

**Kadernota
Verbonden Partijen
gemeente
Nijmegen**



Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	3
1.1 KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN	3
1.2 LEESWIJZER	4
2. BELEIDSMATIGE AFWEGINGEN BIJ HET OPRICHTEN VAN EN DEELNAME AAN EEN VERBONDEN PARTIJ	6
2.1 INLEIDING	6
2.2 BESLISKADER EN AFWEGINGEN	6
2.3. BESLUITVORMING	16
3. STURING EN CONTROL OP VERBONDEN PARTIJEN	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 INFORMATIEVOORZIENING VAN HET COLLEGE AAN DE RAAD	22
3.3 INFORMATIEVOORZIENING DOOR DE VERBONDEN PARTIJ	26
3.4 INFORMATIEVOORZIENING AD HOC	27
3.5 RISICOMANAGEMENT.....	28
4. BEËINDIGING VAN DE DEELNAME AAN, OPHEFFING VAN OF VERVREEMDING VAN EEN VERBONDEN PARTIJ	29

1. Inleiding

1.1 Kadernota Verbonden Partijen

Een aantal publieke taken voeren wij uit via verbonden partijen. Dit zijn partijen die gemeentelijke taken in opdracht van de gemeente uitvoeren. Deelname aan verbonden partijen levert ons als gemeente voordelen op maar tegelijkertijd lopen wij ook financiële en bestuurlijke risico's. Vanuit dit perspectief is het van belang om inzicht te hebben en te houden op de te realiseren doelen binnen de gestelde kaders. Daartoe is in 2008 een kadernota Verbonden Partijen vastgesteld. In 2019 is deze nota voor de tweede keer geactualiseerd.

Doel

Doel van de kadernota is: algemeen door de raad vastgesteld beleid ten behoeve van sturing en control op verbonden partijen¹.

Definitie

Wij spreken van een verbonden partij als het gaat om een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een *bestuurlijk* en een *financieel* belang heeft².

Van een *financieel belang* is sprake als:

- een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat;
- de gemeente voor bedragen aansprakelijk kan worden gesteld indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

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

Van een *bestuurlijk belang* is sprake als de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Dit betekent concreet dat er sprake is van een *bestuurlijk belang* als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht - de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen - is er strikt genomen géén sprake van een verbonden partij. Gemeenten maken vaak van een dergelijk recht gebruik om ervoor te zorgen dat er kwalitatief goede bestuurders in het bestuur van de partij terechtkomen. Ook de stichting waarin de wethouder cultuur op persoonlijke titel als bestuurder plaatsneemt - en dus niet de gemeente vertegenwoordigt - is geen verbonden partij.

¹ Bron: Raadsvoorstel 'Verbetering Sturing en Control Verbonden Partijen', vastgesteld op 4 juni 2008.

² Deze definitie is ontleend aan de handreiking 'De raad en de paragrafen - deel Verbonden Partijen', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met bovenstaande definitie sluiten wij aan bij de definitie zoals deze in het Besluit Begroting en Verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is opgenomen. Op de website pcportal.nijmegen.nl is per verbonden partij die de gemeente Nijmegen heeft informatie opgenomen. Voor actuele informatie verwijzen wij naar de paragraaf verbonden partijen in de Stadsbegroting en -rekening. Nadrukkelijk maken wij onderscheid tussen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen) en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (private rechtspersonen).³ Voor gemeenschappelijke regelingen is de Wet gemeenschappelijke regelingen een belangrijk juridisch kader, waarin bevoegdheden van uw raad en ons college zijn beschreven. Voor de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is dat juridisch kader de Gemeentewet. Dit onderscheid is met name van belang, omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen in tegenstelling tot de Gemeentewet niet is gedualiseerd. Waar dit onderscheid van belang is, lichten wij dit toe in deze kadernota.

Uitwerking

Wij gaan in deze nota in op de kaders die gelden voor de verbonden partijen van de gemeente Nijmegen.

1.2 Leeswijzer

De beleidskaders die wij hebben geformuleerd, zijn in de tekst gemarkeerd door een omlijning. Waar dit van toepassing is, wordt verwezen naar de bron van het desbetreffende beleidskader.

In hoofdstuk 2 worden de beleidsmatige afwegingen en bijbehorende kaders besproken met betrekking tot het aangaan van een verbonden partij. Aan de hand van een besliskader worden stap voor stap de afwegingen beschreven bij het uitvoeren van een publieke taak en op welke bijdrage het instrument 'verbonden partij' daaraan kan leveren. De verschillende juridische hoofdvormen van verbonden partijen worden daarbij behandeld. Aan het eind van het hoofdstuk wordt ingegaan op het besluitvormingstraject dat gevolgd moet worden bij het daadwerkelijk aangaan van een verbonden partij.

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op sturing en control op verbonden partijen. Als een verbonden partij eenmaal is opgericht, is het zaak dat uw raad en ons college zicht houden op de te realiseren doelen binnen de gestelde kaders. Uw raad en ons college moeten zich een beeld kunnen vormen of verbonden partijen geen onverantwoorde risico's nemen. De beleidskaders in hoofdstuk 3 zijn toegespitst op de informatievoorziening.

³ Wij merken op, dat de PubliekPrivate Samenwerking een bijzondere vorm van privaatrechtelijke samenwerking is. In paragraaf 2.2. treft u een nadere toelichting op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking aan.

Tot slot worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste veranderingen c.q. ontwikkelingen aangegeven, die aanleiding kunnen geven tot heroverweging van de relatie met een verbonden partij. Tevens worden de van toepassing zijnde beleidskaders beschreven voor het beëindigen van deelname in, opheffing of vervreemding van de verbonden partij.

2. Beleidsmatige afwegingen bij het oprichten van en deelname aan een verbonden partij

2.1 Inleiding

Bij het deelnemen aan een verbonden partij staat de vraag centraal of dit de meest geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren: is er sprake van een publiek belang? Dit moet men niet verwarren met de begrippen 'bestuurlijk belang' en 'financieel belang', waarvan sprake is als een gemeente deelneemt aan een verbonden partij. Of en in hoeverre van de constructie gebruik gemaakt dient te worden is een keuze die afhangt van onze bestuurlijke afwegingen. Om deze afweging vorm te geven, is in dit hoofdstuk een besliskader beschreven. Bij iedere volgende stap in het model staat de gemeente voor de keuze voor een samenwerkingsvorm die verder van de gemeente af komt te staan. Hoe verder de stap in het model, hoe meer er geregeld moet worden met betrekking tot de volgende aspecten:

- de mate van waarborging van de democratische legitimatie, van de controle en van de beïnvloeding;
- de wijze van sturing;
- de realisatie van gemeentelijke doelstellingen;
- de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- de inzichtelijkheid en beheersbaarheid van de (financiële) risico's.

Deelname aan een verbonden partij vereist per geval een specifieke afweging. Doel van het besliskader is te komen tot een verantwoord besluit over deelname aan een verbonden partij of het juist afzien daarvan.

