

Nota Verbonden partijen 2015

Alblasserdam

Inleiding	2
1. Wat zijn Verbonden partijen	3
1.1. Verbonden partijen en semi Verbonden partijen	3
Verbonden Partijen	3
Semi Verbonden partijen	3
1.2. Verschijningsvormen	4
Publiekrechtelijke participaties	4
Privaatrechtelijke participaties	4
Publiek Private Samenwerking	5
1.3. Risico's privaatrechtelijke participaties	5
1.4. Overzicht verbonden partijen Alblasterdam	7
2. Aangaan en beëindigen	8
2.1. Uitgangspunten en afwegingskader	8
2.3. Weerstandsvermogen/Risicobeheersing	10
3. Sturing en toezicht	11
3.1 Wat willen wij met sturing op verbonden partijen bereiken?	11
3.2 Rollen gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat.	11
Rol van de gemeenteraad	11
Rol van het college	12
Rol van het ambtelijk apparaat	12
3.3. Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?	13
De gemeentelijke begroting	13
De nota verbonden partijen	13
Overige lokale nota's	13
3.4 Waaruit bestaat de sturingsinformatie?	14
3.5. Werkwijze en Instrumentarium	14
3.6. Risicoprofielen en –analyse	15
Risicoprofielen	15
Financiële analyse	17
Bestuurlijke (inhoudelijke) risico's en analyse	18
3.7. Informatiepakketten / sturingsarrangementen	19
Basispakket	19
Pluspakket	19
Compleetpakket	20
Maatwerk	20

Inleiding

In mei 2010 heeft de gemeenteraad van Alblasserdam de eerste Nota Verbonden partijen vastgesteld. Deze nota geeft een beschrijving van het begrip Verbonden partij en geeft een afwegingskader voor het aangaan van een Verbonden partij en richtlijnen voor de sturing. De sturende rol van het college en de controlerende rol van de raad worden beschreven. Ook wordt beschreven welke sturingsinstrumenten hiervoor beschikbaar zijn. Bij de vaststelling van de nota is afgesproken dat na vier jaar een geactualiseerde nota aan de raad zou worden aangeboden. Met deze nota wordt hieraan gehoor gegeven.

Aan het einde van de collegeperiode 2010-2014 heeft een evaluatie van de uitvoering van het collegeprogramma plaatsgevonden. Daarin is ook de sturing op verbonden partijen en de positie van Alblasserdam ten opzichte van verbonden partijen geëvalueerd. De bevindingen en aanbevelingen uit deze evaluatie zijn verwerkt in deze geactualiseerde nota.

Doelstelling van deze nota is om een inzichtelijk en transparant 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 zoals vastgelegd in de samenlevingsagenda.

Deze nota Verbonden partijen wordt in ieder geval bij de start van de volgende collegeperiode (2018) geactualiseerd.

1. Wat zijn Verbonden partijen

1.1. Verbonden partijen en semi Verbonden partijen

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.*

We onderscheiden twee kernbegrippen:

- 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 subsidies is er geen sprake van een verbonden partij.

- 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.

Semi Verbonden partijen

Een aantal taken en maatschappelijke onderwerpen die van belang zijn voor Alblasserdam zijn georganiseerd in zogenaamde semi Verbonden partijen. Te denken valt aan Landvast, SWA of de Beheerstichting Sport Alblasserdam. Doordat deze organisaties niet vallen onder de definitie Verbonden Partij wordt tot op heden weinig of geen gebruik gemaakt van de sturingsmechanismen van bijvoorbeeld de begroting en de jaarrekening terwijl de (maatschappelijke) belangen en de (financiële) risico's van de semi Verbonden partij groot kunnen

zijn. De verwachting is dat dit met de toekomstige regionale ontwikkelingen zal toenemen doordat gebruik kan worden gemaakt van de samenwerkingsvariant 'hosting'.

