

Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Dhr. W.H.C. Stigter
Telefoon 5113062 E-mail: wstigter@haarlem.nl
CS/SB Reg.nr. 2008/218834
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 16 december 2008

Onderwerp

Verbonden partijen in Haarlem

DOEL: Besluiten

De nota 'Verbonden partijen in Haarlem' bevat de kaders voor de inrichting van de relaties met verbonden partijen. Het vaststellen van kader is de bevoegdheid van de raad.

B&W

1. Het college stelt de raad voor de nota 'Verbonden partijen in Haarlem' vast te stellen
2. Het college voert na vaststelling door de raad een analyse van de verschillen uit tussen de kaders en de werkelijkheid en doet voorstellen hoe deze verschillen te verminderen.
3. Het college voert ter ondersteuning van de relaties met verbonden partijen een methode van risicoclassificatie in.
4. Het besluit heeft geen financiële consequenties
5. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit
6. Het college stuurt dit voorstel naar de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht

Raad:

Besluit in te vullen door griffie	Moties en amendementen in te vullen door griffie	Raadsstuk in te vullen door griffie
<input type="checkbox"/> Conform	<input type="checkbox"/> Ja	Raadsstuknr
<input type="checkbox"/> Gewijzigd	<input type="checkbox"/> Nee	
<input type="checkbox"/> Aangehouden		Datum vergadering
<input type="checkbox"/> Afgevoerd		

RAADSSTUK

Onderwerp: Verbonden partijen in Haarlem

Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders is verplicht jaarlijks onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente. In dat kader heeft het college in 2008 onderzoek gedaan naar de gewenste omgang met verbonden partijen. Dit heeft geleid tot de nota 'Verbonden partijen in Haarlem. Kaderstelling voor de omgang met verbonden partijen'. Vanwege het kaderstellende karakter legt het college deze nota ter besluitvorming voor aan de raad.

Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor de nota 'Verbonden partijen in Haarlem' vast te stellen.

Beoogd resultaat

De kaderstellende nota heeft tot doel het vastleggen van de wijze waarop Haarlem de relaties met verbonden partijen vorm geeft. Dit gebeurt langs vier hoofdlijnen:

- *Aangaan van een relatie*
Welke criteria gebruikt Haarlem om te besluiten over het aangaan van bestuurlijke en financiële relaties met derden en hoe ziet de besluitvorming er uit.
- *Onderhouden van een relatie*
Op welke manier onderhoudt Haarlem de relaties, zowel wat betreft de inhoud als het proces.
- *Wijzigen en beëindigen van een relatie*
Om welke redenen en op welke manier kan Haarlem een relatie wijzigen en eventueel beëindigen.
- *Rollen en instrumenten in een relatie.*
Welke rollen zijn er binnen de gemeente, wie vervullen deze en welke middelen / instrumenten hebben zij tot hun beschikking.

Argumenten

Haarlem onderhoud relaties met vele organisaties, instellingen en bedrijven. In sommige daarvan heeft de gemeente zowel een financieel als een bestuurlijk belang, omdat zij werkzaamheden voor de gemeente uitvoeren. In die gevallen is sprake van een zogenoemde verbonden partij. In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag geeft de gemeente informatie over deze relaties. Het aantal verbonden partijen is de afgelopen tijd toegenomen, met name vanwege de

verzelfstandigingen. Daarom is het voor het goed kunnen onderhouden van deze relaties nodig om een duidelijk kader vast te stellen.

Kanttekeningen

Niet alle private rechtspersonen die de gemeente opricht of waarmee een overeenkomst wordt gesloten, voldoen aan het criterium van een verbonden partij. Met name het vereiste van een bestuurlijk belang is regelmatig niet aan de orde. Dan is dus alleen sprake van een financieel belang, vaak in de vorm van een subsidie. Formeel gezien is er dan geen sprake van een verbonden partij, ondanks dat het financieel belang misschien veel groter is van een gesubsidieerde instelling dan van een 100% verbonden partij. Dit is in de praktijk een wat vreemd onderscheid. Daarom stelt het college voor om gesubsidieerde instellingen, die meer dan € 0,5 miljoen subsidie per jaar ontvangen van de gemeente, op dezelfde wijze te behandelen als een verbonden partij. De kaders zijn dus ook op de relatie van de gemeente met hen van toepassing.

Uitvoering

Het college zal op grond van de door de raad vastgestelde kaders de verschillen tussen de gewenste en de huidige situatie per verbonden partij in beeld brengen. Vervolgens stelt het college waar nodig een van plan van aanpak op voor het opheffen van de verschillen. Het college voert in 2009 een methodiek van risicoclassificatie in ter ondersteuning van het onderhouden van de relaties met verbonden partijen.

Bijlagen

Nota 'Verbonden partijen in Haarlem'.

Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. De nota 'Verbonden partijen in Haarlem' vast te stellen.

Gedaan in de vergadering van (in te vullen door de griffie)

De griffier

De voorzitter

Verbonden partijen in Haarlem

Kaderstelling voor de omgang met verbonden partijen

December 2008

versie 1.1

Inhoud

1. SAMENVATTING	3
2. INLEIDING	4
2.1 VERBONDEN PARTIJEN.....	4
2.2 DOELSTELLING VAN DEZE NOTA	4
3. AANGAAN VAN EEN RELATIE	5
3.1 DEFINITIE EN JURIDISCHE VORMEN	5
3.2 VERBREDING VAN HET BEGRIIP VERBONDEN PARTIJ IN HAARLEM	7
3.3 DE KEUZE VOOR EEN SAMENWERKINGSRELATIE	9
4. ONDERHOUDEN VAN EEN RELATIE	12
4.1 BESTURINGSFILOSOFIE VAN HAARLEM	12
4.2 GOVERNANCE: GOED BESTUUR	13
4.3 WIE OEFENT TOEZICHT UIT?	17
5. WIJZIGING EN BEËINDIGEN VAN EEN RELATIE	21
5.1 GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	21
5.2 VENNOOTSCHAP.....	21
5.3 STICHTING	22
6. ROLLEN EN INSTRUMENTEN IN EEN RELATIE	23
6.1 DE RELATIES VAN HET GEMEENTEBESTUUR MET VERBONDEN PARTIJEN.	23
6.2 OPDRACHTGEVENDE ROL.....	24
6.3 EIGENAARSROL.....	25
6.4 VERANTWOORDING EN SPANNING	25
6.5 AMBTELIJKE ORGANISATIE	25
BIJLAGEN	27
SOORTEN VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	29
KENMERKEN VAN VENNOOTSCHAPPEN.....	32

1. Samenvatting

De hoeveelheid taken van een hedendaagse gemeente is groot en deze taken zijn zeer verschillend, zowel naar omvang als aard. Voor een optimale uitvoering van deze taken blijkt niet altijd de uitvoering door de eigen, ambtelijke organisatie van een gemeente het meest efficiënt en effectief. Daarom vindt de uitvoering van een deel van de taken plaats door andere organisaties, in opdracht en betaald door de gemeente. Deze nota legt de kaders vast voor een relatie met die organisaties, aangeduid met de term verbonden partij. In deze samenvatting staan de belangrijkste kaders kort weergegeven.

- Een verbonden partij is een organisatie waar de gemeente zowel een financieel belang in heeft als (gedeeltelijke) bestuurlijke zeggenschap over heeft. Er is een financieel belang als de gemeente geld kwijtraakt als de organisatie failliet gaat. Als de gemeente zitting heeft in het bestuur van de organisatie of daarvan aandeelhouder is, is sprake van bestuurlijke zeggenschap.
- Gesubsidieerde instellingen zijn formeel geen verbonden partij, omdat de gemeente er geen bestuurlijke zeggenschap over heeft. De relatie die de gemeente heeft met grote instellingen die meer dan € 0,5 miljoen per jaar subsidie van de gemeente ontvangen, wordt evenwel op dezelfde wijze vormgegeven als die met een formele verbonden partij.
- Een methode van risicoclassificatie bepaalt de intensiteit van de relatie met een verbonden partij of grote gesubsidieerde instelling, met name op het terrein van toezicht door de gemeente.
- De gemeente hanteert voor het beantwoorden van de vraag of samenwerking voordelen biedt en welke vorm van samenwerking daarbij het meest gewenst is een beslisboom. De beslisboom wordt ook gebruikt bij periodieke evaluatie van bestaande relaties.
- Naast de beslisboom wordt ook getoetst aan andere wettelijke (Europese) regels, zoals voor aanbesteding, staatssteun en belastingen.
- Raad en college houden hun rollen gescheiden: de raad is verantwoordelijk voor de kaderstelling en de doelstellingen van de gemeente en daarmee voor het algemene beleid ten aanzien van verbonden partijen en subsidieverlening (het wat), het college is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen de realisatie van het beleid (het hoe).
- Vanwege de scheiding der rollen nemen raadsleden geen zitting in een bestuur van een gemeenschappelijke regeling, tenzij de gemeente daarin meer zetels heeft dan collegeleden of wanneer de regeling is aangegaan door de raad.
- Zittende raads- en collegeleden en werknemers van de gemeente nemen geen zitting in bestuursorganen¹ van stichtingen en vennootschappen die een verbonden partij vormen met de gemeente, noch van daarmee gelijkgestelde grote gesubsidieerde instellingen².
- De relaties met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven rond de begrippen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Overkoepelend element daarbij is onderling vertrouwen.
- Waar sprake is van meerdere rollen van de gemeente, zoals een eigenaars- en opdrachtgeversrol bij vennootschappen, worden deze rollen zoveel mogelijk door verschillende collegeleden vervuld. Vervolgens worden deze rollen ook weer door verschillende ambtenaren vervuld, die bij verschillende organisatie-onderdelen kunnen werken.

Op grond van deze nota zal een inventarisatie plaatsvinden van de verschillen tussen de huidige vorm en inhoud van de relaties met de verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen en de gewenste vorm en inhoud. Tevens zal een methodiek van risicoclassificatie worden ingevoerd en zal worden vastgesteld welke informatie door verbonden partijen moet worden aangeleverd. Op grond van deze nota zal de algemene subsidieverordening worden aangepast.

¹ Zoals directie, bestuur, raad van commissarissen en raad van toezicht. Het aandeelhouderschap valt hier niet onder.

² Uitzonderingen zijn wellicht noodzakelijk om te blijven voldoen aan wettelijke kaders, zoals op het terrein van aanbesteding. Dit zal in de volgende fase per verbonden partij worden nagegaan.

2. Inleiding

2.1 Verbonden partijen

De hoeveelheid taken van een hedendaagse gemeente is groot en deze taken zijn zeer verschillend, zowel naar omvang als aard. Voor een optimale uitvoering van deze taken blijkt niet altijd de uitvoering door de eigen, ambtelijke organisatie van een gemeente het meest efficiënt en effectief. Daarop is gezocht naar andere vormen van uitvoering van (sommige) taken, die is gevonden in het laten uitvoeren van werkzaamheden door vooral stichtingen, vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen. De verzamelnaam voor deze organisaties is ‘verbonden partij’. Deze organisatievormen hebben allemaal gemeen dat ze niet direct onder het gezag vallen van het gemeentebestuur. Afhankelijk van de precieze vormgeving is de afstand kleiner of groter tot het gemeentebestuur en daarmee ook de zelfstandigheid van een organisatie.

Maar of de afstand nu groot of klein is, de gemeente heeft er alle belang bij dat deze zelfstandige organisaties hun werk goed doen. Dat werk doen zij immers in plaats van de gemeente, die hen daar doorgaans in enigerlei vorm voor betaalt. Sturing en beheersing in relaties met verbonden partijen en grote gesubsidieerde organisaties was en is daarmee van groot belang. De problemen rondom de nieuwbouw en exploitatie van de cultuurpodia, de teloorgang een stadsdeelorganisatie enkele jaren geleden en recenter van Radius –alhoewel heel verschillend van aard- geven dat aan. Daarbij komt nog dat door de recente en voorgenomen verzelfstandigingen van beheer en exploitatie van sportaccommodaties, de Stadsbibliotheek, het Frans Halsmuseum, het Onderwijs Servicekantoor, de Brandweer en het Service Bedrijf Haarlem, het aantal relaties wordt vergroot. Het gaat bij de verzelfstandigingen om essentiële taken, waarbij het voor de gemeente en de Haarlemse burgers van belang is dat deze doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd.

Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken biedt kansen, maar kan ook risico’s met zich meebrengen. Het is zaak deze risico’s goed te beheersen. Verrassingen op het gebied van de organisatie, realisatie van beleidsdoelstellingen, op bestuurlijk juridisch gebied, op het gebied van de integriteit en financiële en fiscale risico’s moeten worden voorkomen. Van belang bij de vraag welke instrumenten er worden ingezet voor het sturen en beheersen van verbonden partijen en grote gesubsidieerde organisaties is de vraag of de gemeente kiest voor sterke sturing (tight control) of meer uitgaat van vertrouwen (loose control).

2.2 Doelstelling van deze nota

Deze nota heeft tot doel het kader vast te leggen voor de relaties met verbonden partijen. Dit gebeurt langs vier hoofdlijnen:

- *Aangaan van een relatie*
Welke criteria gebruikt Haarlem om te besluiten over het aangaan van bestuurlijke en financiële relaties met derden en hoe ziet de besluitvorming er uit.
- *Onderhouden van een relatie*
Op welke manier onderhoudt Haarlem de relaties, zowel wat betreft de inhoud als het proces.
- *Wijzigen en beëindigen van een relatie*
Om welke redenen en op welke manier kan Haarlem een relatie wijzigen en eventueel beëindigen.
- *Rollen en instrumenten in een relatie.*
Welke rollen zijn er binnen de gemeente, wie vervullen deze en welke middelen / instrumenten hebben zij tot hun beschikking.

Deze kaderstellende hoofdlijnen vormen het uitgangspunt voor de relaties met verbonden partijen.

3. Aangaan van een relatie

Het kan om diverse redenen nuttig zijn om een relatie met een andere partij aan te gaan. Dat kan te maken hebben met het niet zelf willen of kunnen uitvoeren van een taak, het willen behalen van schaalvoordelen of het spreiden van risico's. In een enkel geval is het gewoon verplicht, zoals bij de regionale brandweer. In dit hoofdstuk wordt voor een goed begrip eerst het begrip verbonden partij gedefinieerd aan de hand van de wetgeving. Tevens worden de verschillende vormen beschreven. Vervolgens wordt dit verbreed om een goede en logische toepassing in Haarlem te bewerkstelligen. Daarna volgt in de vorm van een beslisboom een methode om te bepalen welke vorm in een specifiek geval het meest voor de hand ligt.

3.1 Definitie en juridische vormen

Definitie verbonden partij

Het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* definieert een verbonden partij in de leden b en c van artikel 1:

- b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;
- c. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt;

Van belang is dat het moet gaan om én een bestuurlijk én een financieel belang. Van een bestuurlijk belang is doorgaans sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij³. Een zetel in het bestuur of recht van voordracht voor bestuursleden biedt deze invloed in elk geval, evenals stemrecht tijdens een aandeelhoudersvergadering⁴. Van een financieel belang is sprake als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Een voorbeeld is het aandelenkapitaal dat de gemeente in een vennootschap heeft.

Publiek versus privaat

Zoals uit de definitie hierboven blijkt, kan een verbonden partij een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke organisatie zijn. Als een gemeente zelf een organisatie opricht, geeft de Gemeentewet op dit moment nog de voorkeur aan een publiekrechtelijke vorm. Het idee daarachter is dat dan de rechten van de 'zwakke' burger tegenover de 'sterke' overheid beter gewaarborgd zijn, doordat alle beginselen uit het bestuursrecht van toepassing zijn. De provincie heeft een toezichthoudende rol en moet oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen goedkeuren.

In de praktijk geven gemeenten nogal eens de voorkeur aan privaatrechtelijke rechtspersonen boven publiekrechtelijke, omdat die geacht worden slagvaardiger te kunnen werken. Provincies zijn bovendien heel terughoudend in hun toetsing (zie ook de volgende paragraaf); ze vinden dat gemeenten (college en gemeenteraad) goed in staat zijn de afweging hiertussen zelf te maken. Het kabinet wil daarom de voorkeur voor de publiekrechtelijke vorm evenals de toetsing door de provincie laten vervallen in de aankomende wijziging van de Gemeentewet. Het werkt samen met de VNG en het IPO aan een afwegingskader om onderbouwd te kunnen kiezen welke organisatievorm het beste past. Nog niet duidelijk is of dit kader dwingend zal zijn.

³ Daarmee is een bestuurlijk belang dus iets heel anders dan het begrip publiek belang uit het vorige hoofdstuk.

⁴ Haarlem heeft onder andere aandelen in de BNG en NUON. Beide belangen zijn echter klein, minder dan 1%. De bestuurlijke invloed is daarmee verwaarloosbaar en er is slechts formeel sprake van een verbonden partij.

Private rechtspersonen

Op private rechtspersonen is het rechtspersonenrecht uit het Burgerlijk Wetboek (boek 2) van toepassing. In het kader van deze notitie voert het te ver die bepalingen te behandelen. We beperken ons tot de regels die raken aan de relatie tussen gemeente en rechtspersoon.

Het college van burgemeester en wethouders is krachtens artikel 160 Gemeentewet bevoegd tot het oprichten van en besluiten tot deelneming in private rechtspersonen (zoals NV, BV, CV, Stichting):

Lid 2: Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Lid 3: Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Van belang is dat dit een bevoegdheid is van het college en niet van de raad. Wel moet het college de raad de kans geven zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Langs de lijn van de democratische controle kan de raad vervolgens toetsen wat het college met de wensen en bedenkingen doet. De provincie dient vervolgens goedkeuring aan het besluit te geven. Zij zal daarbij slechts marginaal mogen toetsen. In de praktijk betekent dit dat de provincie kijkt of de procedure juist is doorlopen binnen de gemeente en of de gekozen rechtspersoon een logische is ter behartiging van het publiek belang. Dit laatste houdt in dat de provincie geen oordeel zal hebben indien er geen publiek belang in het geding is.

Publieke rechtspersonen

De gemeente kan ook samen met een of meer andere gemeenten⁵ een publieke rechtspersoon oprichten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In artikel 1 van de wet is dit als volgt beschreven:

Lid 1: De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

Lid 2: De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming [door de gemeenteraad] kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Lid 3: Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

In deze wet staan verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen. Deze variëren van licht (weinig wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan) tot zwaar (uitgebreide wettelijke voorschriften) en kunnen voor samenwerking op diverse terreinen worden gebruikt. Er zijn drie bestuursgrmedia die een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan: gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters, ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft. De wet sluit een mengvorm overigens niet uit.

Als bijlage zijn de verschillende vormen van een gemeenschappelijke regeling opgenomen.

⁵ Of andere overheden, zie het Noord-Hollands Archief, waar ook het rijk in deelneemt.

Nieuwe ontwikkelingen

Op rijksniveau wordt gewerkt aan voorstellen voor twee nieuwe rechtsvormen met een (semi)publiek karakter: de maatschappelijke onderneming en de sociale onderneming. Van beide is op dit moment nog niet zeker of ze daadwerkelijk tot stand zullen komen.

Maatschappelijke onderneming

De minister van justitie werkt aan een voorstel om een nieuwe rechtsvorm te introduceren: de maatschappelijke onderneming. Die is vooral bedoeld voor semi-publieke instellingen als ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties. De maatschappelijke onderneming heeft volgens het voorstel naast een bestuur een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Het bestuur vertegenwoordigt de maatschappelijke onderneming en is belast met het besturen ervan. De raad van toezicht controleert en benoemt het bestuur en staat het bestuur met advies terzijde. Daarnaast zijn belangrijke bestuursbesluiten aan de goedkeuring van de raad van toezicht onderworpen.

De belanghebbendenvertegenwoordiging heeft het recht advies te geven over een aantal wettelijk vastgelegde bestuursbesluiten en voorts over besluiten die daartoe in de statuten zijn aangewezen. Er kan een beroep op een geschillenregeling worden gedaan als het advies van de belanghebbendenvertegenwoordiging niet wordt opgevolgd of een besluit wordt genomen zonder de instemming van de belanghebbendenvertegenwoordiging terwijl dit wel is vereist. Verder krijgt deze vertegenwoordiging het recht een enquête uit te lokken.

Sociale onderneming

Daarnaast werkt de minister van financiën aan een voorstel voor een 'sociale onderneming'. Dit is een gewone BV of NV met een actieve rol van de overheid als aandeelhouder. De vorm kan voor gemeenten relevant zijn, gelet op het bestaan van vennootschappen waarvan de aandelen geheel in handen van lokale overheden zijn. Voor Haarlem is dat bijvoorbeeld het geval bij Spaarnelanden en SRO.

3.2 Verbreding van het begrip verbonden partij in Haarlem

Gelijkschakeling verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen

Niet alle private rechtspersonen die de gemeente opricht of waarmee een overeenkomst wordt gesloten, voldoen aan het criterium van een verbonden partij. Met name het vereiste van een bestuurlijk belang is regelmatig niet aan de orde. Dan is dus alleen sprake van een financieel belang, vaak in de vorm van een subsidie. Formeel gezien is er dan geen sprake van een verbonden partij, ondanks dat het financieel belang misschien veel groter is van een gesubsidieerde instelling dan van een 100% verbonden partij. Dit is een wat vreemd onderscheid in de praktische toepassing van sturing en verantwoording. Daarom kiest Haarlem er voor om de relatie met gesubsidieerde instellingen, mits in belangrijke mate voor hun inkomsten afhankelijk van een gemeentelijke subsidie, op dezelfde wijze vorm te geven als met een verbonden partij. Waar in deze nota wordt gesproken over verbonden partijen in het algemeen, worden daarmee dus ook de hier omschreven gesubsidieerde instellingen bedoeld.

Risicoclassificatie

De mate van toezicht op een verbonden partij en een gesubsidieerde instelling hoeft niet voor elke partij of instelling hetzelfde te zijn. Wij willen de mate van toezicht afhankelijk laten zijn van het risico dat de gemeente loopt in de relatie met een partij of instelling. Daartoe gaan we een methode van risicoclassificatie hanteren, waarbij een hoge classificatie (groot risico) leidt tot veel toezicht en een lage classificatie (klein risico) tot minder toezicht. Deze methodiek zal samen met het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) en enkele andere gemeenten worden ontwikkeld. De basis hiervoor vormt hun risicomanagement informatiesysteem (NARIS), dat Haarlem momenteel al voor de algemene risico's gebruikt. Voor de toevoeging van verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen zullen de benodigde gegevens van de partijen en instellingen moeten worden bepaald. Vervolgens zullen beoordelingscriteria moeten worden ontwikkeld voor de risicoclassificatie. Naar verwachting kan de methodiek vanaf medio 2009 daadwerkelijk toegepast gaan worden.

Overgangssituatie

Zolang de methodiek van risicoclassificatie nog niet operationeel is, zouden we er voor kunnen kiezen om de relaties met alle gesubsidieerde instellingen op de zelfde manier als met verbonden partijen te onderhouden. Haarlem verstrekt echter 131 subsidies in 2009, variërend van minder dan € 1.000 tot meer dan € 4.000.000. Dit zijn subsidies die Haarlem uit eigen middelen verstrekt; de subsidies die Haarlem slechts doorgeeft als uitvoerder van wettelijke regelingen blijven hier buiten beschouwing; voor dergelijke subsidies gelden doorgaans specifieke verantwoordingseisen. Ook de subsidies aan formele verbonden partijen (zoals NV SRO) zijn hier niet meegeteld, omdat deze partijen sowieso al onder de werking van het beleid voor verbonden partijen vallen.

Vanwege het aantal van 131 gesubsidieerde instellingen is het niet uitvoerbaar om deze allemaal op dezelfde wijze te behandelen als een verbonden partij. Daarom geldt voor deze werkwijze een financiële ondergrens. Ter bepaling van een werkbare grens zijn in het volgende overzicht de subsidies ingedeeld naar grootte.

