

# **Nota verbonden partijen,** publieke taakbeartiging door organisatieverbanden waarin de gemeente zowel bestuurlijk als financieel participeert

*Deze nota betreft een nadere beschouwing over een  
divers aantal aspecten dat bij het deelnemen in een  
'verbonden partij' betrokken dient te worden.*

**Gemeente Kerkrade**

juli 2014  
Bestuursdienst, Afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering

# Inhoudsopgave

	pag.
<b>1 Inleiding</b>	3
1.1 Wat verstaan we onder een verbonden partij	3
1.2 Redenen deelneming in verbonden partij	3
1.3 Doelstelling nota	4
<b>2 Wettelijk kader</b>	4
2.1 Gemeentewet	4
2.2 Wet gemeenschappelijke regeling	5
2.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	5
2.4 Wet financiering decentrale overheden en Wet Markt en Overheid	5
<b>3 Soorten verbonden partijen</b>	5
3.1 Publiekrechtelijke verbonden partijen	6
3.1.1 Gemeenschappelijke regelingen	6
3.2 Privaatrechtelijke verbonden partijen	6
3.2.1 Stichtingen en verenigingen	6
3.2.2 Vennootschappen	7
3.3 Publiek Private Samenwerkingsverbanden	7
3.4 Risicoprofielen	7
<b>4 Beleid met betrekking tot verbonden partijen</b>	8
4.1 Het aangaan van een financiële en bestuurlijke relatie	8
4.2 Het verlengen/beëindigen van een financiële/ bestuurlijke relatie	10
4.3 Publiekrechtelijk vs privaatrechtelijk	11
4.4 Vertegenwoordiging	11
4.4.1 Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke participatie	11
4.4.2 Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke participatie	13
4.5 Rolverdeling raad - college	14
<b>5 Beheer en control</b>	15
5.1 Het uitvoeren van een risico-analyse	16
5.2 Het governance-model	16
5.3 Paragraaf verbonden partijen en register van verbonden partijen	17
5.4 Wettelijk verplichte register gemeenschappelijke regelingen	18
5.5 Informatieplicht college naar raad	18
<b>6 Rapport rekenkamercommissie ‘Verbonden met Licom’</b>	19
<b>7 Overzicht huidige verbonden partijen naar toegevoegde waarde</b>	20
<b>8 Onderhoud nota verbonden partijen</b>	21

<b>9</b>	<b>Borging kaderstellende en controlerende taken raad</b>	21
<b>10</b>	<b>Beleids- en beheersinstrumentarium verbonden partijen in het kort</b>	22
<b>11</b>	<b>Producties</b>	25
	Productie 1: Overzicht mogelijke risico's met betrekking tot verbonden partijen	26
	Productie 2: Overzicht vragenlijsten governance met betrekking tot verbonden partijen	27
	Productie 3: Aandachtspunten verbonden partij	31
	Productie 4: Format lijst/overzicht van verbonden partijen	33
	Productie 5: Aanbevelingen onderzoeksrapport 'Verbonden met Licom'	34
	Productie 6: Lijst (opsomming) verbonden partijen	36

**Bijlage:** Verbonden Partijen gemeente Kerkrade

## 1. Inleiding

Gemeenten voeren een scala van taken uit ter behartiging van het publieke belang. Het uitvoeren van die taken kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- door de taken zelf uit te voeren;
- door het uitbesteden aan een andere organisatie en
- door het deelnemen aan een verbonden partij.

Als gemeenten taken zelf uitvoeren door een gemeentelijke dienst draagt de gemeente alle financiële - en bedrijfsvoeringsrisico's. Het uitbesteden van taken kan door middel van het verstrekken van subsidies of door het sluiten van contracten, vooraf gegaan door een aanbesteding. Gemeenten kunnen ook taken uitvoeren via verbonden partijen. Dit zijn partijen waar de gemeente een financieel én een bestuurlijk belang in heeft.

Via een aparte paragraaf in de begroting en de rekening wordt aandacht besteed aan de verbonden partijen. Daarbij wordt tevens een overzicht gegeven van de verbonden partijen waarin de gemeente Kerkrade participeert.

In november 2007 hebben de rekenkamercommissies Parkstad Limburg een rapport uitgebracht, waarin verslag is gedaan van een onderzoek naar de verbonden partijen in de deelnemende gemeenten. Vanuit deze rekenkamercommissies werd de aanbeveling gedaan om over te gaan tot realisatie van een zogenaamde "Nota Verbonden Partijen". Een dergelijke Nota is in november 2008 tot stand gekomen (eerste versie).

Inmiddels is een aantal jaren verstreken en ligt het voor de hand dat een actualisatie van de Nota, met name aangaande het overzicht van verbonden partijen, plaats dient te vinden. Verder geeft het in december 2012 uitgebrachte onderzoeksrapport van de rekenkamercommissies van zes van de elf aandeelhoudende gemeenten verbonden met Licom NV voeding aan de gedachte de Nota te updaten, c.q. nader aan te vullen. In dit onderzoeksrapport ("Verbonden met Licom") zijn aanbevelingen geformuleerd die doorwerking vinden in onderhavige Nota, c.q. gelding kunnen vinden voor de in de Nota opgenomen verbonden partijen. Het gaat daarbij om aanbevelingen die betrekking hebben op met name de controlerende taak van de raad voor wat betreft governance en informatievoorziening.

### 1.1 Wat verstaan we onder een verbonden partij?

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) geeft in artikel 1 onder b aan dat onder 'verbonden partijen' dient te worden verstaan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. We spreken van een financieel belang als de gemeente aansprakelijk is bij niet nakoming van verplichtingen of als er geen verhaal is bij faillissement. We spreken van een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft, bijvoorbeeld als een wethouder, raadslid of ambtenaar zitting heeft in het bestuur of namens de gemeente stemt.

We kunnen de volgende verbonden partijen onderscheiden: Gemeenschappelijke Regelingen (GR), Naamloze Vennootschappen (NV), Besloten Vennootschappen (BV), Commanditaire Vennootschappen (CV) en Vennootschappen onder Firma (VOF's), Stichtingen, Verenigingen en Publiek Private Samenwerking (PPS). De keuze voor een specifieke rechtsvorm is onder andere afhankelijk van het te bereiken doel.

### 1.2 Redenen deelneming in verbonden partijen

Mogelijke redenen om deel te nemen in een verbonden partij zijn risicospreiding (delen financiële risico's met anderen), efficiencyvoordeel, kennisvoordeel en de zogenaamde katalysatorfunctie (activiteiten op gang brengen die zonder rol van de gemeente als initiator niet mogelijk zouden zijn).

Mogelijke gevaren liggen vooral besloten in het verlies aan controle en de dubbelrol van de gemeente. Gedacht moet worden aan financiële risico's, bestuurdersaansprakelijkheid, gebrek aan informatie en daardoor minder beïnvloedingsmogelijkheden.

De nota gaat uit van onderstaande indeling van verbonden partijen naar de diverse doelstellingen die er kunnen zijn om een verbonden partij aan te gaan:

- de publieke taak kan beter in gezamenlijkheid worden gerealiseerd omwille van efficiency en effectiviteit (bijvoorbeeld GR Rd4);
- het initiëren van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld Gaiapark BV);
- symbolische redenen kunnen ook mede een rol spelen (bijvoorbeeld TPH);
- fiscale redenen (bijvoorbeeld BV Parkeeraccommodaties) en
- louter financiële redenen (bijvoorbeeld Essent NV).

In paragraaf 4 "Beleid met betrekking tot verbonden partijen" wordt dit verder uitgewerkt.

### **1.3 Doelstelling nota**

De doelstelling van deze nota is het weergeven van het beleid en het beheersinstrumentarium van de gemeente Kerkrade met betrekking tot verbonden partijen. De nota geeft inzicht in, c.q. een kader voor:

- het aangaan, verlengen en beëindigen van participaties;
- de vorm in welke deze participaties plaatsvinden;
- de wijze van gemeentelijke vertegenwoordiging;
- de rolverdeling tussen raad en college;
- het beheer en control instrumentarium en
- de informatieverstrekking van college aan raad.

Tevens wordt in de vorm van een bij deze nota gevoegde bijlage inzicht verschaft, c.q. een overzicht gegeven van de huidige verbonden partijen waarin de gemeente Kerkrade participeert. Op deze plaats verdient vermelding dat actuele gegevens (financiële en beleidsmatige) omtrent de onderscheiden verbonden partijen jaarlijks expliciete vermelding vinden in de begroting.

In de nota worden de belangrijkste elementen van het beleid in de afzonderlijke paragrafen benoemd en vanwege de overzichtelijkheid aan het einde van de nota, in paragraaf 10 "Beleids- en beheersinstrumentarium verbonden partijen in het kort", nog eens achtereenvolgens opgesomd.

## **2. Wettelijk kader**

Samenwerken dan wel participeren in de vorm van verbonden partijen kan de gemeente doen via de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regeling.

### **2.1 Gemeentewet**

In de Gemeentewet is bepaald dat:

- het college bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en deze uit te voeren (art. 160, lid 1 onder e);
- het college slechts besluit tot oprichting van en participatie in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen (art. 160, lid 2);

- een besluit als bedoeld in het tweede lid de goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten. Die goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 160, lid 3).

Participatie in een verbonden partij is een van de vele manieren waarop een gemeente een publiek belang kan realiseren. Verbonden partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college; de raad toetst en controleert. Het college voert immers het door de raad vastgestelde beleid uit en bepaalt dus hoe de doelen worden gerealiseerd.

## 2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het wettelijk kader voor de – vrijwillige – samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. In de Wgr is bepaald dat:

- de raden, de colleges en de burgemeesters van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten (art. 1, lid 1);
- de colleges en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden; de toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang (art. 1, lid 2);
- Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling (art. 1, lid 3).

## 2.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) is bepaald dat de begroting een paragraaf moet bevatten inzake verbonden partijen (art. 9, lid 2 onder f). Deze paragraaf bevat ten minste de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting. Verder bevat de paragraaf de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen als ook een overzicht (lijst) van verbonden partijen (art. 15, lid 1).

Met betrekking tot de verbonden partijen wordt in de betreffende paragraaf van de begroting ten minste de volgende informatie verstrekt (art. 15, lid 2):

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

## 2.4 Wet financiering decentrale overheden en Wet Markt en Overheid

De Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO) regelt dat uitzettingen in de vorm van aandelen uitsluitend zijn toegestaan indien daarmee een publiek belang wordt gediend (art.2, lid 1).

De Wet Markt en Overheid geeft gedragsregels voor overheden en overheidsbedrijven die marktactiviteiten ondernemen. De wet staat marktactiviteiten door overheidsorganisaties en –bedrijven toe indien dit gebeurt op basis van een expliciet besluit, waarbij het publiek belang van de marktactiviteit wordt afgewogen tegen de private belangen van ondernemers.

## 3. Soorten verbonden partijen

Indien de gemeente besluit tot het oprichten van dan wel deelnemen in een verbonden partij staat haar de publiekrechtelijke dan wel de privaatrechtelijke weg open. Uit de

rechtsgeschiedenis blijkt dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur geniet vanwege de waarborgen met betrekking tot bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, openbaarheid van bestuur en democratische controle.

Tegenwoordig blijkt dat de publiekrechtelijke weg niet uitsluitend de juiste wijze van samenwerking in een verbonden partij is. De overheid houdt zich in toenemende mate bezig met vraagstukken op het terrein van gemeentelijke bedrijfsvoering als uitbesteding en privatisering. De privaatrechtelijke variant doet dan ook in ruime mate zijn intrede. In deze paragraaf passeren de verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen de revue.

### **3.1 Publiekrechtelijke verbonden partijen**

Bij publiekrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente aan gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

#### **3.1.1 Gemeenschappelijke regelingen**

Gemeenten kunnen samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (zie hierboven onder 2.2). Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primair gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter.

Er zijn diverse soorten gemeenschappelijke regelingen. Alleen gemeenschappelijke regelingen die een openbaar lichaam instellen, zijn als een verbonden partij te kwalificeren.

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en functioneert in feite op dezelfde manier als een gemeente, behalve dat er sprake is van een monistisch bestuur en dat er geen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging is. Deze vorm is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling en komt het meest voor. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenschappelijke regelingen Parkstad, GGD Zuid-Limburg, RD4 en Eurode.