Met de toevoeging van deze term aan de Nota Verbonden partijen wordt de mogelijkheid in het leven geroepen om indien gewenst ook voor semi Verbonden partijen gebruik te maken van de sturing- en toezichtmiddelen. In het tweede kwartaal van 2015 wordt een overzicht van de semi Verbonden partijen met bijbehorende risicoanalyse opgesteld door het college. Het college bepaald aan de hand van dit overzicht de strategie rondom de sturing. Waar nodig wordt de raad geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

1.2 Verschijningsvormen

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.

Gemeenschappelijke regeling kennen een tweetal bestuursvormen waarin college- en of raadsleden Alblasserdam kunnen vertegenwoordigen. Het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. De bestuursvariant waarin Alblasserdam een plaats inneemt heeft effect op de mate van invloed op de Verbonden Partij. In het dagelijks bestuur is er sprake van grote en directe invloed tegenover meer indirecte invloed in de vorm van kaderstelling en controle in een algemeen bestuur. Grote invloed brengt echter ook weer grotere verantwoording met zich mee.

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.

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 Alblasserdam terughoudend als het gaat om gemeentelijke vertegenwoordiging in privaatrechtelijke samenwerkingsvormen waarin zij deelneemt. De genoemde bestuurlijke risico's zijn nader uitgewerkt in 1.3.

Publiek Private Samenwerking

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
- Concessie
- Bouwclaim
- Zelfrealisatie
- Joint-venture

1.3. Risico's privaatrechtelijke participaties

Deelname aan privaatrechtelijke participaties neemt extra risico met zich mee. Dit risico wordt hieronder beschreven.

- Ongewenste belangenverstrengeling of dubbele pettenproblematiek.

Belangenverstrengeling kan optreden wanneer een gemeentelijke vertegenwoordiger in meerdere gemeentelijke rollen met een private onderneming te maken heeft. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van vergunningverlener, van handhaver van wet- en regelgeving, van subsidieverlener of van opdrachtgever.

In één of meerdere van deze relaties kunnen de wederzijdse rollen gemakkelijk door elkaar heen lopen. De eventueel hieruit voortvloeiende (schijn van) belangenverstrengeling kan negatieve consequenties hebben, niet alleen voor de persoon van de gemeentelijke vertegenwoordiger maar ook voor het bestuurlijk imago van de gemeente.

- Onheldere positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger

Een gemeentelijke vertegenwoordiger, tevens collegelid, heeft een eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft het dienen van de vennootschap of de stichting als geheel, terwijl anderzijds artikel 169 Gemeentewet bepaalt dat de leden van het college tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig zijn (is) voor het door het college gevoerde bestuur.

- Rolconflict of belangentegenstelling

Bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke deelnemingen kan sprake zijn van een belang dat strijdig kan zijn met het publieke belang dat de gemeente beoogt te dienen. Er kan dus sprake zijn van spanning of strijdigheid tussen een commissarisfunctie met zijn vennootschapsrechtelijke verplichtingen en de openbare bestuursfunctie met zijn publiekrechtelijke verplichtingen.

Commissarissen zullen, ongeacht hun herkomst en ongeacht op wiens aanbeveling zij zijn benoemd, pas tot besluitvorming mogen overgaan, na een belangenafweging met uiteindelijk het belang van de onderneming als geheel voor ogen (artikel 140, 2e lid, Boek 2 BW).

Hieruit volgt dat de gemeentelijke commissaris bij strijd tussen het gemeentelijk belang en het belang van de onderneming zijn besluit moet richten op het belang van de onderneming. In dat geval is het niet denkbeeldig dat hij in een politiek conflict terechtkomt met zowel zijn collega's in het college als met de raad.

- Professionaliteit en aansprakelijkheid

Droeg de functie van gemeentelijk commissaris in het verleden meer een representatief karakter met weinig inhoudelijk toezicht, tegenwoordig worden aan de uitoefening van toezicht op en advisering aan het ondernemingsbestuur (directie) steeds hogere eisen gesteld.