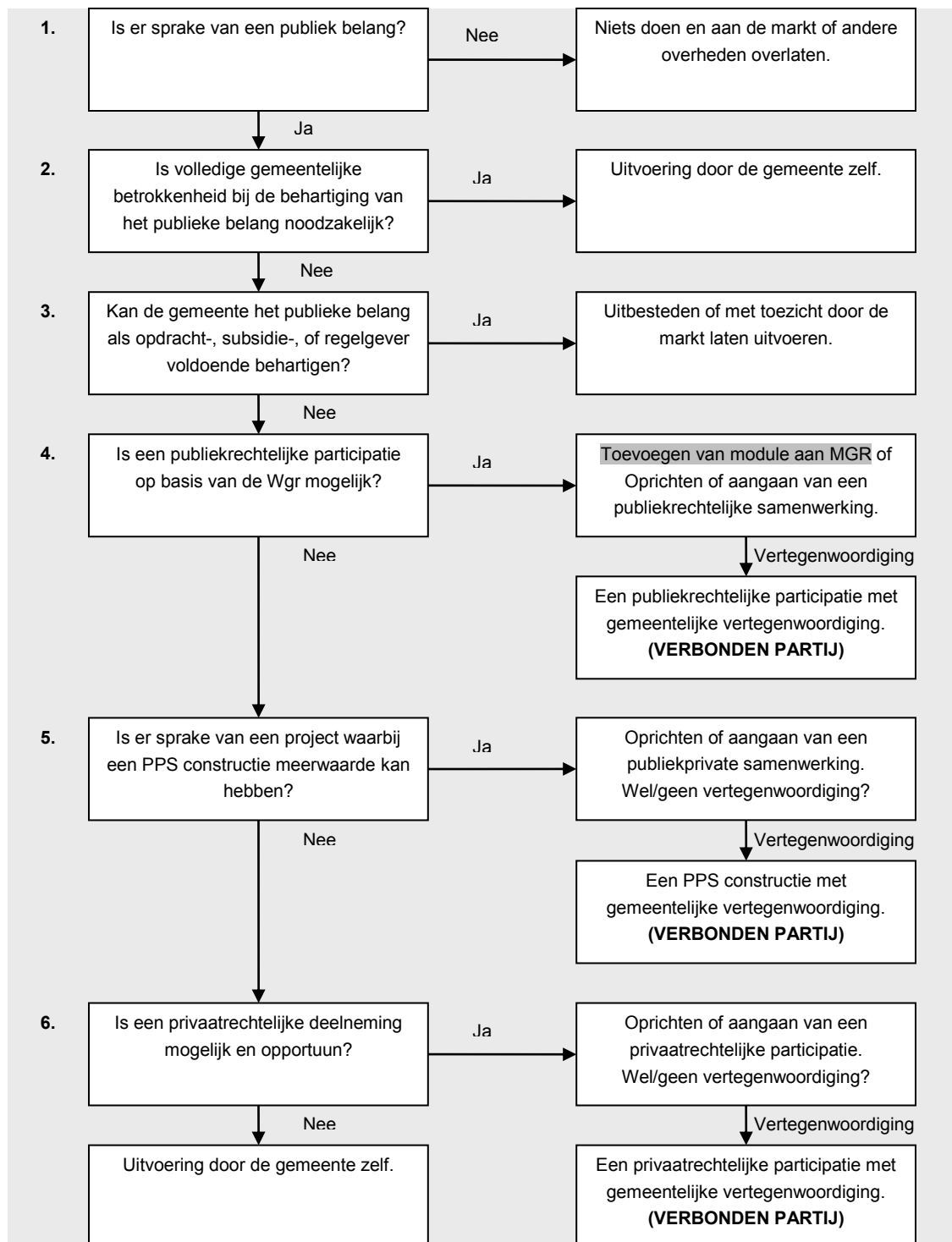
Bij het aangaan van een samenwerking moet volstrekte duidelijkheid bestaan over zaken als werkwijze, zeggenschapsverhoudingen, winst- en risicoverdeling die binnen een dergelijke samenwerking worden afgesproken. Wij hebben dit in paragraaf 2.3. nader uitgewerkt.

2.2 Besliskader en afwegingen

In deze paragraaf lichten wij het schema in de volgorde van de gepresenteerde stappen toe.

Stap 1: Publiek belang

Uitgangspunt is dat wij alleen deelnemen in een verbonden partij indien daarmee een publiek belang is gediend. De vraag wat er onder publiek belang wordt verstaan, is niet in het algemeen te beantwoorden. Er is geen eenduidige definitie van het begrip 'publiek belang'. Het begrip is bovendien voortdurend aan veranderende inzichten over rol en taak van de overheid onderhevig. In het rapport 'Het borgen van publiek belang' geeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan dat het antwoord op deze vraag primair van politiek/ideologische aard is en daarom door de gemeente zelf moet worden gegeven.



Het rapport van de WRR uit 2000 is nog steeds actueel en richtinggevend.

De WRR onderscheidt maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als de behartiging daarvan voor de samenleving als geheel gewenst is. De behartiging van maatschappelijke belangen kan zowel door de gemeente als door een private rechtspersoon plaatsvinden. Niet altijd is de betrokkenheid van de overheid een vereiste. De markt kan ook een maatschappelijk belang behartigen, zoals openbaar vervoer. Wanneer de betrokkenheid van de overheid vereist is, is er volgens de WRR sprake van een publiek belang.

Wanneer wij als gemeentebestuur van oordeel zijn dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, zullen we niet in een verbonden partij participeren, maar de uitvoering van het belang aan de markt of andere overheden overlaten.

Als wij wel een rol hebben, volgt stap 2.

Stap 2: Gemeentelijke betrokkenheid

Voor volledige gemeentelijke betrokkenheid kunnen verschillende redenen zijn. Wij noemen een aantal voorbeelden:

- Een wettelijke verplichting om een taak intern door de gemeente uit te voeren;
- Het uitvoeren van een bepaalde taak is van strategisch belang voor de gemeente;
- Door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden van de taak niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten.

Als bij de behartiging van het publieke belang volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, zal de activiteit binnen de gemeente worden ondergebracht en door de gemeente zelf worden uitgevoerd.

Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

Stap 3: De gemeente als opdracht-, subsidie- of regelgever

Uitgangspunt is dat de publieke taak bij voorkeur door onszelf in onze hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd wordt. Dat hoeft niet te betekenen dat alles intern wordt uitgevoerd. Daarbij bestaan drie opties:

- Uitvoering in te kopen bij externe uitvoerders op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten. Bijvoorbeeld: goederen, bouwprojecten of diensten. In deze gevallen fungeert de gemeente als opdrachtgever;
- Uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden. Bijvoorbeeld: bijdragen aan sport, kunst en cultuur;
- De inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente als regelgever door middel van voorschriften betreffende de uitvoering van een publieke taak en de handhaving van deze voorschriften door middel van toezicht (bijvoorbeeld: kinderopvang).

Indien volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang niet noodzakelijk is en de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende kan behartigen, dan kan de taak worden uitbesteed of met toezicht door de markt worden uitgevoerd.

Als de gemeente het publieke belang als opdracht-, subsidie-, of regelgever niet voldoende kan behartigen volgt stap 4.

Stap 4 tot en met Stap 6: algemene overwegingen voorafgaand aan vormen van samenwerking

Bij de afwegingen die bij de vorige stappen zijn gemaakt, is nog geen keuze gemaakt voor een vorm van deelname in een verbonden partij. Voordat wij daar nader op ingaan bij stap 4, merken wij het volgende op.

De keuze voor een publiekrechtelijke dan wel een privaatrechtelijke samenwerkingsvariant is niet vrij. Belangrijk uitgangspunt bij deze keuze is de mogelijkheid om overheidsinvloed uit te oefenen en invulling te geven aan democratische controle teneinde publieke belangen te borgen. Bovendien geeft wet- en regelgeving aan, dat de overheid bij zijn taakvervulling alleen gebruik mag maken van de privaatrechtelijke weg als dat geen onaanvaardbare doorkruising is van de publiekrechtelijke weg. Soms zal die doorkruising gemakkelijk zijn vast te stellen, zeker als de wet met zoveel woorden aangeeft welke publiekrechtelijke instrumenten de overheid dient in te zetten. Soms is het veel moeilijker vast te stellen of de wet een keuze aan de overheid heeft gelaten.

Publiekrechtelijke samenwerking kan ook nadelen met zich meebrengen. Ten opzichte van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zal veelal sprake zijn van langere besluitvormingstrajecten. Tevens kan de invloed bij de samenwerking met bijvoorbeeld meerdere andere gemeenten beperkt zijn. Daarom is het van belang dat we een integrale afweging maken op de punten zoals gepresenteerd in het nu volgende kader.

Wij hebben de voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking. Daaraan verbinden wij de voorwaarde, dat:

- de samenwerkingsvorm een extra bijdrage levert aan het publieke belang;
- democratische legitimiteit goed gewaarborgd is;
- voldoende invloed en/of sturing op de samenwerkingsvorm kan worden uitgeoefend;
- controle adequaat kan worden ingevuld.

Wij lichten dit nader toe onder stap 4.

