

HANDREIKING VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE ZWOLLE

VOORWOORD

Voor u ligt de “Handreiking Verbonden Partijen” van de gemeente Zwolle. Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel om de samenwerking tussen de gemeente Zwolle en haar verbonden partijen te ondersteunen en waar nodig te versterken. De uitvoering van publieke taken en bedrijfsvoering is een complexe aangelegenheid geworden voor gemeenten. In toenemende mate doen gemeenten een beroep op andere organisaties waaraan publieke taken kunnen worden uitbesteed. Deze taken zijn veelal belegd bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormen van samenwerking. In de loop van de tijd heeft de gemeente Zwolle zich bij circa 20 verbonden partijen aangesloten.

Ook in de gemeenten in de regio's Zwolle en IJsselland staat samenwerking met verbonden partijen hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Gezamenlijk hebben deze gemeenten, waaronder de gemeente Zwolle, gewerkt aan een handreiking, in de vorm van een set bouwstenen, om samen met verbonden partijen te bouwen aan de uitvoering van publieke taken. Juist omdat de regiogemeenten elkaar treffen bij verbonden partijen kan een gezamenlijk gedragen werkwijze bijdragen aan een optimale samenwerking in verbonden partijen. Voorliggende Zwolse handreiking is samengesteld op basis van de regionale bouwstenen, waar nodig en mogelijk aangevuld met een beschrijving van de Zwolse praktijk en instrumenten.

Leeswijzer

Deze handreiking gaat uit van de algemene en specifieke mogelijkheden die de wet biedt voor juridische vormen van samenwerking (Hoofdstuk 3). Binnen de kaders van de wet wordt het governance-model gehanteerd om op basis van wederzijds vertrouwen gezamenlijk de openbare belangen van de samenleving te kunnen behartigen (Hoofdstuk 4). In het bijzonder wordt aandacht besteed aan mogelijkheden en methoden om bestuurlijke en financiële belangen van samenwerking in een verbonden partij te kunnen verbinden aan beleidsmatige-, financiële en beheersmatige bedrijfsprocessen en instrumenten van de gemeente Zwolle.

1 INLEIDING

1.1 VISIE OP VERBONDEN PARTIJEN

Samenwerken tussen gemeenten is een actueel onderwerp. Gemeenten werken steeds meer samen in een of andere juridische en organisatorische vorm, met als doel gezamenlijk publieke taken te verrichten en het openbaar belang te dienen. Als samenwerking een meer structureel karakter krijgt, wordt dit veelal vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling of in een andere rechtsvorm voor een verbonden partij. Samenwerken in een verbonden partij vraagt om vertrouwen, transparantie en communicatie. Om (een deel van de) zeggenschap los te durven laten. Dit wringt soms met de klassieke taken van kaderstelling, uitvoering en controle in het duale samenspel van college van B en W en gemeenteraad. Een gezamenlijke visie op verbonden partijen versterkt het onderling vertrouwen in de samenwerking en doet de behoefte aan controle navenant afnemen. In de visie wordt de meerwaarde van samenwerking in een verbonden partij beschreven. Van een verbonden partij mag worden verwacht dat zij de gemeenten in staat stelt om op een afgewogen wijze de meerwaarde te beoordelen aan de hand van de geleverde prestaties. De gemeenteraad moet kunnen toetsen of de prestaties zijn geleverd binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Hiermee blijft de rol van de gemeenteraad en de democratische legitimiteit van de samenwerking gewaarborgd, ook als de uitvoering op afstand wordt gezet.

1.2 Afweging van deelname

De uitvoering van een publieke taak staat steeds ten dienste van het openbaar belang. Wat een openbaar belang is, wordt bepaald door de gemeenteraad. Uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij is alleen een optie, als dit het beste door een verbonden partij kan worden gedaan en daarmee het openbaar belang optimaal wordt behartigd. Aantoonbare meerwaarde is een belangrijk argument om te kiezen voor een verbonden partij. De meerwaarde kan worden gewogen met behulp van een afwegingskader. Hiermee worden de bestuurlijke doelen, financiële belangen en organisatorische efficiencyvoordelen tegen elkaar afgewogen. In de afweging staat de vraag centraal of samenwerking in een verbonden partij de meest geëigende vorm is voor doelrealisatie. De uiteindelijke beslissing tot deelname is een politiek-bestuurlijke keuze die wordt gemaakt door het college van B en W en de gemeenteraad.

ALGEMENE AFWEGINGSCRITERIA VOOR DEELNAME

1.	de (potentiële) kosten voor publieke taken zijn niet op te brengen door één afzonderlijke gemeente.
2.	voor zeer gespecialiseerde taken is te weinig specialistische kennis in huis.
3.	de bij publieke opgaven betrokken partners willen soms met alle overheden gezamenlijk spreken.
4.	de effecten van overheidshandelen zijn soms gemeentegrenzen overschrijdend.
5.	door samenwerking is soms betere en goedkopere taakuitvoering mogelijk.
6.	de mogelijkheid om als sterkere actor op te treden

(bron: De Greef, Grip op regionale samenwerking)

1.2.1 Voordelen van deelname

Argumenten vóór deelname aan een verbonden partij kunnen zijn:

- gemeentelijke beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd;
- effectiviteit en maatschappelijk effect kunnen worden versterkt;
- het verkrijgen van efficiency-voordeel door samenwerking;
- het spreiden van risico's door deze te delen met de deelnemende partijen;
- het verwerven van kennis door het delen van kennis en expertise;

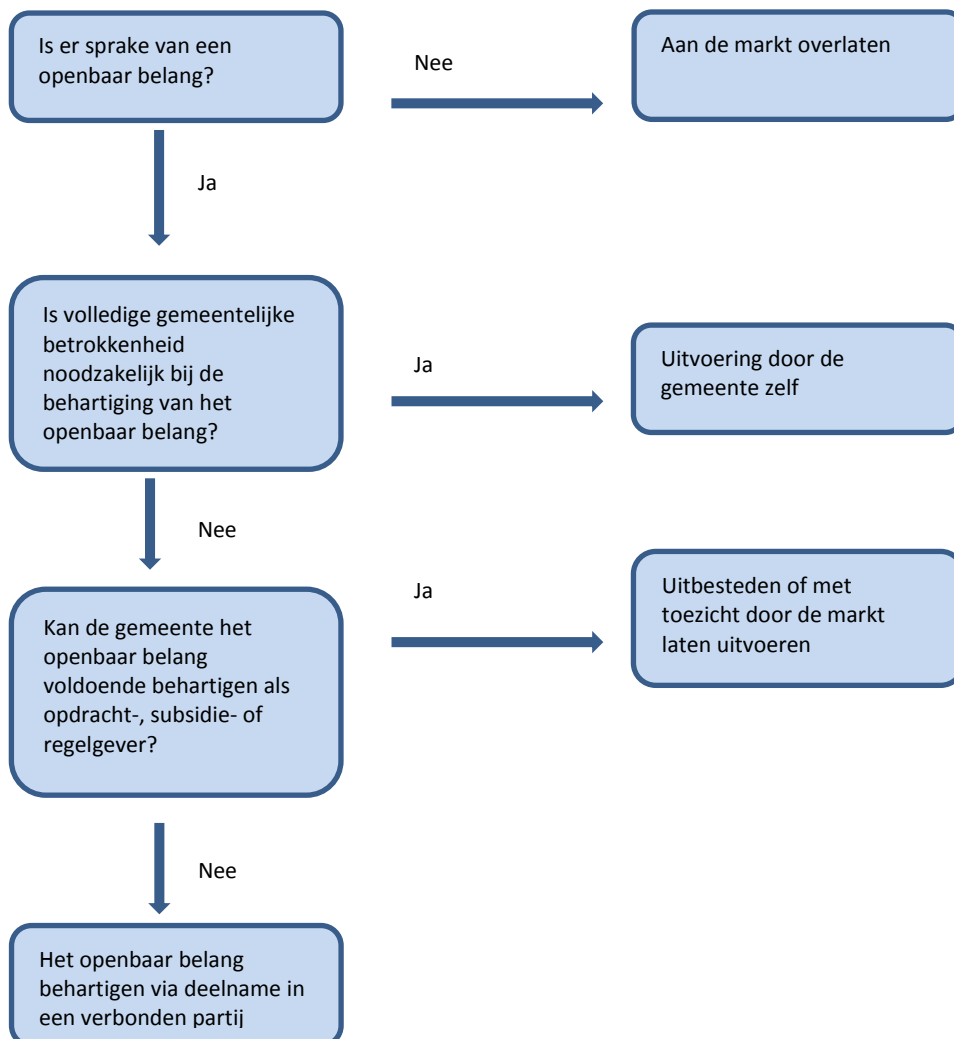
1.2.2 Nadelen van deelname

Aan de uitvoering van taken door middel van een verbonden partij kunnen ook nadelen verbonden zijn:

- financiële risico's als gevolg van faillissement van de verbonden partij of het ontlopen van aansprakelijkheid;

- bestuurlijke risico's als gevolg van bestuurlijke afstand. Het verkrijgen van bedrijfsinformatie en het verwerven van invloed vragen meer aandacht van het college van B en W, dan bij uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie; de gemeente als eigenaar bepaalt de mate van de gevraagde bedrijfsinformatie. Deze zal vooral zodanig samengesteld zijn dat de uitvoering van de taken kan worden gecontroleerd.
- bestuurlijke risico's door de dubbelrol van de gemeente als eigenaar en opdrachtgever. Door de dubbelrol kan vermenging van belangen optreden;

BESLISBOOM VERBONDEN PARTIJEN



Toelichting op het afwegingskader

Stap 1: Is er sprake van een openbaar belang bij de uitvoering van de taak?

De aanwezigheid van een openbaar belang kan worden vastgesteld aan de hand van de volgende vragen:

- Is er sprake van een maatschappelijk belang? Een openbaar belang komt voort uit een maatschappelijk belang. Een maatschappelijk belang is een belang waarvan de behartiging voor de gehele samenleving gewenst is.
- Dient de gemeente dit maatschappelijke belang te dienen? Een maatschappelijk belang wordt een openbaar belang als de gemeente dit belang behartigt uit de overtuiging dat het anders onvoldoende wordt gediend.

Stap 2: Is volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoering noodzakelijk?

Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan noodzakelijk zijn bij wettelijke taken. De gemeente voert de activiteiten zelf uit. Als er geen volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, dan volgt stap 3.

Stap 3: Kan de gemeente ook als opdrachtgever, subsidiegever of regelgever het openbaar belang behartigen?

Als er geen volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, dan kan de gemeente publiekrechtelijk optreden:

- als regelgever door het geven voorschriften voor uitvoering van de publiek taak;
- als subsidiegever door het laten verrichten van de publiek taak door derden door vertrekking van subsidie op basis van wettelijke en gemeentelijke subsidievoorwaarden;
- als inkoper van goederen en diensten op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met leveranciers.

Stap 4: Het publiek belang behartigen via deelname in een verbonden partij

Als er geen volledige gemeentelijke uitvoering is vereist, dan behoort deelname in een verbonden partij tot de mogelijkheden. Als juridische vorm kan worden gekozen voor een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke variant. Een mengvorm van publiek-private samenwerking (PPS) behoort ook tot de mogelijkheden. In de praktijk komt deze vorm weinig voor. Private partijen kunnen geen politieke verantwoordelijkheid dragen, of willen geen risico dragen als er geen winstuitkering mogelijk is. De gemeente wil de zeggenschap over publieke taken dan niet delen met private partijen vanwege de politieke verantwoordelijkheid.

1.2.3 Kritische succesfactoren

Deelname aan een verbonden partij is geen vanzelfsprekende garantie voor een succesvolle realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Bij oprichting en bij deelname dient rekening te worden gehouden met kritische succesfactoren (KSF) die de realisatie kunnen beïnvloeden. Deze KSF hebben betrekking op onderling vertrouwen, de meerwaarde, de inrichting van een organisatie volgens de principes van *good governance*, de professionaliteit van bestuur, management en toezichthouders, transparante besluitvorming en open communicatielijnen tussen de deelnemers en de verbonden partij. Per KSF wordt in onderstaand schema aangegeven wat er dient te gebeuren.

KRITISCHE SUCCESFACTOREN

1.	<i>deelnemers hebben onderling vertrouwen in elkaar en in de verbonden partij:</i>
	- Randon verbonden partijen is veel wetgeving voorhanden en resultaatverplichtingen en werkprocessen kunnen contractueel sluitend ingeregeld worden. Van belang blijft desondanks dat deelnemers elkaar kennen, weten te vinden en durven te vertrouwen.
	- Vertrouwen en consensus dienen in een voortraject een prominente plaats te krijgen: welke verwachtingen zijn er en kunnen deze worden waargemaakt?
	- Bij verplichte regelingen dient de intentie te zijn "er het beste van te maken".
2.	<i>aantonbare meerwaarde voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen:</i>
	- per verbonden partij is de beoogde meerwaarde per beleidsdoel beschreven en vastgelegd in de statuten van de verbonden partij;
	- in de paragraaf verbonden partijen (zie §7.7) is aangegeven onder welk gemeentelijk beleidsprogramma een verbonden partij thuishoort;
	- bij oprichting en vervolgens ten minste vierjaarlijks wordt nut en noodzaak van de verbonden partij beoordeeld, aan de hand van de criteria van de kadernota Verbonden Partijen en een afwegingskader;
	- de verbonden partijen zijn beschreven (zowel financieel, als inhoudelijk) in de programma's van de gemeente.
3.	<i>sturing volgens de principes van good governance:</i>
	- de momenten waarop het college van B en W invloed kan uitoefenen op de realisatie door de verbonden partij van de afgesproken beleidsdoelen zijn systematisch vastgelegd;
	- per verbonden partij is de informatie waarop de gemeente kan sturen en waarmee de verbonden partij verantwoording aflegt, systematisch verzameld en bewaard;
	- per verbonden partij is de bestuurlijke informatieverzorging beschreven.

4.	<i>bestuurders, management en betrokken ambtenaren zijn van een professionele kwaliteit:</i>
	- er is van elke verbonden partij per bestuurder een actueel overzicht van nevenfuncties;
	- er is een actueel overzicht van betrokken ambtenaren per verbonden partij, met een typering van de betrokkenheid.
5.	<i>transparante besluitvorming en open communicatie:</i>
	- tussen verbonden partij en de deelnemers is een gestructureerd overleg ingericht;
	- per verbonden partij is de informatieverzorging beschreven;
	- afwijkingen van de begroting en van de realisatieafspraken worden verantwoord in de p&c-cyclus.

1.3 Deelname vastleggen

Als na afweging wordt besloten tot deelname in een verbonden partij, dan worden met de verbonden partij afspraken gemaakt over doelstelling, prestaties, informatievoorziening, de gemeentelijke vertegenwoordiging, het risicoprofiel en de borging in de gemeentelijke organisatie. De afspraken worden vastgelegd in de statuten van de verbonden partij en zo nodig in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of overige contractvormen.

