partijen kan lopen, inclusief de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.

Naast dat de gemeente verschillende financiële bijdragen verstrekt aan verbonden partijen, ontvangt de gemeente ook baten uit beleggingsdeelnemingen, heeft zij leningen of werkkapitaal verstrekt aan diverse partijen, staat zij garant voor verbonden partijen en/of bezit zij grond die in de verbonden partij is ingebracht.

Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente ook zelf kan (blijven) uitvoeren. De gemeente kiest er echter voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan de verbonden partij. De verbonden partij is hiermee een belangrijke partner in het realiseren van doelen, maar de gemeente blijft uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen. Omdat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft, kan zij ook bestuurlijk risico's lopen als zich problemen voordoen bij de verbonden partij.

1.3 Welke soorten verbonden partijen zijn er?

Er zijn verschillende soorten verbonden partijen, die kunnen worden onderverdeeld in publiekrechtelijke participaties, privaatrechtelijke participaties en publiek-private samenwerkingen (PPS). Deze soorten kunnen verder worden onderverdeeld naar verschillende vormen.

Publiekrechtelijke participaties

Bij publiekrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente aan gemeenschappelijke regelingen. Voor het besturen van een Gemeenschappelijke Regeling is de wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingesteld. De basis voor de Wgr is de Gemeentewet. Binnen de Wgr en de Gemeentewet worden de elementaire zaken zoals het tijdig hebben van een begroting geregeld. Overige kenmerken van goed bestuur zijn transparantie, democratische verantwoording, vraaggerichtheid, effectiviteit en efficiency. De Wgr is in essentie het wettelijk kader voor de (vrijwillige) samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken.

Er bestaan vier varianten van een gemeenschappelijke regeling, deze worden in bijlage 2 nader toegelicht. Van de vier varianten wordt de eerste variant, de regeling met een openbaar lichaam, het meest gebruikt.

Monistische bestuursverhoudingen

De Wgr is vooralsnog niet aangepast in verband met het inwerkingtreden van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De gemeenschappelijke regelingen waaraan Dordrecht deelneemt (met uitzondering van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden) zijn dan ook langs monistische bestuursverhoudingen georganiseerd. De posities van het algemeen en dagelijks bestuur in een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam zijn dan ook vergelijkbaar met de posities van respectievelijk de raad en college voor de dualisering.

Goed bestuur bij Gemeenschappelijke Regelingen

De Code-Tabaksblat geldt in principe niet voor publiekrechtelijke rechtspersonen. De vijf beginselen van goed bestuur zoals die zijn benoemd en beschreven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kunnen worden gezien als de publieke tegenhanger van de Code Tabaksblat. In bijlage 3 zijn de vijf beginselen nader uitgewerkt.

Indien er sprake is van vertegenwoordiging van de gemeente in een publiekrechtelijke rechtspersoon, dan beschouwt de gemeente de vijf beginselen van goed bestuur (zie bijlage 3) als belangrijke leidraad voor de vertegenwoordiging (**Uitgangspunt V1**).

Privaatrechtelijke participaties

Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente in private rechtspersonen. Stichtingen, verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's) zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Gemeentelijke vertegenwoordigers kunnen binnen deze rechtspersonen bestuurlijke of andere bevoegdheden uitoefenen, bijvoorbeeld als commissaris. De verschillende vormen zijn in Bijlage 2 verder uitgewerkt.

Vertegenwoordiging bij private partijen

Bij privaatrechtelijke participaties is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente dat zij als aandeelhouder en dus als actor binnen het privaatrecht optreedt. Aan vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties (bijvoorbeeld als bestuurder of commissaris) zijn bestuurlijke risico's verbonden. Om deze reden is Dordrecht terughoudend als het gaat om gemeentelijke vertegenwoordiging in privaatrechtelijke samenwerkingsvormen waarin zij deelneemt. De bestuurlijke risico's zijn nader uitgewerkt in bijlage 4.

Code Tabaksblat

Op private verbonden partijen is de Code Tabaksblat van toepassing. De Code Tabaksblat bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij een vennootschap betrokken personen (onder andere bestuurders en commissarissen) en partijen (onder andere institutionele beleggers) tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. De tabel in bijlage 5 geeft een selectie van principes die in het bijzonder van belang zijn voor bestuurders en commissarissen.

Indien er sprake is van vertegenwoordiging van de gemeente in een privaatrechtelijke rechtspersoon, dan beschouwt de gemeente de principes en de bepalingen van de Code Tabaksblat als belangrijke leidraad voor de governance (**Uitgangspunt V2**).

Publiek Private samenwerkingen

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde, een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen. PPS kent meerdere verschijningsvormen. Het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën onderscheidt de volgende modellen, die onderling in zwaarte verschillen van een lichte PPS tot een zware PPS:

- Gemeentelijke grondexploitatie
- Bouwclaim
- **Joint-venture**
- Concessie
- Zelfrealisatie

Deze vormen van PPS zijn in Bijlage 2 verder uitgewerkt. In deze nota wordt alleen de PPS als joint-venture behandeld, omdat alleen daarbij sprake is van financiële en bestuurlijke deelneming in een rechtspersoon (en daarmee van een verbonden partij).