De Wgr stelt aan het bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam enige eisen: zo moet het bestuur bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Indien de gemeenschappelijke regeling door de gemeenteraden of door de colleges van burgemeester en wethouders is aangegaan dan dient het bestuur samengesteld te worden uit leden die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit hun midden of het college worden aangewezen. De algemene bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de raad die hen heeft afgevaardigd. De gemeenteraad kan hen ook ontslaan.

Er zijn ook andere gemeenschappelijke regelingen zoals die waarbij sprake is van een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeenteconstructie of een lichte regeling/publiekrechtelijke conventant. Deze regelingen betreffen geen verbonden partijen en vinden dan ook geen beschouwing in deze nota.

### **3.2 Privaatrechtelijke verbonden partijen**

Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente in private rechtspersonen zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen (b.v. NV's, BV's).

#### **3.2.1 Stichtingen en verenigingen**

Een vereniging heeft een duaal karakter met een algemene ledenvergadering en een bestuur. Een stichting heeft een meer monistisch karakter met alleen een bestuur. Stichtingen kunnen overigens ook meer duaal worden ingericht met een Raad van Toezicht en een directeur/bestuurder. Beleidsmatig opereren stichtingen en verenigingen vaak als vormen van 'verlengd bestuur' op terreinen die de overheid als die van haar beschouwt. Deze komt voor in de sport, vrijwilligerswerk, sociaal-cultureel en maatschappelijk werk. De gemeente zit vaak in het bestuur. Stichtingen en verenigingen kunnen onder verbonden partijen vallen indien de gemeente in het bestuur zit én financiële risico's loopt. In dit kader wordt opgemerkt dat een stichting of vereniging géén verbonden partij is indien deze weliswaar een jaarlijkse subsidie ontvangt maar deze geen financiële verplichtingen met

een juridische afdwingbaarheid omvat, m.a.w. de gemeente loopt hier geen financieel risico. Bij een garantstelling is wel sprake van een financieel belang (zie ook hierboven onder 1.1).

### **3.2.2 Vennootschappen**

Naast een vereniging en stichting zijn ook een NV en een BV een rechtspersoon. Een NV geeft aandelen uit aan toonder of op naam en deze zijn vrij verhandelbaar, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Bij een BV worden de aandelen op naam uitgegeven en deze zijn niet vrij verhandelbaar. Vennootschappen zijn vooral actief op terreinen die niet bij de primaire gemeentelijke taken horen, zoals levering van energie, water, reiniging, bankieren en grond-en bouwexploitaties. Bedrijfsmatigheid en autonomie zijn de belangrijkste overwegingen om samen te werken met dit type verbonden partij. Voorbeelden in Kerkrade zijn BNG, Gaiapark BV, Parkeer- accommodaties Kerkrade BV en –voorheen- Licom NV.

De gemeente is als aandeelhouder – of via commissariaten – bestuurlijk betrokken bij dit type verbonden partij. De gemeente houdt via een meerderheids- of minderheidsbelang in de aandeelhoudersvergadering een stem, omdat de overheidsvennootschap belangrijke taken uitvoert voor de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente vaak recht van voordracht of benoeming van commissarissen. Ook fiscale motieven kunnen meespelen bij de keuze voor een overheidsvennootschap. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij MFC d'r Pool BV en Parkeeraccommodaties Kerkrade BV.

### **3.3 Publiek Private Samenwerkingsverbanden**

Een bijzondere vorm van een verbonden partij is de zogeheten Publiek Private Samenwerking (PPS). Steeds vaker worden PPS'en ingezet om overheidsdoelstellingen te realiseren. Met name met betrekking tot gebiedsontwikkeling. 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. Indien er wordt besloten tot het aanstellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging in een PPS-constructie is er sprake van een financieel én een bestuurlijk belang en wordt de constructie gezien als verbonden partij. Vaak zal echter geen sprake zijn van gemeentelijke vertegenwoordiging en is de PPS-constructie niet te kwalificeren als een verbonden partij. De gemeente beperkt zich meestal tot het stellen van randvoorwaarden, zowel inhoudelijk, planologisch als financieel. Binnen die randvoorwaarden wordt de integrale ontwikkeling, grondexploitatie en bouwexploitatie overgelaten aan private partijen. In die gevallen is er geen sprake van een verbonden partij.

### **3.4 Risicoprofielen**

Op basis van de bovenstaande indeling naar soort verbonden partij kan worden geconcludeerd, dat de risicoprofielen van verbonden partijen redelijk uiteenlopen.

Gemeenschappelijke regelingen kenmerken zich door een hoog risicoprofiel. Vooral het financiële risico is groot. Gemeenten zijn nl. volledig financieel aansprakelijk voor de Gemeenschappelijke Regeling. Wel is het zo dat de gemeente slechts proportioneel hoeft op te draaien voor tekorten. Daarbij is het in de meeste gemeenschappelijke regelingen zodanig geregeld, dat de gemeenteraad enkel recht heeft om hun zienswijze met betrekking tot de ontwerpbegroting en met betrekking tot de vastgestelde begroting te geven (art. 35 Wgr). De gemeenteraad heeft geen beslissingsbevoegdheid om al dan niet akkoord te gaan met de begroting. Financieel is er derhalve een groot risico. Naast de invloed d.m.v. bestuursvertegenwoordiging is het enige middel dat de raad in handen heeft het uiteindelijk opzeggen van de gemeenschappelijke regeling.

Bij de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg is ter zake van het financiële aspect overigens geregeld, dat een vaste bijdrage moet worden betaald die vooraf bekend is. Indien een hogere bijdrage van de gemeenten nodig is, dient hierover door iedere gemeente een apart besluit te worden genomen.



Bij stichtingen lopen gemeenten uitsluitend risico over de aan de stichting verstrekte middelen en zijn bestuurders alleen aansprakelijk indien er sprake is van wanbeleid. Dit wil niet zeggen dat vanuit de gemeente geen aanvullende maatregelen gewenst zijn om de risico's te beheersen. Een stichting heeft namelijk zelden reserves om onvoorziene uitgaven of tekorten op te vangen, hoewel ze formeel hiervoor verantwoordelijk is. De financiële informatie moet daarom adequaat inzicht bieden in exploitatie en continuïteit. Daarnaast moet de gemeente het initiatief nemen om de toezichhoudende functie adequaat in te vullen.

Het risicoprofiel van vennootschappen en PPS-constructies is, vergeleken met een stichting, hoger. In principe wordt voor een PPS gekozen om tot risicodeling te komen. Bij een PPS is er tevens sprake van een private partij met eigen doelstellingen. Financieel loopt een gemeente bij een PPS alleen een risico over het geïnvesteerde vermogen. Bij een vennootschap/PPS is dit bedrag, vergeleken met een stichting, relatief hoog vanwege de activiteiten die in de vorm van een vennootschap worden geëxploiteerd. Daarnaast is in geval van gebiedsontwikkeling vaak sprake van een vooraf bekend positief exploitatiesaldo. Dit kunnen behoorlijke bedragen zijn. Voor het realiseren van deze geprognosticeerde winsten is een goede interne sturing, beheersing en belangenbehartiging vanuit de gemeente noodzakelijk. In die zin is het financiële belang van de gemeente vaak hoog te noemen.

De bovenstaande risicoprofielen zijn, naast de specifieke eigenschappen van de verschillende samenwerkingsvormen, mede van invloed op de keuze voor het type verbonden partij en de manier waarop de publieke regiefunctie kan worden vormgegeven.

#### **4. Beleid met betrekking tot verbonden partijen**

Het aangaan, continueren en beëindigen van een financiële en bestuurlijke relatie, de keuze voor een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke relatie, de vertegenwoordigingsaspecten in verbonden partijen en de rolverdeling tussen raad en college vormen de kern van het beleid ten aanzien van c.q. de visie op verbonden partijen. In de onderstaande paragrafen wordt dit beleid nader uitgewerkt.

##### **4.1 Het aangaan van een financiële en bestuurlijke relatie**

In het verleden is de uitvoering van bepaalde taken om uiteenlopende redenen, gezien tegen de omstandigheden van dat moment, op afstand geplaatst. Onder meer kunnen worden genoemd:

- taken kunnen effectiever en efficiënter (= goedkoper op basis van schaalgrootte) worden uitgevoerd;
- de markt kan de taken kwalitatief beter uitvoeren;
- de gemeente heeft de kennis niet meer in huis om de taken naar behoren uit te voeren;
- de taken behoren niet meer tot de kerntaken van de gemeente;
- het beter kunnen volgen van nieuwe ontwikkelingen;
- fiscale redenen;
- financiële redenen;
- imago- en verhogende aspecten;
- de voorbeeldfunctie of pilotfunctie die uitgaat van participatie in de verbonden partij;
- de symbolische betekenis die uitgaat van het deelnemen;
- het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie;
- het verhogen van de klantgerichtheid;
- het oplossen van knelpunten en
- katalysatorfunctie (het aanjagen of stimuleren van projecten).

Het op afstand plaatsen van taken dient derhalve een bepaalde meerwaarde te hebben en/of is noodzakelijk om regionale en gemeentelijke doelstellingen in gezamenlijkheid te verwezenlijken.

De motieven om samen te werken zijn nog steeds actueel. Opgemerkt wordt dat het hier geen limitatieve opsomming betreft. Andere overwegingen dan hierboven genoemd kunnen altijd een reden zijn om een financiële en bestuurlijke relatie aan te gaan. Het is ook mogelijk dat het voornemen om taken op afstand te plaatsen een tegenstrijdigheid oproept tussen twee of meer van genoemde criteria. In dergelijke gevallen dient een gedegen analyse een keuze te onderbouwen.

Het besturen en uitvoeren op afstand heeft ertoe geleid dat het karakter van de overheid is veranderd van een uitvoerende overheid naar een regisserende overheid. Deze verschuiving dient de basis te zijn voor de besturingsfilosofie richting verbonden partijen. De overheid is vooral verantwoordelijk voor het stellen van doelen en kaders terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij andere partijen. Deze andere partijen leggen verantwoordelijkheid af aan de gemeente en dragen zorg voor de informatie die noodzakelijk is voor de gemeenten om de op afstand geplaatste taken te evalueren.

Hierboven in de inleiding van deze nota is aangegeven dat gemeenten taken, onder meer op basis van bovenstaande overwegingen, zelf kunnen uitvoeren, kunnen uitbesteden aan een andere partij of kunnen deelnemen aan een verbonden partij. Dit veronderstelt een keuzeproces voor de wijze van uitvoering van gemeentelijke taken.