Voor het sluiten van overeenkomsten is door de gemeente Zwolle het "Kader Overeenkomsten sluiten doe je zo. Kader voor het aangaan van overeenkomsten binnen de gemeente Zwolle" (2005) opgesteld. Dit kader is beschikbaar via intranet:

<https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Documents/kader%20overeenkomsten%20060203.doc&action=default&DefaultItemOpen=1>

Zie ook: Checklist "Besluiten maken doe je zo", beschikbaar via intranet:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Documents/checklist_besluiten_maken.pdf#search=checklist%20besluiten%20maken

Voor de verstrekking van subsidie geldt de algemene subsidieverordening. Subsidieverstrekking door de gemeente Zwolle wordt gecoördineerd door het subsidieloket, zie intranet:

https://portal.zwolle.nl/Nieuws/Documents/subsidieloket%20presentatie%20folder_3.pdf#search=subsidieverordening

2 WAT IS EEN VERBONDEN PARTIJ?

Er zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk. Een veel voorkomende vorm van samenwerking is een verbonden partij. Dit is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatievorm waarin de gemeente zowel een financieel belang heeft, als een bestuurlijk belang.¹ Om te kunnen spreken van een verbonden partij is deze combinatie van belangen een vereiste.

2.1 Bestuurlijk belang

Het bestuurlijk belang in een verbonden partij is niet hetzelfde als het maatschappelijk belang dat met een verbonden partij wordt behartigd. Het bestuurlijk belang in een verbonden partij bestaat uit het kunnen uitoefenen van zeggenschap: de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming. Bij verbonden partijen is de zeggenschap beperkt tot vertegenwoordiging in het bestuur, of tot stemrecht (artikel 1 BBV). Samenwerking door verzelfstandiging van taakuitvoering in een verbonden partij heeft gevolgen voor de zeggenschap van een deelnemende gemeente.

2.2 Financieel belang

De financiële relatie van de gemeente met een verbonden partij bestaat enerzijds uit het betalen voor uitvoering van taken die bij wet zijn belegd bij een verbonden partij (bijvoorbeeld GGD IJsselland en Veiligheidsregio IJsselland), anderzijds uit het verstrekken van kapitaal in de vorm van risicodragend kapitaal, een lening of een garantstelling. Het financieel belang van de gemeente bestaat uit het ter beschikking gestelde bedrag dat niet kan worden verhaald bij faillissement van de verbonden partij en de aansprakelijkheid van de gemeente als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling zijn op basis van de Wgr verplicht een daarbij opgericht openbaar lichaam van middelen te voorzien waardoor het de taken waartoe het is opgericht naar behoren kan vervullen. Daartoe behoren ook de financiële verplichtingen die het openbaar lichaam ter uitvoering van die taken is aangegaan. Daarnaast behoren tot de verplichte uitgaven van een openbaar lichaam de aflossing van schulden en renten en andere opeisbare schulden. De deelnemende rechtspersonen staan garant voor eventuele financiële tekorten van de verbonden partij en zijn verplicht die eventuele tekorten te dekken.

Om het financieel belang te kunnen behartigen, kan de gemeente – naast begroting en financieel jaarverslag – met de verbonden partij afspraken maken over een halfjaarlijkse financiële rapportage met een extrapolatie van de cijfers tot en met het einde van het lopende begrotingsjaar.

¹ Deze definitie is ontleend aan het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten” (artikel 1 BBV).

3 WETTELIJK KADER VOOR VERBONDEN PARTIJEN

Er zijn verschillende rechtsvormen van een verbonden partij mogelijk. In deze handreiking worden de verschillende vormen en hun onderdelen op hoofdlijnen behandeld. Daarbij staat telkens voorop dat in de wet reeds de meeste aspecten van samenwerking zijn geregeld. Verschillende wetten en regelingen vormen tezamen al een stevig algemeen kader voor verbonden partijen. Belangrijk zijn de Gemeentewet (Gw), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en bij privaatrechtelijke constructies: het Burgerlijk wetboek (BW). Overige relevante wetgeving in relatie tot verbonden partijen is: de Wet Markt en Overheid, de Aanbestedingswet, de Belastingwet, de Wet Normering Topfunctionarissen en de Wet Openbaarheid van bestuur.

Publiekrechtelijke wetgeving

3.1 Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat taken ten behoeve van het openbaar belang in beginsel door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Wat een openbaar belang is, wordt bepaald door de gemeenteraad. Mocht de gemeenteraad besluiten tot verzelfstandiging, dan gaat de wet uit van een publiekrechtelijke constructie. Het college van B en W kan alleen tot oprichting van en participatie in privaatrechtelijke verbonden partijen besluiten, als dit in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen, dan nadat aan de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college van B en W heeft kunnen brengen (artikel 160 lid 2 Gw). Als wordt gekozen voor een privaatrechtelijke vorm, dan kan voor een rechtspersoonlijkheid worden gebruik gemaakt van de vereniging, de coöperatie, de stichting, de besloten vennootschap of de naamloze vennootschap. Als geen rechtspersoonlijkheid is vereist, kan worden gekozen voor de maatschap, de vennootschap onder firma of de commanditaire vennootschap ("de contractuele samenwerkingsvormen").

3.2 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Het meest geëigend juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op basis van de Wgr kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden gecreëerd waaraan de gemeenten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan overdragen. De Wgr richt zich op samenwerking tussen decentrale overheden onderling (gemeenten, provincies en waterschappen). Gemeenschappelijke regelingen kunnen worden getroffen door de gemeenteraad, het college van B en W en de burgemeester, voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn. Het college van B en W en de burgemeester hebben toestemming nodig van de gemeenteraad (artikel 1 Wgr).

Op verzoek van het bestuur van een of meer gemeenten kunnen gedeputeerde staten van de provincie, indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, gemeenten aanwijzen voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling ter behartiging van een of meer bepaalde belangen (artikel 99 lid 1 Wgr).

Als nieuwe verschijningsvorm van gemeenschappelijke regeling is in de Wgr de "bedrijfsvoering organisatie" (BVO) geïntroduceerd. Tevens is de bestaande informatieplicht en verantwoordingsplicht van de bestuursleden van een gemeenschappelijke regeling naar het college van B en W nader uitgewerkt.

Als de gemeente ervoor kiest om op basis van de Wgr te gaan samenwerken, dan kan uit vier varianten van samenwerking worden gekozen (artikel 8 Wgr), te weten het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente-constructie en een regeling zonder meer. Deze laatste variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan uit de wet worden afgeleid (artikel 1, eerste lid Wgr). De publiekrechtelijke samenwerking is onderworpen aan dezelfde wetgeving als waaraan de gemeente is onderworpen. Uitgangspunt is:

- de gemeente kiest voor een bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm die het beste bij de gemeente past, of bij de uit te voeren taken;
- de gemeente kiest voor de lichtst mogelijke vorm van samenwerking, passend bij de uit te voeren taken;
- de gemeente past de beginselen van openbaarheid, democratische controle en democratische legitimatie toe bij de taakuitvoering door de verbonden partij.

3.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

In het wettelijk *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) zijn verschillende bepalingen opgenomen ten aanzien van verbonden partijen. Zo schrijft het BBV voor dat de verbonden partijen worden opgenomen in een aparte “paragraaf verbonden partijen” in de gemeentelijke begroting. Tevens schrijft het BBV voor welke informatie deze paragraaf ten minste bevat (artikel 9 lid 2 sub f BBV). Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken (artikel 5 BBV). In de begroting worden de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen (artikel 9 BBV).

Privaatrechtelijke wetgeving

3.4 Burgerlijk wetboek Boek 2, rechtspersonen

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen is het Burgerlijk Wetboek (Boek 2, rechtspersonen) als wettelijk kader van toepassing. Ten aanzien van de privaatrechtelijke organisatie zijn er bepalingen opgenomen over de verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen. Het gaat om verenigingen (titel 2, artikelen 26-52), coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen (titel 3, artikelen 53-63k), naamloze vennootschappen (titel 4, artikelen 64-174a), besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (titel 5, artikelen 175-284a) en stichtingen (titel 6, artikelen 285-307).

Van wet naar gemeentelijke beleid

3.5 Kadernota verbonden partijen

De wijze waarop een gemeente wenst om te gaan met een verbonden partij wordt beschreven in een kadernota Verbonden Partijen. Zij bevat een richtinggevende visie op verbonden partijen en een beschrijving van de bedrijfsactiviteiten die in de begroting en jaarrekening worden verantwoord. Verder wordt expliciet de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschreven van de gemeenteraad, het college van B en W en hun onderlinge rolverdeling. Als onderdeel van de verantwoordingssystematiek wordt de kadernota periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

In andere kaders zijn de richtlijnen en afspraken vastgelegd hoe om te gaan met de materie die het betreft. Deze zijn grotendeels afgeleid van wettelijke bepalingen en vertaald naar de lokale praktijk.

De gemeente Zwolle heeft in 2008 de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld.

De Kadernota Verbonden Partijen is beschikbaar via intranet:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Documents/Kadernota_verbonden_partijen.pdf#search=kadernota%20verbonden

4 GOVERNANCE

Om voldoende bestuurlijke sturing te houden op een verbonden partij kan toepassing van het governance-model uitkomst bieden. Dit sturingsmodel is gericht op het bereiken van een balans in het sturen, beheersen, verantwoorden en controleren van een organisatie. Het governance-model heeft effect op de bestuurlijke inrichting van een verbonden partij. Daarnaast werkt de governance door in de relatie en overlegvormen tussen de deelnemende gemeenten en de verbonden partij. Toepassing van het model vraagt ook om aanpassing van de interne gemeentelijke werkprocessen.

Om een effectieve toepassing van het governance-model mogelijk te maken, behoort de informatievoorziening optimaal zijn. De governance van een verbonden partij wordt geborgd in de ambtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten. Binnen de gemeente Zwolle zijn organisatieregels opgesteld voor de verhouding tussen college van B en W, directie en ambtelijke organisatie. De verbinding tussen gemeentelijke organisatie en verbonden partij wordt op ambtelijk niveau gelegd door per verbonden partij een ambtenaar beleid en een ambtenaar financiën te koppelen aan een verbonden partij. In een overzicht van betrokken ambtenaren wordt inzichtelijk gemaakt wat per verbonden partij hun rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn (zie bijlage).



Bron: http://www.rekenkamerwvov.nl/dynamic/media/17/documents/4-Onderzoeken/2013-2014/Handreiking_governance_verbonden_partijen_14-1-14_def.pdf

5 STURING

Door sturing van een verbonden partij kan de gemeente richting geven aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Sturing wint aan kracht door tijdig afspraken te maken over doelen en beoogde resultaten en de verantwoording daarvoor. De afspraken worden vastgelegd in de statuten van een verbonden partij en de nodige onderliggende contracten. Om naleving van de gemaakte afspraken te kunnen borgen, is het van belang dat:

- de afspraken zijn gebaseerd op een beleidskader met voorwaarden en richtlijnen voor samenwerking;
- de gemeente kan sturen op basis van meerjarige doelstellingen en resultaatafspraken;
- de gemeente kan sturen op basis van een transparante meerjarenbegroting.

5.1 Zeggenschap

Zeggenschap is een belangrijk instrument om het bestuurlijk belang van de gemeente te kunnen beschermen. Bij oprichting van een verbonden partij dient de zeggenschap van de deelnemers te worden bepaald. Het gaat hierbij om de verdeling van bevoegdheden, de competenties van de algemene vergadering en de handelwijze bij belangenverstrengeling en de informatievoorziening. Bij een publiekrechtelijke vorm van samenwerking bepalen de deelnemende gemeenten de zeggenschap en de wijze van verantwoording. De bepalingen worden in de statuten van een verbonden partij vastgelegd. Als een verbonden partij de statuten wil wijzigen, dan is instemming van de deelnemers nodig. De gemeente heeft zeggenschap langs drie hooflijnen:

- uitoefening van het stemrecht in de eigenaarsvergadering. Voorwaarde is dat de eigenaarsvergadering kan besluiten over strategische beslissingen. In de eigenaarsvergadering komen de belangen van de deelnemers bij elkaar en vindt gezamenlijke belangenafweging plaats. Het zeggenschap van de gemeente wordt dus uitgeoefend bij meerderheid van stemmen.
- deelname aan het bestuur van een verbonden partij. Een bestuurder van een verbonden partij dient het belang van de verbonden partij te plaatsen boven het gemeentelijk belang. Een lid van het dagelijks bestuur van een verbonden partij legt verantwoording af aan het algemeen bestuur van de verbonden partij en niet aan de gemeenteraad of het college van B en W.
- creatie van zeggenschap door bepaalde besluiten aan het college van B en W en de gemeenteraad voor te behouden, of aan hun goedkeuring te onderwerpen.

5.2 Sturen is mensenwerk

Samenwerken is alleen mogelijk als er tussen de betrokken partijen voldoende vertrouwen bestaat in elkaars integriteit en oprechtheid van handelen. Om dit vertrouwen te steunen, is er binnen de gemeente Zwolle per verbonden partij een besluitvormings- en werkproces ingericht. In dit proces ligt het primaat bij de gemeenteraad. Nadat door de gemeenteraad is besloten tot deelname worden er door het college van B en W resultaat- en procesafspraken gemaakt met de verbonden partij. De afspraken zijn op maat gemaakt en toegesneden op de zwaarte en het belang van de verbonden partij. De afspraken zijn bindend en worden in de statuten en onderliggende contracten vastgelegd. De uitvoering van de afspraken wordt bewaakt door de ambtelijke organisatie. Daartoe zijn per verbonden partij een ambtenaar beleid en een ambtenaar financiën aangewezen als procesverantwoordelijken (zie bijlage).

De controle op de verbonden partij is gebaseerd op de verantwoordingsinformatie, welke door de verbonden partij wordt aangeleverd. Voorgesteld wordt de beheersing van deze *workflow* van stukkenstroom en onderliggend tijdschema binnen de gemeente Zwolle voortaan te beleggen bij het Subsidieloket. Hier kan de voortgang van het besluitvormings- en verantwoordingproces worden bewaakt en zo nodig gerappelleerd. Alle relevante informatie betreffende de Zwolse verbonden partijen wordt in het Subsidieloket gecentraliseerd, gearchiveerd en toegankelijk gemaakt voor bestuurders en ambtenaren. Ten behoeve van de financiële verantwoording zal dan door het Subsidieloket de financiële ratio's worden bijgehouden in een dashboard, maar de betrokken beleids- en financiële ambtenaren blijven verantwoordelijk voor de advisering over de solvabiliteit en liquiditeit.

SCHEMA WERKPROCES VERBONDEN PARTIJEN

1.	Gemeenteraad	Besluit tot deelname aan een verbonden partij, op voorstel van het college van B en W

2.	College van B en W	Raadsvoorstel tot deelname aan een verbonden partij
3.	Ambtenaar beleid Ambtenaar financiën	- Advies over deelname aan een verbonden partij - Bewaken van het financieel en bestuurlijk belang in een verbonden partij
4.	Subsidieloket	- Beheersen van de workflow a. Centraliseren en archiveren van de verantwoordingsdocumentatie b. Rappelleren bij omissie van stukken en overschrijden van de deadlines

5.2.1 Versterken sturend vermogen

Het sturend vermogen van de beleidscyclus van de gemeente Zwolle wordt op dit moment (juni 2016) versterkt, om de gemeenteraad in staat te stellen om beter op opgaven van de stad te kunnen sturen. Beoogd wordt om verbeteringen door te voeren in de beleidscyclus, onder meer door de relatie tussen verantwoordingsdocumentatie en de beleidscyclus te versterken. In dit licht bezien, wordt ernaar gestreefd om de planning en verantwoording van verbonden partijen niet alleen in de gemeentelijke begroting op te nemen, maar ook stevig te verankeren in de programmaplanning en –verantwoording.