Belangrijk is voorts de wijze waarop de rolverdeling vorm en inhoud wordt gegeven. In de volgende stappen 4 tot en met 6 geven we de algemene kaders aan die wij van belang achten bij de bestuurlijke rolverdeling. Ten aanzien van de ambtelijke rolverdeling geldt het volgende, algemene principe.⁴ Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency hebben wij

⁴ De nu volgende tekst is ontleend aan de notitie 'Rolverdeling Verbonden Partijen', gemeente Nijmegen, 29 januari 2008. Deze notitie is begin 2008 ter informatie aan uw raad verstrekt. De geciteerde tekst geeft in zeer algemene bewoordingen de taakverdeling tussen de beleidsafdelingen en de afdeling Financiën weer. De verdeling van taken is uitgewerkt in een uitgebreide checklist.

besloten bij elke verbonden partij een functionaris aan te wijzen bij de desbetreffende beleidsafdeling die ambtelijk verantwoordelijk is voor de verbonden partij (ondersteuning gemeentelijke vertegenwoordiger, bewaken informatievoorziening, advisering ten aanzien van inhoudelijke activiteiten van de verbonden partij, monitoring uitvoering gemeentelijke taak in relatie tot de door de raad gestelde kaders enz.). Vanuit de integrale verantwoordelijkheid voor het specifieke beleidsterrein zal de ambtelijk functionaris ook toe moeten zien op de risico's die de gemeente door deelname aan de verbonden partij loopt. De algemene ondersteuning van die rol - de rol van de bestuurder/eigenaar - hebben wij centraal geregeld, bij de afdeling Financiën. Deze afdeling neemt niet de inhoudelijke rol over van de beleidsafdeling/programma. De afdeling Financiën toetst de beleidsvoornemens, afkomstig van programma's en/of beleidsdirecties op het terrein van verbonden partijen, aan financiële en juridische kaders (toetsende rol), denkt vanuit deze positie in voortrajecten mee (adviserende rol) en beziet of het belang van de bestuurder/eigenaar in voldoende mate is gewaarborgd. Voor een toets op de juridische kaders wordt in voorkomende gevallen de afdeling Juridische zaken ingeschakeld. Daar waar de beleidswens voor de stad strijdig is met het belang van de aandeelhouder worden beide belangen ter afweging aan ons college voorgelegd.

Tot slot van deze inleiding vragen wij uw aandacht voor de rolverdeling tussen raad en college als het gaat om bestuurlijke vertegenwoordiging. De wettelijke bevoegdheid tot het nemen van een besluit tot deelname in een verbonden partij is voor private rechtspersonen geregeld in de gemeentewet en voor gemeenschappelijke regelingen in de wet gemeenschappelijke regelingen. Wij lichten dit verderop in paragraaf 2.3. nader toe. Het door verbonden partijen uit te voeren beleid maakt onderdeel uit van het door uw raad vastgestelde beleid. Op dit punt heeft de raad vanzelfsprekend de kaderstellende en controlerende bevoegdheid. Vanuit die optiek is het ons beleid, dat raadsleden de gemeente niet vertegenwoordigen in het Algemeen of Dagelijks Bestuur van een gemeenschappelijke regeling of daarmee vergelijkbare organen bij private partijen.

Het college is er om te besturen, de gemeenteraad stelt de kaders en controleert het college. De raad besluit conform de Wet op de gemeenschappelijke regelingen op voorstel van het college tot het invulling geven aan bestuursfuncties betreffende gemeenschappelijke regelingen. Bij private rechtspersonen is het college conform de Gemeentewet zelfstandig bevoegd tot het invullen van bestuursfuncties. In besturen van verbonden partijen is in beginsel uitsluitend een taak weggelegd voor het college.

Raadsleden vervullen hun kaderstellende en controlerende rol vanuit de raad en niet vanuit het bestuur – Raad van Commissarissen (RvC) of daarmee vergelijkbaar orgaan - van een verzelfstandigd orgaan.⁵

⁵ Bron: Rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 26.

Ten aanzien van de bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden Euregio Rijn en Waal maken wij een uitzondering. In het verleden heeft uw raad op basis van de bestuursstructuur van dit orgaan ervoor gekozen, raadsleden van de gemeente Nijmegen zitting te laten nemen in het Algemeen Bestuur van deze partijen.

Stap 4: Publiekrechtelijke deelneming (Wgr)

Voorafgaand aan de keuze voor publiekrechtelijke deelneming is bij stap 1 tot en met 3 bepaald, dat er sprake is van een publiek belang (stap 1) waarbij gemeentelijke betrokkenheid voor behartiging van het publieke belang niet noodzakelijk is (stap 2) en dit publieke belang niet voldoende door opdracht-, subsidie- of regelgeving kan worden behartigd (stap 3). Zoals gezegd heeft het bij de keuze voor een vorm van samenwerking onze voorkeur het publieke belang via het publiekrecht te behartigen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt dit mogelijk voor samenwerking tussen gemeenten, maar ook voor samenwerking tussen provincies, waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Daarnaast biedt de Wgr een aantal waarborgen met betrekking tot verantwoording en politieke controle, die de privaatrechtelijke varianten (deze komen bij stap 5 en 6 aan de orde) niet vanzelfsprekend in zich dragen.

Als besloten wordt tot het samenwerken in een gemeenschappelijke regeling (binnen het Rijk van Nijmegen) zal eerst beoordeeld worden of dit mogelijk en opportuun is binnen de bestaande Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR). Deze regeling is getroffen om een flexibele vorm van samenwerken tussen de regiogemeenten mogelijk te maken en het vormen van steeds weer nieuwe gemeenschappelijke regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Ook bij de MGR blijft de raad verantwoordelijk voor de beleidskaders. Steeds als er een nieuwe module wordt toegevoegd wordt aan de raad voorgelegd:

- wat de toegevoegde waarde van regionale samenwerking is;
- welke taken worden geregionaliseerd;
- hoe de aansturing van de organisatie plaatsvindt;
- welke sturingsruimte de gemeente overhoudt.

De raad heeft de mogelijkheid om kader te stellen voor de uitvoering in Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Het college stelt deze DVO's vast en vervult daarmee de rol van opdrachtgever aan de MGR. Daarnaast vervullen collegeleden een vertegenwoordigde rol in het Algemeen Bestuur (AB) .

Als besloten wordt tot het samenwerken in een gemeenschappelijke regeling zal eerst beoordeeld worden of dit mogelijk en opportuun is binnen de bestaande Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR)

Ten aanzien van de bestuurlijke vertegenwoordiging adviseert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar handreiking voor verbonden partijen, de rollen van bestuurder/eigenaar en klant/opdrachtgever zoveel mogelijk te scheiden.

Bij gemeenschappelijke regelingen is dit echter niet goed mogelijk. De functiescheiding zou kunnen worden aangebracht door de portefeuillehouder plaats te laten nemen in het Algemeen Bestuur (AB) en de wethouder financiën plaats te laten nemen in het Dagelijks Bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling, of omgekeerd. Dit is echter niet toegestaan, omdat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling monistisch is: het is wettelijk bepaald dat de leden van het DB óók lid zijn van het AB. Daarnaast gelden nog de volgende algemene bepalingen:

1. Het dagelijkse bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het AB aan te wijzen;
2. De leden van het DB mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente;
3. De voorzitter van het AB is tevens voorzitter van het DB.

Bij de deelname in het AB van een gemeenschappelijke regeling is primair het uitgangspunt, dat het belang van de gemeente Nijmegen wordt behartigd. Daarom is de portefeuillehouder degene die als eerste de gemeente Nijmegen in het AB dient te vertegenwoordigen. Indien er meerdere zetels in het AB van een gemeenschappelijke regeling te vergeven zijn, heeft het onze voorkeur de wethouder financiën deze zetel te laten bekleden.

Bij de bestuurlijke vertegenwoordiging in Gemeenschappelijke Regelingen zal primair de wethouder die de betreffende Gemeenschappelijke Regeling in portefeuille heeft als vertegenwoordiger in Algemeen en Dagelijks Bestuur optreden. Indien meerdere zetels in het Algemeen Bestuur te vergeven zijn, heeft het de voorkeur de wethouder financiën een van die zetels te laten bekleden.

Zeggenschap in de gemeenschappelijke regeling dient evenredig, evenals eventuele winst, verlies en risico's te worden verdeeld over de deelnemende partners.

Voor de volledigheid merken wij op, dat uw raad bij wijze van uitzondering kan besluiten in het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling ook raadsleden als vertegenwoordiger van de gemeente Nijmegen deel te laten nemen.

Als een publiekrechtelijke participatie niet mogelijk is dan volgt stap 5.