Omvang subsidie	Aantal subsidies	Totaalbedrag
minder dan 5.000 euro	26	€ 50.000
5.000 tot 10.000 euro	16	€ 111.000
10.000 tot 50.000 euro	34	€ 975.000
50.000 tot 100.000 euro	17	€ 1.192.000
100.000 tot 250.000 euro	13	€ 1.907.000
250.000 tot 500.000 euro	14	€ 4.308.000
Meer dan 500.000 euro	11	€ 22.027.000
Totaal ⁶	131	€ 30.570.000

Uit dit overzicht blijkt dat er 11 subsidies groter dan € 0,5 miljoen zijn. Daarmee is 68% van het totale subsidiebudget gemoeid. Daarom hanteert Haarlem voor dit regime een ondergrens van € 500.000 per subsidie, waardoor het op 11 instellingen van toepassing is.

Voor subsidierelaties onder de grens van € 0,5 miljoen geldt alleen het regime van de Algemene Subsidieverordening (ASV; deze kent ook de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden aan de toekenning van een subsidie). Voor instellingen die subsidie ontvangen boven de grens van € 0,5 miljoen, geldt in aanvulling op het formele regime van de ASV de gelijkschakeling met het regime voor verbonden partijen.

Op termijn is het de bedoeling om de methode van risicoclassificatie voor alle verleende subsidies in te voeren. Afhankelijk van de uitkomst van de classificatie van een instelling kan dan het strenge regime van toepassing worden verklaard. Nadat met de methodiek voldoende ervaring is opgedaan, kan worden bezien of de grens van € 0,5 miljoen voldoende zekerheid biedt, zowel voor de gemeente als voor de instellingen.

Kleine subsidies

Voor organisaties en instellingen die een (vanuit de gemeente bezien) relatief kleine subsidie (tot € 5.000) ontvangen is het in de praktijk een administratief en financieel zware last om aan de verplichtingen uit de ASV te voldoen, zoals het indienen van een begroting, jaarrekening en accountantsverklaring. Ook voor de gemeente is daar veel werk aan verbonden, bijvoorbeeld vanwege het afgeven van zowel een voorlopige (vooraf) en definitieve (achteraf) subsidiebeschikking. Daarnaast is het toepassen van de methodiek van risicoclassificatie voor dergelijke subsidies een veel te zwaar middel in relatie tot de risico's die de gemeente loopt en daarmee ondoelmatig en inefficiënt.

⁶ Het totaalbedrag aan subsidies is lager dan de subsidiebijlage in de begroting 2009 vermeldt, omdat niet de bijdragen aan de VRK zijn meegeteld (is formeel geen subsidie) evenmin als de subsidies aan NV SRO (inclusief de subsidie aan de voormalige Stichting Sportaccommodaties Haarlem voor de zwembaden), omdat NV SRO een formeel verbonden partij is.

Haarlem hanteert daarom (in navolging van Zaanstad) voor subsidies tot € 5.000 een eenvoudiger methodiek. De subsidie-aanvrager hoeft alleen vooraf een voldoende onderbouwde aanvraag in te dienen, waarin doel, nut en noodzaak van de subsidie worden aangegeven. De gemeente beoordeelt de aanvraag aan de hand van de ASV en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en geeft één, definitieve subsidiebeschikking af. Daarin kunnen voorwaarden voor de besteding worden opgenomen. De aanvrager hoeft achteraf geen verantwoording af te leggen over de besteding. Wel kan de gemeente de wijze van besteden laten meewegen bij de toekenning van een eventueel volgende subsidie.

In geval een subsidie-ontvanger de subsidie voor andere doeleinden gebruikt dan op grond van de beschikking is toegestaan, gooit deze ontvanger zijn eigen glazen in. De gemeente zal dan immers een volgende aanvraag afwijzen. Het financiële risico voor Haarlem blijft hiermee beperkt tot maximaal € 5.000 per subsidie. Op basis van de begroting 2009 gaat het om 26 organisaties en instellingen, die gezamenlijk € 50.000 ontvangen.

3.3 De keuze voor een samenwerkingsrelatie

Beslisboom

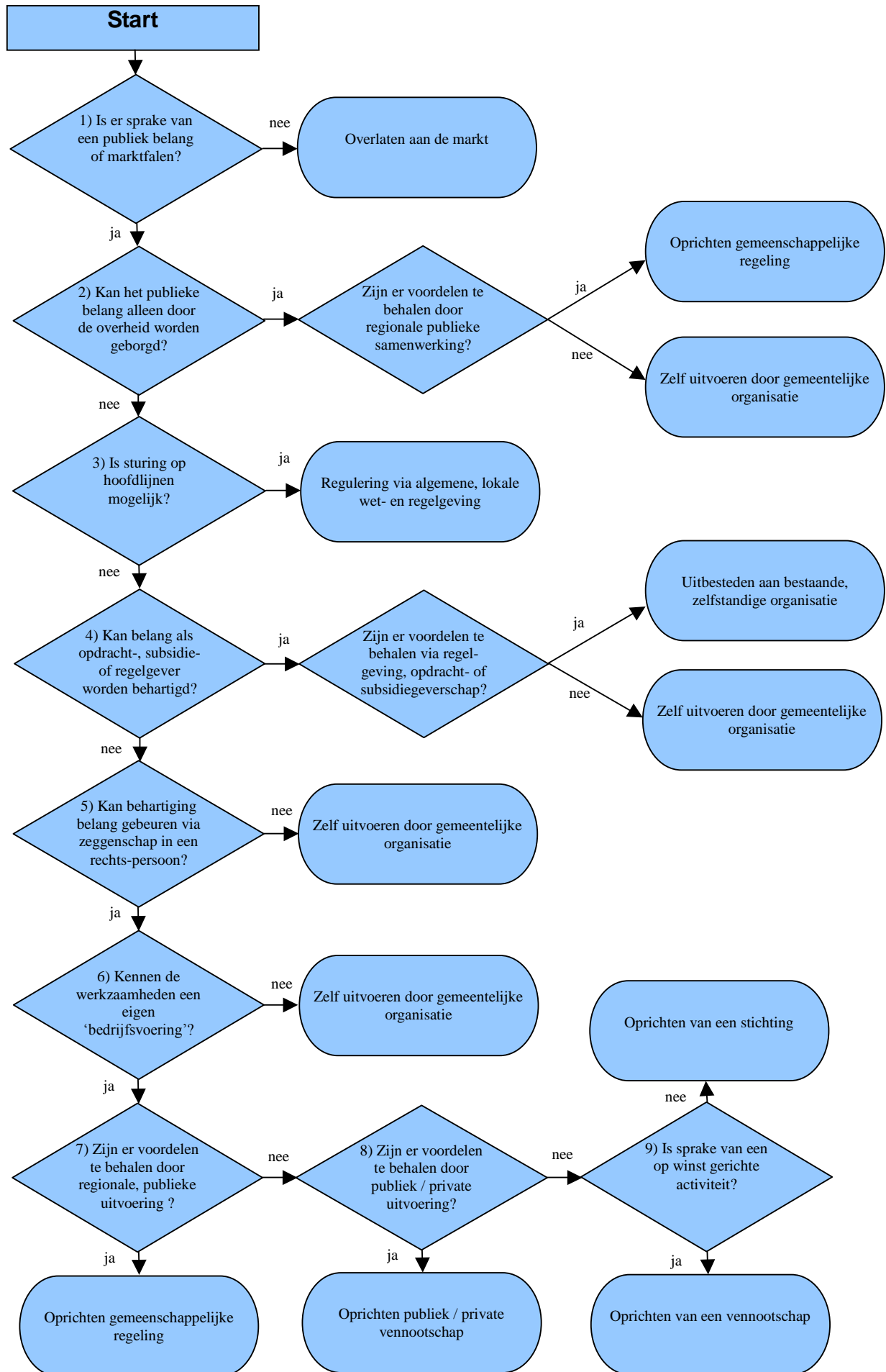
Om te bepalen of het noodzakelijk en zinvol is om een relatie met een verbonden partij aan te gaan of een verbonden partij op te richten, is een schema opgesteld. Uit de antwoorden op de vragen volgt of het noodzakelijk is om een relatie aan te gaan en zo ja, welke vorm daarvoor gekozen kan worden. Dit schema is zowel hanteerbaar voor nieuwe taken als voor bestaande taken van de gemeente. Daarnaast is het schema ook toepasbaar bij het beoordelen van een bestaande relatie met een verbonden partij; in dat geval geeft het schema antwoord op de vragen a) of voortzetting van de relatie nodig is en b) of de juridische vorm daarvan nog de meest voor de hand liggende is.

De beslisboom is een hulpmiddel om te komen tot een afweging wat de mogelijke, wenselijke en meest zinvolle manier is voor de uitvoering van een taak. Bij het toepassen van de beslisboom zal niet op elke vraag een eenduidig antwoord zijn te geven. De beoordeling van sommige vragen hangt namelijk ook af van de bril waardoor de vraag wordt bekeken. Een politieke bril is anders dan een ambtelijke en ook binnen de ambtelijke organisatie zijn er verschillende zienswijzen mogelijk.

Andere factoren

De beslisboom gaat uit van de politiek-bestuurlijk mogelijkheden en wenselijkheden voor de gemeente, maar er zijn ook andere factoren die van invloed zijn. Met name de (Europese) regels omtrent staatssteun en aanbesteding zijn relevant. Dat geldt ook voor de fiscale regels op het gebied van vennootschapsbelasting en BTW. Nadat op basis van de beslisboom een voorlopige keuze is gemaakt, zal moeten worden getoetst of die keuze ook past binnen deze regels. In het uiterste geval kan dit betekenen dat de keuze op basis van de beslisboom niet mogelijk blijkt te zijn. Er zal dan gekozen moeten worden voor een andere variant.

Beslisboom samenwerkingsrelatie



Toelichting op de beslisboom samenwerkingsrelatie

- 1) De eerste vraag bij het bepalen of een relatie met een verbonden partij (nog steeds) zinvol is, is of de uit te voeren taak een publiek belang in zich draagt. Indien de (uitvoering van de) taak namelijk geen publiek belang dient, is het wenselijk om de taak door de markt te laten uitvoeren. Of een taak een publiek belang dient, vergt een politiek oordeel. In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn of de welvaart van een groep inwoners (zonder dat dit tot nadelen voor de rest van de inwoners leidt), maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Een oer-Hollands voorbeeld is de bescherming tegen het water: van direct belang voor een groot deel van de Nederlanders, maar door geen van hen individueel te realiseren. Daarom is bescherming tegen het water een publiek belang, waarvan de verantwoordelijkheid en de (zorg voor) de uitvoering bij de overheid ligt.
- 2) Vervolgens rijst de vraag indien de taak een publiek belang heeft, of dit belang alleen door de gemeentelijke overheid kan worden gewaarborgd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgeven van paspoorten en het verstrekken van bouwvergunningen. Als dit zo is dan is er nog de mogelijkheid dat dit publieke belang ook in samenwerking met andere overheden kan worden gewaarborgd. Als er voordelen worden herkend, dan kan voor een gemeenschappelijke regeling worden gekozen. Belangrijkste succesfactoren zijn het hebben van een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke visie van de deelnemende gemeenten. Zijn er geen voordelen, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
- 3) Daarna ontstaat de vraag of de gemeente kan en wil volstaan met sturing op hoofdlijnen. Is dat het geval, dan is het voldoende om te zorgen voor algemeen geldende, lokale wet- en regelgeving. Bij de gemeente gebeurt dit doorgaans door middel van verordeningen.
- 4) De volgende vraag gaat in op de mate van complexiteit van de taak en daarmee van de relatie met de gemeente. Indien het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende kan worden behartigd, is zelf doen niet noodzakelijk en kan er worden uitbesteed. Voorwaarde is wel dat daaraan voordelen zijn verbonden. Dit zijn in het algemeen taken die goed af te bakenen zijn en in die zin minder complex zijn qua uitvoering en bewaking door de gemeente. Zijn er geen voordelen te behalen door uitbesteding, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
- 5) Als er niet kan worden volstaan met algemene regels, dan is er dus meer invloed van de gemeente gewenst en rijst de vraag of dit kan via zeggenschap in een rechtspersoon (stichting of vennootschap). Als dit niet kan, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
- 6) Nadat de vragen over de mogelijkheid van niet zelf uitvoeren zijn beantwoord, gaat de volgende vraag over de wenselijkheid. Alleen indien de werkzaamheden zijn af te bakenen van de andere werkzaamheden van de gemeente, is het ook wenselijk om dit te doen. Is dit niet het geval, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
- 7) Nadat geconstateerd is dat het mogelijk en wenselijk is, komen de vragen over hoe dit dan te doen. Indien sprake is van voordelen bij een regionale, publieke uitvoering, dan ligt het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor de hand (daarbinnen zijn er verschillende mogelijkheden, zie bijlage).
- 8) Als er geen voordelen uit een regionale, publieke uitvoering zijn, dan is de volgende vraag of er voordelen zijn te behalen uit een publiek-private samenwerking. Is het antwoord bevestigend, dan kan een vennootschap met gedeeld publiek-privaat eigendom worden opgericht (dat kan ook in regionaal verband).
- 9) Als er geen voordelen uit samenwerking zijn te behalen, dan rest de vraag of er sprake is van op winst gerichte activiteiten. Is dat het geval, dan is oprichting van een vennootschap de uitkomst van de beslisboom; zo niet, dan is oprichting van een stichting de uitkomst.