5.2.2 Uniformeren van sturingsinstrumenten

De stukkenstroom van de verbonden partij dient te worden afgestemd op de p&c-cyclus en het documentenformaat van de gemeente Zwolle. De aanlevering van stukken moet reëel worden gepland, waarbij er voldoende gelegenheid is deze binnen de gemeente te verwerken. De cyclus moet het mogelijk maken om op de actualiteit in te spelen. Het tijdverloop tussen plannen opstellen en plannen uitvoeren dient minimaal te zijn. De beleidsvorming van een verbonden partij kent de volgende belangrijke onderdelen:

- *Meerjarenbeleidsplan*: Elke vier jaar wordt een meerjarenbeleidsplan opgesteld. De planning van het meerjarenbeleidsplan dient te worden afgestemd op de p&c-cyclus van de gemeente.
- *Jaarplan*: In het jaarplan worden de missie, visie, strategie en programmaonderdelen beschreven. De volgende elementen komen aan de orde:
 - de waargenomen trends en ontwikkelingen en hun gevolgen;
 - de beleidsaccenten van het programma;
 Daarnaast vereist het BBV dat de volgende elementen in het jaarplan worden opgenomen:
 - de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - de wijze waarop de effecten worden nagestreefd;
 - de raming van de baten en de lasten.
- *Begroting*: De begroting is de financiële uitwerking van het jaarplan. De begroting kan bestaan uit een concernbegroting, eventueel aangevuld met deelbegrotingen. In de begroting dient in elk geval te worden opgenomen:
 - Een sluitende meerjarenbegroting (minimaal N+1), met aannames gebaseerd op het meerjarig beleidsplan;
 - De wijze waarop de (maatschappelijke) doelstellingen worden behaald en de inzet van (financiële) middelen;
 - (indien van toepassing:) Het voorgenomen investeringsplan met een onderbouwing van de financiering.
 - De door het BBV voorgeschreven paragrafen.
- *Productboeken*: Sommige verbonden partijen kennen productboeken met een beschrijving van de producten.
- *Uitvoeringsplannen*: Het uitvoeringsplan is de concretisering van het meerjarenbeleidsplan, het jaarplan en het productenboek.
- *Managementsrapportage*: ten behoeve van de monitoring en bijsturing van de uitvoering.
- *Jaarverslag en jaarrekening*: Met een jaarverslag en een jaarrekening legt een verbonden partij verantwoording af over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.

5.3 Sturen is tijdgebonden

Bij sturen in relatie tot een verbonden partij kunnen verschillende fases worden onderscheiden:

1. Afwegen van samenwerking en besluiten tot deelname;
2. sturen in de fase van totstandkoming van nieuwe verbonden partijen;
3. sturen op bestaande verbonden partijen;
4. Afscheid nemen door uittreden of opheffing (zie Hoofdstuk 9).

5.3.1 Afwegen van samenwerking en besluiten tot deelname

Het college van B en W beslist over deelname aan en de aansturing van een verbonden partij, op grond van artikel 160 Gw en artikel 1 Wgr. De gemeenteraad kan algemene kaders stellen in de kadernota verbonden partijen en specifieke eisen formuleren bij het besluit tot deelname. De gemeenteraad behoort een afgewogen oordeel te kunnen vormen over de meerwaarde van deelname voor het te dienen publiek belang. Het college van B en W kan pas beslissen over deelname, nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt.

Het college van B en W legt elk ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken aan het college van B en W. De gemeenteraad bepaalt in de aanloopfase bij deelname aan een verbonden partij of de taken die de partij voor de gemeente gaat uitvoeren tot het publieke belang behoren (zie KSF 2). Daarnaast kan de gemeenteraad kaders stellen, zijn informatiebehoefte formuleren en eventueel nadere afspraken maken. De deelnemers maken vervolgens afspraken over sturings-indicatoren, gericht op de kwaliteit van de producten, de informatievoorziening en de mogelijkheden en momenten van invloedsuitoefening door de gemeenteraden. Hierbij is het governance-model leidend (zie KSF 3). Het college van B en W dient daarbij aandacht te schenken aan de inhoud van de samenwerking, het ontwikkelen van gezamenlijke beelden onder de deelnemers, de politieke arena's waarin de besluitvorming plaatsvindt en de procesvoering.

5.3.2 Sturen in de fase van totstandkoming

Het college van B en W kan in de fase van de creatie van een publiekrechtelijke verbonden partij nog actief sturen op de vormgeving. In deze fase wordt de gemeenschappelijke regeling vastgesteld en de randvoorwaarden bepaald. Leidend is het doel dat met de regeling wordt beoogd. Per situatie kan worden bekeken welk vorm van regeling het beste past. Lokaal kan er een kader voor verordeningen en beleidsregels aanwezig zijn, dat bij de totstandkoming kan helpen als denkmodel. Dit geldt tevens voor de inschakeling van extern juridisch advies.

Voor het goed functioneren van een verbonden partij is een transparante besluitvorming en een open communicatie van belang (zie KSF 5). De basis hiervoor is een duidelijke overlegstructuur, waarbinnen informatie kan worden gedeeld en signalen over afwijkingen van de p&c-cyclus tijdig kunnen worden uitgewisseld.

De gemeente Zwolle hanteert het “Kader voor verordeningen en beleidsregels voor de gemeente Zwolle”. Het kader is beschikbaar via intranet:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Documents/Kader_verordeningen_en_beleidsregels.pdf

De gemeente Zwolle hanteert de “Regeling inschakeling externe juridische bijstand”, vastgesteld door het college van B en W op 9 juli 2002. In deze regeling is de notitie “procedure inschakeling extern juridische bijstand”. Onder de term juridische bijstand wordt zowel het voeren van rechtsgedingen als het geven van juridisch advies verstaan.

De regeling is beschikbaar via intranet:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Documents/Regeling_inschakeling_extern_juridisch_advies_060201.doc&action=default&DefaultItemOpen=1

Stadsadvocaat van de gemeente Zwolle is advocatenkantoor Nysingh.

5.3.3 Afspraken maken

In de op te richten gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt over:

- doelen en taken van de verbonden partij, in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelen;
- resultaatafspraken en budgetafspraken;
- voorwaarden van deelname;
- samenstelling en benoeming van het bestuur;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur;
- delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- vertegenwoordiging en zeggenschap van de gemeente Zwolle;
- overlegstructuur en vergaderfrequentie;
- informatieverzorging en wijze van verantwoording;
- inventarisatie en analyse van de bestuurlijke en financiële risico's en het risicomanagement;
- overige aspecten, zoals het weerstandsvermogen, het beloningsbeleid, de werkprocessen en het kwaliteitsbeleid;
- monitoring en evaluatie;
- voorwaarden van uittreding en opheffing.

5.3.4 Sturen op bestaande verbonden partijen

Een verbonden partij kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijk zijn vormgegeven, of een mengvorm hebben. De juridische vorm is bepalend voor de sturingsmogelijkheden.

Publiekrechtelijke verbonden partijen kunnen nader worden onderscheiden naar:

- *raadsregeling*: de bevoegdheid om zelfstandig beleid te maken voor specifiek bepaalde beleidsterreinen is overgedragen aan de verbonden partij; Hierbij kan het wenselijk zijn een raadslid in het algemeen bestuur te benoemen.
- *collegeregeling*: een collegeregeling is door het college van B en W in het leven geroepen voor de samenwerking in uitvoeringstaken. Het college van B en W houdt toezicht op de taakuitvoering door de verbonden partij en stuurt zo nodig bij. Het college van B en W heeft een actieve informatieplicht tegenover de gemeenteraad. De gemeenteraad controleert het college van B en W op de uitoefening van de toezichthoudende taak.
- *gemengde regeling*: waarbij sprake is van een samenwerkingsverband, waarbij zowel beleidstaken als uitvoerende taken zijn overgedragen aan de verbonden partij. Bij een gemengde regeling kan de bestuurlijke vertegenwoordiging worden vervuld door zowel raadsleden, als collegeleden.

Bij bovengenoemde regelingen stuurt het college van B en W op de realisatie van resultaatdoelen. Om optimaal te kunnen sturen, dient te zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is een visie per verbonden partij op de te realiseren beleidsdoelen;
- de meerwaarde van een verbonden partij is benoemd;
- binnen de verbonden partij wordt de gemeentelijke visie uitgedragen door de gemeentelijke vertegenwoordiger;
- de prestatieafspraken zijn vastgelegd in de gemeentelijke begroting en de programma's;
- de rapportage over realisatie van de beleidsdoelen verloopt binnen de gemeentelijke p&c-cyclus.

Bestuurders en management dienen van een professionele kwaliteit te zijn (KSF 4). Per bestuurder wordt een overzicht van nevenfuncties bijgehouden. Van de betrokken ambtenaren wordt een overzicht gemaakt met een typering van de bemoeienis.

Bij raadsregelingen en gemengde regelingen dient de gemeente een duidelijke visie en doelstelling te hebben voor het beleidsterrein waarop de verbonden partij actief is. De inbreng van de gemeentelijke vertegenwoordiger in de verbonden partij dient als gevolg hiervan eveneens duidelijk te zijn. Resultaatverwachtingen en beoogde effecten van producten en dienstverlening worden opgenomen in het betreffende beleidsprogramma van de gemeente, zodat rapportage binnen de p&c-cyclus kan plaatsvinden. De gemeentelijke vertegenwoordiger draagt de visie van de gemeente uit en tracht deze te realiseren met behulp van de verbonden partij. Bij raadsregelingen en gemengde regelingen is de gemeentelijke vertegenwoordiger verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

Bij collegeregelingen controleert de gemeenteraad het college van B en W op de taakuitvoering door de verbonden partij. De gemeentelijke vertegenwoordiger is verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen houdt het college van B en W zicht op de taakuitvoering door de verbonden partij. De gemeenteraad controleert de rol van aandeelhouder van het college van B en W en kan niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij.

Bij de sturing kan de “Nederlandse Corporate Governance Code” worden toegepast. Deze code is weliswaar opgesteld voor beursgenoteerde bedrijven, maar de principes kunnen ook op verbonden partijen worden toegepast zodat een deugdelijk bestuur van de diverse samenwerkingsverbanden ontstaat.

De juridische vormen van publiekrechtelijke samenwerking kunnen naar zwaarte (licht, middel, zwaar) worden onderscheiden. De focus van de gemeente Zwolle dient vooral gericht te zijn op de zwaarste verbonden partijen, vanwege het navenant grote belang voor Zwolle. De verdeling is dan als volgt:

- *Openbaar lichaam*: dit is de meest uitgebreide vorm van samenwerking waaraan bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd. Een openbaar lichaam heeft een algemeen en een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het openbaar lichaam beschikt als enige vorm onder de Wgr over een rechtspersoonlijkheid. Een openbaar lichaam kan daardoor zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden. De deelnemende gemeenten kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam.
- *Centrumgemeente*: bij deze samenwerkingsvorm mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere gemeentebestuur, ten behoeve van de uitvoering van bepaalde taken. Er is sprake van mandaat van bestuursbevoegdheden. Op basis van deze variant kunnen deelnemers overeenkomen dat de bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente krachtens de regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente.
- *Bedrijfsvoering organisatie (BVO)* met rechtspersoonlijkheid: de BVO is een lichte vorm van samenwerking die wordt ingesteld op basis van een collegeregeling. Aan een BVO kunnen uitsluitend colleges van B en W deelnemen. De collegeregeling is bedoeld voor de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De BVO is gericht op samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld personeel, shared services en financiën.
- *Gemeenschappelijk orgaan*: dit is een lichte vorm van samenwerking waarbij de gemeente aan een gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden kan overdragen, met uitzondering van belastingheffing en de regelgevende bevoegdheden van de gemeente. Een gemeenschappelijk orgaan bezit in vergelijking met een openbaar lichaam geen rechtspersoonlijkheid. Een tweede verschil is dat aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheid kan worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden. De regels voor een openbaar lichaam voor het verstrekken van inlichtingen, het afleggen van verantwoording en tussentijds ontslag gelden ook voor het gemeenschappelijk orgaan.
- *“Regeling zonder meer”*: dit is een lichte vorm van samenwerking, zoals een convenant, een intentieverklaring en een bestuursovereenkomst. De regeling wordt aangegaan op basis van de Wgr. In een lichte regeling kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd.

5.3.5 Privaatrechtelijke verbonden partijen

Er kunnen motieven zijn om na zorgvuldige afweging te kiezen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm, zoals:

- realisatie van de doelstellingen vergt private financiering;
- het beperken van financiële risico's;
- specifieke situaties waarvoor vooral het privaatrecht maatwerk biedt.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen houdt het college van B en W toezicht op de uitvoering van taken via de gemeentelijke vertegenwoordiging. De gemeenteraad controleert het college van B en W op uitvoering van de toezichthoudende taak.

5.3.5.1 Vormen van privaatrechtelijke samenwerking

De gemeente kan in de volgende privaatrechtelijke samenwerkingsvormen deelnemen. De juridische basis wordt telkens gevormd door het Burgerlijk Wetboek:

- *Naamloze vennootschap (NV)*. De NV is een rechtspersoon zodat er een scheiding is tussen het eigendom en de leiding van de onderneming. De aandelen zijn vrij verhandelbaar. De leiding is in handen van de

directie die geen aandeelhouder hoeft te zijn (mag wel). Het toezicht op de leiding wordt namens de aandeelhouders uitgeoefend door een raad van commissarissen.

- *Besloten vennootschap (BV)*. Deze rechtsvorm is vrijwel gelijk aan de NV, met als verschil dat de aandelen van een BV niet vrij overdraagbaar zijn.

De besloten vennootschap en de naamloze vennootschap zijn rechtspersonen met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. De aandeelhouder is niet (persoonlijk) aansprakelijk voor wat in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap. Een aandeelhouder is in geval van faillissement in beginsel niet meer kwijt dan de waarde van zijn aandelen. Met het ingebrachte kapitaal staat de aandeelhouder garant. De vennootschappen vallen onder het vennootschapsrecht en betalen vennootschapsbelasting.