Stap 5: PubliekPrivate Samenwerking (PPS)

Deelname aan een PPS is deelname aan een vorm van privaatrechtelijke samenwerking. Een PPS constructie kan in velerlei juridische entiteiten vorm krijgen. Afhankelijk hiervan is een PPS constructie strikt genomen al dan niet een verbonden partij (zie definitie verbonden partij). De constructie is een verbonden partij zodra er sprake is van een afzonderlijke,

zelfstandige rechtspersoon bij welke de gemeente een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt en de gemeente een financieel belang heeft.

Ten aanzien van PPS geldt – vanwege het gedeeltelijk private karakter - in algemene zin de regel ‘nee tenzij’: uitgaande van een publiek belang moet de gemeentelijke betrokkenheid gewenst zijn. Bijzondere redenen om deel te nemen aan PPS kunnen liggen op het vlak van delen of verleggen van risico's, meerwaarde, slagvaardigheid, efficiëntiewinst (betere benutting van inzet en kwaliteit van marktpartijen) en effectiviteit (specifieke expertise, bijvoorbeeld wanneer de activiteiten marktgeoriënteerd zijn en in een meer marktgeoriënteerde setting moeten worden uitgevoerd).

Op dit moment heeft de gemeente Nijmegen alleen PPS-constructies voor de uitvoering van het Grondbeleid⁶. Voorafgaand aan dergelijke samenwerkingsverbanden moet eerst helder zijn wat de inhoud van het gemeentelijk project is en welk risico ontstaat bij de uitvoering ervan door de gemeente zelf. Elementen die daarbij in de planexploitatie aan de orde komen zijn o.a.:

- het investeringsvolume: daarbij moet men denken aan de kosten van verwervingen en het bouw- en woonrijpmaken;
- het te realiseren programma wonen en werken en infrastructuur, de doorlooptijd van de planexploitatie;
- de aangetroffen eigendomssituatie, de bodemgesteldheid en de archeologische situatie;
- de omvang van het afzetvolume van de te bouwen opstallen, maatschappelijke risico's en de planologische risico's;

Aan de hand van deze gegevens wordt het risicoprofiel voor het plan vastgesteld en wordt gekeken of de gemeente het plan autonoom verder kan ontwikkelen.

Uitgaande van een actief grondbeleid, dat het vastgestelde gemeentelijke uitgangspunt is in de Kadernota Grondbeleid, is het autonoom ontwikkelen van het plan de eerste optie.

Vervolgens wordt beoordeeld of en hoe een samenwerking met marktpartijen het risico kan verlagen door een grotere slagvaardigheid, efficiëntie en effectiviteit en of samenwerking de realisatie van het plan op een commerciële vastgoedmarkt beter uitvoerbaar maakt.

Soms kan het feit dat private belangen in een gebied erg versnipperd zijn - waardoor ieder voor zich de problematiek van een gebied niet zelf kan aanpakken - de aanleiding vormen om een samenwerking te initiëren. Herstructurering van winkels en andere economische functies kunnen ook een dergelijke aanleiding zijn. Het opzetten van een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij voor een dergelijk project kan daarbij wellicht helpen.

Als de meerwaarde van de samenwerkingsoptie aantoonbaar minder risico oplevert, goedkoper in uitvoering is of kwalitatief tot een beter plan zal leiden, wordt eerst een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin de grondslagen van de juridische entiteit wordt vastgelegd. Het op te richten bedrijf is een middel om tot een praktische uitvoering

van het project te komen. De verbonden partij wordt opgeheven als de beleidsdoelstelling en daarmee het project is gerealiseerd.⁷

Indien er sprake is van een project waarbij een PPS-constructie mogelijk is én aantoonbare meerwaarde biedt, dient vervolgens de afweging te worden gemaakt in hoeverre wij vinden dat wij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten nemen. Indien dit laatste het geval is en een gezamenlijke rechtspersoon wordt opgezet, stellen we een gemeentelijke vertegenwoordiger aan en wordt de PPS-constructie een verbonden partij. Er is immers sprake van een bestuurlijk én een financieel belang.

Hetgeen wij over de bestuurlijke vertegenwoordiging in relatie tot belangenverstrengeling hebben gezegd bij bestuurlijke deelname, geldt vice versa ook voor bestuurlijke vertegenwoordiging in een PPS.

Om belangenverstrengeling tussen de rol van bestuurder/eigenaar en klant/opdrachtgever zoveel mogelijk te voorkomen, moet evenals bij andere private samenwerkingsvormen zoveel mogelijk worden voorkomen dat collegeleden deel uitmaken van raden van bestuur, raden van commissarissen of vergelijkbare bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van het bedrijf.

Voor deelnemingen die in het kader van het Grondbeleid zijn opgericht, geldt ten aanzien van directie/bestuur van de onderneming nog het volgende.

De aandeelhouders benoemen de statutaire directeur(en) waarbij er minimaal een door de gemeente wordt aangewezen. Deze afspraken worden in statuten vastgelegd, ook ten aanzien van bevoegdheden, benoeming etc. De door de gemeente aangewezen directeur kan wel ambtenaar zijn maar moet voor de zuiverheid geen overlappende verantwoordelijkheden hebben binnen de gemeentelijke organisatie. Hiermee wordt duidelijkheid in verhoudingen geschapen en wordt de scheiding tussen private vertegenwoordiging en de beleidsmatige en toetsende rol van de gemeentelijke overheid beter ingevuld zonder dat de directe sturende gemeentelijke invloed daarbij verloren gaat.⁸

Een PPS-constructie heeft binnen de gemeentelijke context altijd een tijdelijk en projectmatig karakter. Als er sprake is van een publieke taak en er is geen sprake van een project dan volgt afweging

Stap 6: Privaatrechtelijke deelneming

Zoals al eerder aangegeven verdient het de voorkeur dat publiek belang wordt behartigd langs de publiekrechtelijke weg. Indien er echter zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en/of financiële verantwoordelijkheid voor een publieke taak geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie, dan volgt de oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Zwaarwegende argumenten zijn meerwaarde, slagvaardigheid, efficiëntiewinst en effectiviteit⁹. Ook kan een argument zijn, dat de gemeente de wens heeft een specifieke private partij te betrekken bij het realiseren van doelen. Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan onder andere samenhangen met het te bereiken doel.

De gemeente dient zich terughoudend op te stellen ten aanzien van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Deze terughoudendheid kan worden geduid als 'nee tenzij'. Er moet sprake zijn van bijzondere redenen die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. Deze bijzondere redenen kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van meerwaarde, slagvaardigheid, effectiviteit, efficiëntie of de wens een specifieke partij te betrekken bij het realiseren van doelen.

Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is dan dient er een afweging plaats te vinden ten aanzien van de mate van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Indien dit is vastgesteld, stellen wij een gemeentelijke vertegenwoordiger aan en wordt de gemeente deelnemer aan de verbonden partij. Er is immers sprake van een bestuurlijk én een financieel belang.

Als een privaatrechtelijke participatie niet mogelijk en opportuun is dan dient de gemeente te besluiten om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen of te houden en intern uit te voeren.

Bij verbonden partijen die de vorm hebben van een private rechtspersoon vermijden wij dat een collegelid als gemeentelijk vertegenwoordiger zitting heeft in de raad van bestuur en de raad van commissarissen of daarmee vergelijkbare organen.

Tevens zijn wij van mening, dat binnen het college de aandeelhouderrol moet worden ingevuld door de wethouder financiën. Vanuit deze rol zien we er op toe, dat een gezonde bedrijfsvoering en continuïteit van de verbonden partij is gewaarborgd. Op deze wijze vindt binnen het college functiescheiding plaats: de wethouder met de beleidsinhoudelijke portefeuille kan zich volledig richten op de opdrachtgeverrol, de wethouder financiën kan zich

⁹ Dit zijn de zelfde afwegingen die ook bij deelname aan een PPS-constructie worden gemaakt (zie stap 5). Als deze afwegingen bij stap 5 ertoe leiden, dat een PPS-constructie niet opportuun is, zijn dezelfde afwegingen relevant bij de keuze voor een privaatrechtelijke participatie.

volledig richten op de aandeelhouderrol. Overigens merken wij op dat binnen ons college nooit sprake kan zijn van een strikte functiescheiding omdat wij functioneren op basis van collegiaal bestuur.