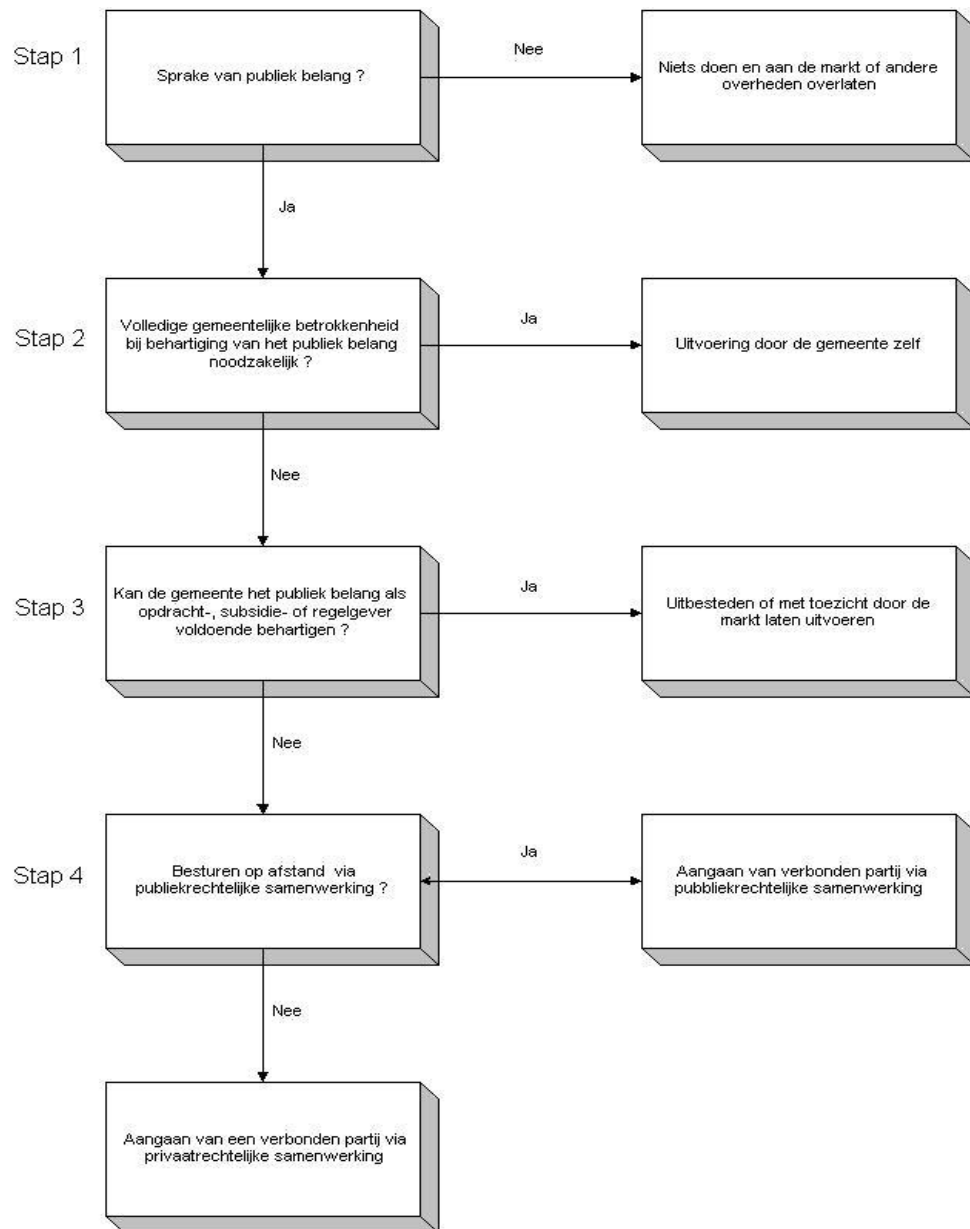
Voorop staat dat met de uitvoering van de taak het *publieke belang* gediend moet zijn. Het begrip publiek belang is vooral een politiek begrip en kan worden gedefinieerd als een belang waarvan behartiging voor de gehele samenleving noodzakelijk is. De gemeente bepaalt vervolgens het beleid ten aanzien van dit te behartigen belang en welke taken dit met zich meebrengt. Het bepalen of er sprake is van een publiek belang is de *eerste stap* in dit keuzeproces.

Wanneer op grond van wettelijke overwegingen, strategische overwegingen of een afwijking van risico's de gemeente van mening is dat bestuur en uitvoeren van de taken verbonden met het publieke belang volledige betrokkenheid van de gemeente vereisen, dan dient de gemeente de taken volledig zelf uit te voeren. Na het bepalen van het publieke belang is dit de *tweede stap* in het keuzeproces.

Indien de gemeente van mening is dat zij zelf niet noodzakelijkerwijs volledig het beleid en uitvoering voor haar rekening dient te nemen dan dient de gemeente in de *derde stap* van het beoordelingsproces te beoordelen of zij het publieke belang in de vorm van opdrachtgeverschap, subsidieverstrekker of regelgever voldoende kan behartigen. De gemeente dient voldoende invloed te hebben op de randvoorwaarden waarop uitvoering door de markt plaats vindt. Als aan deze voorwaarde invulling wordt gegeven dan kunnen de werkzaamheden door een derde, onder meer via uitbesteden, worden uitgevoerd.

Is de gemeente van mening dat ze onvoldoende invloed heeft op deze randvoorwaarden dan dient ze de taak zelf te behartigen. Bij deze behartiging door de gemeente is het echter niet noodzakelijk dat de gemeente de taak ook zelf uitvoert. Deze uitvoering kan vervolgens vorm krijgen in een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke samenwerking. De keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm is de *vierde stap* in het beoordelingsproces om te komen tot een verbonden partij.

In navolgend diagram zijn de voren omschreven 4 stappen van het keuzeproces samengevat weergegeven.



Voor de keuze om al dan niet te participeren in samenwerking bestaat geen pasklaar stramien. Bij elke casus is sprake van maatwerk dat om een specifieke afweging vraagt. Tot slot wordt opgemerkt dat de meetbaarheid van de resultaten van de samenwerking afhangt van de criteria op grond waarvan is deelgenomen in een verbonden partij. Zo zal het participeren om financiële redenen in de praktijk beter meetbaar zijn dan het participeren omwille van symbolische redenen.

#### 4.2 Het verlengen of beëindigen van een financiële en bestuurlijke relatie

In paragraaf 4.1 (Het aangaan van een financiële en bestuurlijke relatie) zijn de overwegingen uitgewerkt die kunnen leiden om taken op afstand te laten uitvoeren door een verbonden partij. Uitgangspunt bij de relatie met een verbonden partij is dat deze bij ongewijzigde omstandigheden voortduurt. Het is echter van belang periodiek vast te stellen in hoeverre sprake is van ongewijzigde omstandigheden.

De omstandigheden in de relatie tot de verbonden partij kunnen wijzigen als gevolg van:

- het beëindigen van de relatie met de verbonden partij;
- een wijziging van de doelstelling van de verbonden partij;
- een aankomende wijziging met betrekking tot voortbestaan en zelfstandigheid van de verbonden partij als gevolg van fusie of anderszins samenwerking en
- een wijziging bij de verbonden partij in te leveren of geleverde activiteiten en prestaties.

Wanneer een of meerdere van de genoemde omstandigheden optreden, kan dit aanleiding geven de relatie met de verbonden partij onderwerp van heroverweging te doen zijn. Het ligt dan ook in de rede dat de relatie met de verbonden partij periodiek wordt geëvalueerd en dat in voorkomend geval de raad ter zake wordt geïnformeerd.

#### **4.3 Publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk**

Zoals hierboven in hoofdstuk 3 (Soorten verbonden partijen) reeds is aangegeven, kan de gemeente in het algemeen kiezen om haar taken uit te voeren via de publiekrechtelijke weg of via deelneming in private rechtspersonen. Het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is alleen toegestaan als daarmee niet de onderliggende publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Het betreft hier de zogenaamde "Tweewegenleer". Daarbij zijn van belang inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling, de wijze waarop en de mate waarin daarin de belangen van de burgers worden beschermd en de vraag of via de publiekrechtelijke regeling hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

In het algemeen kunnen de volgende uitgangspunten worden gegeven bij de keuze tussen publieke en private deelname aan verbonden partijen:

- Waar mogelijk en waar functioneel dient te worden gekozen voor een publiekrechtelijke organisatie uit oogpunt van transparantie en democratische controle. Uiteraard moet niet koste wat kost worden gekozen voor de publiekrechtelijke organisatie, de keuze moet op basis van functionaliteit worden gemaakt.
- Indien toch wordt gekozen voor private samenwerking, dient mede in het licht van de risicoprofielen de rechtsvorm van deze samenwerking te worden gekozen. Uitgangspunt is dat terughoudend wordt omgegaan met zogenaamde PPS-constructies.

#### **4.4 Vertegenwoordiging**

De wijze en invulling van de vertegenwoordiging van gemeentewege in een verbonden partij is afhankelijk van de rechtsvorm. Onderstaand wordt nader ingegaan op de vertegenwoordiging in zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke verbonden partijen.

##### **4.4.1 Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke participatie**

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad (bij een raadsregeling) uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en de wethouders worden aangewezen. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijkse bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken. De algemeen bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft (art. 13 e.v.). N.b: Bij een collegeregeling (een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend door colleges is getroffen) is het vorenstaande van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat het college bevoegd is de leden van het algemeen bestuur aan te wijzen (art. 13, lid 6).

De Wgr gaat uit van gemeentelijke vertegenwoordiging in door de gemeente opgerichte publieke rechtspersonen (openbare lichamen of gemeenschappelijke organen). Gemeentelijke vertegenwoordiging heeft in het geval van publieke rechtspersonen een versterkend effect voor het kunnen uitoefenen van voldoende invloed c.q. sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.

Een voordeel van een Gemeenschappelijke regeling is dat de leiding vaak in handen wordt gelegd van een fulltime directeur die voldoende ervaren is en de kneepjes van het vak tot in de puntjes kent en nadrukkelijk op de hoogte is van het krachtenveld om zich heen.

Deze deskundigheid herbergt eveneens een aantal risico's:

- Op de eerste plaats beoordeelt de directeur zelf wat hij wel of niet vertelt. Immers, hij kan op die manier voor een gedeelte het toezicht van het Dagelijks Bestuur (DB) "reguleren". Hij kan in sommige gevallen niet het volledige verhaal vertellen aan het DB en een openbaar debat in het Algemeen Bestuur (AB) vermijden.
- Als gevolg van het ontbreken van de openheid van de directeur wordt meteen het tweede risico zichtbaar. Bij gebrek aan relevante informatie kunnen de DB-leden ook geen gerichte vragen stellen. Verder is het zo dat DB en AB-leden vaak een korte zittingsperiode kennen, waardoor zij niet kunnen terugvallen op een verleden met kennis van bijvoorbeeld toezeggingen die de directeur heeft gedaan. Bovendien liggen de kwaliteiten van DB en AB-leden vaak op het bestuurlijke vlak en niet op het inhoudelijke vlak.
- Dit laatste ligt aan de basis van het derde risico dat DB-leden en AB-leden bij het uitoefenen van hun bestuurstaak geen gebruik kunnen maken van kennis uit het verleden. Een confrontatie van de directie aan in het verleden gemaakte afspraken is hierdoor niet mogelijk. Inconsistente beleidsuitvoering kan hiervan een gevolg zijn.
- Verder is het zo dat bestuurders bekwaam zijn om te besturen en vaak in mindere mate beschikken over vakinhoudelijke kennis van de corebusiness van de gemeenschappelijke regeling. Een vierde risico is dan ook gelegen in het feit dat bestuursleden niet de juiste toezichtvragen kunnen stellen.
- Ook kan de directeur een door hem geregisseerde, vaak overvolle, agenda opstellen. Vaak wordt dan het overleg gewijd aan het afwerken van de volledige agenda en wordt soms ten aanzien van belangrijke zaken te weinig de diepte ingegaan. Het deelnemen aan een verbonden partij leidt er vaak ook toe dat de kennis in de eigen organisatie verloren gaat doordat de betrokken medewerkers mee overgaan naar de verbonden partij. De bestuurder staat dan vaak alleen. Het feit dat hij daardoor te weinig wordt ondersteund in zijn taak is een vijfde risico.
- Een ander risico betreft de mogelijke belangenverstrengeling bij bestuurders. Immers, het belang als bestuurder van de verbonden partij kan op enig moment niet sporen met zijn rol als vertegenwoordiger van de gemeente.

Om aan deze risico's tegemoet te komen, wordt een drietal oplossingen geboden.

Op de eerste plaats kan een inhoudelijk deskundig lid aan het DB worden toegevoegd. De bij een Gemeenschappelijk Regeling aangesloten raden wijzen de raadsleden aan die zitting nemen in het AB van de Gemeenschappelijke Regeling. De Wgr biedt in artikel 14 de mogelijkheid aan het AB om in het DB leden aan te wijzen die niet uit het AB afkomstig zijn. Voorwaarde hierbij is dat deze externe leden geen meerderheid van het DB vormen. Bedoelde externe leden zijn personen met toezichthoudende en inhoudelijke kennis van de activiteiten waar de Gemeenschappelijke Regeling zich mee bezig houdt.

Overigens is het ook mogelijk om – indien de gemeenschappelijke regeling hierin voorziet – een commissie in te stellen met het oog op behartiging van bepaalde belangen. De toezichthoudende functie kan in handen worden gelegd van een Toezichtcommissie. De raden van alle gemeenten moeten hiermee instemmen (art. 25 Wgr).

Een tweede mogelijkheid is te zorgen dat bij het overhevelen van een taak naar een verbonden partij niet alle kennis verloren gaat voor de organisatie. Dit kan geschieden door niet alle betrokken personeel te laten overgaan al dan niet in combinatie met het vastleggen van de kennis die bij de betrokken en vertrokken medewerkers aanwezig is.