Het doel van een Joint Venture is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als gemeente en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn. Een PPS-project moet aan een aantal criteria voldoen:

- Gemeente en bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- Er is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- Het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- Beide partijen verwachten dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde of lagere kosten te realiseren;
- Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Indien er wordt besloten tot het aanstellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging in een Joint-Venture constructie, is er sprake van een financieel én een bestuurlijk belang en wordt de constructie gezien als verbonden partij.

2. Het aangaan van een verbonden partij

2.1 Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij?

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel effectiever te bereiken. Over het algemeen gaat de gemeente een relatie met verbonden partijen aan, omdat zij verwacht dat de verbonden partij dezelfde activiteiten uit kan voeren met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit.

Daarnaast worden risico's gespreid en gedeeld met andere eigenaren en ontstaat er een kwaliteitsvoordeel als de verbonden partij kennis in huis heeft, die de gemeente zelf niet heeft. Ook ontstaat er vaak grotere effectiviteit en bestuurlijke kracht, waardoor nieuwe activiteiten sneller kunnen worden gerealiseerd.

De gemeente kiest er bij verbonden partijen tegelijk bewust voor om zelf invloed te houden omdat de activiteiten te kwetsbaar zijn om volledig uit te besteden.

Afwegingskader

Op basis van belangrijke uitgangspunten is in bijlage 1 een afwegingskader weergegeven en beschreven ten aanzien van het aangaan van nieuwe verbonden partijen.

Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie zal in alle gevallen een bestuurlijk-politieke keuze moeten zijn.

Privaatrechtelijke participaties en publiek private samenwerkingen

In Dordrecht heeft deelname in private partijen in veel gevallen een historische achtergrond. De Gemeentewet bevat criteria voor de privaatrechtelijke weg. Het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is alleen toegestaan indien daarmee niet de onderliggende publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Daarbij zijn, tegen de achtergrond van geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht, van belang inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling en de wijze waarop en de mate waarin daarin de belangen van burgers worden beschermd.

Van belang is of de overheid een vergelijkbaar resultaat kan bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken. Indien dat namelijk het geval is, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat voor de publiekrechtelijke weg gekozen moet worden, omdat deze meer waarborgen biedt voor de democratische controle en verantwoording, waardoor het overheidshandelen een grotere mate van transparantie kent.

De invloedssfeer bij private partijen is over het algemeen namelijk beperkter dan de invloedssfeer bij publiekrechtelijke partijen. Bij privaatrechtelijke participaties vertegenwoordigt de gemeente immers over het algemeen een kleiner aandeel in de organisatie. Bovendien is de doelstelling van een privaatrechtelijke instelling veelal minder gericht op publieke belangen. Daarnaast is er sprake van andere beperkende kaders. Bij Eneco geldt bijvoorbeeld dat door wet en regelgeving de invloedssfeer van aandeelhouders wordt beperkt op het netwerkbedrijf Stedin. Bij zowel Eneco als Evides is daarnaast sprake van grote resultaatbeïnvloeding (en daarmee het dividend) door regelgeving.

Tegelijk kunnen privaatrechtelijke participaties in gevallen effectiever zijn om het publieke belang te behartigen. Dit bijvoorbeeld omdat andere organisatievormen soms sneller kunnen schakelen en anticiperen op de markt. In dat geval kan de gemeente geen vergelijkbaar resultaat bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken en is het gebruik van privaatrechtelijke vormen een afweging.

Keuze tot het aangaan van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij

De gemeente Dordrecht hanteert het afwegingskader op het moment dat de vraag zich voordoet of er een relatie met een (nieuwe) verbonden partij moeten worden aangegaan (**Uitgangspunt A1**).

Functiescheiding

Als er sprake is van bestuurlijke vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke – of een PPS-samenwerkingsvorm en als er sprake is van een financieel belang in combinatie met een bestuursfunctie op persoonlijke titel, vindt een afweging plaats over het niveau en de manier waarop aan functiescheiding wordt gedaan. Daarbij kan een keuze worden gemaakt tussen functiescheiding op bestuurlijk niveau, op ambtelijk niveau of het maken van afspraken over functiescheiding in concrete situaties. Dergelijke afspraken worden in het collegebesluit vastgelegd (**Uitgangspunt V3**).

Voor het benoemen van een gemeentelijke commissaris in een privaatrechtelijke verbonden partij geldt voor Dordrecht het nee, tenzij principe. Dit geldt temeer voor het aanstellen van ambtenaren als commissaris. Indien er toch voor wordt gekozen om een gemeentelijke commissaris te benoemen in een privaatrechtelijke verbonden partij, wordt bij de benoeming daarvan een bewuste keuze gemaakt tussen een interne gemeentelijke vertegenwoordiger en een externe gemeentelijke vertegenwoordiger. Die keuze wordt gebaseerd op de volgende criteria:

- Een inschatting van het politieke en persoonlijke risico dat aan de functie is verbond en de vakinhoudelijke kennis die nodig is om de functie van commissaris bij de specifieke verbonden partij te kunnen vervullen.
- De vraag of de aansprakelijkheid voor het functioneren als commissaris een risico vormt dan wel voldoende kan worden afgedekt.
- De mogelijkheid om voldoende checks and balances in te kunnen bouwen in het onderliggende proces, bijvoorbeeld door een andere wethouder verantwoordelijk te maken voor het toetsen van beleidsvoorstellen en jaarstukken dan de wethouder die de functie van commissaris vervult bij de verbonden partij waar de stukken betrekking op hebben **(Uitgangspunt V4)**.