De commissaris (of de bestuurder) kan naast of in plaats van de vennootschap of de stichting aansprakelijk gesteld worden voor de gemaakte schulden. Commissarissen kunnen daarbij geconfronteerd worden met verschillende vormen van aansprakelijkheid.

Een dergelijke aansprakelijkstelling kan enerzijds te maken hebben met het niet naar behoren vervullen van de taak van commissaris (onbehoorlijke taakvervulling) en kan anderzijds ontstaan uit onrechtmatige daad of wanprestatie door de vennootschap of de stichting. Er kan zelfs sprake zijn van hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel van de door de rechtspersoon of derden geleden schade.

De taak van de commissaris is dus complex en niet zonder politiek en persoonlijk risico. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de rol van gemeentelijk commissaris in beginsel niet voor een bestuurlijke of ambtelijke functionaris is weggelegd.

- Ambtelijk vertegenwoordiger

Oefent een ambtenaar de functie van gemeentelijk vertegenwoordiger uit, dan kan ook sprake zijn van een rolconflict in diens relatie tot enerzijds de particuliere onderneming en anderzijds de bestuurder waaraan hij ondergeschikt is en verantwoording moet afleggen. De eventuele verzekering van de aansprakelijkheid van de gemeente en de verzekering van rechtsbijstand voor de ambtenaar dient eveneens in de besluitvorming een rol te spelen.

- Zonder last of ruggespraak

De commissaris is onafhankelijk en handelt zonder last of ruggespraak (art. 140, boek 2 BW). Een commissaris hoeft geen verantwoording af te leggen aan welke belanghebbende dan ook. Dit betekent dat de gemeentelijke commissaris niet in de gemeenteraad of in de raadscommissie verantwoordingsplichtig is. Juist

omdat de gemeente een beleidsdoel met de deelneming heeft kan de neiging van zowel burgers als pers als de gemeenteraad om een commissaris aan te spreken op zaken die de onderneming betreffen, groot zijn.

- Vertrouwelijkheid

Het functioneren van de gemeentelijke commissaris staat of valt bij het in acht nemen van vertrouwelijkheid. Bestaat daarover twijfel, dan loopt hij of zij de kans geïsoleerd te raken in de RvC, waardoor de gemeentelijke commissaris niet langer adequaat toezicht kan houden.

1.4. Overzicht verbonden partijen Alblasserdam

Tot slot van dit hoofdstuk is hieronder een overzicht van de Verbonden Partijen van de gemeente Alblasserdam per peildatum 3-10-2014. Deze lijst is ook opgenomen in de bijlage, aangevuld met een korte omschrijving van het belang dat met de Verbonden partij is gediend.

Gemeenschappelijke Regelingen:

1. Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden
2. Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk
3. Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & jeugd
4. Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
5. Gemeenschappelijke regeling Sportpark Souburgh
6. Samenwerkingsverband Vastgoedinfo, Heffing en Waardebepaling (SVHW)
7. GR Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Naamloze Vennootschappen:

8. Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC) en Gemeenschappelijke Regeling Gevudo
9. Eneco
10. Oasen
11. Bank Nederlandse gemeenten
12. Rom-D

Stichtingen:

13. Stichting Leerwerkbedrijf Alblasserdam

2. Aangaan en beëindigen

2.1. Uitgangspunten en afwegingskader

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.

Op basis van belangrijke uitgangspunten is hieronder in figuur 1 het 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 en 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 leidt. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie is in alle gevallen een politiek-bestuurlijk keuze.

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.

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 gemeentelijk 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.