4. Onderhouden van een relatie

4.1 Besturingsfilosofie van Haarlem

Een van de doelstellingen van het invoeren van het dualisme was het aanbrengen van een scheiding in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de raad en het college. De raad is het orgaan dat de kaders stelt en daarmee bepaalt *wat* de gemeente wil bereiken. Welke politieke doelstellingen wil de raad de komende periode realiseren, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten zijn de bijbehorende vragen. Het college is het orgaan dat vervolgens bepaalt *hoe* dit gebeurt: welke instrumenten zet het college in om de doelstellingen te realiseren.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Dit onderscheid is ook bepalend voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen (en daarmee gelijkgestelde grote gesubsidieerde instellingen). Het is de gemeenteraad die door middel van kaderstelling bepaalt welke doelstellingen de gemeente wil bereiken. De raad bepaalt daarmee *wat* de gemeente wil. Dat dit vaak gebeurt aan de hand van voorstellen van het college doet daar niets aan af, want het staat de raad vrij om de voorstellen wel of niet (gewijzigd) over te nemen⁷.

Vervolgens is het aan het college van burgemeester en wethouders om aan te geven *hoe* deze doelen kunnen worden bereikt. Veelal gebeurt dit door het opnemen van de bijbehorende activiteiten en middelen in de begroting, die vervolgens door de raad (al dan niet gewijzigd) wordt vastgesteld. Soms werkt het college de *hoe*-vraag uit in een uitvoeringsplan, dat doorgaans eveneens ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Van uitvoeringsvoorstellen waarover niet door de raad hoeft te worden besloten, gaat het college na, op grond het protocol actieve informatieplicht, of deze ter kennisname of behandeling aan de raad moeten worden gezonden.

Een van de mogelijkheden voor het realiseren van doelstellingen is het inzetten van een verbonden partij of het geven van subsidie. Het aansturen van een verbonden partij of gesubsidieerde instelling, met als doel het laten uitvoeren van de activiteiten die nodig zijn om de door de raad bepaalde doelstellingen te realiseren, is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het gaat immers alleen om de uitvoering van beleid, dat eerder al door de raad is vastgesteld. Het college beschikt daartoe over meerdere instrumenten, zoals die in deze nota met name in hoofdstuk 6 staan aangegeven.

De raad heeft een kaderstellende rol bij het vaststellen van de doelstellingen op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen en het algemene beleid over verbonden partijen en subsidieverlening. Dat zijn tevens de gebieden waarop de raad het college controleert: worden de doelen gehaald en wanneer maakt de gemeente gebruik van een verbonden partij of van subsidieverlening. De raad hoort zich dus niet bezig te houden met de bedrijfsvoering van een verbonden partij of een gesubsidieerde instelling; dat is de taak van het college. Wel kan de raad het college controleren óf het college die taak goed uitvoert. Meer concreet: als een verbonden partij of gesubsidieerde instelling in moeilijkheden komt, dan heeft de raad uiteraard het recht het college te vragen hoe het is omgesprongen met het toezicht zoals dat in deze nota is vastgelegd. In hoofdstuk 6 komt dit uitgebreid aan de orde.

Prestatieplannen

Een belangrijk document in de subsidieverlening is het prestatieplan van een instelling. Het vormt de basis voor het verlenen van een subsidie. Mede omdat Haarlem veel uitvoerende werkzaamheden heeft uitbesteed aan instellingen of verzelfstandigde onderdelen, worden de prestatieplannen vaak in nauwe samenwerking met de gemeente opgesteld. De plannen zijn daardoor voor sommige beleidsvelden, zoals zorg en welzijn, niet louter uitvoerend, maar hebben nogal eens een beleidsbepalend karakter. In die gevallen is het op grond van het protocol actieve informatieplicht logisch dat deze prestatieplannen ter behandeling of advies aan de raad worden gestuurd. Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het

⁷ Dat dit politiek gevolgen kan hebben in de Nederlandse coalitiedemocratie is duidelijk, maar blijft hier verder buiten beschouwing.

onderzoek van de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het faillissement van de welzijnsorganisatie Radius.

Scheiding van rollen vanwege het dualisme

Omwille van het vermijden van conflicterende belangen is het niet gewenst dat zittende raadsleden, collegeleden of ambtenaren deel uitmaken van een orgaan van een verbonden partij, zoals een directie, bestuur, raad van toezicht of raad van commissarissen. Hierdoor wordt vermeden dat bijvoorbeeld een raadslid op het ene moment de belangen van een verbonden partij behartigt als bestuurslid en het volgende moment als raadslid het college aan de tand voelt over de relatie met deze verbonden partij. Wellicht dat de betreffende persoon in staat is deze rollen te scheiden, voor de buitenwereld zal dat vaak niet het geval zijn. Het aandeelhouderschap valt hier buiten, dat kan wel worden vervuld.

Bij gemeenschappelijke regelingen is wettelijk vastgelegd dat alleen raads- en collegeleden in het bestuur kunnen zitten. Uit het oogpunt van scheiding van rollen is Haarlem er voorstander van dat raadsleden geen zitting nemen in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling, tenzij Haarlem daarin meer zetels heeft dan het aantal collegeleden of indien de raad de regeling is aangegaan. De meeste gemeenschappelijke regelingen van Haarlem doen doorgaans uitvoerende taken, waarover eerder al door de gemeenteraad besloten is waar het gaat om het onderliggende beleid. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering. Overigens vindt Haarlem dat zowel dagelijkse als algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen niet te groot moeten zijn, aangezien dit ten koste van de slagvaardigheid gaat.

4.2 Governance: goed bestuur

Het begrip governance: goed bestuur

Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Aldus het ministerie van Financiën in een publicatie uit 2001.

In deze omschrijving van governance vormen vier begrippen de kern: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. In dit hoofdstuk beschrijven we deze begrippen gezien door de bril van de gemeente: hoe stuurt en beheerst de gemeente een verbonden partij, hoe houdt de gemeente toezicht op en hoe verantwoordt zij zich over een verbonden partij. In de volgende paragraaf komt aan de orde wie binnen de gemeente welke rol daarbij vervult.

Ook verbonden partijen geven invulling aan de begrippen van ‘goed bestuur’, zeker als sprake is van het uitvoeren van taken met een algemeen, publiekgericht karakter⁸. Voorbeelden zijn culturele instellingen als schouwburgen en musea, die als branche daarom ook een code voor ‘cultural governance’ hebben opgesteld. Deze code bepaalt met name hun eigen handelen als instelling en bevat daarom andere elementen en accenten dan de invulling die de gemeente aan de begrippen geeft. Overigens heeft de manier waarop de gemeente invulling geeft aan deze begrippen wel gevolgen voor de manier waarop een verbonden partij zijn organisatie vorm geeft.

Sturen van een verbonden partij

Het sturen bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij en gebeurt op basis van politieke doelstellingen van de gemeente: wat wil de gemeente bereiken op een bepaald beleidsterrein. De kracht van sturing ligt in het op tijd maken en vastleggen van prestatie-afspraken. Deze vooraf gemaakte, schriftelijke afspraken zijn noodzakelijk om als gemeente gedurende het jaar zonodig te kunnen bijsturen. De volgende aspecten zijn van belang bij het opstellen van prestatie-afspraken:

⁸ Dit in tegenstelling tot het uitvoeren van werkzaamheden die op individuele burgers zijn gericht, zoals de huishoudelijk zorg binnen de WMO.

- Aanwezigheid van duidelijke gemeentelijke beleidskaders en meerjarenplannen (wat willen we als gemeente?);
- Werken met transparante meerjarige plannen van de verbonden partij (wat bieden zij?);
- Werken met heldere prestatie-afspraken en expliciete en liefst meetbare meerjarendoelstellingen (wat krijgen wij?);
- Benoemen en verdelen van de risico's (wie is verantwoordelijk en wie betaalt?);
- Het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (wat is de afspraak?).

Er komt een code voor professioneel en betrouwbaar handelen van de overheid. Op initiatief van minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een werkgroep van bestuurders en leidinggevendenden bij de overheid op 7 oktober 2008 een concept voor zo'n code voor goed openbaar bestuur gepresenteerd. De werkgroep is gestart met een consultatieronde. De code wordt ontwikkeld omdat het rijk het van belang vindt continu aandacht te besteden aan de professionaliteit en betrouwbaarheid van overheidsorganisaties als rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Bij deze organisaties werken vele duizenden mensen en gaan vele miljarden euro's om. De beginselen van 'deugdelijk overheidsbestuur' die in de code worden vermeld zijn:

- openheid en integriteit;
- goede dienstverlening;
- participatie;
- doelgerichtheid en doelmatigheid;
- rechtmatigheid en rechtvaardigheid;
- zelfreïnigend en lerend vermogen;
- verantwoording.

Zowel voor de medewerkers als voor de burgers moet duidelijk zijn hoe deze beginselen in praktijk worden gebracht. De koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg worden uitgenodigd schriftelijk hun advies uit te brengen aan de werkgroep. Verder kunnen bestuurders en leidinggevendenden uit het openbaar bestuur de concept code bespreken in ronde tafelgesprekken. Ook vinden onderzoeken plaats onder ambtenaren en burgers. Het consultatietraject duurt tot eind november. De werkgroep biedt naar verwachting in januari 2009 de code en een begeleidend advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan. In dit advies zal de werkgroep ook aangeven hoe de uitkomsten van het consultatietraject in de code en het advies zijn verwerkt.

Het concept van deze code is als bijlage bij deze nota opgenomen en verhoudt zich goed tot de uitgangspunten zoals deze in onderhavige nota staan. Indien nodig kan de nota na gereed komen van de code daar op aangepast worden.

Beheersen van een verbonden partij

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures (planning & control) om te zorgen dat we als gemeente de zekerheid hebben dat de verbonden partij blijvend de goede kant op gaat. Beheersen is dus er voor zorgen dat de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de prestaties uit de vastgelegde afspraken realiseert. Hiervoor zijn regelmatig verschijnende rapportages van de verbonden partij nodig, die zowel financiële informatie als kwalitatieve informatie bevatten, zoals bijvoorbeeld kengetallen. Deze rapportages worden ambtelijk beoordeeld aan de hand van de gemaakte prestatie-afspraken, waarna hierover aan het college wordt gerapporteerd. Afhankelijk van de ernst en omvang van eventuele afwijkingen kan het college hierover vervolgens aan de raad rapporteren, bij voorkeur in een van de bestuursrapportages.