Als derde en laatste mogelijkheid kan worden genoemd het periodiek door een externe deskundige of organisatie laten uitvoeren van een risicoscan van de verbonden partij. Welke onderdelen hierbij aan de orde kunnen worden gesteld, wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.1.

#### **4.4.2 Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke participatie**

Door deelname aan een private verbonden partij wordt door de gemeente naast het publieke belang eveneens het private belang van de verbonden partij gediend. Om de belangen van de gemeente veilig te stellen wordt er vaak gekozen om een gemeentebestuurder in het bestuur van de verbonden partij te laten plaatsnemen.

Aan vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties zijn belangrijke risico's verbonden:

##### *- 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 worden gedacht 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 voor de gemeente.

##### *- Onheldere positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger*

Een bestuurder die optreedt als bestuurder/commissaris van de verbonden partij moet primair doen wat goed is voor de verbonden partij en dat is niet primair hetzelfde als dat wat goed is voor de gemeente vanuit de rol van klant/opdrachtgever.

##### *- Rolconflict of belangentegenstelling*

In het geval van een vennootschap, waarbij de bestuurder/commissaris wettelijk de belangen van de vennootschap moet laten prevaleren boven elk ander belang kan hij in een lastig parket komen als dit niet overeenkomt met de belangen van de gemeente.

##### *- Professionaliteit en aansprakelijkheid*

Aan de uitoefening van toezicht op en advisering van ondernemingsbestuur worden steeds hogere eisen gesteld. De commissaris (of de bestuurder) kan naast of in plaats van de vennootschap of de stichting aansprakelijk worden gesteld voor de gemaakte schulden. Commissarissen kunnen daarbij geconfronteerd worden met verschillende vormen van aansprakelijkheid, bijvoorbeeld wegens onbehoorlijke taakvervulling of via onrechtmatige daad of wanprestatie door de rechtspersoon. Er kan zelfs sprake zijn van hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel van de door de rechtspersoon of derden geleden schade.

##### *- Ambtelijke vertegenwoordiging*

Ook hier kan sprake zijn van een rolconflict. De verzekering van de eventuele 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, volgens artikel 2:140 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. Maar juist omdat de gemeente een beleidsdoel met de deelneming heeft zal de gemeenteraad, pers of burgers de neiging hebben om de commissaris aan te spreken.

*- Vertrouwelijkheid*

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

Gelet op het bovenstaande dient als uitgangspunt te gelden zo min mogelijk gemeentelijke vertegenwoordiging te hebben in privaatrechtelijke verbonden partijen. Alleen als kan worden aangetoond dat vertegenwoordiging het publieke belang van de gemeente dient, moet worden gekozen voor gemeentelijke vertegenwoordiging in de verbonden partij. Daarbij zal moeten worden toegezien op een duidelijke functiescheiding en er dienen alleen vertegenwoordigers te worden aangesteld waarbij de dubbele pettenproblematiek niet of nauwelijks opgeld kan doen.

Bij stichtingen kan ook nog worden gekozen om materiedeskundigen zitting te laten nemen in een raad van toezicht. Versterking van gemeentelijke belangen kan mogelijk plaatsvinden door een subsidierelatie met de stichting aan te gaan (voorwaarden stellen aan subsidie).

Daarnaast dienen met de verbonden partij concrete afspraken over doelen, prestaties en kosten te worden gemaakt, zodat de genoemde risico's bij vertegenwoordiging worden beperkt.

Met betrekking tot de eerder genoemde aansprakelijkheden bij commissariaten (of bestuurder) of ambtelijke vertegenwoordiging wordt opgemerkt dat de burgemeester of wethouder, raadsleden alsmede ambtenaren die bij een privaatrechtelijke rechtspersoon een bestuursfunctie of commissariaat bekleden, waarvan de benoeming tot stand is gekomen middels een collegebesluit c.q. raadsbesluit en die mede in het belang van de gemeente wordt vervuld, blootstaan aan het risico van hoofdelijke en persoonlijke aansprakelijkheid. Dit kan in het ergste geval leiden tot het verlies van privé-vermogen. De afgesloten Bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering biedt hiervoor dekking.

#### **4.5 Rolverdeling raad - college**

*Rolverdeling in de aanloopfase*

In het duale stelstel is de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak van het college. De raad bepaalt echter wat bij de publieke taak hoort en stelt de kaders. Dit betekent dat de raad zich bij elk voorneemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. De raad kan aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken of geïnformeerd wil worden. Tevens kunnen meerjarig gemeentelijke doelen worden vastgesteld die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's.

*Rolverdeling in de uitvoeringsfase*

Nadat de verbonden partij aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij.

De raad controleert vervolgens of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zondig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag/jaarrekening van de verbonden partij vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. Om de juiste mate van controle en sturing te kunnen uitoefenen moet het juiste informatieniveau worden bepaald. Het hangt bijvoorbeeld af van het (politieke) belang dat de raad hecht aan de uitvoering van de publieke taak door de verbonden partij en in hoe verre, en hoe vaak, zij geïnformeerd wil worden. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (zie hierboven 2.3) dient in ieder geval in de gemeentelijke begroting in te worden gegaan op de belangrijkste ontwikkelingen en mutaties met betrekking tot de verbonden partijen.

Afgezien van het feit dat individuele raadsleden via hun bestuurslidmaatschap van enkele verbonden partijen invloed kunnen uitoefenen, kan de raad zelf niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn de mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd.

## **5. Beheer en control**

De gemeente dient het beheer en controle ten aanzien van de verbonden partij zodanig vorm te geven dat zij "in control" is over de verbonden partij. Het "in control" zijn van een verbonden partij wil zeggen dat de gemeente ten aanzien van de verbonden partij over een beleids- en beheersinstrumentarium beschikt dat haar in staat stelt om kansen en bedreigingen (risico's) te signaleren, rechtmatig te handelen en uit oogpunt van sturing op een juiste wijze te reageren.

Wezenlijk is hierbij dat een evenwicht gezocht dient te worden tussen de inzet en omvang van het beleids- en beheersinstrumentarium en de uitvoering van de taken door de verbonden partij. Immers, de gemeente heeft er bewust voor gekozen de taken niet zelf doch door een verbonden partij te laten uitvoeren. Een verbonden partij kent haar eigen bedrijfsvoering c.q. dynamiek. Bovendien kunnen meerdere organisaties gebruik maken van de diensten van een verbonden partij. In feite betekent dit dat de gemeente zich met name moet bezig houden met de regie ten aanzien van de verbonden partijen. Deze regietaak van de gemeente is, met behulp van een adequaat beleids- beheersinstrumentarium, bedoeld om de doelmatigheid van de verbonden partij te vergroten en de samenwerkingsrisico's te minimaliseren. De publieke taken worden niet meer alleen door de overheid in traditionele zin uitgevoerd. Publieke én private partijen spelen daarbij een rol van betekenis. De taken van de overheid worden door een netwerk van publieke en private partijen uitgevoerd. Om deze reden omvat de regietaak van de gemeenten ook ketenregie.

Verder is van belang dat het beleids- en beheersinstrumentarium ten aanzien van de verbonden partij zoveel als mogelijk aansluit bij het beleids- en beheersinstrumentarium dat de gemeente Kerkrade zelf hanteert. Overigens is dit niet altijd mogelijk gelet op het feit dat bijvoorbeeld het gereedkomen van de jaarstukken van de verbonden partij op een later tijdstip plaatsvindt dan nodig is om mee te worden genomen in de documenten van de gemeentelijke planning&controlcyclus.

Het beleids- en beheersinstrumentarium omvat in het kader van de verbonden partijen de volgende aspecten:

- het uitvoeren van een risico-analyse
- het toepassen van een governance-model
- de paragraaf verbonden partijen
- het register verbonden partijen
- het wettelijk verplichte register gemeenschappelijke regelingen



## 5.1 Het uitvoeren van een risico-analyse

Het samenwerken met verbonden partijen levert niet alleen voordelen op maar kan ook bestuurlijke en financiële risico's inhouden. Een goede samenwerking met verbonden partijen is niet alleen gebaat bij een onderling vertrouwen en het creëren van onderling draagvlak tussen gemeente en verbonden partij maar ook bij het in beeld brengen van die bestuurlijke en financiële risico's.

In paragraaf 3.4 (Risicoprofielen) is reeds vastgesteld dat de specifieke eigenschappen van de verschillende vormen van samenwerking van invloed zijn op de keuze van het type verbonden partij en de wijze van inrichting van de publieke regiefunctie.

De bestuurlijke en financiële risico's beperken zich niet alleen tot het direct functioneren van de verbonden partij. Ook de omgeving van de verbonden partij, bijv. door economische ontwikkelingen of door wijziging in de wetgeving, verandert. Ter zake van dit soort aspecten wordt in productie 1 een opsomming geschetst van mogelijke risico's die in relatie tot een verbonden partij kunnen optreden.

Bij het daadwerkelijk in kaart brengen van de risico's zijn de volgende stappen te onderkennen:

Stap	Omschrijving
1.	Analyseer de doelstelling van de verbonden partij en breng de hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden in beeld.
2.	Breng de risico's in kaart zoals genoemd in de tabel van risicosoorten hiervoor
3.	Stel een risico-analyse op voor verbonden partij en de gemeente.
4.	Monitor de omstandigheden (risicofactoren) die van invloed zijn op de risicosoorten
5.	Kies op basis van de risico-analyse de beheersmaatregelen. Het governance-model uit paragraaf 5.2 kan hierbij behulpzaam zijn.
6.	Kijk periodiek naar de effectiviteit van de in stap 5 genomen beheersmaatregelen.

Tabel 1: processtappen risico-analyse

De constatering dat mogelijke risico's verschillende invalshoeken kennen en er sprake is van een voortdurende, cyclische risico-analyse geeft voeding aan de gedachte dat ten aanzien van de risico's monitoring dient plaats te vinden. Dit risicomangement vindt zijn vertaling in het governance-model dat in relatie tot de verbonden partij wordt gehanteerd. Dit governance-model wordt ook wel het toezichtarrangement genoemd.

## 5.2 Het governance-model

In het handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok" van Deloitte wordt governance omschreven als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. In de context van de onderhavige nota is government toegespitst op de overheid. Het governance-model gericht op de overheid wordt ook wel government governance genoemd.

Gericht op verbonden partijen kunnen de elementen van government governance als volgt worden omschreven.

-Sturen:

Bij het sturen van de verbonden partijen ligt het zwaartepunt bij het bepalen van de koers van de verbonden partij. Dit krijgt vorm door het vooraf afspreken en het vooraf vastleggen van afspraken over hetgeen de verbonden partij dient te realiseren, kortweg de output. Naast financiële afspraken dient vooral ook oog te zijn voor kwalitatieve doelen. Door de focus te leggen bij deze aspecten is minder aandacht noodzakelijk voor aspecten van bedrijfsvoering.

-Beheersen:

Met het element beheersen wordt beoogd op basis van een stelsel van maatregelen en procedures de zekerheid te verkrijgen dat de verbonden partij de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld ten aanzien van de verbonden partij realiseert. De informatievoorziening van de verbonden partij aan de gemeente dient op voortgangsrapportages dien-aangaande te zijn afgestemd. Naast financiële informatie dienen de rapportages ook kwalitatieve kengetallen te bevatten.

-Toezicht houden:

Met toezicht houden wil de gemeente borgen dat de continuïteit van de verbonden partij is gewaarborgd. Aangezien de verantwoordingscyclus binnen een verbonden partij niet altijd parallel loopt met de planning & controlcyclus van de gemeente en de mate waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de publieke taak per verbonden partij kan verschillen, is uniformiteit in het toezicht houden naar de verbonden partijen niet altijd mogelijk. De juridische constructie van de verbonden partij is derhalve mede uitgangspunt voor de omvang en de wijze van toezicht houden.

-Verantwoorden:

Met het element verantwoorden beoogt de gemeente vast te stellen of en in welke mate de verbonden partij de afspraken m.b.t. de output heeft gerealiseerd. In verband met de continuïteit wil de gemeente verder vaststellen of de verbonden partij de zaken financieel op orde heeft. Rechtmatigheid, efficiency en effectiviteit dienen hierbij getoetst te worden.

In de vorm van vragenlijsten wordt in productie 2 een praktische leidraad aangereikt om aan de systematiek van governance daadwerkelijk invulling te geven.