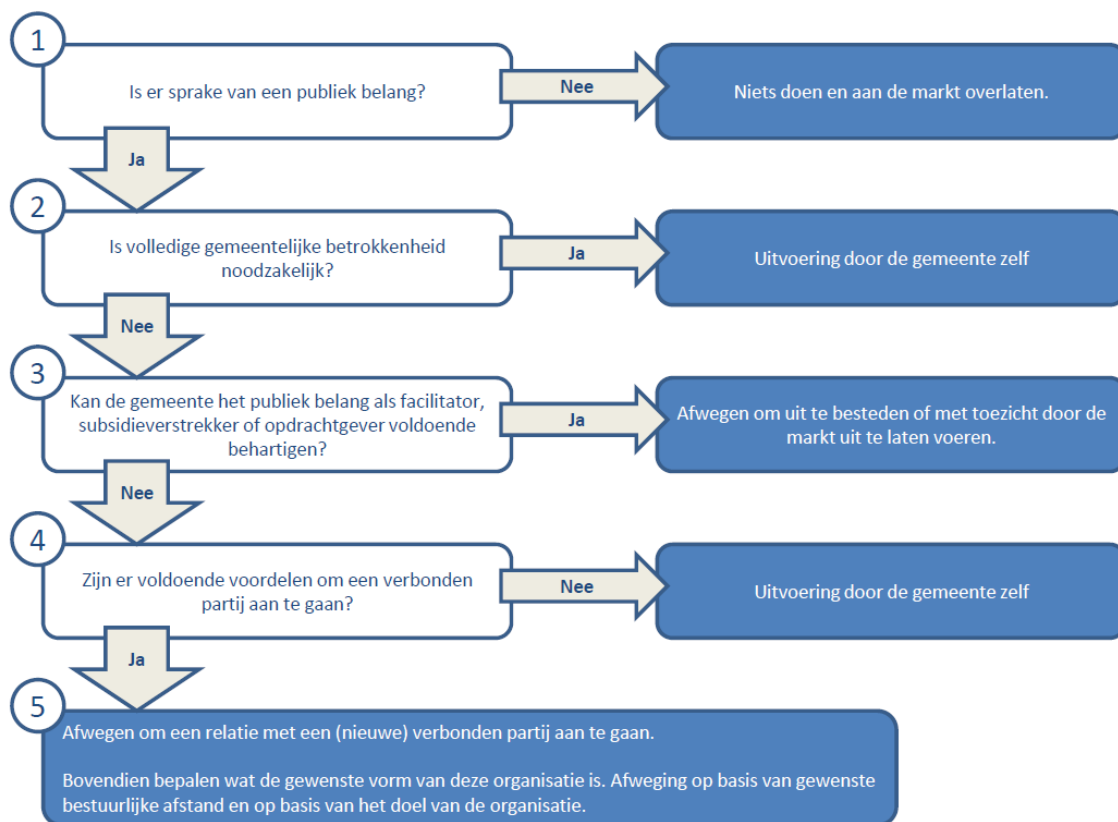
De wet schrijft daarnaast voor dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en hiertoe de kaders stelt. Daarom wordt de raad bij ieder voornemen tot deelname gevraagd een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke 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.

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.

De momenten van oprichten 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 of beëindigen 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 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.
- Op welke wijze verantwoording wordt afgelegd.

Afwegingskader verbonden partijen



Figuur 1

2.3. Weerstandsvermogen/Risicobeheersing

Vanuit financieel oogpunt moet met een tweetal aspecten rekening worden gehouden bij het aangaan van een Verbonden partij. In de eerste plaats het weerstandsvermogen van de Verbonden partij of van Alblasserdam ten behoeve van de Verbonden partij en in de tweede plaats een eventueel positief financieel resultaat.

