

1. Inleiding

In 2009 heeft de raad het kader voor de omgang met verbonden partijen voor het eerst vastgesteld met de nota 'Verbonden partijen in Haarlem (BIS 2008/218834)'. In 2015 is de nota herzien (2014/475087).

Sinds deze herziening zijn er diverse ontwikkelingen geweest en nieuwe inzichten ontstaan die leiden tot aanpassing van de nota. Onder 4. Argumenten worden de wijzigingen benoemd en toegelicht.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De nota 'Verbonden partijen gemeente Haarlem 2021' vast te stellen.

3. Beoogd resultaat

Een actueel kader voor de omgang met verbonden partijen, aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

4. Argumenten

Actualisering betreft de volgende onderdelen.

Afwegingsmodel voor samenwerking

In Haarlem wordt een afwegingsmodel gehanteerd om te bepalen of taken zelf worden uitgevoerd, in samenwerking met anderen of worden uitbesteed. De afweging kan ertoe leiden om taken in de vorm van een verbonden partij te beleggen. De beslisboom die voor deze afweging wordt benut is als bijlage bij de nota Verbonden Partijen opgenomen.

Toepassing van de beslisboom leidt in de praktijk niet in alle gevallen tot een eenduidige keuze. Het is mede van de aard van de taken en de besturingsfilosofie van de gemeente afhankelijk welke keuzes worden gemaakt. (Beoogde) voordelen van regionale publieke samenwerking kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en kennen ook een keerzijde in de vorm van nadelen.

De beslisboom wordt in de nota enigszins anders gepositioneerd, namelijk dat deze als een handvat kan worden gezien maar geen absolute uitkomsten biedt. Bij de verschillende rechtsvormen die in de nota worden beschreven, worden voor- en nadelen (kansen en risico's) toegevoegd.

Risicoclassificatie

Het college legt over zijn rol en inzet in de verbonden partij verantwoording af aan de raad en verstrekt daarover ook de nodige informatie. Informatievoorziening is gerelateerd aan risicoprofielen van verbonden partijen.



Het college heeft ervoor gekozen om een nieuwe applicatie van risicoclassificatie voor verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen (subsidie vanaf € 500.000 per jaar gedurende tenminste drie jaar) in te zetten.

Aan deze nieuwe applicatie liggen qua toepassing daarvan twee principes ten grondslag:

- Het op afstand zetten van taakuitvoering impliceert ruimte geven aan de verbonden partij en niet alle besluiten willen sturen of controleren. Het betekent de gelegenheid bieden aan de verbonden partij om een eigen koers uit te zetten binnen de doelen en tegen de achtergrond van de belangen waarvoor deze werkzaam is.
- Een positief beeld over de intenties en competenties van een verbonden partij rechtvaardigt vertrouwen. Het nieuwe risicoclassificatiesysteem geeft inzicht in het niveau van uitvoering en professionaliteit van de organisatie. Een goede score vertaalt zich in bijbehorende passende rapportage-eisen die aan de verbonden partij worden gesteld.

De nieuwe applicatie is objectief en betrouwbaar in het beoordelen van risico's op het vlak van solvabiliteit, liquiditeit, exploitatieresultaat, bedrijfsvoeringsrisico's en algemene risico's. Het is ook een wendbaar systeem waarmee nieuwe onderwerpen zoals duurzaamheid, toegankelijkheid en diversiteit in beeld kunnen worden gebracht. Sturing en bijsturing op grond van de verkregen resultaten kan met maatwerk plaatsvinden.

De nieuwe applicatie wordt momenteel getest en ook toegepast op verbonden partijen. Het is nog te vroeg om sluitende uitspraken over de werking en effectiviteit van de applicatie te doen. De raad zal op de hoogte worden gehouden van de bevindingen.

Rollen en instrumenten ten aanzien van overheidsvennootschappen

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de governance van Spaarnelanden. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in het rapport 'Afstand en Invloed'. De RKC doet de volgende aanbevelingen om de nota Verbonden partijen te actualiseren:

1. De momenten en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over en invloed kan uitoefenen op de prestatieafspraken en financiële resultaten van overheids N.V.'s.
2. De wijze waarop de raad wordt betrokken bij strategische besluiten ten aanzien van overheids N.V.'s.
3. Een steviger positionering van het belang van de opdrachtgever in de governance en explicitering van de wijze waarop opdrachtgeversbelangen en aandeelhoudersbelangen onderling worden afgewogen.
4. Een kader voor (markt-)activiteiten of initiatieven van overheids N.V.'s buiten de initiële opdrachten.
5. De borging van tegenkracht in het college, de overheids N.V.'s zelf en de ambtelijke organisatie en de dialoog met de raad.