- *Commanditaire vennootschap (CV)*. Dit is een vennootschap bestaande uit een of meerdere beherende vennoten en een of meerdere commanditaire vennoten of stille vennoten. De stille vennoot fungeert als geldschietter en heeft geen beheersbevoegdheid. De CV bezit in tegenstelling tot een BV geen rechtspersoonlijkheid of afgescheiden vermogen. Dit betekent dat de vennoten persoonlijk aansprakelijk zijn voor eventuele schulden. Op de CV zijn de regels van de maatschap van toepassing.
- *Maatschap*. Deze vorm wordt alleen gebruikt door natuurlijke personen en is dus niet beschikbaar voor gemeenten.
- *Vennootschap onder firma (VOF)*. In deze constructie ligt het accent op de persoonlijke hoedanigheid van de vennoten. Deze juridische vorm is mogelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek.
- *Vereniging*. Dit is een rechtspersoon met leden. Een vereniging is gericht op de realisatie van één bepaald doel. Een vereniging mag de winst niet onder de leden verdelen.
- *Coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*: een bij notariële akte als coöperatie opgerichte vereniging. Deze vormen komen relatief weinig voor, omdat er publiekrechtelijke alternatieven zijn die de voorkeur genieten.
- *Stichting*: een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon zonder leden of aandeelhouders. De stichting beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in het statuut vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting mag op zich winst maken, maar mag niet tot doel hebben oprichters, stakeholders of derden uitkeringen te doen. Uitgezonderd uitkeringen die een ideële of sociale strekking hebben.

5.3.5.2 Inrichting van een privaatrechtelijke verbonden partij

Bij oprichting van en deelneming in een NV of BV wordt op grond van de wet afspraken vastgelegd over de te realiseren doelen en beoogde prestaties. De zeggenschap in een NV of BV wordt proportioneel verdeeld in overeenstemming met het financieel belang (het aantal aandelen) van een deelnemer in de samenwerking. Het aandelenkapitaal dient in verhouding te staan tot de omvang van de taken en de risico's. De algemene vergadering van aandeelhouders is wettelijk bevoegd tot:

- het benoemen van de raad van commissarissen;
- het vaststellen van het bezoldigingsbeleid van de raad van commissarissen.
- het vaststellen van de jaarrekening;
- het vaststellen van de winstbestemming (de uitkering van het dividend);
- het goedkeuren van statutenwijzigingen;
- het besluiten tot fusie en splitsing van de vennootschap;
- het besluiten tot ontbinding van de vennootschap;

Aanvullend op de wettelijke bevoegdheden is het wenselijk de algemene vergadering van aandeelhouders te laten besluiten over:

- de begroting van de onderneming;
- investeringsvoorstellen vanaf een bepaalde financiële omvang;
- de benoeming van bestuurders (na vaststelling door de raad van commissarissen);
- het bezoldigingsbeleid met betrekking tot de bestuurders;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de algemene vergadering van aandeelhouders en de raad van commissarissen;
- de wijze van verantwoording aan de aandeelhouders;

- overige randvoorwaarden, zoals weerstandsvermogen en kwaliteitsborging;
- de voorwaarden van uittreding (waarbij tevens wordt vastgelegd aan welke partijen aandelen mogen worden verkocht).

5.3.6 Verbonden partij in de vorm van een Publiek Private Samenwerking

Een Publiek Private Samenwerking (PPS) kan verschillende juridische vormen krijgen. Als de gemeente besluit op grond van een PPS-constructie een vennootschap en/of privaatrechtelijk rechtspersoon op te richten, of daaraan deel te nemen, dan wordt de PPS aangemerkt als verbonden partij. Het is dan een zelfstandige rechtspersoon met een openbaar en financieel belang voor de gemeente. PPS-constructies worden niet als een verbonden partij aangemerkt, als de gemeente en een private partij uitsluitend op basis van overeenkomst een project uitvoeren met een openbaar belang. In de praktijk komt de PPS weinig voor.

5.3.7 Beloningsbeleid en integriteitsbeleid

Beloningsbeleid

De deelnemers stellen voor verbonden partijen kaders voor een beloningsbeleid op. Dit beleid is gebaseerd op de “Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector” (WNT). Hoogste leidinggevenden in de (semi)publieke sector mogen op grond van deze wet niet meer verdienen dan een minister. De wet is bedoeld om bovenmatige beloningen en te hoge ontslagvergoedingen van de hoogste bestuurders en toezichthouders tegengaan. Van alle topfunctionarissen worden de gegevens openbaar gemaakt in de jaarstukken van de instelling waarvoor zij werken. Hierin staan de inkomensgegevens en eventuele ontslagvergoedingen. Dit moet ook gebeuren als de bezoldiging onder de norm is. Van de andere medewerkers worden deze gegevens alleen openbaar gemaakt als dit hoger is dan het jaarsalaris van de minister. De jaarstukken worden gecontroleerd door de accountant van de instelling. Alle instellingen moeten de bezoldigingsgegevens ieder jaar uiterlijk 1 juli digitaal melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

(Semi)publieke instellingen dienen jaarlijks de inkomens en eventuele ontslagvergoedingen van hun topfunctionarissen te publiceren in de financiële jaarverslagen. Hierbij geldt onder meer:

- Instellingen moeten altijd openbaar maken wat (voormalige) topfunctionarissen verdienen en hoeveel ontslagvergoeding zij hebben ontvangen.
- Instellingen behoren van overige medewerkers de gegevens te publiceren als het inkomen boven het algemene maximum uitkomt. Dat geldt ook voor ontslagvergoedingen. Een eerdere vermelding op grond van de WNT is ook reden om ontslagvergoedingen van gewone medewerkers te publiceren.
- Instellingen dienen overschrijdingen te motiveren.
- De handhaving van de bezoldigingsnorm berust niet bij de gemeenten, maar bij de minister van Binnenlandse Zaken.

Integriteitsbeleid

Samenwerken is gebaseerd op vertrouwen. Dit stelt eisen aan de integriteit van de samenwerkende partijen in een gemeenschappelijke regeling. Zij dienen samen een kader voor integriteitsbeleid op te stellen. Het kader is ontleend aan gemeentelijk beleid. Uitgangspunt is het dienen van het openbaar belang. De betrokken bestuurders en medewerkers handelen betrouwbaar en onpartijdig en respecteren de democratische beginselen. Zij zijn loyaal aan de verbonden partij en het gezamenlijk afgesproken beleid.

Integriteit is gebaseerd op transparantie en het afleggen van verantwoording. Ambtenaren, vertegenwoordigers en medewerkers van een verbonden partij nemen verantwoordelijkheid als van behartiger van het openbaar belang. Zij hebben een voorbeeldfunctie: zij gaan zorgvuldig om met bedrijfsinformatie en bedrijfsmiddelen; zij bespreken dilemma's vanuit een open houding en leggen achteraf verantwoording af over gemaakte keuzen.

5.4 Evaluatie

De evaluatie van een verbonden partij is bedoeld om een antwoord te krijgen op de vraag of nut en noodzaak van taakverzelfstandiging nog aanwezig zijn. De behaalde resultaten worden om de vier jaar geëvalueerd, synchroon aan de raadsperioden. De evaluatie is enerzijds gericht op de vaststelling van afwijkingen van beleid en begroting zodat zo nodig kan worden bijgestuurd, anderzijds op de vraag of deelname nog voorziet in de

oorspronkelijke behoefte van de gemeente. De evaluatie wordt uitgevoerd aan de hand van de verantwoordingsdocumentatie (begroting, jaarplan, jaarverslag, financiële verantwoording) van de verbonden partij, waarbij de beleidsmatige en de financiële aspecten van de verbonden partij worden getoetst. Controle op resultaat en verantwoording wordt uitgevoerd door de accountant van de gemeente.

6 BEHEERSEN

Beheersen is het proces waarbij de deelnemers en het management van een verbonden partij er voor zorgen dat de samenwerkingsafspraken worden uitgevoerd en de resultaatdoelen worden gerealiseerd. Het college van B en W moet door een verbonden partij in staat worden gesteld om vast te kunnen stellen of uitvoering plaatsvindt conform de afspraken en de planning. Beheersen begint met het maken van transparante en eenduidige prestatieafspraken. Deze afspraken behoren zo SMART mogelijk te worden geformuleerd, om als handvat te kunnen dienen voor het sturen en beheersen. De volgende stap is de inrichting van de informatieverzorging. Informatie is de bron voor verantwoording en toezicht. Belangrijke informatiebronnen zijn de kadernota, begroting, meerjarenraming en tussentijdse rapportages. Met de verbonden partij wordt afgesproken dat de verantwoordingsinformatie structureel wordt gekoppeld aan de p&c-cyclus van de gemeente en dat bij incidenten melding wordt gemaakt van afwijkingen. Over nieuw beleid vindt expliciete besluitvorming plaats door de deelnemers. In de beleidscyclus zijn het inhoudelijk beleid, het financieel beleid en het kwaliteitsbeleid geïntegreerd.

Het college van B en W kan de taakuitvoering van een verbonden partij beheersen door *checks and balances* aan te brengen op de uitvoering. De gemeenteraad heeft hierbij een kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid. In de ambtelijke organisatie is het beheersen van verbonden partijen belegd bij verschillende afdelingen, al naar gelang de realisatie van het specifieke beleidsdoel dat met een verbonden partij wordt beoogd. Het account van de betreffende verbonden partij is belegd bij een ambtenaar beleid en een ambtenaar financiën; een van hen is het dagelijks aanspreekpunt voor de verbonden partij.

Door de groei van het aantal verbonden partijen, en het gelijktijdig toegenomen beleidsinhoudelijk belang van een verbonden partij, is er behoefte ontstaan aan centrale coördinatie en beheersing van verbonden partijen. De centrale coördinatie wordt bestuurlijk binnen het college van B en W belegd bij de vakinhoudelijk betrokken wethouder en de wethouder financiën, in het kader van de integraliteit van bestuur. De wethouder financiën is eindverantwoordelijk en voor de gemeenteraad aanspreekbaar op de verbonden partijen.

Binnen de Regio Zwolle hebben de leden van de verschillende colleges van B en W onderling afstemming op het niveau van de verbonden partijen, de gemeentesecretarissen in de Kring van Gemeentesecretarissen en de betrokken ambtenaren in resp. de regionale werkgroepen financiën en verbonden partijen.

6.1 Beleidsindicatoren

De relatie tussen gemeentelijke beleidsdoelen en de meerwaarde van een verbonden partij moet transparant zijn. Hiertoe dient zowel in de gemeentelijke programma's, als in de managementrapportage, begroting en jaarverslag aandacht te worden besteed aan de verbonden partijen (op grond van het BBV). Door inbedding in de gemeentelijke p&c-cyclus wordt op systematische wijze inzichtelijk wat het kost om aan een verbonden partij deel te nemen, welke risico's aan deelname verbonden zijn en welke resultaten het oplevert. Tevens is het doel om de positie van de gemeenteraad bij de kaderstelling te versterken.

De gemeente Zwolle is wettelijk verplicht om beleidsinhoudelijke informatie over de verbonden partijen in de begroting en jaarstukken op te nemen. Door dezelfde beleidsindicatoren aan te brengen in hun verantwoordingsdocumentatie kunnen gemeenten onderling de beleidsresultaten met elkaar vergelijken. In het BBV wordt voorgeschreven dat gemeenten een basis-set van beleidsindicatoren toepassen voor de begroting en de verantwoordingsstukken. Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid eigen indicatoren toe te passen, gekoppeld aan de lokale omstandigheden. De basis-set van beleidsindicatoren is beschikbaar voor toepassing met ingang van de begrotingscyclus van 2017.²

CHECKLIST INHOUDELIJKE DOELEN

1.	Is er door de gemeenteraad een openbaar belang vastgesteld?
2.	Is aan de behartiging van dit openbaar belang een publieke taak verbonden?
3.	Kan deze publieke taak door een verbonden partij worden uitgevoerd?
4.	Kan de samenwerking met een verbonden partij worden vormgegeven met <i>good governance</i> ?

² De informatie wordt ontsloten via www.waarstaatjegemeente.nl.

	- Is er sprake van wederzijds vertrouwen en een open, transparante communicatie? - Is het doel van de verbonden partij vastgelegd in de visie en missie van de organisatie?
5.	Is het openbaar belang en de publieke taak verbonden aan het beleid en de p&c-cyclus van de gemeente? - Zijn de strategische doelstellingen beschreven? - Zijn de doelstellingen beschreven: Het maken van een beleidskader, beleidsindicatoren, doelstellingen, resultaatafspraken -
6.	Zijn er kritieke prestatie-indicatoren (KPI) beschreven? - <i>Inhoudelijke KPI's</i>: afgeleid van de centrale taak in relatie tot de klanten - Algemene KPI's, zoals: groei van de bedrijfswaarde, groei van het marktaandeel, aantal (nieuwe) klanten, klanttevredenheid. - <i>Financiële KPI's</i>, zoals rentabiliteit, vermogen, omzet, voorraad. - <i>Humanresource KPI's</i>: ontwikkelingen met betrekking tot het personeel. - <i>Verkoop KPI's</i>, zoals financiële indicatoren, operationele indicatoren, klanttevredenheidsindicatoren.

6.2 Risicomanagement

Aan deelname zijn risico's verbonden. Door het invoeren van risicomanagement kunnen eventuele risico's tijdig worden gesignaleerd en beheerst. Risicomanagement is gericht op het algemene risicoprofiel van de verbonden partij, de risico's die aan de strategie en bedrijfsvoering zijn verbonden, de beheersing van de risico's en het beheersinstrumentarium. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald door de rechtsvorm, de bedrijfsstructuur, de bedrijfsorganisatie en de financiële positie, en de activiteiten. De risico's van een verbonden partij kunnen worden onderscheiden in: risico's van doelrealisatie, financiële risico's en bestuurlijke risico's (zie §6.2.3., §6.2.4 en §6.2.5).

Het risicomanagement is gebaseerd op de p&c-cyclus van de gemeente Zwolle. Het college van B en W ziet er op toe dat tijdig en op de afgesproken wijze informatie over bedrijfsresultaten en financiën wordt verstrekt. Zij rapporteert aan de gemeenteraad en meldt afwijkingen tijdig.

Deze paragraaf is mede gebaseerd op de "Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement Gemeente Zwolle" (2007). Deze nota is op intranet beschikbaar:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Financien/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/%E2%80%8BFinancien/Documents/nota_risicomanagement_mei2007.doc&action=default&DefaultItemOpen=1

6.2.1 Risicomanagement binnen een verbonden partij

Risicomanagement wordt zoveel mogelijk geprotocolleerd in proces- en functiebeschrijvingen en vervolgens verankerd in de bedrijfsvoering van de verbonden partij. De risico's worden in kaart gebracht in relatie tot de strategische doelstellingen van de verbonden partij en de karakteristieken van de branche/sector. De verbonden partij rapporteert over de belangrijkste risico's. Er wordt inzage geboden in de organisatie-specifieke en branche-gerelateerde risico's, een waarschijnlijkheidsanalyse en een impactanalyse en de beheersmaatregelen met betrekking tot deze risico's.

Van een verbonden partij wordt verwacht dat een consistente werkwijze wordt gevolgd voor de inventarisatie en analyse van risico's in relatie tot het weerstandsvermogen en dat de accountant de analyse in zijn verklaring betreft. Het BBV (artikel 11) definieert het weerstandsvermogen als de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en de mogelijkheden van de gemeente om niet begrote kosten te dekken. De deelnemende gemeenten spreken onderling af hoeveel weerstandsvermogen een verbonden partij dient aan te houden.