De gemeente Alblasserdam hanteert wat dit betreft twee uitgangspunten:

1. Het weerstandsvermogen ten behoeve van een Verbonden partij wordt bij voorkeur ondergebracht bij de gemeente. Op deze manier kan het risico worden gespreid waardoor het weerstandsvermogen per saldo lager kan zijn. Wel kan het nodig zijn om een (kleine) buffer onder te brengen bij de Verbonden partij. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en) en vennootschappen. Bij een GR is alleen een buffer voor de meest urgente risico's nodig. In het kader van solvabiliteit en het economisch verkeer kan een groter weerstandsvermogen bij een vennootschap nodig zijn.
2. Een positief resultaat vloeit in beginsel terug naar de gemeente. Om te voorkomen dat deze middelen pas een boekjaar later terugvloeien kan bij het aangaan van de Verbonden partij worden besloten dat alle toekomstige positieve resultaten terugvloeien naar Alblasserdam. Ook kunnen we van de

Verbonden partij vragen om reeds bij de (2^e) Burap te besluiten over een te verwachten positief resultaat.

De bovenstaande uitgangspunten leiden ertoe dat Alblasserdam zijn middelen zo efficiënt mogelijk in kan zetten.

3. Sturing en toezicht

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 via risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet de Verbonden partij 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 Rollen 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 door middel 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 het moet worden gezien als ware het belegd binnen de eigen ambtelijke organisatie.

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 en of het college dit goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen.

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. 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. Een manier om de invloed te versterken is het zoeken van afstemming op de bestuurlijke sturing van een Verbonden partij met andere deelnemende gemeenten.

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. Er is 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. Het 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. Voor iedere Verbonden partij is er één contramale en contactpersoon aangewezen. Het ambtelijke apparaat werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de kernteams in Zuid-Holland Zuid verband).

3.3. Wat zijn de sturingskaders bij verbonden partijen?

De sturing op Verbonden partijen is op hoofdlijnen gebaseerd op de gestelde kaders in de gemeentelijke begroting en de(de doelen in de Samenlevingsagenda en de paragraaf Verbonden partijen) 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. Het BBV (art. 15) regelt dat in het begroting een paragraaf Verbonden partijen moet zijn opgenomen waarin over een aantal onderwerpen moet worden gerapporteerd. Dit betreft bijvoorbeeld het openbaar belang dat wordt gediend met de partij en het belang dat de gemeente in de partij heeft.

Daarnaast behelst de begroting ook de financiële vertaling van de Samenlevingsagenda. De samenlevingsagenda is het geheel aan beoogde maatschappelijke effecten en de door het college hieraan gekoppelde meetbare prestaties. Via deze nieuwe samenlevingsagenda werken de gemeente, inwoners, ondernemers maatschappelijke partners samen aan het bereiken van deze maatschappelijke effecten. Het programma van het college maakt integraal onderdeel uit van de samenlevingsagenda. Middels de begroting kan de raad kaders stellen voor de realisatie van de samenlevingsagenda.

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 Weerstandsvormen worden doorvertaald in de sturing op verbonden partijen.

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. De informatie wordt verstrekt via de volgende documenten.

- De p&c cyclus (Begroting, Bestuursrapportage en Jaarrekening)
- Raadsinformatiebrieven (RIB)
- De p&c documenten van de verbonden partij (Begroting en Jaarrekening)
- Overige informatiebronnen zoals bijvoorbeeld schriftelijke of mondelinge toelichtingen vanuit de Verbonden partijen.