Verlengen of beëindigen van financiële en bestuurlijke relaties

Over het algemeen geldt dat Dordrecht een financiële en bestuurlijke relatie aangaat voor onbepaalde tijd. Dit betekent echter niet dat deze relatie zonder meer en/of stilzwijgend tot het einde der tijden wordt voortgezet.

Er zijn potentiële veranderingen die per definitie moeten leiden tot een heroverweging van de aangegane financiële en bestuurlijke relaties. De belangrijkste veranderingen c.q. ontwikkelingen die hiertoe aanleiding geven zijn:

- Het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met c.q. deelname in een verbonden partij
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een relatie c.q. verbonden partij
- Een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de relatie c.q. verbonden partij als gevolg van fusie of integratie
- Een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen
- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en)
- Het realiseren van de vooraf geformuleerde gemeentelijke beleidsdoelstelling **(Uitgangspunt A2)**

2.2 Hoe wordt de verbinding aangegaan of gewijzigd?

De beslissing tot deelname aan een verbonden partij en ook de aansturing van de verbonden partij behoren primair tot de taken van het college. Een verbonden partij is immers een manier om een gemeentelijke doel te bereiken en daarmee is de beslissing tot deelname, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak van het college. Een verbonden partij moet worden gezien als een collegeregeling. Deze primaire uitgangspunten zijn geregeld in artikel 160 van de Gemeentewet.

De wet schrijft daarnaast voor dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en hiertoe de kaders stelt. Daarom wordt de raad bij ieder voornemen tot deelname gevraagd een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Om dit vorm te geven beslist het college over deelname, nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt en toestemming heeft verleend. Daarnaast stelt de raad kaders bij een concreet besluit tot deelname. Hierbij kan de raad aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad betrokken en geïnformeerd wil worden. Hierbij kan de raad bijvoorbeeld aanvullende eisen stellen aan de te leveren prestaties en de rapportage hierover.

Op grond van artikel 160 moet een besluit tot deelname daarnaast worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie. De goedkeuring kan overigens slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Betrekken van de raad

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat nodig wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. De raad wordt bij een voorgenomen besluit tot het aangaan van een deelneming door het college tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen in te brengen. Ook over belangrijke wijzigingen van de deelneming wordt de raad door het college actief geïnformeerd **(Uitgangspunt A3)**.

Zoals bij het aangaan van een deelneming wordt de raad ook bij de beëindiging daarvan tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen. Op deze wijze kan de raad zich uitspreken over de toekomst van de deelnemingen en blijft de zakelijke slagkracht van de gemeente onaangetast **(Uitgangspunt A4)**.

Het moment van oprichten, wijzigen en uittreden zijn belangrijke momenten voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de relatie met verbonden partijen. Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan, beëindigen of wijzigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk:

- welk publiek belang wordt behartigd
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is
- waarom niet wordt volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever
- wat de voordelen zijn van het aangaan van de verbonden partij aan te gaan
- welke taken worden overgedragen (uitvoering/beleidsvorming) en welke consequenties dit voor de gemeente heeft
- welk financieel belang in de nieuwe verbonden partij wordt belegd
- hoe financieringsstromen zullen gaan lopen
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd
- welke risico's aan de deelname zijn verbonden
- waarom voor de specifieke organisatievorm is gekozen
- of er sprake is van functiescheiding op bestuurlijk of ambtelijk niveau
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd
- wat het op termijn beëindigen van de relatie zal betekenen (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exit strategie) **(Uitgangspunt A5)**.

Periodieke evaluatie

Iedere bestuursperiode zullen alle verbonden partijen minimaal eenmaal worden geëvalueerd op nut en noodzaak. Bij deze evaluatie wordt bezien of deelname van de gemeente aan de verbonden partij nog steeds voldoende bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling, of de doelstellingen nog actueel zijn én of de verbonden partij naar behoren functioneert **(Uitgangspunt A6)**.

2.3 Met welke verbonden partijen zijn wij een relatie aangegaan?

Dordrecht participeert momenteel in de onderstaande 23 verbonden partijen. Een compleet overzicht van de verbonden partijen wordt opgenomen als bijlage bij de Begroting en de Jaarrekening.

Gemeenschappelijke Regelingen (GR)	<ul style="list-style-type: none"> • GR Drechtsteden; • GR Dienst Gezondheid en Jeugd; • GR Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid; • GR Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid; • GR Sociale Werkvoorziening Drechtwerk; • GR Gevudo (Afval verwerking Dordrecht HVC Afvalcentrale); • GR Wegschap Tunnel Dordtse Kil; • GR Parkschap Nationaal Park De Biesbosch.
Besloten vennootschappen	<ul style="list-style-type: none"> • B.V. Gemeenschappelijk Bezit Evides; • GEM de Hoven Beheer B.V.; • Merwedelingelijn Beheer B.V.; • ROM-D Capital B.V.
Naamloze vennootschappen	<ul style="list-style-type: none"> • N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland; • ENECO Holding N.V.; • Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden Beheer N.V.; • Holding Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden N.V.; • Bank Nederlandse Gemeenten.
Stichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Stichting administratiekantoor Breedband Drechtsteden;
Coöperaties	<ul style="list-style-type: none"> • Coöperatie Ontwikkeling Leerpark U.A.; • Coöperatie Kennis- en Opleidingscentrum Veiligheid ZHZ; • Energie Coöperatie Dordrecht.
Andere rechtsvorm	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale Ontwikkelingsmaatschappij C.V.; • GEM de Hoven C.V.