Om op basis van de rapportages daadwerkelijk aan beheersing te kunnen doen, is het nodig dat de gemeente daartoe ook de bevoegdheid heeft. Daarom maken we met verbonden partijen afspraken over:

- juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij, inclusief besluiten die het bestuur eerst aan de gemeente moet voorleggen;
- de mogelijkheden en voorwaarden voor beëindiging van deelname, inclusief de voorwaarden waaronder de gemeente geld beschikbaar stelt.

Verantwoorden

Het begrip verantwoordten heeft twee elementen: ten eerste de verantwoording van een verbonden partij richting het college (verantwoordelijk voor de relatie met de verbonden partij) en ten tweede de verantwoording van het college richting de gemeenteraad over de (uitvoering van taken door een) verbonden partij. Van een iets andere orde is de verantwoording die raadsleden aan hun kiezers afleggen over de besluiten die zij hebben genomen en de keuzes die zij in een raadsperiode hebben gemaakt.

Een verbonden partij moet zich verantwoorden over de met geld van de gemeente uitgevoerde taken. De verantwoording moet ingaan op drie aspecten: de rechtmatigheid van de bestedingen, de effectiviteit en de efficiëntie. De rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van de jaarrekening inclusief accountantsverklaring; het jaarverslag hoort inzicht te geven in de effectiviteit en efficiency van de voor de gemeente uitgevoerde taken. Dit laatste kan ook worden getoetst door middel van:

- het periodieke volgen of benchmarken van afspraken;
- een (externe) audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
- certificering van werkprocessen: wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?

Op basis van de verantwoording door een verbonden partij kan op zijn beurt het college zich verantwoorden richting de gemeenteraad. Deze verantwoording gaat in op de realisatie van de gemaakte prestatie-afspraken (doorgaans tot uiting komend in een of meer programma's van de gemeentebegroting of het jaarverslag) én op de situatie van de betreffende verbonden partij (opgenomen in de paragraaf verbonden partijen). Dit laatste element is van belang om zicht te houden op de (financiële) gezondheid van de verbonden partij en verrassingen te voorkomen. Verder kan het college besluiten om een doelmatigheidsonderzoek uit te (laten) voeren bij een organisatie en kan ook de Rekenkamercommissie een onderzoek instellen.

Toezicht op een verbonden partij

Het toezichthouden op een verbonden partij richt zich op het beoordelen of de doelstellingen van een instelling of organisatie op strategisch niveau worden gerealiseerd. Zowel voor de verbonden partij als voor de gemeente is het van belang dat de continuïteit van de verbonden partij is gewaarborgd. Daartoe is een toezichthoudende functie nodig die de voorwaarden voor continuïteit bewaakt. Die voorwaarden zijn in vier gebieden te verdelen:

- gezonde financiële positie (liquiditeit en solvabiliteit)
- goede balans tussen hoeveelheid werk (orderportefeuille) en omvang organisatie
- goed personeel (samenstelling, opleiding)
- goede contacten met relaties (klanttevredenheid, accountmanagement)

De invulling van het toezicht is afhankelijk van de juridische vorm van een verbonden partij. Bij vennootschappen is dit de raad van commissarissen en bij stichtingen de raad van toezicht. Deze raden bestaan bij voorkeur uit onafhankelijke (dus niet aan de gemeente verbonden) deskundigen op elk van de genoemde gebieden. Bij een gemeenschappelijke regeling kan het algemeen bestuur worden gezien als de toezichthoudende functie, alhoewel de leden niet onafhankelijk zijn. Zij zijn immers bestuurslid (raad of college) van de deelnemende gemeenten in de regeling.

Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van corrigerende maatregelen. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn:

- aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties;
- ontslag van bestuurders;
- inlichtingen, inzage bevoegdheid en controlerechten;
- goedkeuring jaarrekeningen en begrotingen;
- controlebevoegdheden;
- uittreden uit een verbonden partij.

Dilemma's en risico's

De vier elementen van governance zijn essentieel om te kunnen spreken van goed bestuur. Bij het toepassen ervan kan sprake zijn van dilemma's en risico's. Dilemma's treden op als een afweging moet worden gemaakt bij het toepassen van een element, bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid van afspraken. Te gedetailleerde afspraken kunnen leiden tot een grote administratieve last om te kunnen nagaan of de afspraken worden uitgevoerd. En de tijd die aan de administratie wordt besteed, gaat ten koste van de feitelijke uitvoering. Het risico echter van te weinig detaillering is dat achteraf niet bepaald kan worden of er voldoende gedaan is voor bijvoorbeeld de verleende subsidie. In onderstaande tabel zijn per rol de bijbehorende elementen aangegeven plus de bijbehorende, belangrijkste dilemma's en risico's. Het overzicht is niet uitputtend, omdat dilemma's en risico's per verbonden partij kunnen verschillen.

Governance-onderwerp	Zaken die van belang zijn binnen een governance-onderwerp	Afwegingen die horen bij de zaken binnen een governance-onderwerp	Gevaren bij verkeerde afweging
Sturen	Gemeentelijke beleidskaders en meerjarenplannen	Periode die de documenten beslaan en de mate van detaillering	Te abstract of te gedetailleerd, te lang of te kort
	Meerjarenplan verbonden partij	Periode die de documenten beslaan en de mate van detaillering	Te abstract of te gedetailleerd, te lang of te kort
	Prestatie-afspraken en doelstellingen	Aantal afspraken en doelstellingen	Te veel of te weinig afspraken, te vage afspraken
	Risicoverdeling tussen gemeente en partij	Veel risico bij partij kan slecht zijn voor continuïteit ervan	Afschuifgedrag naar gemeente of risicomijdend gedrag van partij
	Voorwaarden en richtlijnen	Mate van detaillering	Gebrek aan handhaving
Beheersen	Rapportages	Aantal en detaillering	Te veel of te weinig, te vaag of te gedetailleerd
	Bevoegdheden	Mate van zelfstandigheid van verbonden partij	Overname van verantwoordelijkheden
Verantwoorden	Rechtmatigheid	Omvang administratieve lasten	Geen accountantsverklaring
	Doelmatigheid	Verband tussen prestaties en effect	Afspraken uitgevoerd maar geen effect
Toezicht	financiële positie orderportefeuille personeel relaties	Rangorde van elementen	Financieel gezond, maar onvoldoende werkzaamheden

Vertrouwen

Zoals hiervoor aangegeven zijn de vier elementen van governance essentieel om te kunnen spreken van goed bestuur. Minstens even belangrijk is echter een element dat zich niet in een rol laat plaatsen, maar juist de basis vormt voor het kunnen vervullen van elk van de rollen: vertrouwen. Zonder onderling vertrouwen houdt geen enkele relatie stand en kan geen van de rollen goed worden vervuld. Vertrouwen is gebaseerd op drie aspecten: vaardigheid, welwillendheid en integriteit. Het vertrouwen in elkaars kennis en vaardigheden is afhankelijk van eerdere ervaringen die men met elkaar heeft

opgedaan. Vertrouwen in elkaars welwillendheid wordt bepaald door zaken als de bereidheid om energie te steken in een goede verstandhouding, verwantschap, initiatieven die door beide partijen worden ontplooid, inclusief het gevoel dat de andere partij je tegemoet wil komen. Het vertrouwen in elkaars integriteit wordt bepaald door zaken als de mate waarin men onaangenaam wordt verrast door de andere partij, het met één mond spreken, continuïteit in standpunten, beleidslijnen en uitvoering, inclusief openheid en het nakomen van afspraken.

Vertrouwen tussen gemeente en verbonden partij hoeft echter niet zover te gaan dat sprake is van een blind vertrouwen in de ander. Sterk nog, gelet op de aard van de relatie is een gezond wantrouwen zo nu en dan op zijn plaats. De belangen van gemeente en verbonden partij zijn immers niet aan elkaar gelijk en het is goed om dat van elkaar te beseffen.

Transparantie, integriteit en kwaliteit

De termen transparantie, integriteit en kwaliteit kwamen hiervoor al even aan de orde. Wil de gemeente een goede relatie met een verbonden partij kunnen onderhouden, dan moet een verbonden partij in zijn organisatie aan deze termen voldoende aandacht besteden. De gemeente kan daarover zondig ook afspraken maken met een verbonden partij. Daarbij is het niet de bedoeling dat de gemeente op de stoel van het bestuur van een verbonden partij gaat zitten, maar wel vertrouwen heeft (of krijgt) dat het goed is geregeld. Als bijlage is een overzicht opgenomen met elementen waaraan de inrichting van de organisatie van een verbonden partij zou moeten voldoen.

4.3 Wie oefent toezicht uit?

Bij de elementen van governance kwam het onderwerp toezicht al even aan de orde. Het is een duidelijk te onderscheiden element, maar daarmee is nog niet duidelijk wie er voor verantwoordelijk is en of daarin een rol voor (leden van) het gemeentebestuur is weggelegd.

Toezicht bij vennootschappen

In Nederland is de raad van commissarissen het toezichthoudende orgaan van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Hij heeft de taak het houden van toezicht op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn. De raad van de commissarissen staat het bestuur met raad ter zijde.

De raad van commissarissen dient te allen tijde in het belang van de vennootschap en de onderneming te handelen, zonder opdracht en onafhankelijk van bijkomstige belangen. Daarmee is de motivatie voor het handelen van commissarissen een andere dan die van de aandeelhouders. De aandeelhouders hoeven immers slechts naar hun eigenbelang te kijken: levert hun investering in de vennootschap voldoende rendement op? Als zij vinden van niet, kunnen zij eenvoudig hun aandelen verkopen. Uiteraard ligt dit bij een gemeente als aandeelhouder een stuk genuanceerder, maar toch geldt ook hier dat de belangen waar de commissarissen naar kijken afwijken van de belangen waar de aandeelhouders naar kijken. Commissarissen worden daarom vaak van buitenaf gekozen, vanwege hun expertise in een bepaalde branche of markt, hun netwerk of hun positie in het maatschappelijke veld. De wijze van benoemen van commissarissen wordt geregeld in de statuten van de vennootschap. Soms gebeurt dit door aandeelhouders, soms door de commissarissen.

Toezicht bij stichtingen

De raad van toezicht van stichtingen is niet in het Burgerlijk Wetboek verankerd, het is slechts een intern orgaan dat de juridische basis vindt in de oprichtingsstatuten. Over de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden legt de raad verantwoording af in een eigen jaarverslag, dat in de regel bij het jaarverslag van de directeur/bestuurder wordt gevoegd. Omdat bij een stichting geen sprake is van eigenaren, speelt er niet verschil in belangenbehartiging tussen raad en aandeelhouders. De benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt geregeld in de statuten van de stichting. Meestal gebeurt dit door de raad van toezicht zelf, waarbij er soms sprake is van goedkeuring of instemming door de gemeente.

Toezicht bij gemeenschappelijke regelingen

Bij gemeenschappelijke regelingen kan het algemeen bestuur worden gezien als de toezichthouder op het functioneren van de regeling. Om redenen van dualisme zijn de leden van het algemeen bestuur echter steeds vaker gelijk aan de leden van het dagelijks bestuur. In die gevallen fungeren de raden van de deelnemende gemeenten als de toezichthouder, voor zover het niet reeds de colleges zijn die dit actief doen. De raad kan daarbij overigens wel in een spagaat terecht komen van enerzijds het belang van de eigen gemeente en anderzijds het belang van de gemeenschappelijke regeling.

Documenten en verantwoordelijkheden

Het toezicht vindt onder andere plaats aan de hand van verplicht op te stellen documenten door verbonden partijen. Per type partij is in het volgende overzicht aangegeven om welke documenten het gaat en hoe deze tot stand komen.