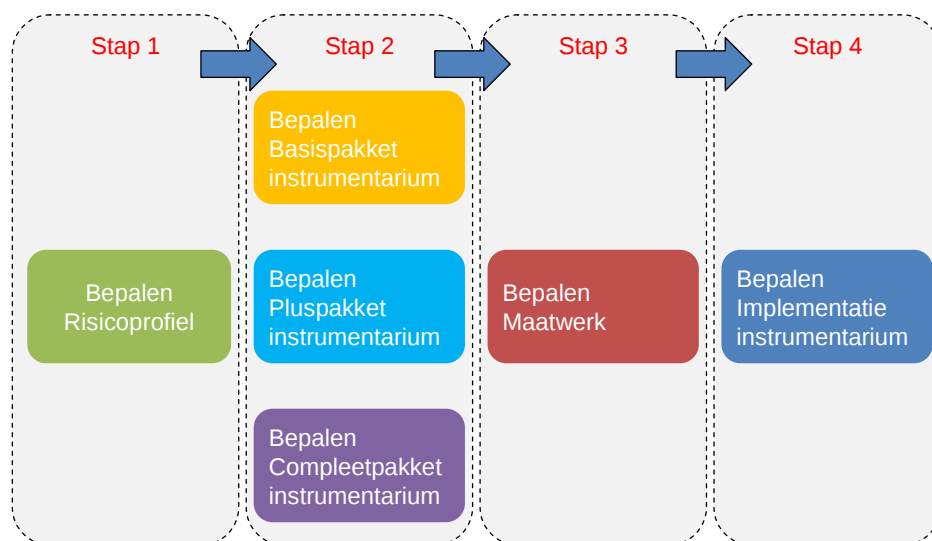
3.5. Werkwijze en Instrumentarium

De Verbonden partijen van Alblasserdam variëren sterk in hun financiële en bestuurlijke belangen en risico's. Dit impliceert een ook variatie in de wijze en intensiviteit van sturing en toezicht.

Daarom wordt gebruik gemaakt van sturing- en toezichtpakketten. Er is keuze uit een drietal pakketten (zie 3.3.). Om te bepalen welk pakket op een Verbonden partij van toepassing is wordt ieder jaar in de aanloop naar de begroting een risicoanalyse uitgevoerd (zie 3.6.2.). Deze analyse leidt tot een risicoclassificatie van alle Verbonden partijen. De analyse en de classificatie worden jaarlijks in de maand september, in de aanloop naar de begroting, met de gemeenteraad voorbereid. Het definitieve vaststellen van de analyse gebeurt bij het vaststellen van de begroting. Aan de hand van de classificatie wordt per Verbonden partij een risicoprofiel bepaald. Het risicoprofiel is een indicator voor het sturing- en toezichtpakket waarvan gebruik wordt gemaakt.

De tabel hieronder geeft schematisch weer hoe wordt gekomen tot de gewenste sturing en toezicht.

Instrumentarium sturing en beheersing



Figuur 2

3.6. Risicoprofielen en –analyse

Risicoprofielen

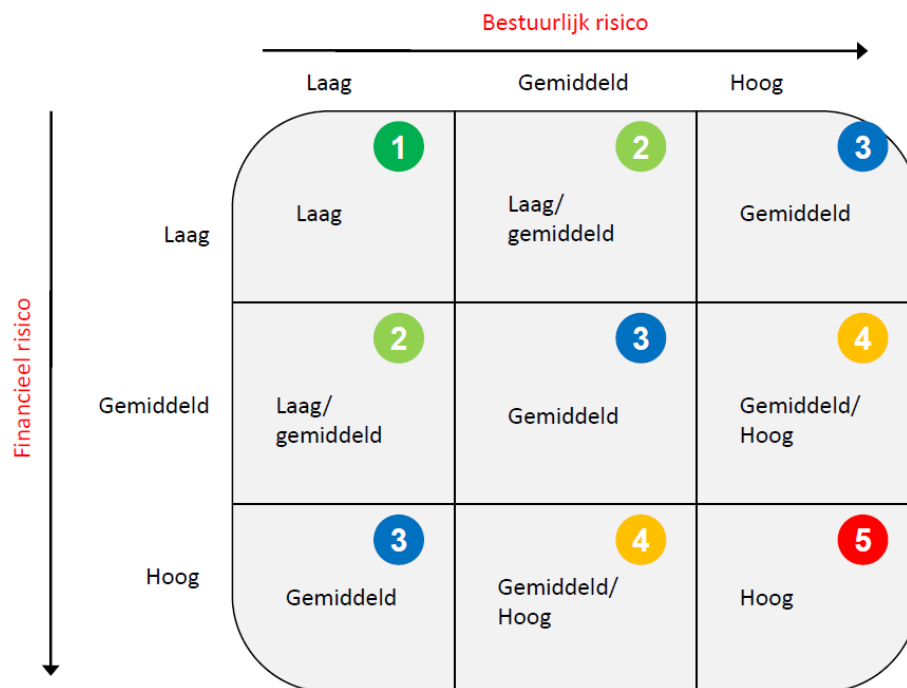
We onderscheiden vijf verschillende risicoprofielen:

