



**Gemeente
Haarlem**

Verbonden partijen in Haarlem

Kaderstelling voor de omgang
met verbonden partijen

2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding actualiseren nota	3
1.2	Opbouw van de nota	3
1.3	Verbonden partijen algemeen	4
1.4	Verbonden partijen van Haarlem	4
1.5	Samenvatting kaders	5
2.	Besturingsfilosofie	7
2.1	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	7
2.2	De raad	7
2.3	Het college	9
2.4	Rekenkamercommissie	9
3.	Rollen en instrumenten in een relatie	11
3.1	De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen	11
3.2	Drie belangen	12
3.3	Accountmanagement	12
3.4	Rol opdrachtgever	13
3.5	Rol eigenaar	14
3.6	Verantwoording en spanning	15
3.7	Ambtelijke organisatie	15
3.8	Gesubsidieerde instellingen	16

1. Inleiding

Gemeenten hebben veel verschillende taken en stellen hun eigen agenda met beleidsdoelen vast. Om die taken uit te voeren en die doelen te realiseren, zoeken ze steeds de meest efficiënte en effectieve manier. Soms is de beste manier om taken niet zelf uit te voeren maar een andere organisatie dat te laten doen. Dan kan het gaan om een marktpartij maar ook om een zogenoemde verbonden partij. Het Haarlemse kader voor verbonden partijen is voor het eerst vastgesteld met de nota Verbonden partijen in Haarlem uit 2009 (2008/226666). In 2015 is de nota herzien (2014/475087).

1.1 Aanleiding actualiseren nota

Elke vier jaar wordt de nota geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Herziening is in 2019 met een jaar uitgesteld, in afwachting van o.a. wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, een onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de governance van Spaarnelanden en de herijking van het systeem van risicoclassificatie van verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. Deze ontwikkelingen zijn inmiddels zover dat zij leiden tot het actualiseren van deze nota.

1.2 Opbouw van de nota

In de nota zelf wordt aandacht besteed aan de bestuurlijk meest relevante aspecten. In hoofdstuk 2 wordt de besturingsfilosofie beschreven: wat is de verantwoordelijkheid van de raad en wat is de verantwoordelijkheid van het college. In hoofdstuk 3 worden de verschillende belangen en rollen ten aanzien van verbonden partijen uiteengezet.

In de bijlagen staat een verdere, meer technische uitwerking van de uitgangspunten van de nota. Hierin staat ook de beslisboom die Haarlem hanteert voor het beantwoorden van de vraag of samenwerking voordelen biedt en welke vorm van samenwerking daarbij het meest passend is. De beslisboom kan ook worden gebruikt bij periodieke evaluatie van bestaande relaties. Een van de bijlagen bevat van elke verbonden partij een beschrijving, met name gericht op het belang van en voor Haarlem, de bestuurlijke zeggenschap en de financiële bijdrage van Haarlem aan de verbonden partij. In de bijlagen worden ook de belangrijkste veranderingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) beschreven, zoals deze (beoogd) van kracht zullen zijn per 1 januari 2022 (zie verder bijlage 1, onderdeel A.).

Gesubsidieerde instellingen

Gesubsidieerde instellingen zijn gelet op de formele definitie in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geen verbonden partij, omdat de gemeente niet in het bestuur van deze instellingen plaats heeft. Toch zijn er wel parallellen in de relatie die de gemeente onderhoudt met verbonden partijen en met instellingen die een substantiële subsidie ontvangen. Voor zover het gaat om toezicht, worden daarom voor de grote gesubsidieerde instellingen dezelfde regels gehanteerd als voor de verbonden partijen in de strikte zin van het woord.

1.3 Verbonden partijen algemeen

De hoeveelheid taken van een hedendaagse gemeente is groot en met de decentralisaties in het sociaal domein alleen nog maar groter geworden. De taken zijn ook zeer verschillend, zowel naar omvang als aard. Voor een optimale uitvoering van de taken blijkt niet altijd de uitvoering door de eigen, ambtelijke organisatie van een gemeente het meest efficiënt en effectief. Daarom gebeurt de uitvoering van sommige taken in opdracht van de gemeente door andere organisaties (b.v. stichtingen, vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen). Deze organisatievormen hebben allemaal gemeen dat ze niet (direct) onder het gezag vallen van het gemeentebestuur. Afhankelijk van de precieze vormgeving is de afstand tot het gemeentebestuur kleiner of groter en daarmee ook de zelfstandigheid van een organisatie.