3. Sturing op verbonden partijen

Verbonden partijen voeren vaak taken uit met een groot maatschappelijk en daarmee politiek belang. Het deelnemen in verbonden partijen levert gemeenten naast voordelen echter ook financiële en bestuurlijke risico's op. Om de voordelen optimaal te benutten en risico's te beheersen is het belangrijk om als gemeente voldoende aandacht te hebben voor sturing op de verbonden partijen. Tegelijk is de sturing op verbonden partijen vaak complex, waardoor gemeenten juist het gevoel van grip verliezen.

De complexiteit van sturing op verbonden partijen zit in de verminderde invloed ten opzichte van de interne organisatie, de balans tussen vertrouwen en controle, maar ook in de afhankelijkheid van regionale partners en de verbonden partij zelf. Daarnaast zit de complexiteit in de dubbele petten problematiek die ontstaat door tegengestelde belangen die bij verbonden partijen op kunnen treden doordat gemeente zowel eigenaar als opdrachtgever is.

Verminderde invloed en afhankelijkheid

De afstand van het bestuur van de gemeente tot de verbonden partij is vanzelfsprekend groter dan de afstand naar de eigen interne organisatie. Deze afstand zorgt voor een andere dynamiek voor de samenwerking en de aansturing, waar gemeenten rekening mee moeten houden.

Bovendien heeft de gemeente bij verbonden partijen ook vanwege de overige eigenaren in het netwerk te maken met een andere dynamiek en mogelijke tegengestelde belangen. Over het algemeen geldt, dat de gemeente in verhouding meer invloed uit kan oefenen op publiekrechtelijke participaties en minder op privaatrechtelijke organisaties. Bij publiekrechtelijke participaties vertegenwoordigt de gemeente immers over het algemeen een groter aandeel in de organisatie. Bovendien is de doelstelling van een privaatrechtelijke instelling veelal minder gericht op openbare belangen.

Om efficiënt met deze andere dynamiek om te gaan moet de gemeente voldoende inzicht in het netwerk en de verschillende belangen hebben en haar invloed op de juiste manier en na de juiste afweging uitoefenen.

Mogelijk tegengestelde belangen (dubbele petten)

Bij verbonden partijen heeft de gemeente in veel gevallen zowel het belang van eigenaar als het belang van opdrachtgever. Als eigenaar opereert de gemeente als ware zij een aandeelhouder van de organisatie. Zij formuleert in deze rol kaders voor de verbonden partij en houdt toezicht op de realisatie binnen de gestelde kaders. Hierbij ligt de nadruk op het bewaken van de continuïteit van de verbonden partij en het beheersen van de risico's die daarmee gepaard gaan. Zo kan het verhogen van de inwonerbijdrage of het verzoeken tot een aanvullende bijdrage bijvoorbeeld bijdragen aan de continuïteit van de verbonden partij.

Als opdrachtgever opereert de gemeente als klant van de verbonden partij. In deze rol formuleert de gemeente afspraken over te leveren producten en diensten en bewaakt zij de prijs, kwantiteit en kwaliteit hiervan. Deze diensten dragen bij aan de realisatie van de gemeentelijke bestuurlijke doelen. In deze rol is de gemeente juist gebaat bij lage kosten en het verhogen van de inwonerbijdrage draagt hier vanzelfsprekend juist niet aan bij.

Tussen beide rollen ontstaan (mogelijk) tegengestelde belangen, omdat wat goed is voor de continuïteit (eigenaar) van de verbonden partij niet altijd bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen (opdrachtgever). Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan omdat de ambitie van de verbonden partijen afwijkt van de gemeentelijke ambitie. Steeds als er tegengestelde belangen ontstaan en bestuurlijke besluitvorming nodig is, zal een bestuurlijke afweging binnen de gemeente moeten volgen.

Inzicht in sturing

De kunst van effectieve sturing op verbonden partijen is het op de juiste manier toepassen van de verschillende sturingsinstrumenten vanuit de juiste rol en de juiste afweging. Dit alles met inachtneming van de verminderde invloed, afhankelijkheid en dynamiek van het netwerken én de mogelijk tegengestelde belangen. De sturing op verbonden partijen vindt het effectiefst plaats, als de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat vanuit de eigen rol blijven opereren.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de rol van zowel de gemeenteraad, het college als het ambtelijk apparaat in de sturing op verbonden partijen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in de instrumenten die zij hebben om hun rol in te vullen en daarmee de sturing op verbonden partijen vorm te geven en te versterken.

3.1 Wat willen wij met sturing op verbonden partijen bereiken?

Het uitgangspunt blijft gelijk ongeacht of het college ervoor kiest om taken binnen de interne ambtelijke organisatie of bij verbonden partijen te beleggen: de gemeentelijke begrotingsdoelstellingen moeten met minimale risico's zo efficiënt en effectief mogelijk worden gerealiseerd.

Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente dan ook in de kern bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Om dit mogelijk te maken dient de verbonden partij kansen en bedreigingen tijdig te signaleren en hier middels risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet zij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Op het moment dat blijkt dat de verbonden partijen niet in staat is om het bovenstaande te realiseren zal bijsturing vanuit de gemeente plaats moeten vinden.

De gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat hebben allen een eigen rol in relatie tot de verbonden partijen.

3.2 Welke rollen hebben de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat?

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft binnen de gemeente zoals gesteld een kaderstellende en controlerende taak. Zij stelt de bestuurlijke kaders vast doormiddel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is immers slechts een (gezamenlijk) middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en moet worden gezien als ware het een afdeling van de gemeente.

De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in, dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert én of het college dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt.

Kernvragen voor de raad zijn in deze context of de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente. Of de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

Rol van het college

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Het college kiest er in enkele gevallen vanuit efficiency, effectiviteit of andere overwegingen voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan een verbonden partij.

Indien het college kiest voor uitvoering door een verbonden partij is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de verbonden partij. In relatie tot verbonden partijen heeft het college bovendien als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen.

Tegelijk komt het college bij verbonden partijen meer op afstand te staan van de uitvoering. Hierdoor heeft het college in verhouding tot de interne organisatie minder directe invloed en meer aandacht voor toezicht en verantwoording.

Het college heeft daarnaast de taak om de gemeenteraad goed te informeren over het reilen en zeilen van de verbonden partijen. Bovendien is het belangrijk dat zij raadsleden vroegtijdig betreft bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. In feite is er voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die zijn belegd binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij.

Rol van het ambtelijk apparaat

Het ambtelijke apparaat heeft een belangrijke rol om het bestuur optimaal in staat te stellen om op verbonden partijen te sturen. Zij ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij.

Naast de bestuurlijke afstemming met de verbonden partij vindt er ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. Medewerkers treden op als accounthouder en komen tot gedetailleerde afspraken met de verbonden partij. Het ambtelijke apparaat werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking.

3.3 Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?

De sturing op onze verbonden partijen is op hoofdlijnen gebaseerd op de gestelde kaders in de gemeentelijke Begroting en de nota Verbonden Partijen.

De gemeentelijke begroting

Via de gemeentelijke begroting stelt de gemeenteraad de bestuurlijke kaders voor de eigen gemeente vast. In de begroting zijn de beleidsinhoudelijke ambities en financiële kaders opgenomen. De begroting omvat ook de beleidsgebieden waar verbonden partijen worden ingezet.

De gemeenteraad kan met het aanpassen van de gemeentelijke kaders (bijvoorbeeld bij de kadernota) invloed uitoefenen op de begroting en doelstellingen van de verbonden partij. Zo kan de gemeenteraad besluiten om te intensiveren of extensiveren op de beleidsgebieden waarop verbonden partijen actief zijn. Het is vervolgens opnieuw aan het college om invulling te geven aan de (bijgestelde) kaders. Het is ook aan het college om actief te communiceren indien de ambities binnen de (bijgestelde) kaders niet gerealiseerd (kunnen) worden.

De nota verbonden partijen

In de nota verbonden partijen wordt vastgesteld welke normen zoals transparantie en vraaggerichtheid voor goed bestuur minimaal worden gehanteerd in relatie tot verbonden partijen. Met de nota stelt de raad kaders vast en geeft de raad aan hoe zij wenst te worden geïnformeerd.

Overige lokale nota's

Overige lokale nota's zoals de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen worden doorvertaald in de sturing op verbonden partijen. Zo worden de risico's die via verbonden partijen van invloed kunnen zijn op de lokale begroting doorvertaald in het risicomanagement systeem Naris. Daarnaast wordt er op gestuurd dat onze verbonden partijen vergelijkbaar risicomanagement toepassen.

3.4 Waaruit bestaat de sturingsinformatie?

De gemeenteraad kan haar kaderstellende en controlerende rol alleen uitvoeren wanneer zij voldoende inzicht heeft in de verbonden partijen. Hoe succesvol de gemeenteraad haar rol invult is daarom grotendeels afhankelijk van de beschikbare informatie.

Zoals opgenomen in hoofdstuk 2.2 van deze nota wordt de gemeenteraad betrokken bij het aangaan en beëindigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij. Zodra de relatie is aangegaan wordt de gemeenteraad middels verschillende documenten geïnformeerd over de verbonden partijen, om zo haar controlerende taak te kunnen uitvoeren:

- De gemeentelijke p&c cyclus (Begroting, Bestuursrapportage en Jaarrekening)
- Raadsinformatiebrieven
- De p&c documenten van de verbonden partij (Begroting en Jaarrekening)
- De stresstest

Frequentie informatie en sturing afhankelijk van risicoprofiel

Onze verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Het toezichtarrangement dient binnen de organisatie om op basis van de risicoanalyse vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie. Het toezichtarrangement zorgt ervoor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop adequaat wordt gereageerd (**Uitgangspunt S1**).

Om te komen tot sturingsinformatie die recht doet aan de omvang en risico's van de verbonden partij, werken wij met drie pakketten: (1) het Basis pakket, (2) het Plus pakket en (3) het Plusplus pakket (**Uitgangspunt S2**).

Op basis van een risicoanalyse worden de verbonden partijen ingedeeld in de verschillende pakketten. Des de groter het bestuurlijk en/of financieel risico is dat wordt gelopen bij een verbonden partij, des de intensiever zijn de sturing op de partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. In bijlage 7 vindt u een uitgebreide nadere onderbouwing en omschrijving van de risico inventarisatie en de sturing op onze verbonden partijen binnen de verschillende pakketten.