Deze verwachting kan alleen worden nagevolgd als:

- daar waar de regiogemeenten een doorslaggevende invloed hebben deze uitgangspunten als gezamenlijk kader worden opgelegd. Dit vergt een collegebesluit per verbonden partij per gemeente;
- daar waar een gemeente, ook met behulp van regiogemeenten, geen doorslaggevende invloed heeft, kunnen de uitgangspunten niet als beoogd kader gelden. De uitgangspunten worden wel met het bestuur van een verbonden partij besproken, opdat elk gemeente zich een oordeel kan vormen over de mate van risicobeheersing en daarover een ontwikkelingsgesprek aan kan gaan.

6.2.2 Risicoanalyse

In de analyse van de risico's van een verbonden partij kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

STAPPEN RISICOANALYSE

1.	analyseren van de bedrijfsdoelstellingen en de randvoorwaarden;
2.	inventariseren van risico's volgens een tabel van risicosoorten: a. verbonden partij haalt de geprognosticeerde beleidsdoelstellingen niet; b. verbonden partij rendeert minder of in het geheel niet; c. verbonden partij gaat failliet; d. verbonden partij wordt aansprakelijk gesteld door derden voor het niet nakomen van afspraken; e. bestuur wordt (hoofdelijk) aansprakelijk gesteld voor wanbeleid; f. belangenverstrengeling van bestuurders met nevenfuncties.
3.	opstellen van een risicoanalyse per verbonden partij;
4.	monitoren van de risicofactoren die van invloed zijn op de risicosoorten;
5.	kiezen van beheersmaatregelen op basis van het risicoprofiel van de verbonden partij;
6.	monitoren en evalueren van de effectiviteit van de beheersmaatregelen.

Twee maal per jaar wordt het risico-overzicht van de verbonden partijen geactualiseerd: bij de programmabegroting en bij de jaarrekening. Over de risico's wordt gerapporteerd in de "paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing". De risico's zijn opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente Zwolle.

6.2.3 Risico's van doelrealisatie

Deelnemers in een verbonden partij hebben verschillende belangen en doelstellingen. Ook de leiding van een verbonden partij kan zijn eigen belangen en doelstellingen hebben. Binnen dit krachtenveld van belangen en doelstellingen tracht elke deelnemende gemeente zijn eigen belangen te behartigen en doelen te behalen. Door dit complexe speelveld is het niet realiseren van doelen en het daardoor het onvoldoende kunnen behartigen van het openbaar belang een risico. Om de risico's van doelrealisatie te kunnen beheersen, behoort aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

- het transparant maken van de relatie tussen verbonden partij en de programma's en de begroting van de gemeente. De relatie wordt benoemd in zowel de paragraaf verbonden partijen, als in de gemeentelijke programma's.
- nauw betrekken van het college van B en W en de gemeenteraad bij activiteiten van verbonden partijen die van groot gewicht zijn voor de realisatie van openbaar belang, door structureel en incidenteel inzicht te verschaffen in financiële en beleidsmatige ontwikkelingen.
- vaste momenten benoemen van periodieke en tussentijdse evaluaties van verbonden partijen. De evaluatie-momenten worden benoemd in de paragraaf verbonden partijen.

6.2.4 Bestuurlijke risico's

Behalve financiële risico's dienen in het risicoprofiel bestuurlijke risico's te worden opgenomen. Hiertoe behoren beleidsinhoudelijke en organisatorische risico's, economische ontwikkelingen en veranderende wetgeving. Voor de gemeente kunnen de mogelijke gevolgen zijn: imagoschade, juridische claims, bestuurlijke morele (financiële) verplichtingen, faillissement, aansprakelijkheidsstelling en/of het wegvallen van (openbare) voorzieningen. Bestuurlijke risico's kunnen worden beheerst door:

- het toepassen van een eenduidig toezichtkader op basis van onafhankelijk toezicht voor alle soorten verbonden partijen;
- het innemen van een eenduidig collegestandpunt betreffende aandeelhouderschap en toezicht, met als uitgangspunt onafhankelijk toezicht.
- het afzien van vertegenwoordiging door raadsleden, wethouders en ambtenaren bij onverenigbaarheid van functies;
- het naleven van het toezichtkader;
- het geven van een toelichting op de rechtmatigheid van handelen bij verbonden partijen;
- het instellen van een ombudsmanfunctie bij Wgr-constructies.

6.2.5 Financiële risico's

De financiële gegevens van de jaarrekening kunnen worden vertaald in financiële ratio's. Op deze wijze kan het financieel resultaat van de verbonden partij worden vergeleken met algemeen geldende ratio-uitkomsten en met branche-resultaten. De ratio's kunnen in een checklist worden samengevat:

FINANCIËLE RATIO'S

RATIO'S CONTINUITEIT	BRANCHE	JAAR (N)	JAAR (N+1)	VERANDERING	GEWENST
Current ratio: vlottende activa/kort vreemd vermogen					
Quick ratio: vlottende activa-voorraden/kort vreemd vermogen					
Solvabiliteit: eigen vermogen/vreemd vermogen					
Solvabiliteit: vaste activa/eigen vermogen + lang vreemd vermogen					
Solvabiliteit: totale vermogen/vreemd vermogen					
Debt ratio: vreemd vermogen/totaal vermogen					
Interest coverage ratio: bedrijfsresultaat inclusief afschrijvingen/rentelasten					
Debt service coverage ratio: bedrijfsresultaat inclusief afschrijvingen/rentelasten + aflossingen					

(bron: Van Oene, Toezichtarrangement)

De financiële risico's van een verbonden partij schuilen in het geïnvesteerde vermogen, de juridische verplichtingen om exploitatieverliezen te compenseren en overige verplichtingen van financiële aard. De financiële risico's van een verbonden partij raken aan de *treasury* van de gemeente. De eisen die de wet stelt aan *treasury* gelden ook voor de financiële afspraken met verbonden partijen. Financiële risico's van een verbonden partij kunnen zijn:

- een niet-begrote verhoging van de financiële bijdrage aan de verbonden partij;
- het afboeken van de balanswaarde van de aandelen;
- een lagere dividendopbrengst dan begroot;
- het afboeken van resterende geldleningen;
- de waarde van de garantstelling van de gemeente.

In het licht van de beheersing van financiële risico's zijn aandachtspunten:

- De realisatie van financiële dekking van de verbonden partij voor de uitvoering van activiteiten;
- de kapitaalstructuur van de verbonden partij, bestaande uit balansfinanciering met eigen vermogen en vreemd vermogen;
- de liquiditeitspositie waarmee de verbonden partij aan lopende rekeningen kan voldoen;
- dekking in de eigen begroting van alle financiële verplichtingen;
- afspraken en verplichtingen bij beëindiging van de financieringsrelatie; deze afspraken worden opgenomen in de statuten van de gemeenschappelijke regeling.
- inventarisatie van mogelijke financiële en juridische risico's bij de financiering;
- wettelijke voorwaarden verbonden aan staatssteun, aanbesteding en de verhouding markt en overheid; De randvoorwaarden voor de financiering van verbonden partijen volgen uit de wetgeving voor markt en overheid en het fiscaal recht.
- fiscale voorwaarden en fiscale consequenties van de financieringsrelatie;
- aansprakelijkheid voor tekorten en het financieel belang
- financieringsinstrumenten; de keuzemogelijkheden worden bepaald door de vorm van de samenwerking die is gekozen: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk.

De financiële risico's kunnen worden beheerst door:

- het bieden van overzicht en inzicht in de omvang van uitstaande garanties en financiële verplichtingen;
- het jaarlijks afleggen van rekenschap over de risico's aan het college van B en W en de gemeenteraad;
- door het in de begroting en verantwoording inschatten van:
 - a) het risico dat is verbonden aan de investeringen en leningen;
 - b) het weerstandsvermogen (reserves en voorzieningen);
- de verklaring van de accountant.
- het (meerjarig) inzichtelijk maken van de relatie tussen bedrijfsactiviteiten en de effecten op de reserves. Mutaties op de reserves raken het budgetrecht van de gemeenteraad. Dotaties en onttrekkingen aan de reserves worden geautoriseerd door de gemeenteraad. In dit verband heeft het budgetrecht betrekking op projecten die via verbonden partijen worden gerealiseerd. Aangezien door het college van B en W geen (meerjarig) inzicht wordt gegeven in de relatie tussen projecten en de mutaties op reserves ontbreekt het de gemeenteraad aan informatie om het budgetrecht adequaat te kunnen uitoefenen.

Risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen, en die van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente, worden vermeld in de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" van de programmabegroting en programmarekening.

CHECKLIST FINANCIËEL BELANG

	Waarschijnlijkeanalyse	Impactanalyse		Toelichting
Naam verbonden partij				
Soort regeling				
Doel van deelname				
Afname diensten / producten				
Aandelenkapitaal				
Aandelenpercentage				
Zeggenschapsverhouding				
Dividenduitkering				
Lening				
Garantie				
Subsidie				

(bron: Van Oene, Toezichtarrangement)

CHECKLIST BEDRIJFSDOCUMENTEN

	Aanwezig	Afwezig	Gewenst	Toelichting
--	----------	---------	---------	-------------

Naam verbonden partij				
Soort regeling				
Statuten				
Strategische visie en bedrijfsplan				
Begroting				
Jaarverslag				
Kwartaalrapportage / tussenrapportage				
Jaarrekening				
Accountantsverklaring				
Liquiditeitsplanning				
Exploitatiebegroting				
Directieverslag				
Evaluatie raad van commissarissen				
Beloningsbeleid				
Risicoscan				

(bron: Van Oene, Toezichtarrangement)

De gemeente Zwolle hanteert de “Kadernotitie inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Zwolle” (2013). De kadernotitie is beschikbaar via intranet:

<https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/Paginas/Kadernotitie-inkoop--en-aanbestedingsbeleid-gemeente-Zwolle.aspx>

7 VERANTWOORDEN

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken is een handreiking uitgegeven ten behoeve van publieke verantwoording. Onder goede publieke verantwoording wordt door het ministerie verstaan dat de geleverde prestaties zichtbaar en vergelijkbaar worden gemaakt, zodat als verantwoordingsvorm een constructieve dialoog kan worden gevoerd met belanghebbenden. De verantwoording dient te worden gericht op de burger en de relatie tussen samenleving, overheid en politiek. Goede verantwoordingsdocumentatie bevat relevante informatie over de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de prestaties.

De uitkomst van de dialoog is een oordeel over de prestaties, met een benoeming van knelpunten en verbeterpunten. Dit oordeel wordt verdisconteerd in de beleidsvorming van de gemeente. Over het (ver)nieuwde beleid wordt vervolgens verantwoording afgelegd. Deze *feedbackloop* op beleid dient te worden verankerd in de organisatie.³

In de verantwoording van verbonden partijen ligt het accent op de geleverde prestaties en de daarbij horende financiële ontwikkelingen. Verbonden partijen leggen verantwoording af met behulp van een jaarlijks activiteitenverslag en een financieel verslag. De verslagen zijn voorzien van een verklaring van het bestuur en een accountantsverklaring. Het financieel verslag bevat een balans en een exploitatierekening voorzien van een toelichting. In het contract met de verbonden partij kunnen afspraken worden gemaakt over een hersteltermijn voor het aanleveren van gegevens. In de loop van het jaar wordt een tussentijdse rapportage gegeven over de voortgang. Hierbij kunnen afspraken worden gemaakt over bijsturing als de situatie daarom vraagt.

In de verantwoording van de verbonden partij wordt informatie geboden over taakuitvoering, realisatie van resultaatafspraken, de begroting en de actuele situatie van de financiën. Daarbij komen onder meer de volgende aspecten aan de orde: het afleggen van verantwoording van gedelegeerde taken en bevoegdheden; het bieden van inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen en inspanningen; en afleggen van verantwoording door de gemeentelijke vertegenwoordiger over het gevoerde bestuur.

Transparante verantwoording⁴

In het jaarverslag wordt op geïntegreerde wijze en vanuit het perspectief van de stakeholders aandacht besteed aan de strategische doelstellingen, de governance en het risicomanagement van de instelling. De verantwoording bestaat uit ten minste de jaarrekening en het jaarverslag. Aan de verantwoording worden de eisen gesteld zoals vastgelegd in BW2 Titel 9.

Het jaarverslag bevat in elk geval:

- een 'in control statement' van het bestuur met betrekking tot opzet, bestaan en werking van de risicobeheersing- en controlesystemen, alsmede inzicht in en evaluatie van risico's;
- een bedrijfsvoeringsparagraaf waarin wordt ingegaan op de onderdelen rechtmatigheid, totstandkoming beleidsinformatie, financieel en materieel beheer en overige aspecten van bedrijfsvoering;

Overige verantwoordingscomponenten van het jaarverslag zijn:

- een analyse van begrote en gerealiseerde cijfers;
- inzicht in en ontwikkeling van de kritische financiële indicatoren, de vermogenspositie en de continuïteit;
- financieel meerjarenbeleid/prognoses (scenarioanalyses), alsmede de onderliggende aannames;
- inrichting en kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- inzicht in de aard, de (financiële) omvang en de risico's van de niet tot de publieke kerntaken van de verbonden partij behorende activiteiten;
- naleving van de *good governance* code en de organisatie-specifieke voorschriften;
- een verslag van de raad van toezicht en de raad van commissarissen.

³ Bron: Publiek Verantwoorden. Handreikingen voor openheid in goed bestuur. Publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁴ Bron: Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer. Publicatie van het Ministerie van Financiën.

Het jaarverslag van de verbonden partij en de accountantsverklaring worden openbaar gemaakt.

De gemeente controleert de resultaten van de prestatieafspraken aan de hand van de aangeleverde verantwoordingsdocumentatie. De controle richt zich op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen. Deze wordt getoetst aan de hand van het jaarverslag, accountantsverklaring en eindafrekening. De doelmatigheid kan worden getoetst door monitoring, benchmarken en externe audit.

In de verantwoordingssystematiek voor de verschillende verbonden partijen kan een onderscheid worden gemaakt naar zwaarte van het bestuurlijk en financieel belang en naar de mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed. Over verbonden partijen met een groot bestuurlijk en financieel belang wordt gerapporteerd aan het college van B en W. De resultaten van verbonden partijen met weinig beïnvloedingsmogelijkheden door de gemeente kunnen aan het college van B en W worden verantwoord door een melding van de gemeentelijke vertegenwoordiger. Het college van B en W legt via de p&c-cyclus verantwoording af aan de gemeenteraad.

7.1 Financiële verantwoording

Het BBV schrijft voor wat in de begroting en jaarrekening van de gemeente dient te worden verantwoord over de deelname in verbonden partijen. Het moet inzichtelijk zijn met welke verbonden partijen wordt samengewerkt, wat het belang van de gemeente is per deelname en wat de financiële positie is. Het BBV verplicht gemeenten om deze informatie in een paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarrekening op te nemen. De gemeente neemt in de balans afzonderlijk op de kapitaalverstrekkingen en de leningen aan verbonden partijen.