Bij verbonden partijen die de vorm hebben van een private rechtspersoon zal primair de wethouder financiën de gemeentelijke belangen en ambities vertegenwoordigen als aandeelhouder.¹⁰

Indien ons college zwaarwegende argumenten heeft, kan van deze beleidslijn worden afgeweken. Daartoe zal een gemotiveerd verzoek bij uw raad worden ingediend. Wij merken op, dat bij een deel van de huidige private rechtspersonen, de PPS-bedrijven in het kader van het grondbeleid, de portefeuillehouder de gemeente Nijmegen vertegenwoordigt als aandeelhouder. Bij de aansturing van deze verbonden partijen ontbreekt een specifieke opdrachtgeverrol en heeft de aandeelhouderrol een zwaar inhoudelijk accent.

Ten aanzien van de bezetting van functies in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en Raad van Commissarissen (RvC) hanteren we aanvullend de volgende kaders.

Op het niveau van de Raad van Commissarissen worden externe deskundigen benoemd door de (gezamenlijke) aandeelhouder(s). Deze externe deskundigen mogen niet de aandeelhouderrol vertegenwoordigen. Er moet een personele scheiding zijn tussen AvA en RvC. De onafhankelijke status van de commissarissen dient te zijn geborgd¹¹

Ten aanzien van de bestuurlijke vertegenwoordiging door raadsleden bij private partijen geldt hetzelfde uitgangspunt als bij gemeenschappelijke regelingen (zie toelichting bij stap 4): raadsleden vervullen hun kaderstellende en controlerende rol vanuit de raad en niet vanuit het bestuur - RvC of daarmee vergelijkbaar orgaan - van een verbonden partij.

2.3. Besluitvorming

Het besluit tot deelname in een private rechtspersoon wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling besluit de raad over deelname. Het ligt daarbij voor de hand een gefaseerde aanpak te hanteren voor het proces om te komen tot samenwerking met andere partijen.

Mede op basis van dit specifieke kader alsmede wettelijke eisen stellen wij in het algemeen de volgende aanpak voor.

¹⁰ De bestuurlijke vertegenwoordiging in private rechtspersonen spitsen wij in deze kadernota toe op BV's en NV's. Dit zijn de meest voorkomende rechtsvormen als het gaat om private rechtspersonen waarin de gemeente Nijmegen op dit moment deelneemt.

¹¹ Bron: Bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 6.

Het besliskader¹² wordt als leidraad gehanteerd bij de overwegingen, deel te nemen in een verbonden partij. In volgorde van de stappen in het besliskader worden de afwegingen toegelicht.

Bij het aangaan van een verbonden partijen in de vorm van private rechtspersonen vormt dit de onderlegger van de intentieovereenkomst die het college aan de raad voorlegt. Nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen, werkt het college de plannen verder uit. Het besluit van het college behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (Gemeentewet, art. 160 lid 2 en 3).

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling dient ook een besluit door de raad te worden genomen (Wet gemeenschappelijke regelingen)¹³.

Ten aanzien van het aangaan van deelnemingen door de Verbonden Partij zelf hanteren wij het volgende kader.

Wij staan verbonden partijen niet toe, zelfstandig verbonden partijen op te richten dan wel deelnemingen aan te gaan. Voorstellen voor het oprichten van verbonden partijen en het aangaan van deelnemingen worden ter goedkeuring voorgelegd aan ons college. Indien een dergelijk voorstel ingrijpende gevolgen heeft of kan hebben voor de gemeente, licht het college de raad voorafgaand aan de besluitvorming daarover in.

Indien de situatie zich voordoet dat door statutaire regelingen of andere oorzaken de verbonden partij bevoegd is zelfstandig verbonden partijen op te richten dan wel deelnemingen aan te gaan, informeert het college de raad hierover bij begroting, tussentijdse rapportages of jaarrekening. Indien er sprake is of kan zijn van ingrijpende gevolgen, informeert het college terstond de raad.

Het college zorgt voor het opstellen van een ondernemingsplan.

Het ondernemingsplan omvat ten minste de volgende onderdelen:

- doel en werkterrein
- inbreng van activiteiten
- openingsbalans
- kapitaal en vermogen
- meerjarenexploitatieoverzicht

¹² Zie het schema aan het begin van dit hoofdstuk

¹³ De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt, dat de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tesamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen (art. 1). In art. 2 is bepaald, dat colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters niet overgaan tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. Art. 2 is van toepassing als het college een gemeenschappelijke regeling wil treffen als daarin alleen collegebevoegdheden worden neergelegd. Omdat deze wet niet is gedualiseerd, zullen in voorkomende gevallen meestal ook raadsbevoegdheden worden neergelegd in de regeling. Dan is dus artikel 1 van toepassing.

- financiering en garanties, waaronder gespecificeerd de gemeentelijke inbreng
- risico's en de verdeling daarvan over betrokken partijen
- management en personeel
- rechtsvorm en bestuurlijke inrichting van de rechtspersoon
- fiscaliteit

Indien de deelneming het overgaan van gemeentelijk personeel tot gevolg heeft, wordt de beslissing tevens genomen op basis van een sociaal statuut.

In de verdere uitwerking ziet ons college er op toe, dat de belangen van de gemeente zo volledig mogelijk, en bij voorkeur statutair worden verankerd. Hoe een en ander vorm en inhoud kan worden gegeven, is sterk afhankelijk van de rechtsvorm van de verbonden partij. Wij maken daarover met de verbonden partij nadere afspraken, en leggen over dit specifieke kader verantwoording af aan uw raad.

Voor elke verbonden partij wordt een specifiek kader opgesteld door het college. Na de installatie van een nieuw college (vierjaarlijks) worden alle specifieke kaders herzien en opnieuw vastgesteld. Jaarlijks ten tijde van het opstellen van de begroting worden ambtelijk de specifieke kaders gecontroleerd en indien nodig op kleine punten bijgesteld.

Op de website pcportal.nijmegen.nl is deze informatie beschikbaar.

In het specifieke kader worden de volgende onderwerpen opgenomen.¹⁴

1. Algemene informatie

- Algemene beschrijving van de verbonden partij;
- Doel, taken en activiteiten van de verbonden partij.

2. Doelstelling gemeente

- Nut en/of noodzaak van deelname in de verbonden partij;
- Het (publieke) belang van deelname van de gemeente in de verbonden partij.

3. Bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging

- Schematisch overzicht (organogram, waarin opgenomen aandeelhouders, RvC, Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Holdingstructuur met onderliggende BV's en eventuele deelnemingen) met een korte toelichting per onderdeel;
- Beschrijving van de samenstelling van de groep van Aandeelhouders, Raad van Commissarissen, Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en Directie;
- Eventuele afwijkingen in de bestuurlijke vertegenwoordiging ten opzichte van de kadernota met toelichting.

4. Dienstverlening

¹⁴ In de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen gaat het om de vier aspecten van Corporate Governance: sturen (afspraken vooraf over doelen en budgetten), beheersen (informatievoorziening, bijsturingmogelijkheden), verantwoorden (inzicht in doelrealisatie, efficiëntie, rechtmatigheid) en toezicht houden (richt zich op continuïteit, lange termijn perspectief op de kwaliteit van de taakinvulling door de verbonden partij). Het specifieke kader geeft inzicht in de wijze waarop dit per verbonden partij vorm is gegeven.

- Op welke wijze is de dienstverlening door de verbonden partij ingeregeld en vastgelegd?

4. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

- Regels en afspraken over taken, bevoegdheden (o.a. benoeming en ontslag van bestuurders) en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen (AvA, RvC, Algemeen en Dagelijks Bestuur, Directie)¹⁵. Hier wordt ook ingegaan op aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen en de afdekking van eventueel daarmee gepaard gaande risico's (BCA-verzekering);
- Frequentie van beoordeling van het functioneren van betrokken personen die deelnemen in de bestuursorganen van de verbonden partij. Aangegeven wordt wie dat doet en welke onderwerpen als vaste onderdelen in de beoordeling worden betrokken;
- Samenvatting van het reglement van de Raad van Commissarissen, Dagelijks Bestuur en Directiereglement;
- Beschrijving van de instrumenten of sanctiemogelijkheden die uw raad en/of ons college in kan zetten om invloed via bestuurlijke vertegenwoordiging of anderszins te doen gelden.