Basis pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een laag bestuurlijke en financiële risico's loopt worden ingedeeld in het Basis pakket. De gemeenteraad wordt over verbonden partijen in dit pakket

geïnformeerd bij de gemeentelijke Begroting en Jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. De paragraaf Verbonden partijen gaat in op de volgende hoofdvragen:

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

Artikel 15 (BBV) schrijft daarnaast een aantal onderdelen voor dat in de lijst van verbonden partijen moet worden verstrekt. De lijst verbonden partijen bij de gemeentelijke Jaarrekening en Begroting bevat per verbonden partij o.a. de volgende gegevens:

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

Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijk proces van het opstellen van de jaarstukken, (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen en het overzicht van verbonden partijen uitgegaan van de meest recente prognoses voor de relevante gegevens.

Daarnaast wordt de begroting van Gemeenschappelijke Regelingen ter zienswijze aan de gemeenteraad voorgelegd. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad conform de actieve informatieplicht van het college, via Raadsinformatiebrieven geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen.

Plus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld bestuurlijk of financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plus pakket. Aanvullend op het Basis pakket wordt de gemeenteraad ook bij de gemeentelijke Bestuursrapportage geïnformeerd over deze verbonden partijen. Ook zullen deze verbonden partijen worden betrokken in de Stresstest. Daarnaast zal de bestuurlijke en ambtelijke overleg frequentie met deze verbonden partijen hoger zijn dan bij de partijen in het basispakket. Tot slot worden deze verbonden partijen ook periodiek geagendeerd in het college.

Plusplus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een hoog bestuurlijk en financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plusplus pakket. Aanvullend op het Plus pakket wordt de bestuurlijke en ambtelijke overleg frequentie met deze verbonden partijen verder opgevoerd.

3.5 Sturing op verbonden partijen door de gemeenteraad (kaderstellend en controlerend)

Op basis van de hierboven beschreven sturingsinformatie kan de gemeenteraad op maken of de doelstelling van de verbonden partijen nog steeds corresponderen met die van de gemeente, of de doelstellingen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of de sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen. Hierbij kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak invullen door gebruik te maken van de wettelijk instrumenten: zienswijzen, moties, amendementen en artikel 40 vragen.

Zienswijzen kunnen worden uitgebracht op de Begroting van de Gemeenschappelijke Regelingen, die jaarlijks ter zienswijze aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Daarnaast kan de raad moties en amendementen uitbrengen tijdens de behandeling van de gemeentelijke Begroting, Bestuursrapportage en Jaarrekening, waarin de verbonden partijen zoals hierboven beschreven worden opgenomen. Ook kan de raad moties en amendementen uitbrengen op de ontvangen Raadsinformatiebrieven die betrekking hebben op de verbonden partijen. Tot slot kunnen de raadsleden artikel 40 vragen stellen om aanvullende informatie te verkrijgen.

3.6 Sturing op verbonden partijen door het college en het ambtelijk apparaat (uitvoering)

De verschillende verbonden partijen van de gemeente zijn verdeeld over de portefeuilles van de collegeleden. Hoewel de verbonden partijen over de portefeuilles zijn verdeeld, blijft het college als collectief verantwoordelijk voor alle verbonden partijen.

De effectiviteit van sturing op verbonden partijen door het college is mede afhankelijk van het aandeel van de gemeente in de verbonden partij en de positie die zij inneemt binnen het bestuur. Daarnaast heeft Gemeentelijke vertegenwoordiging een versterkend effect op het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en/of sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle. Daarom kiest Dordrecht er voor om vertegenwoordigd te zijn in het bestuur van publiekrechtelijke en publiek private rechtspersonen waarin zij deelneemt **(Uitgangspunt V5)**.

Omdat er aan vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties bestuurlijke risico's zijn verbonden, kiest de gemeente hier alleen voor als kan worden aangetoond dat juist vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke rechtspersoon het publieke belang dient voor de gemeente **(Uitgangspunt V6)**.

Koppeling met het risicomanagement systeem Naris

Het college registreert risico's die zich voordoen bij verbonden partijen die tevens effect kunnen hebben op de gemeente in het risicomanagement systeem Naris. Hierbij hanteert zij de uitgangspunten zoals deze in de lokale nota risicomanagement en weerstandsvermogen zijn vastgesteld. Bovendien ziet het college bij voorkeur dat gemeenschappelijke regelingen op eenzelfde wijze omgaan met risicomanagement, waarbij de gemeenschappelijke regeling zelf zorg draagt voor voldoende weerstandsvermogen en zal hier op sturen **(Uitgangspunt S3)**.

Stuurbaarheid op p&c documenten en inwonerbijdrage

Om invloed uit te kunnen oefenen op de begroting van de verbonden partijen is het belangrijk dat de p&c cyclus van de verbonden partij aansluit op de p&c cyclus van de gemeente(n). Met oog hierop stuurt het college bij publiekrechtelijke participaties aan op aansluiting van deze cycli. Dit betekent bijvoorbeeld dat externe bestuursrapportages/jaarrekeningen van Gemeenschappelijke Regelingen op tijd beschikbaar zijn voor verwerking in de lokale p&c documenten **(Uitgangspunt S4)**.