Het verdient aanbeveling dat de verbonden partij de jaarrekening en het jaarverslag (jaar n-1) op een zodanig tijdstip in het algemeen bestuur bespreekt, dat de begroting (jaar n+1) kan worden opgesteld op basis van de feitelijke gegevens en de plannen voor nieuw beleid in de begroting van het jaar n kunnen worden opgenomen door middel van een begrotingswijziging. Voordelen zijn dat snel beschikt kan worden over actuele cijfers, significante ontwikkelingen kunnen door een begrotingswijziging worden verwerkt, met de nieuwe begroting kan worden geanticipeerd op de uitkomsten van het afgeronde begrotingsjaar en er is minder snel behoefte aan begrotingswijzigingen. De consequenties zijn dat de gegevensverzameling voor de jaarrekening en het jaarverslag in december moet starten.

Het budgetrecht van de gemeenteraad vereist dat het college van B en W meerjarig inzicht geeft in de relatie tussen verbonden partijen en mutaties op de reserves van de gemeente. De gemeente biedt inzicht in de uitstaande financiële garanties en verplichtingen in relatie tot verbonden partijen. Er wordt een volledig inzicht geboden in de financiële risico's, zoals:

- uitstaande leningen en investeringen;
- de dekkingsgraad reserve en voorziening;
- de financiële positie en het weerstandsvermogen.

Om oneerlijke concurrentie te voorkomen en het vrij verkeer van goederen te bevorderen, moet worden gewaakt voor het geven van ongeoorloofde staatssteun. De gemeente Zwolle heeft daartoe de "Kadernotitie Staatssteun" opgesteld.

Deze is beschikbaar via intranet:

https://portal.zwolle.nl/sites/Diensten/Bedrijfsvoering/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/sites/Dienst en/Bedrijfsvoering/Documents/kadernotitie_staatssteun.doc&action=default&DefaultItemOpen=1

7.2 Informatieverstrekking door het college van B en W

Door de zeggenschap-op-afstand kunnen het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van verbonden partijen als ondoorzichtig worden ervaren. Optimale informatievoorziening kan hierin verbetering brengen. Het college van B en W heeft een wettelijk informatieplicht naar de gemeenteraad toe. De informatie wordt op tijd verstrekt en dient volledig en relevant, correct en betrouwbaar te zijn. In de Wgr is de verantwoordingsplicht en de informatieplicht van het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan het algemeen bestuur en aan het college van B en W en de gemeenteraad geregeld. In artikel 169 en 180

Gw is de informatieplicht in de verhouding tussen college van B en W en gemeenteraad geregeld. Deze verhouding is leidend voor de verantwoording over verbonden partijen. Deze informatieplicht geldt tevens voor de gemeentelijke vertegenwoordiger in een verbonden partij. Naast de wettelijk verplichte informatieverstrekking kunnen per verbonden partij nadere afspraken worden gemaakt over informatieverstrekking.

De informatie in de begroting over verbonden partijen moet aansluiten bij het beleid en de financiële positie van de gemeente. De gemeenteraad behoort bij de besluitvorming over de gemeentelijke begroting een goed oordeel te kunnen vormen over de meerwaarde de verbonden partijen voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de financiële en bestuurlijke risico's.

Bij de oprichting van of deelname aan een verbonden partij biedt het college van B en W aan de gemeenteraad een voorstel aan zo mogelijk met een meerjarig perspectief op doelstellingen, prestatieafspraken en de financiën en de beheersing van de bestuurlijke en financiële risico's. De gemeenteraad stelt de kaders en controleert de mogelijkheden om te sturen en de risico's te beheersen.

De informatie over een verbonden partij staat in verhouding tot het financieel risico van de betreffende verbonden partij. De informatieverstrekking aan de gemeenteraad is structureel, op basis van de p&c-cyclus (dit is geregeld in het BBV). De informatieverstrekking is daarnaast incidenteel, als daar aanleiding toe is. Bij gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeenteraad het recht om een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting en op de vastgestelde begroting (op basis van artikel 35 Wgr). Het toezicht op de begroting wint aan kwaliteit als deze wordt voorzien van een kaderbrief, waarin de verbonden partij inzicht geeft in de voor de begroting relevante ontwikkelingen. De begroting moet inzage bieden in de voorgenomen activiteiten van een verbonden partij en wat de geleverde bijdrage is per gemeente.

7.3 Informatieverstrekking door publiekrechtelijke verbonden partijen

De deelnemers maken met een verbonden partij afspraken over inhoud en verschijningsfrequentie van de verantwoordingsinformatie. Deze afspraken worden formeel vastgelegd in het contract met een verbonden partij. De informatievoorziening dient tijdig, correct en volledig te zijn zodat het college van B en W verantwoording kan afleggen in de gemeenteraad en de gemeenteraad kan toetsen (artikel 169, 180 Gw).

Voor de verantwoording door gemeenschappelijke regelingen is het BBV van toepassing, afhankelijk van de specifieke taken die worden uitgevoerd door de verbonden partij. Een gemeenschappelijke regeling legt met behulp van het jaarverslag en (eventueel) tussentijdse evaluatie verantwoording af aan het college van B en W. De verantwoordingsinformatie van de verbonden partij dient overeen te komen met de verantwoording van de gemeente over de verbonden partij.

Het college van B en W is door de gemeenteraad bevoegd gemaakt om zienswijzen in te dienen over de ontwerpbegroting en ontwerprekening van de gemeenschappelijke regeling. Als deze ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dan dient het college van B en W haar zienswijze in nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college van B en W te brengen.

Een publiekrechtelijke verbonden partij is wettelijk verplicht aan de gemeenteraad informatie te verstrekken over:

- *Kadernota*: elk jaar wordt vóór 15 april een kadernota aangeleverd met de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende jaar. De Wgr biedt geen mogelijkheid om een zienswijze in te dienen bij de kadernota Verbonden Partijen. Het is wenselijk om de kadernota in de gemeenteraad te bespreken. Op deze wijze heeft de raad de mogelijkheid om aan de gemeentelijke vertegenwoordiger opdrachten mee te geven voor de betreffende verbonden partij.
- *Ontwerpbegroting*: elk jaar wordt vóór 15 april een ontwerpbegroting aangeleverd. De gemeenteraad heeft een periode van acht weken om een zienswijze op de ontwerpbegroting in te dienen. De begroting wordt jaarlijks uiterlijk op 1 augustus door het algemeen bestuur vastgesteld en naar de toezichthouder zijn gestuurd. Gewoonlijk wordt de begroting door het college van B en W aan de gemeenteraad aangeboden, waarbij wordt aangegeven of een zienswijze gewenst is. Als het college van B en W geen reden ziet om een zienswijze in te dienen, dan heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een eigen zienswijze in te dienen als zij niet instemt met de voorliggende begroting.

- De gemeenteraad heeft voor raadsregelingen, collegeregelingen en gemengde regelingen de bevoegdheid tot het indienen van een *zienswijze op de begroting* en de begrotingswijziging. De gemeenteraad delegeert deze bevoegdheid aan het college van B en W.
- *Jaarverslag*: vóór 15 april van elk jaar wordt een jaarverslag ingediend van het voorgaande jaar.

Het college van B en W ziet erop toe dat de verbonden partij de kadernota, (ontwerp-) begroting, tussentijdse rapportage, jaarrekening en jaarverslag binnen de afgesproken termijn aanlevert en dat vorm en inhoud van deze documentatie volgens afspraak zijn samengesteld. De gemeenteraad heeft op grond van de Wgr de bevoegdheid tot het indienen van een zienswijze op de begroting van verbonden partijen. De gemeenteraad delegeert deze bevoegdheid aan het college van B en W.

7.4 Informatieverstrekking door privaatrechtelijke verbonden partijen

Een private verbonden partij legt verantwoording af door middel van een jaarverslag. Dit jaarverslag wordt uiterlijk binnen de statutaire termijn vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders. Voor het sturen op de uitvoering en het beheersen van privaatrechtelijke verbonden partijen is het noodzakelijk dat ook deze rechtspersonen inzicht geven in de behaalde resultaten en de financiële risico's. Als een private verbonden partij geen informatie hoeft te verstrekken op grond van de wet, kan met de betreffende verbonden partij hierover afzonderlijke afspraken worden gemaakt.

De gemeente heeft een beperkt aantal instrumenten om privaatrechtelijke verbonden partijen te controleren. Deze zijn:

- De vertegenwoordiger van de gemeente kan in de aandeelhoudersvergadering een stem uitbrengen namens de gemeente, overeenkomstig het gemeentelijk beleidskader en de besluiten van het college van B en W.
- Voor de privaatrechtelijke vennootschappen is een financieel plan bij oprichting vereist. Het college van B en W is bevoegd goedkeuring te geven aan begrotingen en jaarverslagen niet zijnde gemeenschappelijke regelingen. Het college van B en W informeert de gemeenteraad over de uitoefening van bevoegdheden als de gemeenteraad daarom verzoekt, of als uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn overwegingen kenbaar te maken voorafgaand aan de besluitvorming door het college van B en W.

7.4.1 Dividendbeleid van een vennootschap

Een vennootschap dient een dividendbeleid te hebben voor de grondslag voor dividenduitkering en het uitkeringspercentage (de *pay-out-ratio*). De hoogte van het dividend kan afhankelijk worden gesteld van een solvabiliteitsratio, waardoor de verhouding tussen solvabiliteit en dividend kan worden aangepast. Een dividendbeleid is evenwichtig als de aandeelhouders een goed rendement op hun investering ontvangen en de vermogenspositie van het bedrijf in stand blijft. Als ondergrens kan worden gehanteerd dat het dividend de lasten dekt van het verstrekte kapitaal. Deze lasten worden uitgedrukt in de gemiddelde interne rentevoet over het uitstaande kapitaal per vennootschap.

Het dividendbeleid van de verbonden partij wordt periodiek herijkt door de resultaten van de verbonden partij te vergelijken met branchegegevens. De invloed van de aandeelhouder op de bedrijfsvoering wordt meegewogen in het dividendbeleid.

7.5 Het jaarverslag van de verbonden partij

Het jaarverslag van een verbonden partij wordt beoordeeld aan de hand van de volgende elementen:

- *tijdigheid van verantwoording*. Aan de verantwoording zijn termijnen gesteld, met als doel actueel inzicht te hebben in het beleid, resultaten en financiën. Volgens de wet dienen de jaarrekeningen van vennootschappen en stichtingen uiterlijk zes maanden na het boekjaar te worden vastgesteld en daarna binnen een maand te worden gepubliceerd. De verlengingstermijn is zes maanden. Het niet (tijdig) deponeren van de jaarrekening is een economisch delict.
- *realisatie beoogde doelen en behartiging openbaar belang*.
- *transparantie*. De verstrekte informatie moet eenduidig, relevant en betrouwbaar zijn. Een kapitaalvennootschap wordt beoordeeld op toepassing van de *corporate governance code*. Aan de hand

van deze code kan de verbonden partij beschrijven hoe verantwoording en toezicht kunnen worden geregeld, wat de positie van de aandeelhouders is en welke eisen er worden gesteld aan de externe accountant. Volgens de “pas toe of leg uit”-regel rapporteert de verbonden partij in het jaarverslag welke code-regel wel of niet wordt toegepast. Toepassing van de code is niet vrijblijvend: afwijking van de code behoort met argumenten te worden onderbouwd. In lijn met de code behoort in het jaarverslag aandacht te worden besteed aan:

- de risico's, gerelateerd aan de strategie van de vennootschap;
 - de risicobeheersing en het controlesysteem (interne audit);
 - beschrijving van eventuele tekortkomingen van risicobeheersing in het boekjaar, de doorgevoerde wijzigingen en verbeteringen;
 - beschrijving van de verantwoordelijkheden van het bestuur;
 - de relevante maatschappelijke aspecten;
 - het integriteitsbeleid.
- *Prestatie-indicatoren.* De verbonden partij behoort een marktconform rendement te kunnen realiseren. Om dit mogelijk te kunnen maken, zijn de randvoorwaarden: een marktconforme balansstructuur en een dividendbeleid. Balans en dividend kunnen worden gemonitord door financiële prestatie-indicatoren aan te brengen. Indien mogelijk kunnen er ook prestatie-indicatoren worden aangebracht, waarmee de borging van het openbaar belang kan worden getoetst.
 - *financiële risico's.* Het jaarverslag moet de deelnemers in staat stellen om de financiële ratio's (zoals de solvabiliteit, de rekeningindicator en het rendement) te kunnen beoordelen op de totale activa van de verbonden partij.
 - *toetsing van de actuele situatie.* Het jaarverslag moet de gemeente in staat stellen te toetsen of de verbonden partij handelt volgens actuele wetgeving en gemaakte afspraken. Bovendien moet de inschrijving in het handelsregister overeenstemmen met de actuele situatie van de verbonden partij.
 - *verantwoording van de toezichthouders.* Conform de *corporate governance code* verantwoordt de raad van commissarissen van een vennootschap zich in een afzonderlijk onderdeel van het jaarverslag. Hierin staat ten minste vermeld:
 - de persoonlijke gegevens van de toezichthouders;
 - wijzigingen in de samenstelling van de raad van commissarissen;
 - het aantal gehouden vergaderingen;
 - het oordeel over de algemene stand van zaken;
 - de onderwerpen van bijzondere aandacht;
 - het advies van de raad van commissarissen over de bedrijfsresultaten;
 - het toekomstperspectief van de verbonden partij.
 - *de accountantsverklaring.*

7.6 Overige vormen van informatievergaring

Behalve door wettelijk verplichte informatieverstrekking kunnen deelnemers op andere wijze worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door:

- tussentijdse informatie indien nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een raadsbrief of toelichting door de verbonden partij in de gemeenteraad;
- het afleggen van een werkbezoek aan de verbonden partij door (een delegatie van) de gemeenteraad;
- het laten uitvoeren van een rekenkameronderzoek.

7.7 Paragraaf verbonden partijen

In het BBV wordt aan gemeenten een paragraaf verbonden partijen voorgeschreven (artikel 9 lid 2 sub f BBV). Deze paragraaf is bedoeld om de relatie inzichtelijk te maken tussen een verbonden partij en de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Met behulp van de paragraaf kan de gemeenteraad de sturing op en controle van verbonden partijen versterken. In het BBV is bepaald dat begroting en jaarrekening van de gemeente informatie verschaft over de verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. De verbonden partijen mogen niet (financieel) geconsolideerd in de gemeentelijke begroting en jaarstukken worden opgenomen (artikel 5 BBV). In het BBV staat aangegeven wat de paragraaf ten minste bevat (artikel 15 BBV). Als er een kadernota van de gemeente aanwezig is, dan kan de paragraaf verbonden partijen worden beperkt tot een overzicht van deelnames van de gemeente, de hoofdlijnen van de beleidsdoelen, de stand van zaken van de

realisatie van de beleidsdoelen en de financiële aspecten ervan. De volgende informatie dient in elk geval te worden opgenomen:

- de naam en de vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd, in relatie tot de doelstellingen zoals opgenomen in de begroting;
- het belang dat de gemeente heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het eind van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de gemeentelijke visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.