Type verbonden partij	Document	Wijze van tot stand komen
Gemeenschappelijke regeling	Begroting	Het dagelijks bestuur van de regeling is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. De raden van de deelnemende gemeenten ontvangen de ontwerpbegroting tenminste zes weken voordat deze aan het algemeen bestuur van de regeling wordt gezonden. De raden kunnen op- en aanmerkingen bij de ontwerpbegroting richten aan het dagelijks bestuur van de regeling. Het dagelijks bestuur moet de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting vóór 15 juli aan gedeputeerde staten zenden. Hieruit volgt dat het algemeen bestuur de begroting uiterlijk 14 juli dient vast te stellen, en de gemeenteraden de ontwerpbegroting uiterlijk 1 juni dienen te ontvangen. De deelnemende gemeenten kunnen in de regeling specifieke data opnemen voor de toezending en / of vaststelling.
	Jaarrekening	Voor de jaarrekening geldt dezelfde procedure voor het tot stand komen als voor de begroting.
Stichting	Begroting	De directeur/bestuurder van een stichting is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. In de statuten van een stichting kan nader worden bepaald (in aanvulling op de wettelijke eisen) of de begroting de goedkeuring / instemming van de raad van toezicht en / of het college van burgemeester en wethouders behoeft. In de statuten staan dan tevens op welk moment dit uiterlijk moet gebeuren; dit kan per stichting verschillen. Het college van burgemeester en wethouders is zelfstandig bevoegd tot het instemmen met de begroting. Op grond van het protocol actieve informatieplicht informeert het college zonodig de raad. Soms kan er op grond van het protocol aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
	Jaarrekening	Voor de jaarrekening geldt dezelfde procedure voor het tot stand komen als voor de begroting.
	Plannen	In de statuten van een stichting kan zijn bepaald dat voor sommige plannen (zoals strategische plannen, investeringsplannen, meerjarenbegroting, fusieplannen) de instemming van de gemeente nodig is. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van

Type verbonden partij	Document	Wijze van tot stand komen
		burgemeester en wethouders. Op grond van het protocol actieve informatieplicht informeert het college zonodig de raad. Soms kan er op grond van het protocol aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
Vennootschap	Begroting	De directie van een vennootschap is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. In de statuten van een vennootschap kan nader worden bepaald (in aanvulling op de wettelijke eisen) of de begroting de goedkeuring / instemming van de raad van commissarissen en / of het college van burgemeester en wethouders behoeft. In de statuten staan dan tevens op welk moment dit uiterlijk moet gebeuren; dit kan per vennootschap verschillen. Het college van burgemeester en wethouders is zelfstandig bevoegd tot het instemmen met de begroting. Op grond van het protocol actieve informatieplicht informeert het college zonodig de raad. Soms kan er op grond van het protocol aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
	Jaarrekening	Voor de jaarrekening geldt dezelfde procedure voor het tot stand komen als voor de begroting.
	Plannen	In de statuten van een vennootschap kan zijn bepaald dat voor sommige plannen (zoals strategische plannen, investeringsplannen, meerjarenbegroting, fusieplannen) de instemming van de aandeelhouder(s), dus de gemeente nodig is. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Op grond van het protocol actieve informatieplicht informeert het college zonodig de raad. Soms kan er op grond van het protocol aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
Gesubsidieerde instelling	Aanvraag Prestatieplan Begroting Rapportages Rekening	De instelling is verantwoordelijk voor zijn eigen documenten, zoals begroting, jaarrekening, prestatieplan en rapportages. De gemeente kan als subsidiegever eisen aan deze documenten stellen. Deze eisen kunnen algemene eisen zijn, opgenomen in de Algemene Subsidieverordening, of specifieke eisen, opgenomen in de subsidiebeschikking. Eisen zijn bijvoorbeeld dat bij grotere subsidieaanvragen met de aanvraag doorgaans ook de begroting van de instelling dient te worden meegestuurd. En dat er bij de verantwoording (onder andere) een door een accountant goedgekeurde jaarrekening is. Ook stelt de gemeente eisen aan de prestatieplannen en de rapportages. In de algemene subsidieverordening zijn termijnen opgenomen waarbinnen een subsidie-ontvanger zijn stukken moet aanleveren. De beoordeling van de aanvragen, de verantwoording en de bijbehorende stukken is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Op grond van het protocol actieve

Type verbonden partij	Document	Wijze van tot stand komen
		informatieplicht informeert het college zonodig de raad. Soms kan er op grond van het protocol aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.

Bij het toekennen van subsidies speelt de Algemene Subsidieverordening een belangrijke rol. Hierin staan de algemene spelregels die de gemeente hanteert bij het beoordelen van aanvragen en verantwoordingen van subsidies. Op grond van deze nota over verbonden partijen en daarmee gelijkgeschakelde grote gesubsidieerde instellingen, zal de Algemene Subsidieverordening worden aangepast, zodat de inhoud overeenkomt met het beleid uit deze nota.

5. Wijziging en beëindigen van een relatie

Het aangaan van een relatie met een verbonden partij of een (grote) gesubsidieerde instellingen doet de gemeente om haar doelstellingen te verwezenlijken. Sommige doelstellingen hebben een permanent karakter, andere doelstellingen zullen op enig moment verwezenlijkt zijn. In beide gevallen is het goed om met enige regelmaat na te gaan of de relatie nog steeds een bijdrage levert aan het realiseren van de beoogde doelstellingen, of dat bijstelling van de relatie nodig is. Beëindiging is daarbij de meest vergaande vorm van bijstelling. Een andere reden voor bijstelling kan zijn, dat niet of niet voldoende wordt voldaan aan de formele voorwaarden of het naleven van de voorwaarden uit de subsidiebeschikking.

Voor het onderzoeken of een relatie nog de juiste vorm heeft en nog bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen, is de meest voor de hand liggende methodiek het opnieuw aflopen van de beslisboom. Aan de hand daarvan ontstaat immers een antwoord op de vraag of het realiseren van de doelstellingen via een verbonden partij nog steeds voor de hand ligt en zo ja, welke juridische vorm daar dan bij past.

De wijze waarop de relatie met een verbonden partij formeel kan worden veranderd hangt af van de juridische vorm daarvan. Daarom volgt hier per type een weergave van de mogelijkheden.

5.1 Gemeenschappelijke regeling

Aan gemeenschappelijke regelingen nemen altijd meerdere gemeenten deel, die gezamenlijk de inhoud van de regeling bepalen op de gebieden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Over wijziging en beëindiging wordt meestal slechts in procedurele zin iets vast gelegd. Vaak is dat de bepaling dat een bepaald aantal deelnemers of het dagelijks bestuur een voorstel kan doen. Het algemeen bestuur beslist uiteindelijk, op basis van de verdeling van de stemverhouding zoals die in de regeling is opgenomen. Het is niet mogelijk dat één deelnemer een wijziging zonder steun van andere kan doorvoeren. Omgekeerd kan één deelnemer niet in zijn eentje een wijziging verhinderen. Over het beëindigen (de meest vergaande vorm van wijzigen) en de bijbehorende liquidatie is vaak alleen vastgelegd dat de directeur een voorstel doet aan het bestuur en dat een van de bestuursorganen of een van de deelnemende gemeenten de liquidatie uitvoert. Dit betekent dat zowel wijzigingen als beëindigingen gebeuren op basis van op consensus gericht overleg van de deelnemers en dat past goed in de Nederlandse bestuurstraditie.

De regelingen waar Haarlem in deelneemt zijn in meerderheid gericht op uitvoering van taken en daarom aangegaan door het college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat het college degene is die namens de gemeente wijzigingen en beëindiging voorstelt. Als daarbij sprake is van gevolgen voor het gemeentelijk beleid, legt het college deze voor aan de raad.

De overdracht van de werkzaamheden van Afvalverwerking Zuid-Kennemerland naar Spaarnelanden NV is een voorbeeld van het opheffen van een regeling. De omvorming van het Muziekcentrum Zuid-Kennemerland tot een stichting is een voorbeeld van het wijzigen van de juridische vorm, waarbij overigens de regeling formeel ook is opgeheven.

5.2 Vennootschap

Bij vennootschappen is er een directie die de onderneming bestuurt, een raad van commissarissen die daar toezicht op houdt en aandeelhouders die eigenaar van de vennootschap zijn. De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast in het burgerlijk wetboek, specifieke zaken worden geregeld in de statuten en eventueel in een aandeelhoudersovereenkomst. In deze documenten kunnen bepalingen worden opgenomen waarbij bepaalde bevoegdheden bij een ander orgaan worden gelegd of waarbij bepaalde beslissingen instemming / goedkeuring behoeven van een ander orgaan. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de benoeming van de directie of het vast stellen van de begroting

de instemming moet hebben van de aandeelhouders. Vaak gaat het bij deze bepalingen om zaken die van grote invloed zijn op de bedrijfsvoering en de toekomst van de vennootschap. In de aandeelhoudersovereenkomst worden bovendien afspraken gemaakt over de positie van de aandeelhouders indien er meer dan één aandeelhouder is. In de overeenkomst kan bijvoorbeeld de zeggenschap anders worden geregeld dan op grond van de aandelenverhouding.

In de aandeelhoudersovereenkomst tussen Amersfoort en Haarlem over NV SRO is bijvoorbeeld geregeld dat bepaalde onderwerpen de unanieme instemming moeten hebben van de aandeelhouders, ondanks dat Amersfoort (nog) de meerderheid van de aandelen heeft.

De bepalingen in de statuten over de invloed van de gemeenten als aandeelhouders zijn ook relevant in relatie tot Europese aanbestedingsregels. Indien de gemeenten vergelijkbare invloed hebben als ware het een eigen afdeling, dan kunnen werkzaamheden door de vennootschap via inhuur aanbesteding worden uitgevoerd. Zowel bij Spaarnelanden als SRO is dit het geval.

Het college van burgemeester en wethouders is formeel de aandeelhouder in vennootschappen en het college is daarmee degene die beslist over wijzigingen in de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst. Evenals bij gemeenschappelijke regelingen geldt ook hier dat veranderingen die gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid aan de raad worden voorgelegd.

5.3 Stichting

Een stichting heeft doorgaans een directeur-bestuurder die de stichting bestuurt en een raad van toezicht die daar toezicht op houdt. In de statuten kunnen bepalingen worden opgenomen over invloed van derden op de stichting, bijvoorbeeld de gemeente. Deze invloed gaat meestal over het recht van (eerste) benoeming van de directeur of leden van de raad van toezicht en instemmingsrecht bij wijziging van de statuten. Omdat een gemeente geen eigenaar is van een stichting, is de invloed in vergelijking met een gemeenschappelijke regeling of vennootschap kleiner. Wel heeft de gemeente (grote) invloed indien aan een stichting een subsidie wordt verleend. Dat is ook de reden dat Haarlem grote gesubsidieerde instellingen voor wat betreft het onderhouden van de relatie met de gemeente gelijk geschakeld worden met formele verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen).

Voorbeelden van stichtingen waar de gemeente via de statuten bepaalde bevoegdheden heeft én als subsidiegever zijn de Stadsbibliotheek en het Frans Hals Museum.

6. Rollen en instrumenten in een relatie

6.1 De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen.

In het gemeentelijk bestuursmodel heeft de gemeenteraad een kaderstellende, een contolerende en een volksvertegenwoordigende taak. Deze laatste taak is in het kader van verbonden partijen niet van belang. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad bepaalde beleid. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een verbonden partij. Omdat het bij verbonden partijen dus alleen gaat om de uitvoering van beleid, is het college het bestuursorgaan binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor de relaties met verbonden partijen. Over de uitvoering legt het college uiteraard wel verantwoording af aan de raad, zowel over de uitvoering zelf als over de (relatie met) verbonden partij. In hoofdstuk 4 van deze nota is daar onder de kop 'Bestuursingsfilisofie' in zijn algemeenheid op ingegaan.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden binnen het gemeentebestuur heeft ook gevolgen gehad voor de ontwikkelingen in de afgelopen jaren waar het gaat om de deelname van raadsleden in de besturen of andere organen van verbonden partijen. Met ruime meerderheid heeft de hiervoor geschetste opvatting postgevat dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor verbonden partijen een collegeverantwoordelijkheid is waarover verantwoording wordt afgelegd aan de raad. Het aantal raadsleden dat namens de gemeente in een bestuur zit is daarom drastisch afgenomen. Eigenlijk alleen daar waar het algemeen bestuur van gemeenschappelijke regelingen zoveel Haarlemse zetels telt dat dit aantal niet met collegeleden is op te vullen, zitten er nog raadsleden in het bestuur. Overigens vindt Haarlem dat besturen van gemeenschappelijke regelingen niet te groot moeten zijn, aangezien dit ten koste van de slagvaardigheid gaat.