1. Laag
2. Laag / gemiddeld
3. Gemiddeld
4. Gemiddeld / hoog
5. Hoog

Om het risicoprofiel van een Verbonden partij te bepalen wordt een analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van de Verbonden partij uitgevoerd. De analyse vindt plaats door het beantwoorden van een aantal hulpvragen. Meer hierover volgt in paragraaf 3.6.2.

Hieronder volgt een schematische weergave van de risicoprofielen.

Risicoprofiel structuur verbonden partijen



Figuur 3

Financiële analyse

In het onderstaande schema (figuur 4) is weergegeven op welke manier de financiële analyse wordt uitgevoerd. Er wordt een zestal vragen gesteld. De vragen richten zich voor dit onderdeel met name op de begrippen control en governance en daarmee op sturing, beheersing en toezicht. De scores op de vragen worden geanalyseerd. Wanneer overwegend 'laag' wordt gescoord wordt de conclusie van de financiële analyse ook 'laag' gescoord enzovoorts. De vragen zijn nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel voor het doen van een analyse. Omdat niet alle vragen geheel kwantificeerbaar zijn, is discussie over de scores mogelijk.

Financiële analyse verbonden partijen

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	< € 450.000	€ 450.000 – € 1.000.000	> € 1.000.000
2. Is het weerstandsvermogen in de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij de verbonden partij	< € 45.000	€ 45.000 – € 100.000	€ 100.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Figuur 4

Bestuurlijke (inhoudelijke) risico's en analyse

In het onderstaande schema (figuur 5) is weergegeven op welke manier de bestuurlijke analyse wordt uitgevoerd. Er wordt een zestal vragen gesteld. Naast de control en governance kant in de financiële analyse komt hier ook de meer 'softe' kant aan bod. Denk hierbij aan begrippen als welwillendheid, leiderschap, integriteit en vertrouwen (zie bijvoorbeeld vraag 5 in het overzicht hieronder). De scores op de vragen worden geanalyseerd. Wanneer overwegend 'laag' wordt gescoord wordt de conclusie van de financiële analyse ook 'laag' gescoord enzovoorts. De vragen zijn nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel voor het doen van een analyse. Omdat niet alle vragen geheel kwantificeerbaar zijn, is discussie over het scoren mogelijk.

Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse verbonden partijen

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het Alblasserdamse belang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3. Is Alblasserdam vertegenwoordigd in het bestuur (en in welke stemverhouding)?	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur / overig	Nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties en worden deze afspraken nagekomen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. In welke mate is er vertrouwen in bestuur en/of directie van de verbonden partij?	Maximaal	Gemiddeld	Minimaal
6. Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal

Figuur 5

3.7. Informatiepakketten / sturingsarrangementen

Nadat de financiële en de bestuurlijke risico analyse hebben plaatsgevonden wordt aan de hand van deze twee scores een eindanalyse gegeven. De indicator voor het bepalen van het juiste sturingsarrangement is daarmee gegeven. Dit ziet er als volgt uit.

1. Laag	Basispakket	Maatwerk
2. Laag / gemiddeld		
3. Gemiddeld	Pluspakket	
4. Gemiddeld / hoog		
5. Hoog	Compleetpakket	

Figuur 6

Basispakket

Het basispakket is de meest standaard wijze van sturing en informeren. Dit pakket wordt gebruikt voor Verbonden partijen met de risicoprofielen 1 en 2.