De term verbonden partijen geldt voor alle organisaties waar de gemeente zowel een financieel belang als een bestuurlijk belang in heeft¹. Er zijn echter ook organisaties waar de gemeente alleen subsidie aan geeft, zonder dat zij in het bestuur van die organisaties zit. De relatie met deze gesubsidieerde instellingen is soms even intensief en kent financieel en beleidsmatig deels gelijkwaardige elementen als die met een verbonden partij. Daarom is het kader van deze nota ook het kader voor de omgang met instellingen die gedurende tenminste drie jaar jaarlijks € 0,5 miljoen of meer subsidie ontvangen van de gemeente, voor zover het gaat om toezicht. De termijn van drie jaar wordt aangehouden vanaf het moment dat een structurele subsidie wordt verleend (dus beoogd meerjarig), als subsidie daadwerkelijk drie jaar of langer is verleend en als een inkooprelatie is omgezet in een subsidierelatie en de financiële band met een instelling – inclusief de periode van inkoop - tenminste drie jaar duurt of zal duren.

Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken brengt kansen en risico's met zich mee. 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. De behoefte of noodzaak aan sturing bepaalt daarbij welke instrumenten de gemeente inzet en hoe intensief de sturing moet zijn.

1.4 Verbonden partijen van Haarlem

Haarlem heeft per 1 januari 2021 in de volgende organisaties een financieel én bestuurlijk belang, waardoor er sprake is van een verbonden partij. In bijlage 3 zijn per verbonden partij de kenmerken en actuele ontwikkelingen aangegeven.

- GR Veiligheidsregio Kennemerland (wettelijk verplichte regeling; uitvoering taken brandweer, GGD en crisisbeheersing, en met ingang van 1 januari 2020 de taken van de voormalige stichting Veilig Thuis)
- GR Noord Hollands Archief (beheer archiefbescheiden en collecties)
- GR Recreatieschap Spaarnwoude (beheer recreatiegebied Spaarnwoude)
- GR Omgevingsdienst IJmond (verplichte deelname wat betreft het basistakenpakket; voorbereiding en uitvoering wettelijke milieu(beleids)taken)
- GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (uitvoering sociale werkvoorziening)
- GR Cocensus (uitvoering belastingheffing en –inning en waardering onroerende zaken)
- GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland (bevorderen bereikbaarheid)

¹ De term verbonden partij is gedefinieerd in het Besluit Begroting en Verantwoording, waarin de regels staan waar de gemeentelijke begroting en rekening aan moet voldoen.

- GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland (uitvoering Leerplichtwet en regionale meld- en coördinatiefunctie)
- NV SRO (beheer, onderhoud en exploitatie van accommodaties voor sport, recreatie en onderwijs)
- Spaarnelanden NV (uitvoering afvalinzameling en onderhoud openbare ruimte)
- Werkpas Holding BV (uitvoering re-integratiewerkzaamheden)
- Bank Nederlandse Gemeenten NV (aandeelhouder, minder 1% van de aandelen)²
- Alliander NV (aandeelhouder, minder dan 1% van de aandelen)
- Stichting Parkmanagement Waarderpolder (bevorderen kwaliteit bedrijventerrein Waarderpolder)

In de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarrekening wordt jaarlijks informatie over de Haarlemse verbonden partijen opgenomen. In lijn met artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) betreft het informatie over de volgende zaken:

- Het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt gediend (wettelijke taken die worden uitgevoerd)
- De bijdrage van de verbonden partij aan de programmadoelstelling van Haarlem
- Concreet takenpakket (activiteiten)
- Deelnemers
- Eventuele bijzonderheden/risico's
- Gecertificeerd kwaliteitssysteem
- Duurzaamheidsgegevens (m.i.v. jaarrekening 2020)
- Het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij (aandeel in %)
- Financiële gegevens met betrekking tot resultaat, eigen vermogen en vreemd vermogen.

1.5 Samenvatting kaders

De kaders uit deze nota zijn samen te vatten in de onderstaande punten.