Het uitgangspunt in deze nota is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de relatie met een verbonden partij bij het college berust. Daar waar de gemeente (mede)eigenaar is van een verbonden partij (vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen) wordt deze rol door leden van het college of door onafhankelijke personen namens het college wordt uitgeoefend. De raad heeft in deze opzet de handen vrij om het college ter verantwoording te roepen zonder dat men zich zelf heeft gecommitteerd aan bestuurlijke besluiten van het orgaan in kwestie. Haarlem heeft echter niet altijd doorslaggevende zeggenschap over een verbonden partij, waardoor niet altijd gebeurt wat Haarlem graag wil. In deze figuur kan de raad zijn controlerende taak ten volle uitvoeren, mits de raad over tijdige en adequate informatie van het college beschikt. Dat geldt natuurlijk altijd, maar omdat het college vaak weer afhankelijk is van een goede informatievoorziening door de betrokken verbonden partij kan hier een spanning optreden. Het protocol over de actieve informatieplicht vormt de leidraad voor de informatievoorziening van het college aan de raad. Op grond hiervan zal het college bijvoorbeeld de prestatieplannen van gesubsidieerde instellingen aan de raad toesturen.

De kaderstellende taak van de raad komt in eerste instantie tot uitdrukking in de beantwoording van de vraag of oprichting van, respectievelijk toetreding tot, en continuering van de participatie in de betrokken verbonden partij gewenst is. Daarnaast geeft de raad een oordeel over de ontwerpbegroting en de rekening. Voorts zullen belangrijke beleidswijzigingen aan de raad moeten worden voorgelegd.

Het college is dus verantwoordelijk voor de behartiging van de Haarlemse belangen in een verbonden partij. Daarnaast is het echter ook verantwoordelijk voor de belangen van die verbonden partij zelf indien de gemeente (mede) eigenaar is. Dat is een dubbelrol die in de praktijk vaak moeilijk is te vervullen. Dat is reden om die rollen ook in persona te scheiden door bijvoorbeeld de portefeuillehouder van het beleidsterrein waarop de verbonden partij werkzaam is te belasten met de beleidsinhoudelijke koers van de verbonden partij met inbegrip van de behartiging van de Haarlemse belangen en een andere portefeuillehouder, bijvoorbeeld de wethouder van financiën, te belasten met de 'eigenaarsrol' of de aandeelhoudersrol.

Dit samenstel van relaties met betrekking tot een verbonden partij zowel binnen het college als tussen raad en college heeft een goed bestuurlijk en ambtelijk coördinatiemechanisme nodig. Onderwerpen die in het bestuur van een verbonden partij of in het overleg met een verbonden partij aan de orde komen en die voor Haarlem van belang zijn moeten in het college afgestemd worden voordat de Haarlemse vertegenwoordiging ermee instemt. En het college moet ervoor zorgen in zijn relaties met de verbonden partijen dat men zich daar aan de juiste procedures houdt om de raad zijn verantwoordelijkheden op een goede manier te kunnen laten waarmaken.

Ambtelijk kan dit worden opgelost door een professioneel accountmanagement in de organisatie vorm te geven van een voldoende niveau om door de betrokken verbonden partij als serieuze gesprekspartner te worden beschouwd. De accountmanager zorgt dat kwesties die in het bestuur van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die Haarlemse bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en raad worden gebracht. Elke verbonden partij heeft daarbij te maken met slechts één accountmanager, die de contacten onderhoudt voor alle aspecten van de relatie, zoals bijvoorbeeld beleid en financiën. Op deze manier willen we voorkomen dat een verbonden partij voor elk aspect met een andere medewerker binnen de gemeente te maken krijgt, of zelf moet gaan zoeken waar hij met zijn vraag terecht kan.

Uiteraard gaat de accountmanager bij zijn collega's binnen de gemeente te rade voor kennis en advies op de terreinen waar hij minder in thuis is. Binnen de ambtelijke organisatie zal verder worden gezorgd voor voldoende checks en balances, zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds. Met het toegenomen aantal verbonden partijen en de in deze nota aangegeven wijze van omgaan daarmee (en met grote gesubsidieerde instellingen), is het belang van goede accounthouders verder toegenomen. Daarom wordt er in de organisatie expliciet aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun kennis en kunde. Over de principes uit deze nota is bijvoorbeeld een themamiddag georganiseerd om deze uit te leggen én het belang van hun functie te onderstrepen.

In het hoofdstuk over governance zijn de vier elementen daarvan aangegeven: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Deze elementen leiden in de relatie met verbonden partijen tot twee rollen voor de gemeente, namelijk die van opdrachtgever en die van eigenaar. In de rol van opdrachtgever komen vooral de elementen van sturen en beheersen aan bod, terwijl de rol van eigenaar met name gaat over het verantwoorden en toezicht houden.

6.2 Opdrachtgevende rol

De opdrachtgever gaat over de inhoud van de werkzaamheden die de verbonden partij voor de gemeente verricht. Een voorbeeld is de inzameling van afval door Spaarnelanden. De opdrachtgever bepaalt welk afval Spaarnelanden inzamelt, waar dit gebeurt en hoeveel dit mag kosten. De wethouder die verantwoordelijk is voor het schoonhouden van de stad, is daarmee ook degene die in dit geval de opdrachtgeversrol vervult. Ambtelijk vervult een afdeling binnen een hoofdafdeling de rol van opdrachtgever. Hier worden de contacten met de verbonden partij onderhouden voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze rol is er bij vrijwel elke verbonden partij. Een uitzondering hierop vormen BNG en NUON; hier is geen sprake van een opdrachtgeversrol van de gemeente.

Belangrijk instrument in de opdrachtgeversrol zijn heldere, schriftelijke afspraken, waarin de wederzijdse rechten en verplichten zijn vastgelegd. Afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht kan de omvang hiervan variëren. De omvang van de afspraken vormt soms een indicatie van de kwaliteit van de relatie: veel papier duidt op weinig onderling vertrouwen. Ook nieuwe relaties zullen in het begin de behoefte hebben om zoveel mogelijk vast te leggen. Met het vastleggen worden conflicten over de afspraken niet vermeden; de vastlegging dient slechts om op terug te kunnen vallen ingeval er een conflict is ontstaan. Belangrijk is daarom conflicten te vermijden en de sleutel daartoe is het onderhouden van een relatie waarin de wederzijdse verwachtingen bekend zijn, er wederzijds vertrouwen is en respect voor elkaars (soms tegengestelde) belangen.

6.3 Eigenaarsrol

Heel kort gezegd gaat de eigenaar over het voortbestaan van de verbonden partij. Dat wil zeggen de eigenaar kijkt naar de lange termijn en daarin is het goed vervullen van lopende opdrachten (goed opdrachtnemerschap) maar één element. Andere elementen zijn het verkrijgen van voldoende opdrachten, een goed personeelsbeleid, een goede verhouding tussen vreemd en eigen vermogen etc. Voor de eigenaar kan dit soms inhouden dat een bestaande opdracht of klantrelatie wordt beëindigd, omdat dit op termijn beter is voor het bedrijf.

Voor het goed vervullen van de eigenaarsrol is een goede relatie met het dagelijks bestuur van de verbonden partij en met de eventuele andere eigenaren noodzakelijk. Ook hier geldt dat dit het beste kan door vertrouwen in elkaar te krijgen en te houden.

6.4 Verantwoording en spanning

Ook in het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid is er sprake van dezelfde twee rollen vanuit het college richting de gemeenteraad. De inhoudelijk portefeuillehouder (opdrachtgever) legt verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. In het voorbeeld van het schoonhouden van de stad legt deze wethouder dus verantwoording af over de mate waarin dat is gelukt.

De portefeuillehouder voor verbonden partijen legt aan de raad verantwoording af over het voortbestaan van die partijen en het financieel en bestuurlijk belang dat de gemeente daarin heeft. In het voorbeeld kan het zo zijn dat het goed gelukt is om de stad schoon te houden, maar dat Spaarnelanden (en daarmee de gemeente als 100% eigenaar) verlies heeft geleden omdat er niet efficiënt is gewerkt.

De beide rollen kunnen met elkaar conflicteren: de opdrachtgever van een verbonden partij wil doorgaans zoveel mogelijk werkzaamheden tegen zo min mogelijk kosten, terwijl de eigenaar gebaat is bij een zo hoog mogelijk rendement. Dergelijke tegengestelde belangen zijn heel normaal en zelfs gezond voor alle betrokkenen, mits de rollen door verschillende personen worden vervuld en iedereen zich bewust is van zijn eigen én andermans rol. Overigens laat de scheiding van rollen onverlet dat het college van burgemeester en wethouders naar buiten toe altijd als één geheel optreedt.

6.5 Ambtelijke organisatie

Om de bestuurlijke rollen goed te kunnen vervullen is een goede ambtelijke organisatie onontbeerlijk. De nieuwe inrichting van de organisatie is mede gebaseerd op het onderscheiden van de rollen én op het juist kunnen invullen daarvan. Omdat Haarlem minder zelf doet, moet er veel worden samengewerkt, onder andere met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. De grotere externe oriëntatie van de medewerkers is daarbij van essentieel belang om dit op een goede manier te kunnen doen. Ook het principe van klantgerichtheid speelt hier een grote rol: elke partij of instelling krijgt binnen de gemeentelijke organisatie één aanspreekpunt (accounthouder). Deze is het aanspreekpunt voor de partij of instelling (front-office) en onderhoudt de contacten mee. Natuurlijk weet deze accounthouder ook niet alles, hij zal binnen de gemeentelijke organisatie waar nodig een beroep op vakinhoudelijke deskundigen doen.

Ook het belang van goed administratief beheer door de gemeente de afspraken met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen is toegenomen door de verzelfstandigingen. Daarom is er nu een Beheerbureau Subsidies, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de gegevens van subsidieaanvragen, -verleningen en -verantwoordingen, evenals van subsidieontvangsten. Dit bureau zal ook het beheer van het risicoclassificatiesysteem voor zijn rekening gaan nemen. Daarmee wordt het een centraal punt voor subsidies in de organisatie, met een bundeling van kennis en ervaring op dit terrein.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor subsidies, zowel de inkomende als uitgaande, blijft te allen tijde bij de vakafdelingen berusten. Wel zal het subsidiebureau deze afdelingen daarin ondersteunen. Het subsidiebureau maakt voor het beheer gebruik van het programma Flower en doet dit momenteel vooral voor de hoofdafdeling Stadszaken. Het is de bedoeling dat het dit voor alle hoofdafdelingen gaat doen en dat dus ook alle subsidies in dat programma worden ingevoerd en beheerd.

BIJLAGEN

Overzicht verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen in Haarlem
(op basis van de situatie per 1 januari 2009)

1) Formele verbonden partijen:	Bijdrage volgens begroting 2009
A) Gemeenschappelijke regelingen	<i>x € 1.000</i>
● Veiligheidsregio Kennemerland	14.740
● Werkvoorzieningschap Zuid Kennemerland (Paswerk)	18.225
● Recreatieschap Spaarnwoude	178
● Noord Hollands Archief	1.786
● Cocensus	2.368
● Samenwerking leerplicht en RMC (Bureau Carel)	80
● Schadeschap Schiphol	-
B) Stichting	
● City Marketing Haarlem *)	487
C) Vennootschappen	
● GEM Schalkwijk	-
● NV SRO (inclusief zwembaden *)	4.090
● Spaarnelanden NV	16.834
● Crematorium	-
● BNG	-
● NUON	-
	58.788
2) Gesubsidieerde instellingen boven de € 500.000	Subsidie volgens begroting 2009
A) Stichtingen	<i>x € 1.000</i>
● Stichting Kontext	1.248
● Stichting Dock	2.062
● Stichting Stadsbibliotheek Haarlem	4.622
● Stichting Frans Halsmuseum	2.367
● Stichting Philharmonie en Stadsschouwburg	4.216
● Stichting Patronaat	1.329
● Stichting Toneelschuur	1.902
● Stichting Spaarne Peuters	1.921
● Stichting Muziekcentrum Zuid-Kennemerland	1.225
● Stichting SDO Centrum-Zuid	611
● Stichting SDO Zuid-West	524
	22.027

*) De stichting City Marketing Haarlem en de vennootschap NV SRO zijn zowel formeel verbonden partij als ontvanger van een subsidie. De subsidie aan NV SRO is meer dan € 500.000, waardoor de vennootschap in beide categorieën valt. Voor de eenvoud is zij echter alleen als verbonden partij opgenomen.