Het hanteren van deze vragenlijsten helpt te voorkomen dat bij het oprichten van, dan wel deelnemen in een verbonden partij, zaken over het hoofd worden gezien. Een beoordeling van de antwoorden op de vragen biedt per verbonden partij de mogelijkheid vast te stellen of aan het betreffende element voldoende invulling is gegeven. De vragenlijsten zijn ontleend aan het handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok" van Deloitte.

De antwoorden op de vragen zijn bepalend voor de constatering of de gemeente "in control" is ten opzichte van de verbonden partij. In ieder geval dient aan de genoemde punten in het contract tussen gemeente en verbonden partij aandacht te worden besteed. Het op basis van een mechanisme grip hebben op een verbonden partij is echter slechts één kant van de relatie tussen gemeente en verbonden partij. Het hebben van vertrouwen in kennis en ervaring van de verbonden partij is eveneens van groot belang voor de resultaatgerichtheid van de regiefunctie van de gemeente en dient dan ook te worden meegenomen in de beoordeling van de verbonden partij.

De omstandigheden waaronder in een eerder stadium is besloten tot het aangaan van een relatie met een verbonden partij kunnen in de loop van de tijd wijzigen. De tabel met risico'ssoorten geeft een overzicht van mogelijke oorzaken/risico's die aanleiding kunnen zijn voor een dergelijke wijziging. Het is van belang dat het gehanteerde sturingsmechanisme en de wijze van risicobeheersing aansluiten bij de actuele relatie tussen gemeente en verbonden partij. Om deze reden is het wenselijk periodiek de relatie met de verbonden partij te evalueren. De vragenlijsten in productie 2 vormen hierbij een uitgebreid toetsingskader; een quick scan, zoals verwoord in productie 3, kan bij deze evaluatie als beoordelingsinstrument c.q. evaluatietoets dienen.

### **5.3 Paragraaf verbonden partijen en register van verbonden partijen**

In paragraaf 2.2 "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" is aangegeven aan welke wettelijke eisen de paragraaf verbonden partijen en de lijst van verbonden partijen moet voldoen. In het begrotingsdocument en het rekeningsdocument van de gemeente Kerkrade kunnen deze wettelijke minimale informatie aangevuld worden met informatie over bv. mogelijke subsidierelaties, de relatie met het betreffende gemeentelijke beleidsterrein en de te bereiken beleidsdoelstellingen. In productie 4 "Format

lijst/overzicht van verbonden partijen” is een overzicht van de gegevens opgenomen welke van elke verbonden partij kan worden verzameld.

Een selectie van de diverse informatievelden zoals opgenomen in productie 4, met name betrekking hebbende op de dynamische gegevens, wordt als onderdeel van de paragraaf verbonden partijen aan de begroting toegevoegd.

#### **5.4 Wettelijk verplichte register gemeenschappelijke regelingen**

Gemeenschappelijke regelingen zijn, zoals eerder aangegeven, verbonden partijen. Artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat Burgemeester en wethouders een register bijhouden van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. In dat register dienen in ieder geval de volgende gegevens opgenomen te zijn:

- a. de deelnemers;
- b. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
- c. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid tweede volzin, krachtens de regeling zijn overgedragen;
- d. het adres en de plaats van vestiging en
- e. of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.

Aangezien de lijst van verbonden partijen in combinatie met de paragraaf verbonden partijen (begroting) overeenkomstige informatie bevat, wordt volstaan met het voor inzage beschikbaar hebben van het wettelijk verplichte register gemeenschappelijke regelingen bij het cluster Rechtsbelangen en Communicatie van de Bestuursdienst.

#### **5.5 Informatieplicht college naar raad**

Het college heeft een actieve en adequate informatieplicht naar de raad over het in control zijn c.q. het reilen en zeilen van de verbonden partij.

Met betrekking tot het begrip “adequaat” (juist, tijdig, volledig, betrouwbaar en relevant) is het op de eerste plaats van belang dat er een evenwicht is tussen de inzet en omvang van het beleids- en beheersinstrumentarium, zijnde een vertaling van het politieke belang dat de raad hecht aan de verbonden partij en de uitvoering door deze verbonden partij.

Bij de start van een verbonden partij (aanloopfase) dient het college de raad een voorstel aan te reiken waar in meerjarig perspectief informatie wordt verstrekt over onder meer doelen, prestaties, middelen en risico's. Eveneens dient het college de raad te informeren over de mate waarin het college in control is. Bij de start betekent dit dat de raad op basis van de beschikbare informatie zal beoordelen of het college voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft. In de paragrafen 5.1 (Het uitvoeren van een risico-analyse) en 5.2 (Het governance-model) is het instrumentarium geschetst met behulp waarvan het college inzage krijgt over de mate van het in control zijn over de verbonden partij.

Met betrekking tot de actualiteit van de informatie wordt de gedragslijn gevolgd dat de beschikbare informatie voortdurend wordt geactualiseerd door de ambtelijk adviseur van de betreffende verbonden partij. De te verzamelen informatie is opgenomen in productie 4.

In geval van gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeenteraad, zoals in paragraaf 3.4 (Risicoprofiel) eerder is aangegeven, het recht om hun gevoelens (zienswijze) met betrekking tot de ontwerp-begroting en met betrekking tot de vastgestelde begroting te geven (art. 35 Wgr). Het spreekt vanzelf dat de omvang en diepgang van de informatieverstrekking aan de raad evenredig is met de mate waarin voor de gemeente sprake is van een financieel risico m.b.t. de verbonden partij in kwestie.

Opgemerkt wordt dat indien de actualiteit dit vereist, de problematiek van een verbonden partij altijd onmiddellijk op de politieke agenda zal worden geplaatst. In paragraaf 4.2 (Het verlengen of beëindigen van een financiële en bestuurlijke relatie) is hier op ingegaan.

Bij gelegenheid van de begroting en de rekening wordt, zoals eerder reeds opgemerkt, telkenmale een overzicht, het "Overzicht verbonden partijen", gepresenteerd op basis van een selectie van de informatie uit productie 4. Verder worden bij gelegenheid van de voorjaarsnota en najaarsnota enkel de belangrijkste veranderingen vermeld die in het begrotingsjaar zijn opgetreden.

## **6. Rapport rekenkamercommissie 'Verbonden met Licom'**

In het licht van de beschreven rolverdeling raad - college zoals verwoord hierboven in 4.5 (Rolverdeling raad – college) alsook in 5.5 (Informatieplicht college naar raad) verdient op deze plaats aandacht het rapport van de rekenkamercommissie 'Verbonden met Licom' (december 2012). Dit rapport geldt als resultante van onderzoek naar hetgeen in de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in Oostelijk Zuid Limburg is misgegaan.

Zoals ook in het vorenstaande reeds is gesteld, heeft de raad, als hoogste orgaan binnen de gemeente, een kaderstellende en controlerende taak, ook ten opzichte van verbonden partijen, zoals de voormalige Licom NV en het Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid Limburg (WOZL). De gemeente staat, als 'principaal', evenwel op afstand van de uitvoering en heeft daardoor in de regel een informatie- en kennisachterstand. De controlerende taak van de raad moet dan adequaat zijn ingericht zodat de 'principaal' (de gemeente en de gemeenteraad als hoogste orgaan) effectief kan controleren dat de agent (de verbonden partij en in dit geval directie en Raad van Commissarissen van Licom NV) de taken uitvoert conform de kaders die zijn afgesproken.

Met dit gegeven voor ogen zijn de rekenkamercommissies van zes van de elf gemeenten, die aandeelhouder zijn van Licom NV (de verbonden partij), een onderzoek gestart naar de taakstellende en controlerende taken van de raden met betrekking tot de (financiële) situatie bij Licom NV in de periode 2009-2012. Centrale vraagstelling daarbij was: welke leerpunten zijn te destilleren uit de wijze waarop de raden van zes –aandeelhoudende gemeenten de kaderstellende en controlerende taken hebben ingevuld met betrekking tot de (financiële) situatie bij Licom NV?

WOZL en Licom NV kunnen worden bestempeld als verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel. Hoewel de beleidskaders en informatievoorziening volgens de wettelijke kaders zijn vastgelegd, schoot met name de informatievoorziening ten aanzien van de financiële aspecten van de uitvoering in de periode voor medio 2010 ernstig te kort. Een oorzaak daarvoor was de beperkte ambtelijke capaciteit op dit gebied bij de gemeenten in de periode voor 2011. Een andere oorzaak ligt in de aandacht voor het onderwerp 'Sociale Werkvoorziening' bij de gemeentebesturen; het is moeilijke materie en vergt veel deskundigheid en tijd van raadsleden.

In het rapport wordt geoordeeld dat in structuren waarin publiek (gemeenschappelijke regeling (WOZL) en privaat (NV-structuur (Licom) gemengd worden, vraagstukken met betrekking tot governance ingewikkeld zijn. De verschillende belangen geven aanleiding tot tegengestelde prikkels aangaande de publieke taakuitoefening enerzijds en bedrijfseconomische resultaten anderzijds. Het rapport concludeert dat de governance structuur (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) niet optimaal heeft gefunctioneerd; de structuur met de gemeenschappelijke regeling (WOZL) en Licom NV als uitvoerder heeft aanleiding geven tot een problematiek van dubbele petten en gebrekkige of tegenstrijdige informatiebehoefte. Dat brak met name op toen het gemeentebestuur (college en raad) niet adequaat geïnformeerd werd over de financiële risico's. De grote financiële problemen bij Licom NV kwamen voor een merendeel van de verantwoordelijke gemeentelijke bestuurders dan ook als een volkomen verrassing.

De rekenkamercommissies hebben op basis van voornoemde bevindingen en conclusies aanbevelingen (productie 5) geformuleerd over hoe de kaderstellende en controlerende taken van de raad, voor wat betreft governance en informatiestromen, het best geborgd kunnen worden. Hierna, onder 9, wordt op deze aanbevelingen nader ingegaan en in voorkomend geval standpunt ingenomen.

## 7. Overzicht huidige verbonden partijen naar toegevoegde waarde

In onderstaande tabel is een opsomming van de verbonden partijen van de gemeente Kerkrade opgenomen (zie ook: productie 6 (Lijst verbonden partijen). Verbonden partijen waar de gemeente een bestuurlijk én financieel belang in heeft. De tabel geeft de stand van zaken per maart 2014 weer. Met betrekking tot de meerwaarde is in paragraaf 4 “Beleid met betrekking tot de verbonden partijen” een aantal uitgangspunten genoemd. In onderstaande tabel zijn per verbonden partij de ter zake geldende uitgangspunten aangeduid.

Verbonden partij	1. Effectiever en efficiënter	2. Kwalitatief beter	3. Onvoldoende kennis	4. Geen kerntaak meer	5. Imagoverhogend/symbolisch	6. Nieuwe ontwikkelingen	7. Voorbeeld- of pilotfunctie	8. Fiscale/economische redenen	9. Financiële redenen	10. Verminderen kwetsbaarheid	11. Verhogen klantgerichtheid	12. Oplossen knelpunten	13. Katalysatorfunctie
1. GR Reinigingsdiensten Rd4	X	X								X		X	
2. GR GGD Zuid-Limburg	X	X											
3. GR WOZL Oostelijk Zuid-Limburg	X	X											
4. GR Stadsregio Parkstad Limburg	X	X										X	
5. GR GR voor Sociale Kredietverstrekking en Schuldhulpverlening	X							X					
6. GR Eurode					X	X	X	X				X	X
7. Nazorg Limburg BV	X												
8. NV Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)	X	X	X					X					
9. NV Reinigingsdiensten Rd4	X	X						X	X			X	
10. Gaia Park BV					X	X							X
11. BV Holding Stadion Kerkrade					X	X							
12. NV Industriebank LIOF	X					X						X	
13. EBC GmbH & Co. KG					X		X					X	
14. Technologiepark Herzogenrath GmbH					X							X	
15. BV Parkeeraccommodaties Kerkrade								X					
16. BV Multifunctioneel complex d'r Pool								X					
17. NV bank Nederlandse Gemeenten									X				
18. NV Enexis Holding	X												
19. Diverse tijdelijke deelnemingen Essent	X												
20. GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg	X												
21. Parkstad Limburg Theaters NV	X	X	X		X	X							
22. NV Luchtvaartter. M'richt Aachen Airport								X	X				
23. GR Regionale uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg	X	X								X			
24. IBA (Internationale Bau Ausstellung) Parkstad B.V.					X	X	X						X

Tabel 2: verbonden partijen naar toegevoegde waarde

In een bij onderhavige nota separaat gevoegde bijlage wordt op basis van het in productie 4 opgenomen format uitgebreider informatie verschaft over onder meer het doel en de kenmerken van de verbonden partijen afzonderlijk. Het betreft met name informatie over de meer statische gegevens, zoals vestigingsplaats, doelstelling. Over de meer dynamische

gegevens, die jaarlijks wijziging kunnen ondergaan, zoals betreffende de financiën, is informatie terug te vinden in de begroting en rekening van de gemeente.