- 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 of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap als de gemeente zitting heeft in het bestuur van de organisatie of daarvan aandeelhouder is.
- Gesubsidieerde organisaties zijn formeel geen verbonden partij, omdat de gemeente er geen bestuurlijke zeggenschap over heeft. Toch is de relatie ermee soms zeer intensief. Daarom past Haarlem de kaders voor verbonden partijen ook toe op instellingen die gedurende tenminste drie jaar € 0,5 miljoen of meer per jaar subsidie van de gemeente ontvangen.
- De kaders kunnen ook worden toegepast op instellingen die een meerjarige subsidie van minder dan € 0,5 miljoen per jaar ontvangen, onder andere als het een nieuwe subsidieontvanger betreft, deze gevestigd is in een gemeentelijk vastgoed, er met behulp van de subsidie een wettelijke taak van de gemeente wordt uitgevoerd en/of er politieke of maatschappelijke imagoschade optreedt als afgesproken prestaties niet worden behaald.
- Organisaties die taken uitvoeren voor de gemeente op basis van inkoop of aanbesteding zijn daarmee nog geen verbonden partij, ondanks dat de relatie met de organisatie soms zeer intensief kan zijn. Invloed en sturing wordt dan ook uitsluitend uitgeoefend (door het college) in het kader van de bestaande contractrelatie.

² Het aandeel van Haarlem in het aandelenkapitaal van BNG en Alliander is zeer gering; formeel zijn het verbonden partijen, maar in praktische zin heeft Haarlem geen invloed op het beleid ervan.

- Een methode van risicoclassificatie bepaalt de intensiteit van het toezicht door de gemeente op een verbonden partij of grote gesubsidieerde instelling.
- De gemeente hanteert een beslisboom voor het beantwoorden van de vraag of samenwerking nodig en/of wenselijk is bij taakuitvoering en zo ja, welke vorm van samenwerking daarbij het meest passend is (met daarbij in beeld gebracht de voordelen en de nadelen daarvan). De beslisboom wordt ook gebruikt bij periodieke evaluatie van bestaande relaties.
- Naast de beslisboom wordt een eventuele samenwerking in een verbonden partij getoetst aan wettelijke (Europese) regels, zoals voor aanbesteding, mededinging, staatssteun en belastingen.
- Raad en college houden hun verantwoordelijkheden gescheiden: de raad heeft een kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de doelen en effecten die de gemeente wil bereiken (het 'wat'), het college is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan (het 'hoe'). Verbonden partijen zijn een middel om beleid te realiseren en daardoor in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het college.
- Vanwege een goede scheiding van verantwoordelijkheden nemen zittende raads- en collegeleden en werknemers van de gemeente geen zitting in bestuursorganen³ van privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichtingen, vennootschappen, verenigingen) die een verbonden partij vormen met de gemeente, noch van daarmee gelijkgestelde grote gesubsidieerde instellingen.⁴
- Waar sprake is van meerdere rollen van de gemeente, zoals een eigenaars- en opdrachtgeversrol bij vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen, worden deze rollen zoveel mogelijk door verschillende collegeleden vervuld. Vervolgens worden deze rollen door verschillende ambtenaren ondersteund, die bij verschillende organisatieonderdelen kunnen werken. In het college vindt de afstemming tussen belangen van de verschillende rollen plaats.
- De relaties met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven rond de begrippen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht (governance). Overkoepelend element daarbij is onderling vertrouwen.
- Verbonden partijen leveren een bijdrage aan de realisaties van gemeentelijke ambities en doelen ten aanzien van duurzaamheid. Vanaf 2021 leveren zij duurzaamheidsgegevens aan (zoals certificering voor de CO2 prestatieladder en duurzaamheidsdoelstellingen).

³ Zoals directie, bestuur, raad van commissarissen en raad van toezicht. Het aandeelhouderschap valt hier niet onder, omdat deelneming in vennootschappen (aandeelhouderschap) een wettelijke bevoegdheid van het college is (artikel 160, tweede lid Gemeentewet).

⁴ In Stichting Parkeermanagement Waarderpolder heeft een ambtenaar van de gemeente Haarlem zitting in het bestuur. Dit is een afwijking van het kader, maar blijft gehandhaafd.

2. Besturingsfilosofie

2.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Een van de doelstellingen van het invoeren van het dualisme in 2002 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 en wettelijke bestuursbevoegdheden zet het college in om de doelstellingen te realiseren. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een verbonden partij. (In een enkel geval is samenwerking in de vorm van een verbonden partij bij wet verplicht, zoals in het geval van de omgevingsdienst en de veiligheidsregio.) Omdat het bij verbonden partijen dus alleen gaat om de uitvoering van beleid, waarmee bestuursbevoegdheden van het college zijn gemoeid, is het college het bestuursorgaan binnen de gemeente dat verantwoordelijk is voor de relaties met verbonden partijen. Over de uitvoering legt het college verantwoording af aan de raad, zowel over de uitvoering zelf als over (de relatie met) de verbonden partij.