Conform de bestuurlijke reactie d.d. 21 januari 2020 op deze aanbevelingen leiden deze aanbevelingen tot de volgende aanpassingen c.q. aanscherpingen in de nota verbonden partijen.

Ad 1.

Prestatieafspraken betreffen uitvoering van opdrachtgeverschap en zijn niet (direct) van belang voor de raad als de afspraken binnen de door de raad gestelde kaders en beleidsdoelen vallen. Als een verbonden partij andere dan de gebruikelijke uitvoeringswerkzaamheden zal gaan verrichten (b.v. activiteiten die buiten het statutair doel vallen en/of de 20% vrije ruimte te boven gaan), waarmee ook mogelijke financiële of andere risico's gepaard gaan, of als buiten de gestelde kaders en beleidsdoelen wordt getreden, wordt niet overgegaan tot het maken van afspraken dan nadat de raad hierover is geïnformeerd en in staat is geweest inbreng te leveren. Financiële resultaten van de overheidsvennootschappen worden in de vorm van jaarrekeningen en jaarverslagen in beeld gebracht. De jaarverslagen worden – met een toelichting – aan de raad gestuurd (zie hiervoor het Protocol Actieve Informatieplicht dat recent gewijzigd is vastgesteld door raad en college). Ook in de programmabegroting en jaarrekening wordt verslag gedaan van ontwikkelingen binnen verbonden partijen en van eventuele bijzonderheden en risico's.

Wat betreft deelnemingen van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen (d.w.z. stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) geldt een bijzonder Informatieprotocol deelnemingen. Het Informatieprotocol deelnemingen is op onderdelen een verbijzondering van het algemene Protocol Actieve Informatieplicht. Op andere onderdelen vult het Informatieprotocol deelnemingen het algemene Protocol op specifieke zaken aangaande deelnemingen aan. Het Informatieprotocol deelnemingen is als bijlage bij de nota Verbonden partijen gevoegd.

Ad 2.

De raad stelt kaders en beleidsdoelen voor de diverse verbonden partijen vast. De raad controleert het college of die zich goed van zijn taak kwijt bij de sturing en het toezicht op de uitvoering van die beleidsdoelen. Belangrijke beleidswijzigingen van de verbonden partij en strategische besluiten ten aanzien van verbonden partijen worden, voordat deze worden genomen, aan de raad voorgelegd voor bespreking en akkoord. Het gaat dan om koerswijzigingen op de middellange tot lange termijn, die zijn aangedragen door de verbonden partij, dan wel door de gemeente(n) zelf zijn gewenst.

In het bij de bijlagen van de nota Verbonden partijen gevoegde schema van bevoegdheden is inzichtelijk gemaakt welke bevoegdheden door de raad kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen (waarin de gemeente een bestuurlijke positie inneemt), waarbij deze zijn afgezet tegen de bevoegdheden die het college hierin uitoefent. De raad heeft wettelijke bevoegdheden en daaruit voortvloeiende instrumenten die zijn onder te verdelen in drie onderdelen: (1) informeren en verantwoorden, (2) sturen en (3) controleren.



Ad 3. en 5.

In de nota is geëxpliciteerd dat de borging van tegenkracht in het college, de verbonden partijen zelf en de ambtelijke organisatie en de dialoog met de raad plaatsvindt, doordat bestuurlijk en ambtelijk is ingeregeld dat mogelijke met elkaar conflicterende posities en belangen zoveel mogelijk gescheiden van elkaar zijn belegd en samenkomen doordat zij in het college tegen elkaar worden afgewogen.

Ad 4.

De 20% ruimte voor overheidsvennootschappen om (markt)activiteiten buiten de initiële opdrachten te verrichten wordt ingevuld met inachtneming van de statutaire doelen van de betreffende vennootschap. Dit geldt als kader voor deze marktactiviteiten. Als activiteiten buiten het statutair doel vallen, worden deze niet verricht zonder dat de aandeelhouder goedkeuring heeft gegeven aan een wijziging op dit punt en de raad de gelegenheid heeft geboden hierover zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

In beginsel bemoeit het college zich niet inhoudelijk met deze marktactiviteiten, omdat zij niet vallen onder de gemeentelijke opdrachtverstrekking maar voor derden worden uitgevoerd.