Bestuurlijke advisering

Ambtelijk adviseurs voorzien collegeleden van adviezen op bestuurlijke (vergader)stukken. In integrale adviezen verbinden zij het eigenarenbelang en het opdrachtgeversbelang. Daarnaast adviseren zij de bestuurders in relatie tot de informatieplicht. Om te komen tot kwalitatieve adviezen staan de adviseurs waar nodig in contact met de verbonden partij, (sub)regionale en lokale collega's. De ambtenaren richten zich daarbij hoofdzakelijk op het belang van de gemeente. Bij het Plus en Plusplus pakket wordt de frequentie van het ambtelijk contact met de verbonden partij opgevoerd **(Uitgangspunt S5)**.

(Sub)regionale samenwerking

Waar mogelijk wordt intensieve samenwerking georganiseerd met regionale collega's, om de bestuurders zo gezamenlijk van adviezen te voorzien. Dit kan enerzijds vorm worden gegeven aan de hand van het adoptieprincipe, waarbij een kleine groep ambtenaren verantwoordelijk is voor regionale advisering, maar kan ook minder vergaande vormen aannemen. Deze samenwerking wordt aangegaan, om zo te komen tot efficiencywinst, vergrote slagkracht, nauwere samenwerking met de verbonden partij en een structurele kwalitatieve doorontwikkeling binnen het netwerk **(Uitgangspunt S6)**.

4. Uitgangspunten Dordtse sturing op verbonden partijen

In de originele nota verbonden partijen uit 2009 verschillende uitgangspunten vastgesteld. In de geactualiseerde nota komen 19 uitgangspunten voor, die hieronder nogmaals zijn weergegeven. De uitgangspunten zijn verdeeld over drie categorieën: Vertegenwoordiging in verbonden partijen (V), de keuze voor het aangaan en beëindigen van een (relatie met een) verbonden partij (A) én sturing op verbonden partijen (S).

Vertegenwoordiging in verbonden partijen

Uitgangspunt V1

Indien er sprake is van vertegenwoordiging van de gemeente in een publiekrechtelijke rechtspersoon, dan beschouwt de gemeente de vijf beginselen van goed bestuur (zie bijlage 3) als belangrijke leidraad voor de vertegenwoordiging.

Uitgangspunt V2:

Indien er sprake is van vertegenwoordiging van de gemeente in een privaatrechtelijke rechtspersoon, dan beschouwt de gemeente de principes en de bepalingen van de Code Tabaksblat als belangrijke leidraad voor de governance

Uitgangspunt V3:

Als er sprake is van bestuurlijke vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke of een PPS-samenwerkingsvorm en als er sprake is van een financieel belang in combinatie met een bestuursfunctie op persoonlijke titel, vindt een afweging plaats over het niveau en de manier waarop aan functiescheiding wordt gedaan. Daarbij kan een keuze worden gemaakt tussen functiescheiding op bestuurlijk niveau, op ambtelijk niveau of het maken van afspraken over functiescheiding in concrete situaties. Dergelijke afspraken worden in het collegebesluit vastgelegd.

Uitgangspunt V4:

Voor het benoemen van een gemeentelijke commissaris in een privaatrechtelijke verbonden partij geldt voor Dordrecht het nee, tenzij principe. Dit geldt temeer voor het aanstellen van ambtenaren als commissaris. Indien er toch voor wordt gekozen om een gemeentelijke commissaris te benoemen in een privaatrechtelijke verbonden partij, wordt bij de benoeming daarvan een bewuste keuze gemaakt tussen een interne gemeentelijke vertegenwoordiger en een externe gemeentelijke vertegenwoordiger. Die keuze wordt gebaseerd op de volgende criteria:

- Een inschatting van het politieke en persoonlijke risico dat aan de functie is verbond en de vakinhoudelijke kennis die nodig is om de functie van commissaris bij de specifieke verbonden partij te kunnen vervullen.
- De vraag of de aansprakelijkheid voor het functioneren als commissaris een risico vormt dan wel voldoende kan worden afgedekt.
- De mogelijkheid om voldoende checks and balances in te kunnen bouwen in het onderliggende proces, bijvoorbeeld door een andere wethouder verantwoordelijk te maken voor het toetsen van beleidsvoorstellen en jaarstukken dan de wethouder die de functie van commissaris vervult bij de verbonden partij waar de stukken betrekking op hebben.

Uitgangspunt V5:

De gemeente Dordrecht kiest ervoor om vertegenwoordigd te zijn in het bestuur van publiekrechtelijke rechtspersonen en publiek private samenwerkingsvormen waarin zij deelneemt. Gemeentelijke vertegenwoordiging dient in het geval van deze rechtspersonen een versterkend effect te hebben voor het kunnen invullen van democratische controle.

Uitgangspunt V6:

Omdat er aan vertegenwoordiging van de gemeente privaatrechtelijke organisaties bestuurlijke risico's zijn verbonden kiest de gemeente hier alleen voor als kan worden aangetoond dat juist vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke rechtspersoon het publieke belang dient voor de gemeente

Keuze voor het aangaan en beëindigen van een (relatie met een) verbonden partij

Uitgangspunt A1:

De gemeente Dordrecht hanteert het afwegingskader op het moment dat de vraag zich voordoet of er een relatie met een (nieuwe) verbonden partij moeten worden aangegaan.