Dit onderscheid is ook bepalend voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen. Het is de raad 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; het staat de raad immers vrij om de voorstellen wel of niet (gewijzigd) over te nemen.

2.2 De raad

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. De kaderstellende rol komt voor verbonden partijen op twee manieren tot uitdrukking. Ten eerste stelt de raad de algemene kaders vast voor hoe Haarlem omgaat met verbonden partijen: het raambeleid (deze nota). Ten tweede stelt de raad de doelstellingen op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen vast. Dat betekent dat voor de controlerende rol de politieke discussie zich kan toespitsen op de vraag of het werken met de verbonden partij een goede manier is om de beleidsdoelen te behalen en of het college zich daarbij goed van zijn taak kwijt. Belangrijke beleidswijzigingen van de verbonden partij en strategische besluiten ten aanzien van verbonden partijen zullen dan ook voordat deze een feit zijn aan de raad moeten worden voorgelegd voor bespreking en akkoord. Het gaat dan om belangrijke koerswijzigingen op de middellange tot lange termijn, die zijn aangedragen door de verbonden partij zelf of voortvloeien uit wensen van de gemeente(n) zelf.

Meer concreet heeft de raad de volgende instrumenten van kaderstelling, sturing en toezicht.

Algemene informatie- en verantwoordingsplicht

Het college heeft de algemene plicht de raad juist, tijdig en volledig te informeren over wat er speelt in een verbonden partij, luistert naar de opvattingen daarover in de raad en verantwoordt zich over welk standpunt het heeft ingenomen in het bestuur van de verbonden partij. Omdat Haarlem in nagenoeg alle verbonden partijen de zeggenschap deelt met andere deelnemers,

betekent dit dat het standpunt van Haarlem niet altijd ook de uitkomst van de besluitvorming binnen een verbonden partij zal zijn.

Startnotities

Het opstellen van nieuwe kaders of wijzigingen in bestaande kaders begint met een startnotitie. Daarin legt het college de raad de omstandigheden van het onderwerp voor, de keuzes omtrent de richting voor de kaders en de stappen die moeten leiden tot het vaststellen van de kaders. Op basis van deze startnotitie bepaalt de raad de richting voor de op te stellen kaders (gaan we linksaf of gaan we rechtsaf) en de stappen die nodig zijn om de kaders op te stellen, te behandelen en vast te stellen. Onderdeel van die stappen kan bijvoorbeeld zijn welke andere organisaties en/of overheden er bij worden betrokken, of sprake is van participatie van bewoners en op welke momenten de raad informierend en besluitvormend wordt betrokken.

Wijze van uitvoeren

Onderdeel van een kader kan zijn de wijze waarop het beleid vervolgens wordt uitgevoerd. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld zelf uitvoeren, inkopen, aanbesteden of regionaal samenwerken. De raad kan hierover bij het behandelen van de startnotitie al een richtinggevende uitspraak doen of aangeven dat meerdere opties worden uitgewerkt en voorgelegd aan de raad. De uiteindelijke keuze hangt af van allerlei factoren. Sommige factoren zijn in getallen uit te drukken, zoals lagere kosten vanwege schaalvoordelen bij gezamenlijk inkopen met andere gemeenten. Andere factoren zijn dat niet, zoals hoe nauw de raad betrokken wil worden bij de feitelijke uitvoering van beleid door het college. Het zijn vaak de niet-meetbare factoren die bepalend zijn voor het succes van de uitvoering. Het belang van de niet-meetbare factoren neemt toe naar mate het aantal bij de uitvoering betrokken organisaties en gemeenten toeneemt. Daardoor neemt immers het aantal belanghebbenden en dus het aantal mogelijke belangentegenstellingen toe, ongeacht onderwerp en vorm van de samenwerking. Daarom is het goed om in een startnotitie vooraf met de raad te verkennen wat de mogelijkheden zijn en hoe groot het belang is van de niet-meetbare factoren bij het opstellen van een concreet beleidskader. Bij de vraag of het oprichten van of deelnemen in een verbonden partij met andere deelnemers raadzaam is, is belangrijk om te benoemen wat het belang van die gezamenlijkheid is, welk belang de gemeente Haarlem heeft ('what's in it for me?') in relatie tot belangen van andere deelnemers ('what's in it for them?'). De voordelen en de nadelen van deelname in een verbonden partij – of anders gezegd: de kansen en de risico's – moeten eveneens in beeld worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Oprichten verbonden partij