Soorten van gemeenschappelijke regelingen

Onderstaand de verschillende mogelijkheden binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Regeling met openbaar lichaam

De samenwerkende gemeenten creëren door het instellen van een openbaar lichaam een rechtspersoon, die, zoals als alle rechtspersonen, zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het openbaar lichaam kan personeel in dienst nemen met behoud van ambtenarenstatus en de gemeenten die in de regeling deelnemen kunnen bevoegdheden overdragen. In hoeverre dat laatste gebeurt, leggen de deelnemers vast in de regeling.

In de wet is vrij uitgebreid voorgeschreven hoe het bestuur van een openbaar lichaam wordt ingericht. Het moet bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter die beide besturen voorziet. Verder zijn er bijvoorbeeld wettelijke voorschriften over de begroting, onverenigbare functies en verboden handelingen voor bestuursleden en over het verstrekken van inlichtingen. Het algemeen bestuur kiest uit zijn midden het dagelijks bestuur. De gemeenschappelijke regelingen zijn nadrukkelijk niet gedualiseerd. Alleen raadsleden, wethouders of burgemeesters van de deelnemende gemeenten kunnen lid zijn van een algemeen bestuur. In Haarlem is vanwege de duale verhoudingen tussen raad en college afgesproken dat in principe geen raadsleden meer deelnemen, al is dat nog wel het geval in het werkvoorzieningschap Paswerk.

In de praktijk bestaat het dagelijks bestuur soms uit dezelfde personen als het algemeen bestuur, om de bestuurlijke drukte van een gemeenschappelijke regeling te verminderen. De politieke verantwoording blijven de bestuursleden te allen tijde afleggen aan hun respectievelijke gemeenteraden.

De regeling met openbaar lichaam is de zwaarste en meest gebruikte vorm. Alle gemeenschappelijke regelingen waarin Haarlem deelneemt, hebben een openbaar lichaam.

Gemeenschappelijk orgaan

Een tweede vorm is het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan ‘in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen’. Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en heeft dus ook geen eigen personeel in dienst. Wel kunnen deelnemers bevoegdheden aan het orgaan overdragen, zij het geen regelgevende bevoegdheden. Het gaat vaak om samenwerking tussen gemeenten met een coördinerend karakter.

Centrumgemeente

Een derde vorm is gebruik te maken van de zogenoemde centrumgemeente-constructie. Deelnemers komen dan overeen dat bevoegdheden van de ene gemeente krachtens de regeling worden uitgeoefend door een andere gemeente. Bevoegdheden worden dan gemandateerd door het ene aan het andere gemeentebestuur. Het gaat feitelijk om het gebruik van het ambtelijk apparaat van één van de deelnemende gemeenten door de andere deelnemende gemeenten. Het gaat meestal om uitvoerende taken, zoals het ophalen van afval, die worden ‘uitbesteed’ aan de grotere buurgemeente. Ook hier is geen sprake van een rechtspersoon noch van een organisatie.

Regeling sec

Een regeling zonder meer (‘lichte regeling’) is een vierde vorm en heeft ongeveer eenzelfde functie als een convenant. Hierin wordt bijvoorbeeld gemeenschappelijk beleid opgenomen. Er is geen sprake van een organisatie of rechtspersoonlijkheid en er gelden geen bijzondere voorschriften.

Federatiegemeente en SETA

De laatste jaren zijn twee min of meer nieuwe concepten ontwikkeld: de Federatiegemeente en Samen-en-toch-apart (SETA-model). Bij de federatiegemeente blijft de politieke verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke gemeentebesturen liggen, alleen delen van de ambtelijk organisatie worden samengebracht. Bij het SETA-model gaat het om contracterende gemeenten die het merendeel van hun ambtenaren poolen in een facilitair bedrijf. Dit facilitair bedrijf wordt aangestuurd door bestuursopdrachten van de afzonderlijke colleges. Deze beide concepten zijn voor Haarlem niet relevant.

Karakterisering van rechtsvorm van verbonden partijen

Onderstaand zijn van de meest voorkomende juridische vormen van verbonden partijen de belangrijkste kenmerken weergegeven, vooral gezien door de bril van de gemeente. Met andere woorden wat zijn voor de beoordeling door de gemeente de belangrijkste aspecten.

Juridische vorm

Onderstaand overzicht geeft een beknopte karakterisering van de verschillende juridische vormen van verbonden partijen. Waar relevant is dit gezien door de bril van de gemeente, dus bijvoorbeeld welke zeggenschap heeft de gemeente over een verbonden partij.

	Stichting	Vennootschap	Gemeenschappelijke regeling	Publiek-Private Samenwerking
Bestuursstructuur van organisatie	Stichtingsbestuur met organisatie of raad van toezicht met directeur / bestuurder	Aandeelhouder(s), directie en eventueel raad van commissarissen	Algemeen bestuur en dagelijks bestuur, bestaande uit raads- en/of collegeleden deelnemende gemeenten	Constructie van meerdere vennootschappen
Zeggenschap van gemeente	Afhankelijk van deelname in bestuur (geen deelname betekent geen zeggenschap)	Via aandeelhouderschap en soms via deelname in raad van commissarissen	Gezamenlijke zeggenschap voor deelnemende gemeenten	Geen volledige zeggenschap
Kapitaalverrijking van organisatie	Meestal via subsidie en/of garantstelling door gemeente	Aandelenkapitaal (gestort door gemeente)	Jaarlijkse bijdrage deelnemende gemeenten	Investeringsbijdrage (soms in natura)
Financiële aansprakelijkheid van gemeente	Beperkt tot subsidie of garantstelling	Beperkt tot aandelenkapitaal	Gezamenlijke, volledige aansprakelijkheid deelnemende gemeenten	Afhankelijk van specifieke vormgeving
Juridische aansprakelijkheid gemeente	Geen (bestuurders stichting zijn hoofdelijk aansprakelijk)	Geen	Geen in geval van openbaar lichaam (heeft eigen rechtspersoonlijkheid)	Geen
Slagvaardigheid van organisatie	Groot	Groot	Beperkt	Neutraal
Aard van activiteiten	Niet-winstgerichte activiteiten	Winstgerichte activiteiten	Publieke activiteiten	Gemengde activiteiten

Stichting

Een stichting is te kenmerken als een zeer zelfstandige rechtspersoon: er zijn geen eigenaren in de vorm van aandeelhouders die kapitaal verschaffen en daarmee zeggenschap hebben. Een tweede belangrijk kenmerk is dat zij niet gericht is (en niet mag zijn) op het maken van winst. Voor de gemeente betekent dit dat zij de taken die een stichting voor haar uitvoert alleen kan beïnvloeden via de subsidie en bijbehorende voorwaarden. Een mogelijkheid tot beïnvloeding kan daarnaast zijn het deelnemen in de raad van toezicht of het bestuur van de stichting, maar in die hoedanigheid mag een toezichthouder of bestuurder alleen handelen in het belang van de stichting. Dat belang hoeft niet gelijk te lopen met dat van de gemeente, zeker niet wanneer de gemeente niet de enige is die een financiële bijdrage levert aan de stichting.

Vennootschap

Een vennootschap is evenals een stichting een zelfstandige rechtspersoon, maar hier hebben de aandeelhouders het uiteindelijk voor het zeggen. In het geval de gemeente (enig) aandeelhouder is, heeft zij dus grote invloed op het beleid van de vennootschap. Bij vennootschappen zijn er drie mogelijkheden: een besloten vennootschap (BV), een naamloze vennootschap (NV) of een commanditaire vennootschap (CV).

Gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling (GR) in de vorm van een openbaar lichaam (zie bijlage voor uitleg over de verschillende vormen van een GR) is een overheid net als een gemeente. Het dagelijks en algemeen bestuur bestaat uit leden van de besturen van de deelnemende gemeenten en het zijn dus de deelnemende gemeenten die de zeggenschap hebben over een GR. Daarmee zit een gemeente vaak met nauwelijks te scheiden rollen aan tafel bij een GR: enerzijds als behartiger van de belangen van de GR en anderzijds als behartiger van de belangen van de gemeentelijke taken die door de GR worden uitgevoerd.

Publiek-Private-Samenwerking (PPS)

Bij een PPS werken overheid en private partijen samen om hun doelstellingen te realiseren. Een belangrijk kenmerk van de samenwerking is dat risico's op het gebied van bijvoorbeeld financiering, deskundigheid en uitvoering door de partijen worden gedeeld. Samenwerking kan op diverse terreinen, zoals parkeervoorzieningen en gebiedsontwikkeling. Een PPS bestaat doorgaans uit meerdere vennootschappen, vaak een combinatie van BV's en CV's. Voordeel hiervan is dat de zeggenschap van de gemeente en de private partijen op deze manier geheel op maat kan worden gesneden, evenals de verdeling van de risico's en het fiscale regime. Helaas maakt dit de verhoudingen binnen PPS niet altijd even eenvoudig te doorgronden voor wie er niet nauw bij betrokken is. Binnen de gemeente is het daarnaast niet eenvoudig om de verschillende rollen in de diverse vennootschappen voldoende van elkaar te scheiden.

Kenmerken van vennootschappen

Naamloze vennootschap (NV)

Kenmerk van de NV is dat de aandeelhouders hun aandelen vrij kunnen verkopen, dus wanneer en aan wie ze maar willen, zonder toestemming van de andere aandeelhouders. Voor NV's die gemeenten (of andere overheden) oprichten is dit echter juist niet de bedoeling, reden waarom de verhandelbaarheid vaak in de statuten is beperkt. Een tweede kenmerk is dat een NV verplicht is om zijn jaarverslag en jaarrekening te publiceren en dit geldt dus ook voor NV's met een gemeente als (enig) aandeelhouder. De zeggenschap van de gemeente loopt in elk geval via de rol van aandeelhouder; daarnaast is de gemeente vaak ook opdrachtgever met de bijbehorende zeggenschap. Soms heeft de gemeente (in de persoon van een collegelid) ook zitting in de raad van commissarissen. Een commissaris dient echter volgens de wet het belang van de onderneming voorop te stellen en niet dat van de aandeelhouder. Dit kan leiden tot tegenstrijdigheden en is de belangrijkste reden om terughoudend te zijn in het benoemen van collegeleden tot commissaris. In de statuten van een NV kunnen allerlei zaken omtrent zeggenschap worden geregeld (mits niet strijdig met het recht) tussen aandeelhouder, raad van commissarissen en directie, waardoor de gemeente (via haar rol van aandeelhouder) zoveel grip op de onderneming kan creëren als zij wenselijk acht.

Besloten vennootschap (BV)

Kenmerkend voor een BV is dat de aandelen niet vrij verhandelbaar zijn en dat zij geen jaarverslag noch jaarrekening hoeft te publiceren. Voor het overige zijn vanuit de gemeente gezien de kenmerken gelijk aan die van een NV.

Commanditaire vennootschap (CV)

Een CV is een speciaal soort vennootschap onder firma. In deze vennootschapsvorm zijn er één of meer beherende vennoten en één of meer stille vennoten. Deze laatste hebben slechts een financiële inbreng en worden ook wel commanditaire vennoten genoemd. De beherende vennoot is dan de gecommanditeerde vennoot, hij die bevoegd is om te handelen namens de vennootschap. Stille vennoten zijn, net als aandeelhouders van een NV of BV slechts aansprakelijk voor het bedrag dat zij investeren. Zij mogen niet namens de vennootschap optreden. Doen zij dit toch, dan worden ze net als de beherende vennoten aansprakelijk voor alle schulden.