5. Informatievoorziening

- Hoe is de interne voorbereiding en afstemming ingeregeld? Het gaat dan onder andere om de oplading van de portefeuillehouder met de Nijmeegse inbreng in een bestuursvergadering of aandeelhoudersvergadering.
- Reguliere informatievoorziening, vastgelegd in een Planning & Control kalender waarin opgenomen vaststellingsdata van begrotings- en verantwoordingsstukken, beleidsplannen en eventuele andere stukken. Eventueel worden nadere afspraken over vorm en inhoud van begrotings- en verantwoordingsstukken toegelicht. In ieder geval wordt aangegeven, welke afspraken met de verbonden partij zijn gemaakt op het gebied van risicomanagement en de verantwoording daarover. Ten aanzien van de begrotings- en verantwoordingsstukken moet worden aangegeven, wie het besluit neemt en wat de aard van het besluit is;
- Hoe zorgen wij dat de voor Nijmegen relevante zaken tijdig kenbaar worden gemaakt en worden opgenomen in de begroting van de verbonden partij?
- Afspraken over ad hoc informatievoorziening. Informatieprotocol voor de RvC, Dagelijks Bestuur en Directie, waarin is vastgelegd in welke gevallen buiten de eigenaren of deelnemende partij(en) om informatie-uitwisseling dient plaats te vinden¹⁶. In het protocol wordt ook een actieve informatieplicht opgenomen, om te rapporteren over relevante ontwikkelingen. Bijvoorbeeld: voornemens op het gebied van investeringen, oprichting of vervreemding van deelnemingen, opheffing, risico's;
- Afspraken over afstemming van bestuurlijke vertegenwoordiger van de gemeente Nijmegen in de verbonden partij met raad of raadscommissies.

Nadere toelichting bij het kader:

¹⁵ Zie ook bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 6

¹⁶ Zie ook: rapport Sturen in de Mist, blz. 44 bovenaan

Ad 4, 2^e bolletje: periodiek dient het functioneren van betrokken personen te worden beoordeeld bij die verbonden partijen in welke de gemeente Nijmegen deelneemt en vanuit die hoedanigheid ook zeggenschap heeft over het functioneren van de betrokken personen. De (mede)deelnemer besluit naar aanleiding van deze periodieke heroverweging een benoeming al dan niet voort te zetten. De frequentie van deze heroverweging kan per verbonden partij verschillen en is afhankelijk van de risico's, complexiteit en de financiële en politiek/bestuurlijke belangen.

Ad 4, 3^e bolletje: in deze reglementen worden ten minste de afspraken vastgelegd - voor zover deze niet statutair of op andere wijze zijn geregeld – over:

- de gewenste informatievoorziening van verbonden partij aan de gemeente en vice versa (zie ook het informatieprotocol);
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en de rollen en posities van de RvC, Dagelijks Bestuur en de Directie;
- onderwerpen waarover voorafgaand aan besluitvorming toestemming van de deelnemende partijen vereist is, zoals het zelfstandig oprichten van verbonden partijen of deelnemingen.

Ad 5, 2^e bolletje: beschrijven, hoe de informatievoorziening over bijzondere omstandigheden, ontwikkelingen en risico's buiten de reguliere informatievoorziening om is geregeld. Daarbij onderscheid maken in rol/betrokkenheid van uw raad, ons college(lid), ambtelijke ondersteuning, RvC, algemeen en dagelijks bestuur.

3. Sturing en Control op verbonden partijen

3.1 Inleiding

Deelname aan een verbonden partij brengt voor de gemeente financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Daarom is het belangrijk dat uw raad en ons college zicht houden op de te realiseren doelen binnen de gestelde kaders en een beeld kunnen vormen of de verbonden partij geen onverantwoorde risico's neemt. Door het stellen van kaders schept de gemeente voorwaarden voor het uitvoeren van sturing en control op verbonden partijen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het algemeen publiek belang houdt de gemeente toezicht op het beleid van de verbonden partij¹⁷. In de uitvoering van sturing en control op verbonden partijen hebben uw raad en ons college ieder een specifieke bevoegdheid (zoals ook in hoofdstuk 2 is aangegeven).

Uw raad volgt de ontwikkelingen bij een verbonden partij op basis van de informatie die zij van ons college in het kader van de reguliere P&C-cyclus ontvangt: Stadsbegroting, Voorjaarsnota- en Najaarsnota en Stadsrekening. Buiten deze reguliere informatiemomenten ontvangt uw raad van ons informatie over een verbonden partij als daartoe aanleiding is.

Wij volgen de ontwikkelingen bij een verbonden partij door het beoordelen van de afgesproken begrotings- en verantwoordingsstukken. Wij rapporteren hierover aan uw raad in het kader van de reguliere P&C-cyclus, of wanneer daartoe aanleiding is.

Wij vragen alle gemeenschappelijke regelingen waarin wij participeren om vooruitlopend op hun concept-begroting een kaderbrief op te stellen.

Dit past bij onze wens om tijdig te kunnen bijsturen op de begroting van een verbonden partij. Wij zullen voorstellen om dit bij alle gemeenschappelijke regelingen in de werkwijze op te nemen. Hierbij zijn wij wel afhankelijk van de andere deelnemers in een GR.

Een ander belangrijk instrument om tijdig te reageren op ontwikkelingen bij een verbonden partij is risicomanagement. Wij zorgen ervoor, dat de risico's van een verbonden partij in beeld zijn gebracht binnen het desbetreffende programma en dat passende beheersmaatregelen zijn genomen. Wij geven een actuele stand van de risico's in de Stadsbegroting en -rekening.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Informatievoorziening van het college aan de raad
2. Informatievoorziening door de verbonden partij
3. Informatievoorziening ad hoc
4. Risicomanagement

¹⁷ Zie ook: bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 10

Voor de volledigheid merken wij op, dat de beleidskaders in de volgende paragrafen zijn toegespitst op de informatievoorziening. Door een tijdige, volledige en juiste informatievoorziening kan iedere betrokkene zijn rol zo optimaal mogelijk invullen en afhankelijk van de inhoud van de informatie overgaan tot actie. Wat de vorm en inhoud van deze actie is, is afhankelijk van wettelijke voorschriften en wat bij de oprichting van een verbonden partij specifiek is geregeld. Het specifieke kader (zie hoofdstuk 2) geeft op een snelle manier inzicht in de beïnvloedingsmogelijkheden.

3.2 Informatievoorziening van het college aan de raad

Ons college dient uw raad te voorzien van verantwoordingsinformatie op basis waarvan de raad controleert of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders. Deze informatie kan reden zijn voor voortzetting, bijstelling of beëindiging van bestaande deelnemingen. De gemeente moet daarbij voortdurend beseffen waarom zij deelneemt aan verbonden partijen en wat zij daarmee wil bereiken.

Ons college buigt zich in haar rol van toezichthouder periodiek over de vraag of er bijzondere (politieke) risico's zijn verbonden aan het functioneren van de verbonden partij.¹⁸ Zowel in de begroting, tussenrapportages als jaarrekening wordt aan dit aspect expliciet aandacht besteed.

Stadsbegroting en -rekening

Voor verbonden partijen is wettelijk een aparte paragraaf in de Stadsbegroting en –rekening voorgeschreven. Dit is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording.

Verbonden partijen dienen hun jaarrekening en jaarverslag binnen de wettelijk gestelde termijn aan te leveren. Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijke proces van het opstellen van de jaarstukken (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt in de paragraaf over verbonden partijen uitgegaan van de meest recente informatie.

De paragraaf verbonden partijen in Stadsbegroting en -rekening heeft de volgende opzet

- Inleiding, waarin opgenomen actuele ontwikkelingen.
- Definitie verbonden partijen.
- Visie en beleid ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen, met verwijzing naar de kadernota.
- Per verbonden partij specifieke informatie.

¹⁸ Zie ook: Bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 9

De specifieke informatie in de paragraaf Verbonden partijen bestaat uit een totaaloverzicht waarin per verbonden partij de naam, vestigingsplaats en de financiële kerngegevens worden opgenomen. Daarnaast worden per verbonden partij de belangrijkste actuele risico's en ontwikkelingen weergegeven. In het programma waar de betreffende verbonden partij onder valt, wordt de bijdrage van de verbonden partij aan het realiseren van de programmadoelstellingen beschreven. Voor de overige, meer statische, informatie per verbonden partij verwijzen wij naar de specifieke kaders.