- De begroting en de jaarrekening van de Verbonden partij worden met ambtelijk advies besproken in het college;
- In de begroting wordt een actuele risicoanalyse, de bepaling van het sturingsarrangement en eventueel maatwerk opgenomen.
- In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd in de paragraaf Verbonden Partijen.
- De begroting van de Verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd.
- Er is een actieve informatieplicht: Bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen wordt geïnformeerd via de burap of via een RIB.
- Er vindt een jaarlijkse bijeenkomst waarin de risicoanalyses worden besproken. Een selectie van de Verbonden partijen komt (roulerend) aan bod. Binnen de raadsperiode zijn alle partijen aan bod geweest.

Pluspakket

Het pluspakket bestaat uit de sturings- en toezichtsmiddelen van het basispakket, aangevuld met het onderstaande. Het wordt gebruikt voor Verbonden partijen met risicoprofiel 3.

- Alle P&C documenten van de Verbonden partij (ook de burap) worden met ambtelijk advies besproken in het college.
- In de gemeentelijke burap wordt tussentijds verantwoording afgelegd.

- Er is een hogere frequentie van bestuurlijk en ambtelijke overleggen.

Compleetpakket

Het Compleetpakket bestaat uit de sturings- en toezichtsmiddelen van het basispakket en het pluspakket maar aangevuld met het onderstaande. Het wordt gebruikt voor Verbonden partijen met risicoprofielen 4 en 5.

- De raad wordt via een RIB geïnformeerd over de P&C documenten van de Verbonden Partij.
- Zo nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd (ook buiten de P&C documenten om).
- Er is een hogere frequentie van bestuurlijke en ambtelijke overleggen.
- Er wordt een actieve dialoog tussen de raad en Verbonden partij georganiseerd door bijvoorbeeld de directie uit te nodigen in de raad.

Maatwerk

Zoals de naam al doet vermoeden, is dit een niet van tevoren bepaald pakket van sturings- en toezichtsmiddelen. Wanneer het college of de raad dit wenst en wanneer de financiële en bestuurlijke risicoanalyse hiertoe aanleiding geven, kan een maatwerkpakket worden samengesteld uit de middelen die beschikbaar zijn vanuit het basis-, plus- en Compleetpakket. De inzet van een maatwerkpakket is bijvoorbeeld denkbaar in het geval het risicoprofiel van een Verbonden partij laag is, maar sturing op de inhoud vanwege politiek/bestuurlijke redenen toch wenselijk is.

Voor de volledigheid zijn de sturingspakketten hieronder in tabelvorm opgenomen met daarin het onderscheid tussen de controlerende en de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Daarnaast is de rolverdeling tussen raad en college hieruit goed af te leiden.

	Kaderstellende rol (= sturen)	Controlerende rol (=beheersen)
Basis pakket	• Begroting verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. • In de begroting wordt een actuele risicoanalyse, de bepaling van het sturingsarrangement en eventueel maatwerk opgenomen. • De begroting van de Verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd. • Jaarlijkse bijeenkomst waarin risicoanalyses verbonden partijen worden besproken tussen college en raad.	• Jaarrekening verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. • In de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen. • Actieve informatieplicht: bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen informeert het college de raad via Burap's of RIB.
Plus pakket	• Hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen	• Alle P&C documenten verbonden partijen (ook burap's) worden met ambtelijk advies besproken in college. • In gemeentelijke burap wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen met risicoclassificatie 'gemiddeld' of hoger.
Compleet pakket	• Nog hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen. • Er wordt een actieve dialoog tussen de raad en de verbonden partij georganiseerd door bijvoorbeeld de directie uit te nodigen in de raad.	• Het college informeert de raad via een RIB over de P&C documenten van de verbonden partij. • Zo nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd (ook buiten P&C documenten om).