Als besloten wordt tot het oprichten van een verbonden partij (aan de hand van de beslisboom die in de bijlage 1 is opgenomen) hangt het af van de rechtsvorm hoe de formele betrokkenheid van de raad eruit ziet. Als het college een gemeenschappelijke regeling wil oprichten (meestal gaat het namelijk om het uitbesteden van collegetaken en –bevoegdheden), moet de raad toestemming geven. (Als de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht is per 1 januari 2022, gaat aan die formele toestemming een stap vooraf, namelijk de gelegenheid van het indienen van een zienswijze door de raad op het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling.) De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om b.v. een vennootschap, vereniging, coöperatie of stichting wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Budgetrecht

Een gemeenschappelijke regeling (met als bestuur een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie) moet jaarlijks uiterlijk 15 april zijn financiële kaders, beleidsmatige uitgangspunten en voorlopige rekening met accountantsrapport aan de deelnemende gemeenten sturen. De raad kan het college daar op aanspreken vanwege diens rol in

het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Voor de ontwerpbegroting van een gemeenschappelijke regeling geldt een zwaardere procedure. Bedoelde gemeenschappelijke regelingen moeten namelijk hun ontwerpbegroting tenminste acht weken voor vaststelling toezenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze hebben het recht hier hun zienswijze op te geven. De uiterste datum van indiening van de begroting bij de provincie is 31 juli, zodat de ontwerpbegroting vóór 1 juni moet zijn toegezonden.⁵

Als een gemeenschappelijke regeling vervolgens haar begroting heeft vastgesteld, dan is elke gemeente verplicht om haar bijdrage te betalen. Haarlem stelt zich op het standpunt dat het ook mogelijk moet zijn dat de raad een reactie geeft op de financiële kaders en beleidsmatige uitgangspunten en over de voorlopige rekening, met name waar het gaat om de totstandkoming en bestemming van het resultaat. Daartoe worden deze stukken ter kennisname naar de commissies gestuurd en kunnen commissies deze agenderen voor bespreking. Drie gemeenschappelijke regelingen hebben trouwens zelf al bepaald dat de raden van de deelnemende gemeente een zienswijze kunnen inbrengen op de voorlopige jaarrekening.⁶

2.3 Het college

Het is aan het college van burgemeester en wethouders om aan te geven hoe het de door de raad vastgestelde doelen denkt te kunnen bereiken. Een van de mogelijkheden voor het realiseren van doelstellingen is het inzetten van een verbonden partij. Daar kan het college voor kiezen. Het vervolgens aansturen van die verbonden partij met als doel het laten uitvoeren van de activiteiten die nodig zijn om de door de raad bepaalde doelstellingen te realiseren, is ook 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. Daarbij blijven de gewone regels van informeren en verantwoorden gelden, zoals hiervoor ook genoemd. Het college heeft zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. Die worden in het volgende hoofdstuk verder beschreven.

2.4 Rekenkamercommissie

Per 1 januari 2015 is de wettelijke bevoegdheid van de rekenkamercommissie als volgt uitgebreid. Vanaf dat moment mag de rekenkamercommissie ook onderzoek doen bij vennootschappen waarvan de gemeente alleen of samen met andere gemeenten tenminste 50% van de aandelen bezit. Tevens mag de rekenkamercommissie onderzoek doen bij instellingen waaraan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente of gemeenten rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling.

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (beoogd) per 1 januari 2022 wordt aan de bevoegdheid van de rekenkamer(commissie) toegevoegd dat deze ook onderzoek mag doen ten aanzien van door gemeenschappelijke regelingen gevoerd bestuur, althans waar dat betreft een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan. Dit betekent dus op termijn een uitbreiding van de bevoegdheid van de raad om controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Concreet houdt het in dat de rekenkamercommissie van Haarlem zelfstandig een

⁵ De termijnen worden verruimd als de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in werking treedt (verwacht per 1 januari 2022).