Nadere toelichting bij actuele risico's en ontwikkelingen:

Bij het weergeven van actuele risico's en ontwikkelingen per verbonden partij wordt rekening gehouden met de volgende onderwerpen

Doel Begrotingsjaar

Toelichting moet antwoord geven op de volgende vragen (indien van toepassing):

- Voert de verbonden partij de gemeentelijke taken uit conform de door uw raad gestelde kaders?
- Bereikt zij (gaat zij) de gemeentelijke doelen (bereiken)?
- Wat zijn de wijzigingen/afwijkingen, en wat zijn de oorzaken daarvan?
- Wat zijn de (mogelijke) gevolgen daarvan voor het realiseren van de doelen in de begrotingsprogramma's en in het collegeprogramma?
- Wat zijn de (mogelijke) financiële gevolgen voor de gemeente?
- Wat stelt ons college voor eraan te gaan doen, welke interventies richting verbonden partij zijn wij voornemens te doen?
- Koppeling met paragraaf weerstandsvermogen aangeven.

Ontwikkelingen

Hier dient antwoord te worden gegeven op de volgende vragen (indien van toepassing):

- Zijn er andere zaken die de aandacht van uw raad vragen?
- Zijn er ontwikkelingen die de mate waarin verbonden partij bijdraagt aan de gemeentelijke doelen negatief kunnen beïnvloeden?
- Dreigen er kostenoverschrijdingen plaats te vinden?
- Zijn er ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de risico's die de gemeente loopt met de deelname? Bijvoorbeeld: nieuwe wet- en regelgeving, veranderde marktomstandigheden?
- Zijn er andere punten die de aandacht behoeven, zoals nieuw rijksbeleid, ontwikkelingen die het behalen van de gemeentelijke doelen negatief beïnvloeden, kostenoverschrijdingen, exploitatietekorten, verslechtering/verbetering financiële positie?

Agenda

Hier dient antwoord te worden gegeven op de volgende vragen (indien van toepassing):

- Wat is de stand van zaken ten aanzien van eerdere actiepunten die ons college voor de verbonden partij in eerdere begrotingen en jaarverslagen heeft geformuleerd?
- Zijn er punten (zo ja: noemen) waarop ons college naar aanleiding van het jaarverslag volgend jaar actie wil ondernemen?
- Is van deze verbonden partij het afgelopen begrotingsjaar geen juiste, tijdige, volledige, betrouwbare informatie beschikbaar geweest en welke acties neemt het college in deze?

Beslispunten

Toelichting moet antwoord geven op de volgende vragen (indien van toepassing):

- Op welke punten vragen wij uw raad met deze begroting bij te sturen ten opzichte van eerdere door de raad vastgestelde kaders?

- Op welke punten vragen wij uw raad met deze begroting beslissingen te nemen over doelstellingen van de gemeente die de verbonden partij moet behalen die afwijken van beslissingen die de raad eerder heeft genomen?
- Waar vragen wij uw raad in te stemmen met kosten en/of risico's die afwijken van eerder door uw raad vastgestelde kaders?

Over de verbonden partijen die de gemeente Nijmegen heeft in het kader van het Grondbeleid wordt ook gerapporteerd in de Voortgangsrapportage Grote Projecten. In de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) wordt uw raad rond december/januari geïnformeerd over de bedrijfssituatie van de verschillende deelnemingen die in het kader van de uitvoering van het grondbeleid van belang zijn.

De in deze rapportage opgenomen informatie moet het voor uw raad eenvoudiger maken om de voortgang van de, ook voor de gemeente van groot belang zijnde, projecten te blijven volgen.

In de Voortgangsrapportage Grote Projecten wordt over de bedrijfssituatie van de verschillende deelnemingen die in het kader van de uitvoering van het grondbeleid van belang zijn, verslag gedaan.¹⁹

De risico's en de afdekking daarvan betreffende verbonden partijen waarover gerapporteerd wordt, worden ook opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de Stadsbegroting en -rekening.

Tussenrapportages

Wij stellen twee keer per jaar een tussenrapportage op voor uw raad, namelijk de Zomernota en de nota Slotwijzigingen.

In de Zomernota en de nota Slotwijzigingen worden, voor zover deze er zijn, afwijkingen, ontwikkelingen en risico's gemeld. De centrale vraag die hierbij beantwoord dient te worden, is of er nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de lopende begroting en actuele bestuurlijke besluitvorming zijn, die college en raad behoren te weten:

- zijn er bijzonderheden te melden over het financiële belang, in het bijzonder financiële risico's en beleidsvoornemens?
- zijn er bijzonderheden te melden over het onderdeel ontwikkelingen en vervolgactie?
- zijn er overige ontwikkelingen op het gebied van de verbonden partij die van belang zijn om te melden?

Omdat de Zomernota en de nota Slotwijzigingen vlak na het opstellen van Stadsrekening en -begroting worden uitgebracht, worden er geen aanvullende verantwoordingsaspecten in opgenomen, tenzij de actualiteit daartoe aanleiding geeft.

¹⁹ Bron: Kadernota Grondbeleid, 2009, paragraaf 4.7

3.3 Informatievoorziening door de verbonden partij

Met iedere verbonden partij zijn specifieke afspraken gemaakt over begrotings- en verantwoordingsstukken. Ons college dient er op toe te zien dat de afgesproken informatie tijdig wordt verstrekt.

Het college ziet er op toe dat verbonden partijen hun begrotingen, tussenrapportages en jaarrekening en jaarverslag aanleveren binnen de afgesproken termijnen. Het college ziet er tevens op toe dat wettelijke termijnen niet worden overschreden en dat vorm en inhoud van voormelde stukken conform afspraak zijn.

Begrotingen en jaarstukken

Over de communicatie met uw raad maken we onderscheid tussen de werkwijze ten aanzien van begrotingen en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.

Gemeenschappelijke regelingen

De raad is bevoegd tot indienen van zienswijzen ten aanzien van de ontwerpbegroting en ontwerprekening van gemeenschappelijke regelingen. Het college bereidt deze zienswijze voor.

Overige verbonden partijen

Ten aanzien van de overige verbonden partijen spreken wij het volgende af.

Het college is bevoegd tot, in overeenstemming met de gemeentelijke begroting en het gemeentelijk beleid, goedkeuring te geven aan begrotingen en jaarverslagen van verbonden partijen, niet zijnde gemeenschappelijke regelingen. Dit laat onverlet dat het college aan de raad vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van de bevoegdheden indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente²⁰. In dat laatste geval moet de raad in de gelegenheid worden gesteld, voorafgaand aan besluitvorming door het college wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Toegankelijkheid informatie voor de raad

Om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren moet uw raad ook zelf toegang hebben tot begrotingen en jaarverslagen van verbonden partijen.

Via één centrale locatie moeten de relevante stukken beschikbaar zijn van alle verbonden partijen waar de gemeente Nijmegen aan deelneemt (het gaat hierbij onder meer om statuten, meest actuele begroting en jaarrekening en het specifieke kader per verbonden

²⁰ Artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet

partij). We maken hierbij zoveel mogelijk gebruik van metagegevens en hyperlinks naar de eigen website van de betreffende partij.

Dit algemene kader is vertaald naar het volgende resultaat: voor raadsleden via internet toegankelijke dossiers met relevante vaste gegevens en jaarstukken die openbaar zijn. Het internetadres is pcportal.nijmegen.nl.

3.4 Informatievoorziening ad hoc

In de statuten en reglementen per verbonden partij kunnen nadere afspraken zijn gemaakt over informatie die buiten de reguliere processen aan de gemeente Nijmegen moet worden verstrekt²¹.

In het rapport Sturen in de Mist is het volgende vermeld over de informatievoorziening ad hoc: 'Er is een proactieve invulling van het aandeelhouderschap door periodieke informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad enerzijds en directie en/of commissarissen anderzijds. Naast de AvA is er een informele informatie-uitwisseling tussen RvC en aandeelhouder over relevante ontwikkelingen zoals belangrijke voorgenomen investeringen, deelnemingen of eventuele risico's' (Bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 10).