Uitgangspunt A2:

Er zijn potentiële veranderingen die per definitie moeten leiden tot een heroverweging van de aangegane financiële en bestuurlijke relaties. De belangrijkste veranderingen c.q. ontwikkelingen die hiertoe aanleiding geven zijn:

- Het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met c.q. deelname in een verbonden partij
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een relatie c.q. verbonden partij
- Een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de relatie c.q. verbonden partij als gevolg van fusie of integratie
- Een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen
- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en)
- Het realiseren van de vooraf geformuleerde gemeentelijke beleidsdoelstelling

Uitgangspunt A3:

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat nodig wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. De raad wordt bij een voorgenomen besluit tot het aangaan van een deelneming door het college tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen in te brengen. Ook over belangrijke wijzigingen van de deelneming wordt de raad door het college actief geïnformeerd.

Uitgangspunt A4:

Zoals bij het aangaan van een deelneming wordt de raad ook bij de beëindiging daarvan tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen. Op deze wijze kan de raad zich uitspreken over de toekomst van de deelnemingen en blijft de zakelijke slagkracht van de gemeente onaangetast.

Uitgangspunt A5:

Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan, beëindigen of wijzigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk:

- welk publiek belang wordt behartigd
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is
- waarom niet wordt volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever
- wat de voordelen zijn van het aangaan van de verbonden partij aan te gaan
- welke taken worden overgedragen (uitvoering/beleidsvorming) en welke consequenties dit voor de gemeente heeft
- welk financieel belang in de nieuwe verbonden partij wordt belegd
- hoe financieringsstromen zullen gaan lopen
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd
- welke risico's aan de deelname zijn verbonden
- waarom voor de specifieke organisatievorm is gekozen
- of er sprake is van functiescheiding op bestuurlijk of ambtelijk niveau
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd
- wat het op termijn beëindigen van de relatie zal betekenen (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exit strategie)

Uitgangspunt A6:

Iedere bestuursperiode zullen alle verbonden partijen minimaal eenmaal worden geëvalueerd op nut en noodzaak. Bij deze evaluatie wordt bezien of deelname van de gemeente aan de verbonden partij nog steeds voldoende bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling, of de doelstellingen nog actueel zijn én of de verbonden partij naar behoren functioneert.

Sturing op verbonden partijen

Uitgangspunt S1:

Het toezichtarrangement dient binnen de organisatie om op basis van de risicoanalyse vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie. Het toezichtarrangement heeft het karakter van een procesbeschrijving, zorgt ervoor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop adequaat wordt gereageerd.

Uitgangspunt S2:

Om te komen tot sturingsinformatie die recht doet aan de omvang en risico's van de verbonden partij, werken wij met drie pakketten: (1) het Basis pakket, (2) het Plus pakket en (3) het Plusplus pakket.

Uitgangspunt S3:

Het college registreert risico's die zich voordoen bij verbonden partijen die tevens effect kunnen hebben op de gemeente in het risicomangement systeem Naris. Hierbij hanteert zij de uitgangspunten zoals deze in de lokale nota risicomangement en weerstandsvermogen zijn vastgesteld. Bovendien ziet het college bij voorkeur dat gemeenschappelijke regelingen op eenzelfde wijze omgaan met risicomangement, waarbij de gemeenschappelijke regeling zelf zorg draagt voor voldoende weerstandsvermogen en zal hier op sturen.

Uitgangspunt S4:

Om invloed uit te kunnen oefenen op de begroting van de verbonden partijen is het belangrijk dat de p&c cyclus van de verbonden partij aansluit op de p&c cyclus van de gemeente(n). Met oog hierop stuurt het college bij publiekrechtelijke participaties op aansluiting van deze cycli. Dit betekent bijvoorbeeld dat externe bestuursrapportages/jaarrekeningen van Gemeenschappelijke Regelingen op tijd beschikbaar zijn voor verwerking in de lokale p&c documenten.

Uitgangspunt S5:

Ambtelijk adviseurs voorzien collegeleden van adviezen op bestuurlijke (vergader)stukken. In integrale adviezen verbinden zij het eigenarenbelang en het opdrachtgeversbelang. Daarnaast adviseren zij de bestuurders in relatie tot de informatieplicht. Om te komen tot kwalitatieve adviezen staan de adviseurs waar nodig in contact met de verbonden partij, (sub)regionale en lokale collega's. De ambtenaren richten zich daarbij hoofdzakelijk op het belang van de gemeente. Bij het Plus en Plusplus pakket wordt de frequentie van het ambtelijk contact met de verbonden partij opgevoerd.

Uitgangspunt S6:

Waar mogelijk wordt intensieve samenwerking georganiseerd met regionale collega's, om de bestuurders zo gezamenlijk van adviezen te voorzien. Dit kan enerzijds vorm worden gegeven aan de hand van het adoptieprincipe, waarbij een kleine groep ambtenaren verantwoordelijk is voor regionale advisering, maar kan ook minder vergaande vormen aannemen. Deze samenwerking wordt aangegaan, om zo te komen tot efficiencywinst, vergrote slagkracht, nauwere samenwerking met de verbonden partij en een structurele kwalitatieve doorontwikkeling binnen het netwerk.

Uitgangspunt S7:

De actieve informatieplicht van het college bevordert dat raad en college gelijkwaardige partners zijn van elkaar en draagt bij aan de duale verhoudingen. Derhalve geven de Dordtse bestuurders ook met betrekking tot verbonden partijen nadrukkelijk invulling aan de actieve informatieplicht.