### **8. Onderhoud nota verbonden partijen**

De omstandigheden waaronder op een bepaald moment is besloten tot het aangaan van verbonden partijen kunnen in de loop van de tijd wijzigen. Het is van belang voortdurend zicht te hebben op vraagstukken als “wat gaan we waarvoor doen”, “wie gaat dit doen” en “wat willen we bereiken”. Gewijzigde omstandigheden kunnen leiden tot een andere sturingsrelatie en een andere wijze van risicobeheersing.

Om deze reden is het wenselijk de aan verbonden partijen gerelateerde aspecten periodiek tegen het licht te houden en daarbij indachtig de gewijzigde omstandigheden, in voorkomend geval, onderhavige nota te actualiseren.

### **9. Borging kaderstellende en controlerende taken van de raad**

Het hierboven onder 6 aangehaalde rapport van de rekenkamercommissie (‘Verbonden met Licom’) geeft aanleiding met betrekking tot het borgen van de kaderstellende en controlerende taken van de raad het volgende op te merken.

Met betrekking tot de bedrijfsvoering c.a. binnen de onderscheiden verbonden partijen is, zoals eerder gezegd, in algemene zin zaak, de raad in een continue proces van het nastreven van transparantie, te betrekken bij de inhoudelijke werkzaamheden die op grond van als ook in de gekozen samenwerkingsvorm worden verricht.

Daarbij dient vanuit het door bestuurders en/of ambtenaren gevormde gemeentelijk smaldeel binnen de betreffende verbonden partij, c.q. samenwerkingsverband, uiteraard voor zover mogelijk en toegestaan, zorg te worden gedragen voor actieve informatieversterving richting de raad(scommissie) en het tijdig deelgenoot doen maken van raad(sleden) van gemaakte vorderingen en/of opgelopen tegenslagen.

Bij een dergelijke gedragslijn kan de raad de controlerende functie naar behoren uitvoeren en kan zij in de zich aandienende situatie overwegen de kaders bij te stellen. Verder kan op deze wijze een positieve bijdrage worden geleverd aan het creëren van draagvlak en grote(re) betrokkenheid van de raad.

Gelet op het vorenstaande dient ter zake van de kaderstellende en controlerende taak van de raad met betrekking tot verbonden partijen, met name voor wat betreft de informatievoorziening, met navolgende aspecten rekening te worden gehouden, c.q. gaat ter zake de volgende gedragslijn, c.q. handelwijze op.

1. In de begroting onder ‘Paragraaf weerstandsvermogen/risicoparagraaf’ wordt ten aanzien van de onderscheiden verbonden partijen expliciet aangegeven het bestuurlijk en financieel risico.  
Omtrent de stand van zaken van verbonden partijen met een als hoog aangeduid bestuurlijk en financieel risico wordt minimaal twee keer per jaar door dan wel vanwege het college in raadscommissieverband mondeling dan wel in documentvorm verslag uitgebracht.
2. Indien de actualiteit dit vereist, wordt een problematiek van een verbonden partij direct op de politieke agenda gezet. Daarnaast wordt, in het streven naar transparantie in het verstrekken van informatie, de raad, c.q. de raadscommissie ten aanzien van de zich binnen de onderscheiden verbonden partijen aandienende omvangrijke ontwikkelingen door dan wel vanwege het college tijdig voorzien van de nodige informatie (mondeling en/of in documentvorm).
3. Verslagen van het AB en DB van als ook begrotingsstukken betreffende de onderscheiden gemeenschappelijke regelingen liggen steeds voor de raad ter inzage. Begrotingsstukken gaan vergezeld van een inhoudelijk –ambtelijk- advies, begeleidende notitie,

dan wel, in voorkomend geval, een voorstel aan de raad betreffende een door de raad naar voren te brengen zienswijze.

Van de geuite gevoelens, zienswijzen en standpunten in commissie en/of raad over begrotingsstukken van de onderscheiden gemeenschappelijke regelingen wordt het DB en/of AB van betreffende regelingen in kennis gesteld.

Het spreekt voor zich dat de borging van inhoudelijke en financiële expertise binnen het ambtelijk apparaat reeds in breder verband binnen de gemeente een aspect van continue zorg betreft.

Voor zover de aanbevelingen in het rapport van de rekenkamercommissie een meer specifiek karakter dragen (ze zijn minder algemeen geformuleerd), zullen deze aanbevelingen bij het overwegen een nieuwe verbonden partij te construeren, worden betrokken (bv. in de risico-analyse). Met name de keuzes ter zake van de inrichting/governance - zoals de soort/structuur van de samenwerkingsvorm, het al dan niet scheppen van gescheiden verantwoordelijkheden, het redigeren van meer aangescherpte uitvoeringscontracten als ook de inhoud van de statuten - zullen mede afhankelijk zijn van de belangen en doelen die met het aangaan van betreffende verbonden partij zijn gemoeid, respectievelijk worden nagestreefd.

Met betrekking tot de aanbeveling om een adviesraad te benoemen die advies kan geven aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of deelnemende gemeenten verdient opmerking, dat in de Wgr (art. 24) de mogelijkheid is opgenomen dat het algemeen bestuur van het bij regeling ingesteld openbaar lichaam commissies van advies kan instellen. Het algemeen bestuur regelt daarbij de bevoegdheden en de samenstelling van deze commissies.

Verder kunnen op voorstel van het dagelijks bestuur onderscheidenlijk de voorzitter ten behoeve van deze laatstgenoemde organen door het algemeen bestuur vaste commissies van advies worden ingesteld. Tot slot zijn het dagelijks bestuur onderscheidenlijk de voorzitter zelfstandig bevoegd andere commissies van advies aan deze organen in te stellen.

De adviezen van deze commissies zijn primair bestemd voor de onderscheiden organen van het openbaar lichaam; dus niet voor de raden van de deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten kunnen ook niet eigener beweging deze commissies van advies opdrachten verstrekken noch anderszins de hulp van deze commissie inroepen voor zover dat niet begrepen is binnen de omschreven taakstelling en/of bevoegdheden van de betreffende commissies van advies.

Tot slot kan over samenwerken in de vorm van een verbonden partij het volgende worden opgemerkt.

Het opgaan in een samenwerkingsverband leidt veelal tot een bepaalde inperking van de autonome beslis- en handelingsruimte van de deelnemende partners. Dit is inherent aan het samen doen optrekken om een bepaald doel (bv. de generale winst op termijn) te bereiken. Bij diverse samenwerkingsvormen (tussen bestuursorganen) worden taken, zowel raadstaken als collegetaken, overgedragen; beslissingen vinden dan in principe plaats buiten het oorspronkelijke gemeentelijk bestuursforum. De gemeente, meer specifiek de onderscheiden bestuursorganen, dient respectievelijk dienen bij het overwegen om ten aanzien van een bepaald onderwerp te komen tot een vorm van -publiekrechtelijke- samenwerking zich hiervan duidelijk bewust te zijn. Is eenmaal tot samenwerking besloten, is men als partner in de samenwerkingsvorm gehouden prudent te manoeuvreren binnen de gezamenlijk overeengekomen kaders die gelden als randvoorwaarden voor het bereiken van het na te streven doel. Loyaliteit aan de samenwerking, c.q. het zich gedragen als een betrouwbaar partner dient dit manoeuvreren te kenmerken.

## **10. Beleids- en beheersinstrumentarium verbonden partijen in het kort**

In de bovenstaande paragrafen is de sturingsrelatie met, de risicobeheersing bij verbonden partijen uitgebreid als ook de knelpunten die daarbij kunnen optreden aan de orde gesteld. Vanwege de overzichtelijkheid zijn de elementen van dit beleids- en beheersinstrumenta-

rium hieronder samengevat weergegeven. Conform deze elementen zal het college de sturingsrelatie en de risicobeheersing dienen in te richten.

1. Indien de gemeente de mening is toegedaan dat er geen sprake is van een publiek belang of van het feit dat de gemeente het belang niet kan behartigen dan dient de gemeente de behartiging van het belang over te laten aan de markt of eventueel aan een medeoverheid.
2. Wanneer op grond van wettelijke overwegingen, strategische overwegingen of een afweging van risico's de gemeente van mening is dat bestuur en uitvoeren van de taken verbonden met het publieke belang volledig in handen van de gemeente dient te blijven, dient de gemeente de taken volledig zelf uit te voeren.
3. Indien de gemeente van mening is dat zij zelf niet noodzakelijkerwijs volledig het beleid en uitvoering voor haar rekening dient te nemen, dient de gemeente te beoordelen of zij het publieke belang in de vorm van opdrachtgeverschap, subsidieverstrekker of regelgever voldoende kan behartigen. De gemeente dient voldoende invloed te hebben op de randvoorwaarden waarop uitvoering door de markt plaats vindt. Als aan deze voorwaarden invulling wordt gegeven dan kunnen de werkzaamheden door een derde, onder meer via uitbesteden, worden uitgevoerd.
4. Is de gemeente van mening dat ze onvoldoende invloed heeft op de randvoorwaarden voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van een taak dan dient ze de taak zelf te behartigen. Bij deze behartiging door de gemeente is het echter niet noodzakelijk dat de gemeente de taak ook zelf uitvoert. Deze uitvoering kan vervolgens vorm krijgen in een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke samenwerking.
5. Er wordt alleen geparticipeerd in verbonden partijen als dit een duidelijke meerwaarde oplevert. Onderstaand volgt een opsomming van mogelijke uitgangspunten voor participatie. Opgemerkt wordt dat het geen limitatieve opsomming betreft. Andere overwegingen dan genoemd kunnen altijd een reden zijn om een financiële en bestuurlijke relatie aan te gaan.
  - de gemeente kan taken op afstand plaatsen wanneer de taken door andere partijen effectiever en efficiënter kunnen worden uitgevoerd;
  - de gemeente kan taken op afstand plaatsen wanneer de taken door andere partijen kwalitatief beter kunnen worden uitgevoerd;
  - de gemeente kan taken op afstand plaatsen wanneer de gemeente over onvoldoende kennis beschikt om deze taken te kunnen blijven uitvoeren;
  - de gemeente kan taken op afstand plaatsen indien deze taken niet meer tot de kerntaken van de gemeente behoren;
  - gemeente kan participeren in andere partijen voor zover van deze participatie een imagoverhogende werking uitgaat dan wel een symbolische betekenis heeft voor de gemeente Kerkrade;
  - de gemeente kan participeren in andere partijen om nieuwe ontwikkelingen te entameren;
  - de gemeente kan participeren in andere partijen vanwege de voorbeeldfunctie of pilotfunctie die uitgaat van participatie;
  - de gemeente kan om fiscale redenen participeren in andere organisaties;
  - de gemeente kan enkel om financiële redenen participeren in andere partijen;
  - de gemeente kan deelnemen omwille van het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie;
  - de gemeente kan met het oog op het verhogen van de klantgerichtheid deelnemen en het oplossen van knelpunten kan een reden zijn om te participeren in een verbonden partij en
  - katalysatorfunctie (het aanjagen of stimuleren van projecten).