De wijze waarop uw raad invulling wenst te geven aan de informele informatie-uitwisseling met besturen van verbonden partijen zal sterk afhankelijk zijn van de ontwikkelingen die er op een bepaald moment zijn en wat agendatechnisch gezien mogelijk is.

De actieve informatieplicht van het college is geregeld in artikel 169 van de Gemeentewet. In de geest van dit artikel formuleren wij ten aanzien van de informele informatievoorziening de volgende kaders.

²¹ Zie ook paragraaf 2.3 onder specifiek kader, kopje informatievoorziening

Indien buiten de reguliere informatievoorziening er zich bijzondere ontwikkelingen voordoen zorgt het college ervoor dat de raad daarvan tijdig conform wat over de actieve informatieplicht in de gemeentewet is bepaald, op de hoogte wordt gesteld.

Ingeval er namens de gemeente een commissaris in functie is aangesteld bij de verbonden partij, vindt periodiek overleg plaats tussen de vertegenwoordiger van de aandeelhouder en dat lid van de raad van commissarissen.²²

Het college regelt naar eigen inzicht en behoefte reguliere overleggen met bestuurders van verbonden partijen. Het college is erop alert dat niet de bestuurlijke verantwoordelijkheden van die partijen worden overgenomen.

3.5 Risicomanagement

Voor de inventarisatie en beoordeling van risico's van verbonden partijen sluiten wij aan bij de methodiek die we voor risicomanagement in 2007 hebben ingevoerd. Wij definiëren risicomanagement in het kader van verbonden partijen als volgt: een risico-inventarisatie en -waardering gecombineerd met een overzicht van bijbehorende beheersmaatregelen per verbonden partij (vanaf nu te noemen risicomanagement). Risico's van een verbonden partij worden meegenomen in de risicoinventarisatie van een specifiek programma. Het resultaat hiervan wordt vastgelegd en onderhouden in het informatiesysteem NARIS.

De evaluatie en actualisatie van deze risico's krijgen hun plek binnen het betreffende programma in de bestaande planning en controlcyclus.

Op basis van de risicoanalyse van de verbonden partij zelf wordt het Nijmeegs aandeel in de risico's in ons risicoprofiel meegenomen. Het heeft de voorkeur om binnen de Nijmeegse begroting/saldireserve hier weerstandsvermogen tegenover te zetten en niet bij de verbonden partij zelf.

Risico's betreffende verbonden partijen moeten binnen het risicomanagement van een programma systematisch worden geanalyseerd en beoordeeld. Daarnaast moeten risico's periodiek worden geëvalueerd en geactualiseerd. Dit vindt plaats bij het opstellen van de Stadsbegroting en -rekening.

²² Bron: Bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 10.

4. Beëindiging van de deelname aan, opheffing van of vervreemding van een verbonden partij

Er kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen die nopen tot heroverweging van de relatie met de verbonden partij. Dat kan leiden tot beëindiging van de deelname in, opheffing of vervreemding van de verbonden partij. De belangrijkste omstandigheden die hiertoe aanleiding kunnen geven, zijn:

- wijziging van de doelstelling van de verbonden partij;
- wijziging in het voortbestaan en eigenstandigheid van de verbonden partij als gevolg van fusie of integratie;
- negatieve ontwikkelingen en daardoor verhoogd risico ten aanzien van het weerstandsvermogen;
- een verbonden partij is niet meer de beste optie voor het uitvoeren van de voorgenomen activiteiten en prestaties;
- afwijking van de voorgenomen activiteiten en prestaties;
- realisatie van de voorgenomen activiteiten en prestaties.

Bij heroverweging van de deelneming zullen wij u expliciet betrekken.

Met de vaststelling van het raadsvoorstel 'Verbetering Sturing en Control Verbonden Partijen' (raadsvergadering 4 juni 2008) heeft u expliciet beleidskaders meegegeven die van toepassing zijn bij vervreemding. Wij hebben dit aangevuld met wat daarover nader is toegelicht in het Rapport Sturen in de Mist op blz. 56. Omdat er ook verbonden partijen zijn, waarbij vervreemding vanwege de juridische vorm geen optie is - gemeenschappelijke regelingen, stichtingen - hebben wij de door u geformuleerde beleidskaders 'vertaald' naar alle soorten verbonden partijen.

Bij beëindiging van deelname in, opheffing of vervreemding van een verbonden partij of een of meerdere delen van een verbonden partij, zijn de volgende kaders van belang²³. Wij plaatsen hierbij de kanttekening dat onze invloed om deze kaders toe te passen beperkt kan zijn, wanneer andere partijen ook deelnemen in de verbonden partij.

Het college stelt een afwegingskader op, op basis waarvan wordt besloten wel of niet over te gaan tot beëindiging van deelname, opheffing of verkoop. In dat kader wordt tevens aandacht besteed aan het (verkoop)proces. Daarbij dienen minstens afspraken te worden gemaakt over de informatievoorziening naar alle partijen, zoals de aandeelhouder, RvC, AB en DB, raad, college en eventueel ook de Ondernemingsraad.

²³ Zie ook: bijlage rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz. 56

Het college maakt een duidelijke afweging van de voor- en nadelen om het (verkoop)proces zelf te doen of over te laten aan (een afvaardiging van) de RvC of daarmee vergelijkbaar bestuursorgaan. Voordeel van het zelf doen is dat er direct invloed is op het proces en resultaat; nadeel is dat je als aandeelhouder slechts vanaf afstand zicht uitoefent en daardoor minder zicht hebt op het functioneren van de verbonden partij dan de RvC.

Het college zorgt ervoor dat geen tijdsdruk ontstaat en in geval van bijvoorbeeld verkoop niet onder tijdsdruk wordt onderhandeld met één partij. Wij formuleren daarbij de volgende aandachtspunten:

- bij beëindiging van deelname in, opheffing van of verkoop van de verbonden partij plannen we zorgvuldig het moment waarop zo min mogelijk harde deadlines spelen.
- in de keuze voor een verkoopmodel houden we rekening met het risico dat binnen een veilingmodel uiteindelijk (eventueel onder tijdsdruk) nog maar met één partij onderhandeld kan worden.

Het college ziet er op toe dat bij vervreemding altijd gekozen wordt voor een *vendor due diligence*, zodat vooraf inzicht bestaat in de waarde van de te verkopen verbonden partij.

Het college ziet er op toe dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen twee teams waarbij de één onderhandelt en de ander stuurt. Dit vertroebelt de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening onderling en richting college.

Het college is bevoegd te besluiten tot een eventuele beëindiging van deelname, opheffing of vervreemding. Dit besluit wordt niet genomen voordat het college de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 160 lid 2 Gemeentewet). Bij gemeenschappelijke regelingen dient bij een eventuele beëindiging van deelname, opheffing of vervreemding ook een besluit door de raad te worden genomen.

Bij de start van een verkoopproces zorgt het college ervoor dat in geval van een management buy out de positie van de directeur/de directie wordt vastgelegd in duidelijke afspraken.²⁴

²⁴ Bron: rapport Sturen in de Mist, 1 februari 2008, blz.52

Literatuurlijst

Sturen in de Mist: verslag van het raadsonderzoek naar de sturing en control op novio en verbonden partijen, raadscommissie gemeente Nijmegen, 1 februari 2008

Raadsbesluit 'Verbetering Sturing en Control Verbonden Partijen', gemeente Nijmegen, 18 juni 2008

Notitie Rolverdeling Verbonden Partijen, gemeente Nijmegen, 29 januari 2008

Stadsbegroting 2014 - 2017, gemeente Nijmegen

Handreiking 'De raad en de paragrafen - deel Verbonden Partijen', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2005

Handboek Verbonden Partijen 'Twee voeten in één sok', Deloitte, mei 2006

Plan van aanpak nazorg onderzoek verbonden partijen (2004), geactualiseerde versie januari 2006, Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

Kadernota Grondbeleid, gemeente Nijmegen, 2018

Nota Verbonden Partijen: Het beleid van de gemeente Zaanstad ten aanzien van verbonden partijen, gemeente Zaanstad, 31 januari 2006

Verantwoord deelnemen: aangaan, beheren en beëindigen en deelnemingen van de gemeente Eindhoven, gemeente Eindhoven, 24 januari 2006