Het college ziet er in zijn rol van aandeelhouder evenwel op toe dat de verbonden partij geen marktactiviteiten ontplooit die de statutaire doelen te buiten gaan en tevens dat deze activiteiten qua omvang de toegestane 20% niet overschrijden. De aandeelhouder ziet er voorts op toe dat commerciële activiteiten van een overheidsvennootschap qua financiële resultaten en eventueel aan de activiteiten verbonden risico's verantwoord zijn. Zij mogen financieel noch anderszins een bedreiging vormen voor het bedrijf. Ook de relatie met de bestaande bedrijfsprocessen moet zijn gewaarborgd.

Over (voorgenomen) politiek gevoelige bedrijfsmatige activiteiten van een verbonden partij - ook als deze binnen de statutaire doelstellingen en de toegestane 20% vallen - zal het college de raad informeren.

Een eventuele keuzemogelijkheid voor de raad zou kunnen zijn om de aard en de omvang van de marktactiviteiten te beperken. Daarbij is het volgende van belang. De gedachte die ten grondslag ligt aan het oprichten van of participeren in een overheidsbedrijf is dat zo'n bedrijf weliswaar in publieke handen is vanwege het bijzondere karakter van de werkzaamheden, maar de uitvoering daarvan bedrijfsmatig kan aanpakken. Dit komt de efficiëntie en effectiviteit van uitvoering ten goede. Ook kan een overheidsbedrijf gebruik maken van schaalvoordelen. In het bijzonder de 20% vrije ruimte voor marktactiviteiten kan een aanjager zijn voor het bedrijf. In het commerciële deel kunnen winsten worden behaald, innovaties worden bereikt en ontwikkelingen in gang worden gezet die ook ten goede kunnen komen aan het gemeentelijk deel van de werkzaamheden.

Inperking van die vrije ruimte heeft dan ook betekenis voor de mate van bedrijfsmatigheid waarmee de publieke taken worden uitgevoerd.

Onderscheiden van rollen van opdrachtgever en eigenaar

Bij vennootschappen draagt het college eigenaarsverantwoordelijkheid in de aandeelhoudersvergadering, doordat bij strategische besluiten over het bedrijf en bij de vaststelling van de begroting/jaarrekening de instemming van de aandeelhouder is vereist. En de opdrachtgeversrol vervult het college door inhoudelijke opdrachten te geven voor het leveren van goederen en diensten. Deze twee rollen worden in het college door verschillende leden vervuld. Bij gemeenschappelijke regelingen is dit onderscheid in rollen minder goed of niet te maken. Het college is namelijk (samen met de colleges van andere deelnemende gemeenten) zowel verantwoordelijk voor het uitvoeren van de werkzaamheden als voor een goede bedrijfsvoering. Het is immers een vorm van verlengd lokaal bestuur. Daartoe vaardigt het college een bestuurder (soms twee) af in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Benoeming en zittingsduur Raad van Commissarissen bij vennootschappen

De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en met de haar verbonden onderneming en staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de zogenoemde structuurvennootschap (oftewel: grote vennootschap) is een raad van commissarissen verplicht (artikelen 2:158-164 BW). Bij de gewone vennootschap kunnen de statuten bepalen dat er een raad van commissarissen is (waarbij genoemde regeling in het BW vrijwillig kan worden gevolgd).

Benoeming van commissarissen vindt plaats door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Bij herbenoeming is de Nederlandse Corporate Governance Code een leidraad. De Nederlandse Corporate Governance Code richt zich op de governance van beursgenoteerde vennootschappen maar kan ook vrijwillig worden gevolgd. De Code bevat principes en best practice bepalingen die verhoudingen reguleren tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders. De principes kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede corporate governance. Wat betreft de benoemings- en herbenoemingstermijn van commissarissen bevat de Code de volgende bepaling:

“Een commissaris wordt benoemd voor een periode van vier jaar en kan daarna éénmalig voor een periode van vier jaar worden herbenoemd. De commissaris kan nadien wederom worden herbenoemd voor een benoemingstermijn van twee jaar die daarna met maximaal twee jaar kan worden verlengd. Herbenoeming na een periode van acht jaar wordt gemotiveerd in het verslag van de raad van commissarissen.” In beginsel wordt een totale zittingsduur van een commissaris van 12 jaar als goede governance beschouwd.