Deze wettelijk voorgeschreven informatie kan eventueel aangevuld worden met:

- eventuele wijzigingen van wet- en regelgeving;
- eventuele wijzigingen van het gemeentelijk beleid;
- eventuele wijzigingen in de verbonden partij;
- actualiteiten die van belang zijn voor de gemeenteraad.
- het bestuurlijk belang;
- het financieel belang;
- de risico's en het bijhorend risicomanagement;
- verwachte ontwikkelingen (beleidsmatig, in de bedrijfsvoering);
- een beschrijving van de informatieverzorging;

Op grond van het BBV dient de lijst van verbonden partijen te worden gerubriceerd in:

- Gemeenschappelijke regelingen;
- Stichtingen en verenigingen;
- Coöperaties en vennootschappen;

7.7.1 Format paragraaf verbonden partijen

De vereisten van het BBV kunnen in onderstaande format van de paragraaf verbonden partijen worden opgenomen:

FORMAT PARAGRAAF VERBONDEN PARTIJEN

Naam verbonden partij	De volledige naam van de verbonden partij.
Vestigingsplaats	De vestigingsplaats van de verbonden partij.
Rechtsvorm	De juridische structuur van de verbonden partij en de wijze waarop de gemeente deelneemt in de verbonden partij.
Bestuurlijk vertegenwoordiger	Naam van de persoon die de gemeente in de verbonden partij vertegenwoordigt.
Doelstelling	De doelstelling van de verbonden partij en het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
Deelnemers	De verschillende deelnemers in de verbonden partij.
Bestuurlijk belang	Het bestuurlijke belang in de verbonden partij.
Financieel belang	Het financiële belang in de verbonden partij: De omvang van het eigen- en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar en het financieel resultaat van de verbonden partij. - het belang van de gemeente in de verbonden partij aan het begin van het begrotingsjaar en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar; Verwachtingen ten aanzien van vermogen en financieel resultaat
Financiële ratio's	Rentabiliteit, solvabiliteit, liquiditeit, e.d.
Risico's	De financiële en bestuurlijke risico's van deelname in de verbonden partij. Deze risico's worden ook in het programma van de begroting opgenomen.
Beleidsvoornemen	De belangrijkste beleidsvoornemens, doelen en afspraken.
Ontwikkelingen	De ontwikkelingen welke van belang zijn voor deze verbonden partij op lokaal, regionaal, landelijk of internationaal niveau.
Mogelijkheden van uittreding	

Afhankelijk van de aanwezigheid van een Kadernota Verbonden Partijen kan de paragraaf verbonden partijen worden beperkt tot een totaaloverzicht van participaties en hun financiële aspecten.

7.8 Wettelijk verplicht register gemeenschappelijke regelingen

In artikel 27 Wgr is bepaald dat het college van B en W een register moet bijhouden van de gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt. Dit register dient volgens de wet in elk geval de volgende gegevens te bevatten:

- de deelnemers;
- de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
- de bevoegdheden die bij de regeling dan wel krachtens de regeling zijn overgedragen;
- het adres en de plaats van vestiging;
- de aard van de regeling: of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.

Het register is openbaar en wordt voor een ieder kosteloos ter inzage gelegd. Op verzoek worden afschriften of uittreksels van het register ter beschikking gesteld. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de inrichting van het register. Overwogen kan worden om ook lichtere vormen van samenwerking – niet zijnde een verbonden partij – op te nemen, bijvoorbeeld de contracten van een gemeente met derden.

7.9 Bestuurlijke verantwoordelijkheid en vertegenwoordiging

De gemeente streeft om redenen van bestuurlijk en financieel belang naar maximale invloed in een verbonden partij. De mate van invloed wordt in een samenwerkingsverband beperkt door de vaste stemverhouding tussen de deelnemers. In publiekrechtelijke regelingen is er een vaste stemverdeling binnen zowel het algemeen bestuur, als het dagelijks bestuur. In privaatrechtelijke regelingen kan er een stemverdeling zijn binnen het bestuur en binnen de vergadering van aandeelhouders.

Leden van het algemeen en dagelijks bestuur van een verbonden partij zijn wettelijk gehouden om het belang van de verbonden partij voorop te stellen (artikel 2:129 lid 5 en artikel 2:239 lid 5 BW).⁵ Leden van het algemeen bestuur van een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigen de gemeente die hen heeft aangewezen en leggen aan hun gemeente verantwoording af. In een raadsregeling en gemengde regeling vertegenwoordigen de leden de gemeenteraad. In een collegeregeling vertegenwoordigen zij het college van B en W, waarbij het college van B en W verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad. De leden van het algemeen bestuur hebben stemrecht en daarmee is er sprake van een bestuurlijk belang.

Ook in de privaatrechtelijke regelingen van een besloten vennootschap, naamloze vennootschap, vereniging en coöperatie is sprake van stemrecht en daarmee van een bestuurlijk belang. Als uitgangspunt kan ervoor worden gekozen dat de leden van het algemeen bestuur door het college van B en W worden aangewezen.

Lidmaatschap van een algemeen bestuur eindigt van rechtswege, zodra men geen lid meer is van de gemeenteraad uit wiens midden men is aangewezen, of ophoudt wethouder van de deelnemende gemeente te zijn.

7.10 Rollen van de gemeente

De gemeente kan verschillende rollen hebben in relatie tot een verbonden partij. De volgende rollen kunnen worden onderscheiden:

- *Opdrachtgever en afnemer van diensten en producten:* De gemeente als opdrachtgever wil door middel van een verbonden partij beleidsdoelen realiseren. De gemeente kan sturen op de realisatie van de afgesproken prestaties, binnen de gestelde beleidsmatige en financiële kaders. De gemeente heeft geen

⁵ Voor verenigingen, coöperaties en stichtingen bestaat geen wettelijke norm. De gemeente Zwolle stelt ook in deze het belang van de rechtspersoon voorop.

mogelijkheid om te sturen op de bedrijfsvoering van de verbonden partij. In deze rol draagt de gemeente zorg voor: het formuleren van de gemeentelijke beleidsdoelen, het opstellen van de statuten van de verbonden partij, de monitoring van de levering van producten en diensten, de evaluatie van de geleverde prestatie en de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding. De rol van opdrachtgever wordt belegd bij de vakinhoudelijk verantwoordelijke portefeuillehouder.

- *Eigenaar*: De gemeente is eigenaar van een verbonden partij. In deze rol is de gemeente gericht op continuïteit van de verbonden partij. De gemeente heeft zeggenschap op beleid, uitvoering en bedrijfsvoering van de verbonden partij. De gemeente is als eigenaar tevens betrokken bij het toezicht op de realisatie van beleidsdoelen. De rol van eigenaar berust bij de portefeuillehouder financiën in het college van B en W.
- De gemeente kan optreden als *private wederpartij*, bijvoorbeeld bij de koop of verkoop van vastgoed.

Bij de rolverdeling wordt rekening gehouden met het dualisme (artikel 10 Gw), waarin de kaderstelling en controle is belegd bij de gemeenteraad en het college van B en W zorgdraagt voor de uitvoering van taken. Per verbonden partij wordt bekeken of de verschillende gemeentelijke rollen in één gemeentelijke vertegenwoordiger kunnen worden verenigd, of dat scheiding wenselijk of noodzakelijk is. Het principe van collegiaal bestuur van het college van B en W draagt ertoe bij dat de verschillende rolperspectieven op elkaar worden afgestemd. Daarbij mag ervan worden uitgegaan dat de gemeente als eigenaar streeft naar balans in de afweging van belangen. De wethouder financiën vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder bij vennootschappen. De wethouder financiën is verantwoordelijk voor het thema verbonden partijen en het beloningsbeleid. De rol van opdrachtgever kan worden vervuld door de portefeuillehouder in het college van B en W. In Zwolle is gekozen voor een integrale verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder voor de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partij.

De rolverdeling wordt tevens op ambtelijk niveau doorgevoerd. In Zwolle is ervoor gekozen om een functiescheiding aan te brengen tussen financieel toezicht en inhoudelijke beleidsadvisering. Het *overall* systeemtoezicht wordt verricht op concernniveau, onder integrale verantwoordelijkheid van het Management Team Zwolle, portefeuillehouder de CFO. Deze wordt bijgestaan door de bestuursadviseur Verbonden Partijen en de strategisch adviseur financiën en bedrijfsvoering – in nauwe samenwerking met de interne controle-functionaris. Met deze gescheiden benadering wordt geborgd dat zaken betreffende verbonden partijen in het college van B en W op een integrale wijze kunnen worden afgewogen. Geconstateerd kan worden dat de intergemeentelijke samenwerking toeneemt, wat de vraag oproept of er op concernniveau voldoende juridische expertise aanwezig is om de specifieke juridische vereisten te kunnen adresseren.

7.10.1 Risico's van rolbezetting

Door de aanwezigheid van meerdere rollen kan zich een aantal risico's voordoen:

- *Belangenverstrengeling*: de gemeente kan bijvoorbeeld bij een privaatrechtelijke verbonden partij betrokken zijn als opdrachtgever (klant), eigenaar (aandeelhouder) en toezichthouder (commissaris).
- *onduidelijkheid over de positie van de gemeentelijke vertegenwoordiger*: de gemeentelijke vertegenwoordiger heeft een eigen verantwoordelijkheid in de belangenbehartiging van een verbonden partij. Tegelijkertijd is het college van B en W als collectief verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad voor het gevoerde beleid. De gemeentelijke vertegenwoordiger in de raad van commissarissen dient het belang van de vennootschap voorop te stellen en is als commissaris alleen verantwoording verschuldigd aan de vergadering van aandeelhouders. De functie van commissaris dient te worden gescheiden van de functie van aandeelhouder van de vennootschap. De zeggenschap van het aandeelhouderschap is in handen van het college van B en W. Om deze redenen van onverenigbaarheid neemt een collegelid alleen zitting in een raad van commissarissen of een raad van toezicht met toestemming van de gemeenteraad.
- *bestuurdersaansprakelijkheid*: bestuurders van een rechtspersoon zijn meestal niet persoonlijk aansprakelijk voor de handelingen van de rechtspersoon. De uitzonderingen doen zich voor bij wanbeleid, het niet ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel, bij betalingen aan de Belastingdienst en UWV en bij onrechtmatige daad.

7.10.2 Ambtelijke voorbereiding

Voorafgaand aan deelname aan een vergadering van het algemeen bestuur of de algemene vergadering van aandeelhouders wordt de inbreng van de gemeentelijke vertegenwoordiger ambtelijk voorbereid. De vergaderstukken van de verbonden partij worden getoetst aan de hand van drie vragen:

- Zijn de activiteiten en resultaten van de verbonden partij relevant in het licht van het beleid van de gemeente Zwolle?
- Is de verbonden partij financieel gezond en de gemeente Zwolle gevrijwaard van financiële risico's?
- Doen zich vanuit politiek perspectief kansen of risico's voor?

Op basis van de uitkomst van bovengenoemde vragen wordt de vertegenwoordiger geadviseerd over de inbreng tijdens de vergadering, aangegeven per agendapunt.

7.10.3 Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke samenwerking

De Wgr regelt de vertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Raadsleden kunnen door zitting in een bestuur in de positie komen om verantwoording aan zichzelf te moeten afleggen, wat door de functiescheiding van college van B en W (uitvoerder) en gemeenteraad (controleur) ongewenst is.

Bij een raadsregeling nemen raadsleden zitting in de bestuurlijke vertegenwoordiging van de gemeenschappelijke regeling. Wethouders en de burgemeester kunnen geen zitting nemen in het bestuur van een raadsregeling.

Bij een collegeregeling wordt het algemeen bestuur uit de leden van het college van B en W aangewezen. De voorzitter van dit openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen.

Bij gemengde gemeenschappelijke regelingen geldt dat het bestuur kan worden gekozen uit raadsleden, burgemeester en wethouders.

7.10.4 Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke samenwerking

Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke verbonden partij is verbonden aan het aandeelhouderschap. De gemeente dient voor het overige terughoudend te zijn met de vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen. Aan vertegenwoordiging in de raad van commissarissen en in de raad van toezicht is formeel een bestuurlijk belang gekoppeld. Hiermee staat het principe op gespannen voet, dat een commissaris of een lid van de raad van toezicht het belang van de onderneming voorop dient te stellen. Volgens het vennootschapsrecht is een commissaris slechts verantwoording verschuldigd aan de aandeelhouders. Daardoor is de functie van commissaris onverenigbaar met de functie van aandeelhouder. Uitoefening van deze laatste functie berust primair bij het college van B en W. Gelet op de geschetste onverenigbaarheid van functies nemen de collegeleden geen zitting in een raad van commissarissen of een raad van toezicht.

De commissaris van een naamloze vennootschap of besloten vennootschap dient zich te richten naar het belang van de vennootschap (artikel 2:140 lid 2; artikel 2:250 lid 2 BW). De beoogde Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (zie §8.1) breidt deze norm uit naar alle toezichthouders, ook van stichtingen, verenigingen en coöperaties. Het zitting nemen in een raad van commissarissen of raad van toezicht leidt niet tot een bestuurlijk belang, omdat er geen sprake is van stemrecht of vertegenwoordiging in het bestuur van een verbonden partij.

Vanuit oogpunt van dualisme heeft het de voorkeur dat alleen collegeleden zitting nemen in besturen van verbonden partijen. Hiermee wordt een scheiding gecreëerd tussen bestuur en uitvoering door collegeleden en controle door raadsleden. Collegeleden nemen geen zitting in de raad van commissarissen of de raad van toezicht zonder toestemming van de gemeenteraad. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren nemen geen zitting in de raad van commissarissen van deelnemingen waarvan de gemeente aandeelhouder is. In een dergelijke situatie wordt als commissaris namens de gemeente een onafhankelijke derde benoemd, op basis van een functieprofiel.

8 TOEZICHT HOUDEN

Onder toezicht wordt hier verstaan het toetsen van de organisatorische processen van een verbonden partij door een externe toezichthouder aan de hand van de eisen die de deelnemers stellen aan het financieel en bedrijfsmatig management. Wettelijk kader voor de beheersing en verantwoording van verbonden partijen is het BBV, het Burgerlijk Wetboek, boek 2 titel 9, en de Wet markt en overheid.

Binnen een gemeente is het college van B en W toezichthouder van de verbonden partij. Zij controleert de voortgang en realisatie van afgesproken resultaten. De controle is gericht op het voorkomen van risico's of deze vroegtijdig signaleren. De wijze van toezicht en de bevindingen worden verantwoord in de programmabegroting, de perspectiefnota, en het jaarverslag van de gemeente. De centrale coördinatie van het toezicht op de verbonden partijen is in handen van de wethouder financiën.

De rol van de gemeenteraad bij het toezicht op een verbonden partij kan worden versterkt door:

- het hanteren van een afwegingskader voor deelname en de daarbij horende risico's;
- tijdige informatieverstrekking zodat de gemeenteraad op een afgewogen wijze instemming kan geven of onthouden aan de deelname;
- tijdige en transparante verantwoording volgens wettelijk voorschrift;
- toepassen van het gemeentelijk integriteitsbeleid en het beloningsbeleid;
- onderzoek door de gemeentelijke accountant naar de kwaliteit van de financiële beheersing;
- onderzoek door de gemeentelijke rekenkamer naar effectiviteit en efficiency van de verbonden partij;
- onderzoek door een onderzoekscommissie van de gemeenteraad naar de governance. Deze onderzoekscommissie mag volgens de wet geen onderzoek doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.