⁶ Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland, Recreatieschap Spaarnwoude en de VRK.

onderzoek mag instellen naar het gevoerd bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland, het Noord-Hollands Archief, het Recreatieschap Spaarnwoude, de Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland, Schoolverzuim en VSV, de Omgevingsdienst IJmond, Paswerk en Cocensus.

3. Rollen en instrumenten in een relatie

3.1 De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen

In het gemeentelijk bestuursmodel heeft de gemeenteraad een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende taak. Deze laatste taak is in het kader van verbonden partijen niet direct van belang, de andere twee wel⁷. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad bepaalde beleid. In hoofdstuk 2 is deze taakverdeling in zijn algemeenheid beschreven.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden binnen het gemeentebestuur is ook weerspiegeld in de wettelijke regelingen omtrent wie er vanuit een gemeente deelneemt in de besturen of andere organen van verbonden partijen. Wat betreft gemeenschappelijke regelingen geldt dat in nagenoeg alle gevallen het college daarin zijn taken en wettelijke bestuursbevoegdheden inbrengt en om die reden ook zitting heeft in het bestuur.⁸ Wat betreft het besluiten tot deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichtingen, vennootschappen, verenigingen enz.) is het wettelijk zo geregeld dat het college het gemeentelijk bestuursorgaan is dat hiertoe bevoegd is namens de gemeente (artikel 160, tweede lid Gemeentewet).

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 uitgeoefend. De raad heeft in deze opzet de handen vrij om het college ter verantwoording te roepen zonder dat men zich als raadslid heeft verbonden aan bestuurlijke besluiten van het orgaan in kwestie (los van het feit dat raadsleden in de meeste gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen ook geen zitting kunnen nemen). 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 stuurt het college bijvoorbeeld ook de jaarverslagen van verbonden partijen en van grote gesubsidieerde instellingen (met een toelichting) aan de raad ter kennisname.

⁷ Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr ligt dit anders: het wordt dan verplicht om te bepalen hoe inspraak/participatie van burgers wordt georganiseerd ten aanzien van de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van een gemeenschappelijke regeling. Inspraak kan ook via de raden worden georganiseerd. Het veronderstelt een (meer actieve) rol van raden bij het vertegenwoordigen van de belangen van de ingezetenen.

⁸ Het Recreatieschap Spaarnwoude is hier een uitzondering op: daarin is de (gedeeltelijke) bevoegdheid tot vaststellen van de APV ingebracht. De APV is een bevoegdheid van de raad, daarmee kunnen raadsleden in het bestuur van het Recreatieschap zitten.

Naast informatieverstrekking door of via het college over een verbonden partij, kan dit ook rechtstreeks gebeuren door een verbonden partij aan raadsleden van de deelnemende gemeenten. Zo houdt bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Kennemerland tweemaal per jaar een bijeenkomst om raadsleden te informeren over actuele ontwikkelingen.⁹

Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (vermoedelijk per 1 januari 2022) zal aanvullend een actieve informatieplicht van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan de raden van de deelnemende gemeenten gelden, welke plicht buiten de colleges om gaat. Het gaat dan om gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan (deze vormen worden in de bijlagen toegelicht). Zie voor verdere uitleg over de aankomende wetswijziging bijlage 1.

3.2 Drie belangen

Het college is dus verantwoordelijk voor de behartiging van de Haarlemse belangen in een verbonden partij. Dat is het eerste belang dat het overweegt. Daarnaast is het echter ook verantwoordelijk voor de belangen van die verbonden partij zelf indien de gemeente (mede) eigenaar of deelnemer is. Met name bij vennootschappen is dit onderscheid zodanig van belang dat in het college deze rollen door verschillende collegeleden worden vervuld. (Bij gemeenschappelijk 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 zij één bestuurder (soms meer) af in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.) Het derde belang dat in ogenschouw moet worden genomen om tot een weloverwogen standpunt te kunnen komen, is dat van de andere partners in de verbonden partij (althans, daar waar er andere partners zijn). Voor een goede samenwerking is het nodig ook elkaars belangen te kennen en te respecteren, ook al heb je een eigen, soms zelfs tegengesteld belang.

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. Ter ondersteuning hiervan wordt door de verantwoordelijke portefeuillehouder via de commissies actieve informatie aan de raad verstrekt over wat er in het bestuur van een verbonden speelt of heeft gespeeld.