6. Waar mogelijk en waar functioneel dient te worden gekozen voor een publiekrechtelijke vorm van samenwerking. Dit gelet op de voorkeur van de wetgever voor deze weg vanwege de openbaarheid, controlemogelijkheden en democratische legitimatie.
7. Voor samenwerking in privaatrechtelijke vorm is terughoudendheid op zijn plaats. Deze terughoudendheid kan worden aangeduid als 'nee tenzij' er bijzondere redenen zijn die een uitzondering op de regel rechtvaardigen. Als gekozen wordt voor samenwerking in privaatrechtelijke vorm dienen vooraf, aan de hand van een checklist, de risico's zo veel als mogelijk te worden beperkt.
8. De gemeente Kerkrade kiest ervoor om vertegenwoordigd te zijn in publiekrechtelijke verbonden partijen. Deze vertegenwoordiging dient een versterkend effect te hebben voor het kunnen uitoefenen van voldoende invloed c.q sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.  
Indien gewenst kan gekozen worden voor het benoemen van externe leden in het DB of het door een deskundige externe partij laten uitvoeren van een risicoscan.
9. Als uitgangspunt geldt zo min mogelijk gemeentelijke vertegenwoordiging te hebben in privaatrechtelijke verbonden partijen. Alleen als kan worden aangetoond dat vertegenwoordiging het publieke belang van de gemeente dient, moet worden gekozen voor gemeentelijke vertegenwoordiging in de verbonden partij. Daarbij zal moeten worden toegezien op een duidelijke functiescheiding en er dienen alleen vertegenwoordigers te worden aangesteld waarbij de dubbele pettenproblematiek niet of nauwelijks opgeld kan doen.
10. Het beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeente Kerkrade omvat in het kader van de verbonden partijen:
  - het uitvoeren van een risico-analyse;
  - het toepassen van een governance model;
  - de paragraaf verbonden partijen;
  - het register van verbonden partijen;
  - het wettelijk verplichte register gemeenschappelijke regelingen.
11. Bij het aangaan van een relatie met een verbonden partij wordt een risico-analyse uitgevoerd aan de hand van de vragenlijst uit productie 1 bij deze nota.
12. Periodiek wordt de relatie met de verbonden partij geëvalueerd aan de hand van de vragenlijst uit productie 2 bij deze nota.
13. Bij veranderingen of ontwikkelingen in financiële en bestuurlijke relaties wordt overgegaan tot heroverweging van de desbetreffende financiële en bestuurlijke relaties. Dit is onder andere het geval in de volgende situaties:
  - het (voornemen) tot het beëindigen van een relatie of verbonden partij;
  - een wijziging van de doelstelling van een relatie of verbonden partij;
  - een (komende) wijziging van het voortbestaan en zelfstandigheid van de relatie of verbonden partij als gevolg van een fusie of andere samenwerking;
  - een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties en
  - nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen.
14. In de begroting en rekening van de gemeente Kerkrade wordt in de wettelijk voorgeschreven paragraaf verbonden partijen een tevens aangegeven het bestuurlijk en financieel risico.
15. Het register 'verbonden partijen' (alle verbonden partijen bij elkaar) dient periodiek door de ambtelijk adviseur te worden gecompleteerd. Het beheer van het register wordt ondergebracht bij het cluster Bedrijfsvoering van de afdeling Bestuur en bedrijfsvoering. Het wettelijk verplichte register 'gemeenschappelijke regelingen' wordt

bij het cluster Rechtsbelangen en Communicatie van voornoemde afdeling ter inzage gelegd.

16. Bij de voor- en najaarsnota worden de belangrijkste veranderingen vermeld die in het begrotingsjaar m.b.t. de verbonden partij zijn opgetreden.
17. Bij de start van een verbonden partij (aanloopfase) dient het college de raad een voorstel aan te reiken waar in meerjarig perspectief informatie wordt verstrekt over onder meer doelen, prestaties, middelen en risico's. Eveneens dient het college de raad te informeren over de mate waarin het college in control is. Bij de start dient de raad op basis van de beschikbare informatie te beoordelen of het college voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft.
18. Omtrent de stand van zaken van verbonden partijen met een als hoog aangeduid bestuurlijk en financieel risico wordt minimaal twee keer per jaar door dan wel vanwege het college in raadscommissieverband mondeling dan wel in documentvorm verslag uitgebracht.
19. Verslagen van het AB en DB van als ook begrotingsstukken betreffende de onderscheiden gemeenschappelijke regelingen liggen steeds voor de raad ter inzage. Begrotingsstukken gaan vergezeld van een inhoudelijk –ambtelijk- advies dan wel begeleidende notitie, daaronder mede begrepen een voorstel ten aanzien van een gevoelen/zienswijze.  
Van de geuite gevoelens, zienswijzen en standpunten in commissie en/of raad over begrotingsstukken van de onderscheiden gemeenschappelijke regelingen wordt het AB van betreffende regelingen in kennis gesteld.
20. De nota 'Verbonden partijen' wordt periodiek geactualiseerd.

## **11. Producties**

- Productie 1: Overzicht mogelijke risico's m.b.t. verbonden partijen (pag. 26).
- Productie 2: Overzicht vragenlijsten governance met betrekking tot verbonden partijen (pag.27).
- Productie 3: Aandachtspunten verbonden partij (pag. 31).
- Productie 4: Format lijst/overzicht van verbonden partijen (pag. 33).
- Productie 5: Aanbevelingen Onderzoeksrapport 'Verbonden met Licom' (pag. 34).
- Productie 6: Lijst verbonden partijen (pag. 36).

## **Productie1: Overzicht mogelijke risico's m.b.t. verbonden partijen**

In onderstaande tabel<sup>1</sup> wordt een opsomming geschetst van mogelijke risico's die in relatie tot een verbonden partij kunnen optreden.

<b>Niveau</b>	<b>Risicosoorten</b>
Omgevingsrisico's	<i>Politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's</i> , bijv. politiek en maatschappelijk draagvlak zoals nieuw overheidsbeleid rond de activiteiten die de verbonden partij uitvoert.
	<i>Economische risico's</i> omvatten de omstandigheden die de gezamenlijk geformuleerde doelstelling kunnen bedreigen. Te denken valt aan afzetrisico's, conjuncturele omstandigheden en de gevolgen van de kredietcrisis van 2008.
	<i>Wet- en regelgeving</i> kan bij wijziging van invloed zijn op de randvoorwaarden binnen welke de verbonden partij haar werkzaamheden uitvoert.
	<i>Samenwerkingsrisico's</i> kunnen bewaarheid worden als bijv. de belangentegenstelling tussen gemeenten en verbonden partij te groot wordt.
Netwerkrisico's	<i>Constructierisico's</i> ontstaan bijv. als de samenwerkingsovereenkomst onduidelijkheden bevat.
	<i>Doelmatigheid</i> . De vraag dient zich aan of de afspraken tussen gemeente en verbonden partij zodanig zijn geformuleerd dat eenvoudig door de gemeente kan worden geconstateerd of en in welke mate de gestelde doelen door de verbonden partij zijn gerealiseerd.
	<i>Efficiency</i> . De vraag hierbij is in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen duidelijk en meetbaar zijn ingezet ter realisatie van de gestelde doelen.
Verbonden partijen	<i>Structuur</i> . Bekeken dient te worden of taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk in de organisatie zijn verdeeld.
	<i>Processen</i> . Het niet op orde zijn van de administratieve organisatie, communicatie, informatievoorziening, automatisering en de planning en controlcyclus binnen de verbonden partij kunnen een risico zijn.
	<i>Cultuur</i> . De wijze waarop begrippen als normen, waarden, managementstijl en besturingsfilosofie zijn vertaald vormen een graadmeter voor de beoordeling of deze vertaling een potentieel risico in zich opbergt.
	<i>Personeel</i> . Onvoldoende kwaliteit, kwantiteit en continuïteit van het personeel vormen een potentieel risico.

Tabel 3: risico's met betrekking tot een verbonden partij

<sup>1</sup> ontleend aan het handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok" van Deloitte, opgesteld in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kenniscentrum "Publiek Private Samenwerking"

## **Productie 2: Overzicht vragenlijsten governance met betrekking tot verbonden partijen**

Opgemerkt wordt dat de omvang van de te hanteren vragen/vragenlijsten in evenwicht dient te zijn met het bestuurlijk en financieel belang van de verbonden partij. Onderstaande opsomming is dan ook vooral bedoeld als een bibliotheek van mogelijk te stellen vragen.

### 1. Sturen:

<b>Criteria</b>	<b>Vraag/toelichting</b>
Afspraken	Zijn afspraken met en taken van de verbonden partij formeel vastgelegd in een contract?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?
	Is als doel van de verbonden partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?
	Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van activiteiten?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beïnvloedingsmogelijkheden?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?
	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur?
	Worden er eisen gesteld aan het certificeren van de bedrijfsvoering?
Informatie	Zijn er afspraken over: <ul style="list-style-type: none"> <li>- wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?</li> <li>- aan wie de informatie moet worden geleverd?</li> <li>- welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?</li> <li>- evaluatie op basis van de geleverde informatie?</li> </ul>
Meetbaarheid output	Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?
Coördinatie	Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering?</li> <li>- tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt?</li> <li>- tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling?</li> <li>- om aanvullende informatie te vragen?</li> <li>- om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?</li> <li>- tot het vormgeven van de uitvoeringsprocessen?</li> </ul> <p>In hoeverre zijn de genoemde mogelijkheden wettelijk vastgelegd?</p>
Escalatie	Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het misgaat? (gemeente, verbonden partij of beide)
	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze waarop het risico wordt gedeeld? (gemeente is aansprakelijk, verbonden partij is aansprakelijk of gedeelde verantwoordelijkheid)
	Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend?
	Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeente tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?

Tabel 4: vragenlijst sturen als onderdeel van governance

## 2. Beheersen:

Criteria	Vraag/toelichting
Informatiebeheer	Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?
	Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van realisatie van de beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en realisatie versus budget?
	Waarover moet gerapporteerd worden? <ul style="list-style-type: none"> <li>- financiële informatie</li> <li>- operationele informatie</li> <li>- kengetallen over bedrijfsvoering</li> <li>- kengetallen over prestaties</li> <li>- rechtmatigheid</li> <li>- fiscale aangelegenheden, onder andere BTW-compensatiefonds</li> </ul>
	Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?
	Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?
	Is er sprake van een incidentenmeldplicht?
	In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?
	Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van ministeries afgestemd op de specifieke eisen van de ministeries?
Borging van kennis	Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis?
	Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?
	Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?
	Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?
Beïnvloedingsmogelijkheden	Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van de deelname?
	Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?
	Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?
Risicomanagement	Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?
	Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?
Interne organisatie	Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen?
	Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?
	Zijn er integriteitregels in de vorm van gedragscodes met betrekking tot de onafhankelijkheid van commissarissen, de onafhankelijkheid van accountants, de adequaatheid van de beloningsstructuur en het tegengaan van zelfverrijking?
	Is er een stelsel van interne controlemogelijkheden om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan wetten en regels houdt?
	Wordt er over de werking van de interne controlemaatregelen gerapporteerd?
	Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt?

Tabel 5: vragenlijst beheersen als onderdeel van governance

## 3. Toezicht houden:

Criteria	Vraag/toelichting
Onafhankelijk toezichthouder	Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? Hierbij valt te denken aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemene vergadering van aandeelhouders</li> <li>- Algemeen Bestuur</li> <li>- Raad van toezicht</li> </ul>
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders?

Criteria	Vraag/toelichting
heden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen.</li> <li>- De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties.</li> <li>- De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders.</li> <li>- De toezichhouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.</li> </ul>
Controle	<p>Hoe is in relatie tot het realiseren van beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving?</li> <li>- Welk handhavingssysteem wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk?</li> <li>- Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid?</li> <li>- Wie zijn belast met de handhaving?</li> <li>- Zijn zij daarop ingesteld?</li> </ul>
Toetsen	<p>Beschikken de toezichhouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hoe de organisatie presteert;</li> <li>- of het bestuur goed functioneert;</li> <li>- of de risico's goed worden gemanaged;</li> <li>- of de financiële toestand solide is en</li> <li>- of de organisatie "in control" is</li> </ul>
	Wordt door toezichhouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?
	Worden toezichhouders geëvalueerd op hun functioneren?
	Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichhouders te vervangen?
	Zijn accountantsrapporten beschikbaar?
	Zijn de oordelen van de provincie rond toezicht beschikbaar?