Tot nu toe is de werkwijze ten aanzien van Haarlemse overheidsvennootschappen dat goed functionerende commissarissen kunnen worden herbenoemd.



Het bedrijf kan daarmee profiteren van de kennis die de commissaris heeft opgedaan en dat is goed voor de continuïteit van het bedrijf. Als leden van de RvC te lang commissaris van een bedrijf zijn, kan dit ten koste gaan van het kritisch vermogen als leden enigszins vergroeid raken met het bedrijf. Dat kan zich met name voordoen als leden voor de tweede maal worden herbenoemd. Bij herbenoeming zal deze afweging moeten worden gemaakt (waarbij het dus wel zo is dat herbenoeming in principe toegestaan en ook gebruikelijk is).

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is in de maak: de Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen (kamerstukken 2019/2020, 35513). Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Om dit doel te bereiken introduceert het wetsvoorstel een aantal aanpassingen en aanvullingen op bestaande instrumenten van de raad. De bedoeling is om de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen te vergroten (door middel van de verruiming van de zienswijzeprocedure bij bepaalde besluiten van het bestuur van de regeling). Verder worden meer controle-instrumenten voor gemeenteraden opgenomen (b.v. een gemeenschappelijk enquêterecht en een gemeenschappelijke onderzoekscommissie). Ook bevat het voorstel een verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling, zoals een actieve informatieplicht van het bestuur van een regeling aan de raad en de instelling van een gemeenschappelijke raadscommissie die het bestuur van een regeling adviseert, maar ook de deelnemende gemeenteraden van advies bedient.

Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming van gemeenschappelijke regelingen.

In de nota Verbonden partijen wordt informatie opgenomen over de instrumenten die de raad als gevolg van deze wetswijziging (zoals het er nu naar uitziet) ter beschikking zullen staan. De gewijzigde Wgr treedt naar verwachting op 1 januari 2022 in werking en er geldt een overgangstermijn van 2 jaar om de wijzigingen in gemeenschappelijke regelingen te verwerken. De daadwerkelijke toepassing en implementatie van het aanvullende raadsinstrumentarium zal dan ook zijn beslag krijgen per 2024 en op dat moment in de nota Verbonden Partijen worden opgenomen.

Duurzaamheid

Op het terrein van duurzaamheid heeft Haarlem zijn ambities uitgesproken. Ook verbonden partijen leveren een bijdrage aan de duurzaamheidsdoelen van de gemeente. Het college is bezig met een richtlijn voor de duurzaamheidsuitvraag voor verbonden partijen. Gegevens met betrekking tot CO₂ uitstoot en reductie daarvan, maar ook andere duurzaamheidsdoelstellingen komen hierin terug. In de richtlijn voor de jaarrekening 2020 wordt stapsgewijs ingebouwd dat informerend, normerend en uiteindelijk ook verantwoordend verslag wordt gedaan van de vorderingen op dit gebied. In de nota Verbonden partijen wordt de rol die verbonden partijen toebedeeld hebben gekregen in de

realisaties van gemeentelijke ambities en doelen ten aanzien van duurzaamheid opgenomen. Voor dit moment is er voor gekozen om beleidsinhoudelijke doelen door verbonden partijen te realiseren nog niet op te nemen in deze nota.

5. Risico's en kanttekeningen

Geen uitbreiding van het begrip verbonden partijen

Er wordt bewust voor gekozen om het begrip verbonden partijen niet uit te breiden tot (grote) contractspartners. Instrumenten om (bij) te sturen in de bedrijfsvoering van leveranciers en aanbidders zijn beperkt tot de gemaakte contractafspraken en bieden nagenoeg geen mogelijkheden tot het uitoefenen van toezicht vanuit de gemeente. Hierbij speelt ook mee dat aanbidders vele 'klanten' bedienen.

6. Uitvoering

De uitvoering van de nota bestaat uit het bekend maken van de kaders bij raad, college, organisatie en verbonden partijen en het vervolgens toepassen ervan.

7. Bijlagen

1. Nota Verbonden partijen 2021
2. Bijlagen bij de Nota verbonden partijen 2021
3. Informatieprotocol deelnemingen
4. Schema van bevoegdheden