Voor de deelnemende gemeenten is kennis van het toezicht, de toezichthoudende organen en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden noodzakelijk. De kennisontwikkeling kan binnen de Regio Zwolle worden ontwikkeld.

8.1 De beoogde Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

De wetgever bereidt de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor (verwachte invoering 2016). De voorgestelde regeling uniformeert voor alle rechtspersonen de regels voor taakvervulling door bestuurders en toezichthouders, alsmede de regels voor aansprakelijkheid in geval van onbehoorlijke taakvervulling. Ook worden de ontslaggronden verruimd voor slecht functionerende stichtingsbestuurders- en toezichthouders.

De wet-in-wording biedt een wettelijke grondslag aan de instelling van een toezichthoudend orgaan bij verenigingen en stichtingen. De wet bevat een voor alle rechtspersonen geldende basisregeling voor de taak van het toezichthoudend orgaan en zijn leden. In de wet wordt vastgelegd dat bestuurders en toezichthouders van alle rechtspersonen het belang van de rechtspersoon voorop stellen. Geregeld wordt dat bestuurders en toezichthouders met een tegenstrijdig belang niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming. Bestuurders en toezichthouders die hun taak onbehoorlijk vervullen, kunnen aansprakelijk zijn voor de daaruit voortvloeiende schade. De gronden voor ontslag van slecht functionerende stichtingsbestuurders en toezichthouders worden verruimd en ook van toepassing op leden van het toezichthoudend orgaan.

8.2 Toezicht op maat

Het toezicht wordt op maat uitgevoerd, afgestemd op de juridische constructie van de verbonden partij. De juiste maatvoering is afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij dat de toezichthouder kan opstellen. In dit risicoprofiel zijn het openbaar belang en het financiële belang van elke verbonden partij afzonderlijk bepalend voor de zwaarte van toezicht dat nodig is. De mate van toezicht wordt bepaald door de risico's voor de gemeente:

1. licht: de risico's zijn klein en de gemeente heeft weinig zeggenschap;
2. middel: de risico's zijn middelgroot en de gemeente heeft veel zeggenschap;
3. zwaar: de risico's zijn groot (financieel, politiek, imago) en de gemeente heeft veel zeggenschap.

Met de verbonden partij worden afspraken gemaakt over toezicht en deze worden contractueel vastgelegd. Het toezichtarrangement omvat de volgende stappen:

- inventariseren van de risico's van doelrealisatie, bestuurlijke risico's en financiële risico's;
- verrichten van *due diligence* van bestaande verbonden partijen en van de deelnemers aan een verbonden partij;
- uitvoeren van een risicoanalyse;
- invoeren van beheersmaatregelen in een risicomanagement;
- beschrijven van de risico's in de paragraaf verbonden partijen en deze verbinden aan het risicomanagement;

8.3 Instrumenten van toezicht

Het toezicht kan aanleiding geven tot bijsturen door de gemeente door:

- het geven van een of meerdere aanwijzingen;
- het opleggen van correctieve maatregelen en sancties;
- het ontslaan van bestuurders;
- het verkrijgen van inlichtingen en inzage in de bevoegdheden;
- het verwerven van controlerechten.
- goedkeuring jaarrekeningen en begrotingen

9 UITTREDING EN OPHEFFING

Bij de oprichting van en deelname aan een verbonden partij kunnen afspraken worden gemaakt over uittreding. Hierbij wordt vastgelegd welke financiële vergoeding wordt betaald, welke opzegtermijn van toepassing is en aan wie eventueel de aandelen mogen worden verkocht.

De gemeente heeft bij een verbonden partij waaraan op vrijwillige basis wordt deelgenomen het recht om uit te treden. Bij uittreding kan als sprake is van een jaarlijkse bijdrage een behoorlijke uittredingsom verschuldigd zijn. In een gemeenschappelijke regelingen kan zijn voorzien in een uittredingsregeling en een regeling omtrent de vereffening van het vermogen in geval van ontbinding. Tevens wordt rekening gehouden met het feit dat het ingestelde rechtspersoonlijkheid bezittende lichaam na zijn ontbinding blijft voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

De uitkomst van een evaluatie en tussentijdse overwegingen kunnen aanleiding geven tot heroverweging van deelname. Elementen van heroverweging zijn:

- wijziging van de doelstellingen van de verbonden partij;
- beëindiging van de verbonden partij;
- wijziging van de relatievorm met de verbonden partij door fusie of integratie;
- het ontstaan van nieuwe financiële risico's voor het weerstandsvermogen;
- verandering van de meerwaarde van een verbonden partij voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen;
- grote afwijkingen van de resultaatafspraken;
- volledige gemeentelijke betrokkenheid bij het openbaar belang is alsnog noodzakelijk geworden;
- de gemeente kan het openbaar belang alsnog dienen als opdrachtgever, subsidieverstrekker of regelgever.

9.1 Beëindiging van de financiering

De Wgr bevat geen bepalingen over het vaststellen van de hoogte van een eventuele uittredsom en de te verdisconteren periode en te verrekenende kosten. Wel kunnen aan jurisprudentie enige uitgangspunten worden ontleend. Als niet is voorzien in een uittredingsregeling wordt in de jurisprudentie stelselmatig een afbouwperiode of aanpassingsperiode van vijf jaar genoemd. Een afbouwregeling dient slechts te zien op de schade die voor het samenwerkingsverband en de verblijvende deelnemers ontstaat door de uittreding. Het gaat om werkelijke schade en reële onontkoombare ontvluchtungskosten.

9.2 Uittreding volgens het privaatrecht

Voortijdige beëindiging van een lopende overeenkomst geldt in het privaatrecht als een wanprestatie. De pleger is verplicht de schade te vergoeden die derden dientengevolge lijden. Veel overeenkomsten bevatten echter bepalingen over (voortijdige) opzegging en ontbinding. Opzeggen kan meestal zonder een geschil of een tekortschieten van een van de partijen, waarbij de overeenkomst wordt beëindigd onder voorwaarde dat een opzegtermijn in acht wordt genomen. Bij ontbinding kunnen eveneens bepaalde voorwaarden worden gesteld. Ook voor beëindiging van rechtswege bevatten overeenkomsten soms bepalingen over de financiële gevolgen.

10 Implementatie Paragraaf

Deze handreiking beoogt een overzicht te bieden van de *state of the art* van de samenwerking met verbonden partijen. Vele elementen verlopen in de praktijk goed, maar niet alles. Ook verloopt niet alles even transparant of met behulp van kaders en formats. Andere elementen vragen meer nadrukkelijk sturing ter implementatie. In de gemeentelijke organisatie zal daarom bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de implementatie. Hiervoor zal ook ruim de tijd moeten worden genomen.

In de handreiking wordt voorgesteld om de integrale verantwoordelijkheid voor verbonden partijen te beleggen bij het Management Team, waarmee tevens wordt geborgd dat de implementatie daadwerkelijk conform handreiking wordt uitgevoerd. Op ambtelijk niveau is de verantwoordelijkheid voor beleid en financiën belegd bij de daartoe aangewezen ambtenaren. Deze situatie blijft ook tijdens en na de implementatie van de handreiking (ongewijzigd) bestaan. Daaraan toegevoegd wordt de workflow-beheersing door het Subsidieloket, zodat op uitvoerend vlak de voortgang van de samenwerking met verbonden partijen nauwlettend kan worden gemonitord.

Overeenkomstig het geschetste governance-model dienen de volgende acties ten behoeve van de implementatie te worden verricht:

ACTIES IMPLEMENTATIE HANDREIKING VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE ZWOLLE	
Sturen	Checklist maken voor afweging van deelname (afwegen van nut en noodzaak van samenwerking, check op de totstandkoming, check op bestaande verbonden, check op beëindiging en uittreding).
	Checklist maken van kritische succesfactoren per verbonden partij
	Checklist maken ten behoeve van de opstelling van statuten, contracten en afspraken (wel beschikbaar van de huidige partijen)
	Checklist maken voor de toepassing van de wettelijke vereisten en criteria
	Checklist maken voor de toepassing van de gemeentelijke kaders van de kadernota verbonden partijen
Beheersen	Inrichten van de processen van besluitvorming en verantwoording en de bijhorende werkprocessen (aanpassing op basis van de vergelijking van de huidige structuur met de gewenste structuur)
	Beschrijven in formats van het beheersregime per verbonden partij (variëren naar bestuurlijk en financieel belang en naar de wijze waarop de verbonden partij in de verantwoording voorziet)
	- Indelen van verbonden partijen naar zwaarte in categorieën; formats samenstellen per categorie - De formats afstemmen met overige deelnemende gemeenten, zodat uniformiteit in de aanpak wordt bereikt
	Vertalen van het beheersregime in praktisch toepasbare formats
	Inregelen (op concernniveau) van de toetsing op de daadwerkelijke toepassing van het beheersregime
	Uniformeren van de sturingsinstrumenten ("de stukkenstroom")
	De aandacht voor de verbonden partijen verdelen onder de deelnemende gemeenten, die vertegenwoordigers in het DB leveren
	- Versterken van de voorbereiding op vergaderingen e.d. door gezamenlijk kennis en zienswijzen te delen - Format maken ten behoeve van het uniformeren van zienswijzen
Verantwoorden	Actualiseren van de lijst van betrokken bestuurders en ambtenaren en hun betrokkenheid

	bij de verbonden partijen ("bemoeienisdiagram")
	De verantwoordingsvereisten afstemmen op de mogelijkheden van de verbonden partij (verwachtingenmanagement door het stellen van realistische vereisten)
Toezicht	Toezicht op maat maken: verbonden partijen indelen naar de mate waarin in de verantwoordingsdocumentatie is voorzien (elke verbonden partij krijgt het toezicht dat het verdient)
	Checklist maken voor de controle op begrotingen en jaarverslagen
	Risicoprofiel opstellen per verbonden partij
Uittreden en opheffen	Samenstellen van een "afscheidsprotocol"
Borging	Leercirkel maken ten behoeve van kennisoverdracht en praktijktraining
	Beschrijven wat wordt verwacht van de betrokken ambtenaar in relatie tot de verbonden partij

11 Bijlagen

AMBTELIJKE ADVISEURS PER VERBONDEN PARTIJ (versie dd. 26-01-2016)

Nr.	Verbonden partij	Inhoudelijk adviseur	Financieel adviseur
1.	GGD IJsselland	Yolande Slagman	
2.	Veiligheidsregio	Warner Bruins Slot	Mark Pierik
3.	Sociale Recherche IJssel-Vechtstreek	André Roossien	Rolf van Pijkeren
4.	WEZO	Marijke de Boer	Rolf van Pijkeren
5.	HCO	Anton Tuinman	Kees Handstede
6.	BNG	Geert Janssen	Manus Dik
7.	Opvolgers Essent	Geert Janssen	Manus Dik
8.	Enexis	Geert Janssen	Manus Dik
9.	Attero	Geert Janssen	Manus Dik
10.	Vitens	Geert Janssen	Manus Dik
11.	Wadinko	Carlo van Dijk	
12.	ROVA	Tom Horstman Rutger Ekhart Annette Borghuis	Michele Lunetta
13.	Zuiderzeehaven	Janna van Maar	
14.	Dataland	Peter van Capelleveen	Nvt wegens gering belang
15.	Dimpact	Joke Kok	Mark Pierik
16.	Shared Service Centre	Paul Feldbrugge	Bert Oosterhof
17.	Port of Zwolle	Janna van Maar	Mark Pierik Jantina Dummer
18.	GBLT	Paul Schoorlemmer	Mark Pierik
19.	GR Archeologie	Henry Kranenburg	
20.	BVO Jeugd	Jacobien van der Bij	Martin Pазie
21.	GR Regionale Uitvoeringsdienst (i.o)	Ronald van Dolen	Mark Pierik

OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN EN PORTEFEUILLEHOUDERS

Nr.	VERBONDEN PARTIJ	RECHTSVORM	VERTEGENWOORDIGING	PORTEFEUILLE	RISICO
1.	GGD IJsselland	GR	AB: Wethouder Volksgezondheid + Jeugd	Volksgezondheid + Jeugd	Ja
2.	Veiligheidsregio IJsselland	GR	AB + DB: Burgemeester	Burgemeester	Ja
3.	Sociale Recherche IJssel-Vechtstreek	GR	Wethouder Sociale Zaken	Sociale Zaken	Nee
4.	WEZO				
5.	HCO	GR	AB: Wethouder Cultuur + Financiën	Cultuur + Financiën	
6.	BNG	NV	AvA: Wethouder Financiën	Financiën	Nee
7.	Opvolgers Essent				
8.	Enexis	NV	AvA: Wethouder Financiën (gering aandeel)	Financiën	Nee
9.	Attero				
10.	Vitens	NV	Commissie van aandeelhouders: Wethouder Financiën (gering aandeel)	Financiën	Nee
11.	Wadinko	NV	AvA: Wethouder Economische Zaken	Economische Zaken	Nee
12.	ROVA	NV	AvA: Wethouder Financiën	Milieu	Ja
13.	Zuiderzeehaven	CV + BV	AvA: Wethouder Financiën	Economische Zaken	Nee
14.	Dataland	Vereniging	Ambtelijk	Directie	Nee
15.	Dimpact	Vereniging	RvC: Gemeentesecretaris ALV: Wethouder Bedrijfsvoering	Directie	Nee

16.	Shared Service Centre				
17.	Port of Zwolle				
18.	GBLT				
19.	GR Archeologie				
20.	BVO Jeugd				
21.	GR Regionale Uitvoeringsdienst				

12 Literatuur

- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht. Ministerie van Financiën (Den Haag 2013).
- R. de Greef, R. Stolk, Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. (Den Haag 2015).
- R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra, F.H.K. Theissen, Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving.
- Kadernota's van diverse gemeenten: voor deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van een aantal kadernota's, met name van de gemeenten Dalfsen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Rotterdam, Den Haag.
- De Nederlandse Corporate Governance Code.
- C. van Oene, Toezichtarrangementen verbonden partijen Gemeente Deventer. Afstudeerrapport Hogeschool Windesheim (Zwolle 2014).
- Publiek Verantwoorden. Handreikingen voor openheid in goed bestuur. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Februari 2008).
- Regionale notitie Grip op de verbonden partijen. Bedoeld voor: gemeenten Heerde, Zwartewaterland, Kampen, Dronten, Raalte, Dalfsen, Olst-Wijhe, Steenwijkerland, Staphorst, Urk, Deventer, Hattem, Ommen-Harenberg, Zwolle & de verbonden partijen Veiligheidsregio IJsselland en GGD IJsselland, (2015).
- Remote control. Onderzoek naar Verbonden Partijen Rekenkamercommissie Gemeente Zwolle. April 2013.
- Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (December 2015).

13 Colofon

Deze Handreiking Verbonden Partijen is gebaseerd op de handreiking van de gemeenten in de regio IJsselland en de regio Zwolle en de verbonden partijen GGD IJsselland en Veiligheidsregio IJsselland.

© Gemeente Zwolle 2016