Tabel 6: vragenlijst toezicht houden als onderdeel van governance

4. Verantwoorden:

Criteria	Vraag/toelichting
Inhoud	<p>Waarover vindt verantwoording plaats?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- resultaten van het beleid</li> <li>- doelmatigheid van inzet van middelen</li> <li>- rechtmatigheid van inzet van middelen</li> </ul>
	<p>Waarover moet informatie worden geleverd?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- financiën</li> <li>- operationele informatie</li> <li>- kengetallen en bedrijfsvoering</li> <li>- kengetallen over prestaties</li> <li>- rechtmatigheid</li> </ul>
	Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd?
	Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders?
	Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces?
	Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?
Efficiency en effectiviteit	<p>Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiency?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maakt de gemeente gebruik van benchmarks?</li> <li>- maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?</li> </ul>
Externe informatie-behoefte	<p>Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven?</p>
	<p>Zijn er afspraken met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie;</li> <li>- voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig;</li> </ul>

<b>Criteria</b>	<b>Vraag/toelichting</b>
	- frequentie van de informatie?
Beoordeling opzet verantwoording	De verantwoordingsinformatie: - geeft inzicht in het gevoerde beleid; - draagt bij aan transparantie; - ondersteunt toezicht; - geeft voldoende informatie voor het stuurproces.
	Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?
Administratie	Is er sprake van een certificering van de informatie? Is er een aparte accountantsverklaring voor de verbonden partij?

Tabel 7: vragenlijst verantwoordend als onderdeel van governance

**Productie 3: Aandachtspunten verbonden partij**

<b>Governance</b>	<b>Criteria</b>	<b>Toelichting</b>
Sturen	Afspraken/doelen	Zijn er afspraken gemaakt over uitvoering en doelen en vastgelegd in de vorm van een contract?
	Informatie	Zijn er afspraken over informatievoorziening/certificering?
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur en toezichhouders duidelijk vastgelegd?
	Meetbaarheid/output	Zijn er (naast financiële afspraken) ook (meetbare) kwalitatieve afspraken over te leveren prestaties/output gemaakt?
	Escalatie	Wie is financieel en/of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat en zijn er afspraken gemaakt over risicoverdeling?
	Coördinatie	Welke bevoegdheden zijn er om tussentijds in te grijpen (aanwijzingen, goedkeuringsbevoegdheden, ontslag bestuurders etc.)?
Beheersen	Risicomanagement	Is er sprake van systematisch risicomanagement binnen de verbonden partij en door wie?
	Beïnvloedingsmogelijkheden	Zijn er duidelijke mandaten voor Directie, MT-leden etc. (bv. directiestatuut) en heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen indien er zich afwijkingen voordoen?
	Informatiebeheer	Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening en rapportages m.b.t. frequentie, inhoud en actor?
	Kennisborging	Zijn er voldoende (formele) afspraken over deling en borging van kennis en zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?
	Interne organisatie	Is de verantwoordelijkheid en invulling van de planning en control, alsook de financiële functie adequaat?
	Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden		Hebben de toezichthouders voldoende mogelijkheden om adequaat toezicht te kunnen houden (bijv. goedkeuren begroting/jaarrekening) en zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders vastgelegd?
Toetsen		Beschikken de toezichthouders over toereikende informatie om te kunnen controleren?
Controle		Is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen, de handhaving van de naleving van wettelijke voorschriften geregeld?
Inhoud		Is er een verantwoording naar behaalde doelen, output en middelen?
Administratie		Is er sprake van een certificering van de informatie en worden de jaarrekeningen voorzien van een accountantsverklaring?
Verantwoorden	Transparantie	Zijn er afspraken over inhoud en verantwoording? Is er een risicoparagraaf in de verantwoording?
	Beoordeling opzet verant-	Draagt de verantwoordingsinformatie bij aan



<b>Governance</b>	<b>Criteria</b>	<b>Toelichting</b>
	woording	de transparantie en geeft het voldoende inzicht in het gevoerde beleid?
	Externe informatiebehoefte	Op welke wijze worden belanghebbenden geïnformeerd?
	Efficiency en effectiviteit	Vindt er verantwoording plaats omtrent efficiency en effectiviteit van de uitvoering door middel van benchmarks of audits?

*Tabel 8: aandachtspunten verbonden partij*

#### **Productie 4: Format lijst/overzicht van verbonden partijen**

<b>Naam:</b>	<i>Nummer/naam van de gemeenschappelijke regeling, vennootschap, vereniging, stichting of publiek-private samenwerking (deze laatste zijn nog buiten beschouwing gelaten).</i>
<b>Rechtsgrond:</b>	<i>Publiekrechtelijk; privaatrechtelijk</i>
<b>Vestigingsplaats:</b>	<i>Vestigingsplaats op grond van de statuten etc.</i>
<b>Zitting in DB:</b>	<i>Dagelijks bestuur</i>
<b>Zitting in AB:</b>	<i>Algemeen bestuur</i>
<b>Bijwonen aandeelhoudersvergadering:</b>	
<b>Met welk beleidsveld heeft de verbonden partij een relatie:</b>	<i>Nummer en naam programma uit begroting/rekening aangeven</i>
<b>Wanneer beslissing tot deelname aan verbonden partij:</b>	<i>Datum besluitvoering</i>
<b>Doel/openbaar belang dat wordt behartigd:</b>	<i>Doelstelling</i>
<b>Bestuurlijk belang:</b>	<i>Deelname in dagelijks bestuur, deelname in algemeen bestuur, deelname in Raad van Commissarissen, deelname in vergadering van Aandeelhouders, deelname in directie.</i>
<b>Financieel belang:</b>	<i>In welke vorm bijdrage aan begroting van verbonden partij.</i>
<b>Andere deelnemers:</b>	<i>Alle deelnemende partijen noemen.</i>
<b>Aandeel Kerkrade:</b>	<i>bv. %</i>
<b>Contact:</b>	<i>Sector, c.q. afdeling</i>
<b>Overige relevante gegevens:</b>	<i>M.b.t. medewerkers, informatievoorziening, kwaliteit bedrijfsvoering etc.</i>
<b>Portefeuillehouder college:</b>	<i>1<sup>e</sup> aanspreekpunt vanuit college.</i>
<b>Ambtelijke adviseur:</b>	<i>Sector c.q. afdeling die adviseert.</i>
<b>Subsidierelatie:</b>	<i>Is er sprake van een subsidiestroom richting verbonden partij?</i>

## **Productie 5: Aanbevelingen Onderzoeksrapport 'Verbonden met Licom'<sup>2</sup>**

- 1) Aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening :
  - a) College : Besteed in de reguliere planning en control stukken van de gemeenten voor de raad in het hoofdstuk verbonden partijen én in de risicoparagraaf uitdrukkelijk aandacht aan de verbonden partijen met een groot bestuurlijk en financieel risico en zorg daarbij voor informatie met voldoende signaalfunctie. Voor een handreiking zie de (minimum)eisen opgenomen in Besluit Begroting en verantwoording (BBV) en het onderzoek van de rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Voerendaal naar verbonden partijen uit 2007. Update daarvoor indien nodig de Nota Verbonden Partijen.
  - b) College : Leg P&C stukken (ontwerp begroting, begrotingswijzigingen, etc.) van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, steeds voor aan de raad met een begeleidend inhoudelijk ambtelijk advies.
  - c) College : Leg verslagen van het AB en DB van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, voor aan de raad of leg deze stukken ter inzage.
  - d) Raad : Agendeer verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel, zoals WOZL en Licom, ten minste tweemaal per jaar in de inhoudelijk en financieel verantwoordelijke vakcommissies. Daarbij brengt de verantwoordelijke portefeuillehouder verslag uit over de stand van zaken.
  - e) College : Geef aan de geuite zienswijzen van de raadsfracties over de P&C-stukken van de gemeenschappelijke regeling, zoals WOZL, voldoende aandacht binnen het AB. Zorg voor terugkoppeling over de verwerking en/of opvolging van de geuite zienswijzen.
  
- 2) Aanbevelingen met betrekking tot de benodigde kennis over de uitvoering :
  - a) College : Zorg voor borging van inhoudelijke en financiële expertise in het ambtelijk apparaat van de gemeente, of bij de ambtelijke apparaten van de samenwerkende gemeenten, zodat de begeleiding van de portefeuillehouders en de ambtelijke advisering op niveau is.
  - b) Raad : Teneinde kennis structureel te borgen geven de rekenkamercommissies ter overweging om een adviesraad te benoemen die gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of de deelnemende gemeenten. Deze adviesraad krijgt de stukken van het AB en DB van de gemeenschappelijke regeling.
  
- 3) Aanbevelingen met betrekking tot de governance :
  - a) Raad : Afhankelijk van de gekozen structuur voor de uitvoering : stel elementen uit de bestaande Corporate en Public Governance codes vast waarbij ook rekening gehouden wordt met een duidelijke scheiding tussen de verschillende verantwoordelijkheden.
  - b) College : Bij het scheiden van de verantwoordelijkheden dient de financiële verantwoordelijkheid versterkt te worden waarbij de sociaal economische verantwoordelijk gehandhaafd blijft (dat wil zeggen dat de rollen collegeleden gescheiden worden: zowel portefeuillehouders sociale zaken als de portefeuillehouders financiën laten participeren in AB en DB van de gemeenschappelijke regeling, en in geval van

---

<sup>2</sup> Aanbevelingen zoals opgenomen in het Onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Vaals, december 2012

- een NV-structuur ook in de de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de NV).
- c) College : Ken in de statuten van de NV toezichhoudende bevoegdheden toe aan de aandeelhouders, zodat zij voldoende kennis kunnen nemen van de inhoud en risico's van de uitvoering van het beleid. Daardoor wordt de positie van de AvA ten opzichte van de raad van bestuur de raad van commissarissen van de NV versterkt wordt.
  - d) College : Toets het profiel van de raad van commissarissen van de NV op de onderdelen: kennis van en ervaring met ontwikkelingen op het snijvlak van publiek/privaat en kennis van de het beleidsveld, in het onderhavige geval de Wsw. In ieder geval zal minimaal een commissaris een sterk publiek profiel moeten hebben met bestuurlijke ervaring in de lokale overheid.
  - e) Raad en College : In de uitvoeringscontracten dienen de gemeenten, via de gemeenschappelijke regeling, nadrukkelijker aandacht te besteden aan de financiële kaders en de sociaal economische doelstellingen die de NV moet realiseren. Gemeenten kunnen daarnaast actief beleidswensen laten opnemen in de uitvoeringscontracten.
  - f) College : Maak de structuur niet complexer dan nodig, in de huidige structuur van de uitvoering van de Wsw is er sprake van een stuurgroep, kernteam, projectgroepen en werkgroepen. Bundel de kennis, voorkom versnippering en beperk het aantal werk/project/stuur groepen.
- 4) Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de SW :
- a) Raad en College : Specifiek ten opzichte van de uitvoering van de Wsw bevelen de rekenkamercommissies aan om de risico's te spreiden met betrekking tot het aantal SW-medewerkers over verschillende entiteiten, zodat deze niet 'too big to fail' worden.
  - b) Raad en College : Onderzoek of samenwerking tussen de verschillende domeinen Wsw en Wwb die georganiseerd zijn in gemeenschappelijke regelingen mogelijk is, waarbij integratie niet uitgesloten hoeft te worden.

### **Productie 6: Lijst verbonden partijen**

Onderstaande lijst vermeldt de partijen waarmee de gemeente Kerkrade is verbonden. Daarbij geldt als meetpunt: juni 2014. In een bij onderhavige nota separaat te voegen bijlage wordt op basis van het in productie 4 opgenomen format een uitgebreider inzicht verschaft in de statische gegevens van de verbonden partijen afzonderlijk.

Verbonden partijen:

1. GR Reinigingsdiensten Rd4
2. GR Geneeskundige Gezondheidsdienst Zuid-Limburg (GGD)
3. GR Werkvoorzieningschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL)
4. GR Stadsregio Parkstad Limburg
5. GR voor Sociale Kredietverstrekking en Schuldhulpverlening in Limburg
6. GR Eurode
7. Nazorg Limburg B.V
8. N.V. Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)
9. N.V. Reinigingsdiensten Rd4
10. GaiaZOO B.V.
11. B.V. Holding Stadion Kerkrade
12. N.V. Industriebank LIOF
13. Eurode Business Center (EBC) GmbH & Co KG
14. Technologie Park Herzogenrath GmbH
15. B.V. Parkeeraccommodaties Kerkrade
16. B.V. Multifunctioneel Complex d'r Pool
17. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
18. N.V. Enexis Holding
19. Diverse tijdelijke deelnemingen Essent
20. GR Veiligheidsregio Zuid-Limburg
21. N.V. Parkstad Limburg Theaters
22. N.V. Luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport
23. GR Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg
24. IBA (Internationale Bau Ausstellung) Parkstad B.V.