3.3 Accountmanagement

Het ambtelijk coördinatiemechanisme wordt vormgegeven door een professioneel accountmanagement in de organisatie. De accountmanager zorgt dat kwesties die in het bestuur

⁹ Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr zal een zelfstandige actieve informatieplicht van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling richting de raden van de deelnemende gemeenten van kracht worden, d.w.z. buiten de colleges om.

van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die Haarlemse bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en zo nodig raad worden gebracht. Elke verbonden partij heeft daarbij in principe te maken met slechts één accountmanager, die de contacten onderhoudt voor alle aspecten van de relatie, zoals bijvoorbeeld beleid en financiën.¹⁰ Op deze manier wordt 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 wordt gezorgd voor voldoende 'checks and balances', zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds.

Het ambtelijk accounthouderschap functioneert niet zonder interne afstemming met en terugkoppeling van de betrokken bestuurder. De interactie is daarmee van vitaal belang.

Uit de in deze nota aangegeven wijze van omgaan met verbonden partijen (en met grote gesubsidieerde instellingen), blijkt duidelijk het belang van goede accounthouders. Daarom wordt er in de organisatie permanent aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun kennis en kunde. In het hoofdstuk over goed bestuur 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 beide rollen komen de vier elementen in min of meerdere mate aan bod.

3.4 Rol opdrachtgever

De opdrachtgever gaat over de inhoud van de werkzaamheden die de verbonden partij voor de gemeente verricht. Een voorbeeld is het onderhoud van sportaccommodaties door SRO. De opdrachtgever bepaalt welke accommodaties er zijn, op welk kwaliteitsniveau het onderhoud moet gebeuren en hoeveel dit mag kosten. De wethouder die sport in zijn portefeuille heeft is daarmee degene die in dit geval de opdrachtgeversrol vervult. Ambtelijk vervult een afdeling binnen een organisatie de rol van opdrachtgever; in dit voorbeeld de afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport. Hier worden de contacten met de verbonden partij onderhouden voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze rol is er bij elke verbonden partij, behalve bij BNG en Alliander; hier is geen sprake van een opdrachtgeversrol van de gemeente.

Belangrijk instrument in de opdrachtgeversrol zijn heldere, schriftelijke afspraken, waarin de wederzijdse rechten en plichten 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 (geïnformeerd) vertrouwen is en respect voor elkaars (soms tegengestelde) belangen.

¹⁰ Daar waar meer accounthouders actief zijn, is het zaak om afspraken te maken over wie wat doet en de werkzaamheden op elkaar af te stemmen.

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 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.

In het bijzonder wat betreft overheidsvennootschappen geldt dat de 20% ruimte 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. Over (voorgenomen) politiek gevoelige bedrijfsmatige activiteiten van de verbonden partijen zal het college de raad ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol aangaande verbonden partijen informeren.

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. Ook in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente wordt verslag gedaan van ontwikkelingen binnen verbonden partijen en van eventuele bijzonderheden en risico's.

3.5 Rol eigenaar

Heel kort gezegd gaat de eigenaar over het voortbestaan van de verbonden partij. Dat wil zeggen dat 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 de verbonden partij zelf.

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.

Bij overheidsbedrijven zoals de vennootschappen functioneert in de regel een raad van commissarissen. De raad van commissarissen heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap, en de directie met raad terzijde te staan. Tot nu toe is de werkwijze 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 continuïteit van het bedrijf. Als leden van de raad van commissarissen 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 tussen continuïteit van kennis en ervaring en te zeer vergroeid zijn. Daarbij is wel van belang om te beseffen dat de mogelijkheid tot verlenging gewoon bestaat en dat daar ook in principe niets op tegen is.

3.6 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 onderhoud van sportaccommodaties legt de wethouder sport 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 zou het zo kunnen zijn dat het goed gelukt is om de accommodaties te onderhouden, maar dat SRO (en daarmee de gemeente als 50% eigenaar) vanwege duurzaamheidsdoelen die de gemeente heeft opgelegd kostenintensiever heeft geopereerd, terwijl de gemeente als eigenaar ook let op een gezonde marge.

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 gezonde bedrijfsvoering en een daarbij passend rendement om bijvoorbeeld te kunnen innoveren. Dergelijke tegengestelde belangen zijn heel normaal en zelfs gezond voor alle betrokkenen, mits 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.

De borging van tegenkracht in het college, de verbonden partijen zelf en de ambtelijke organisatie en de dialoog met de raad vindt plaats 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.

3.7 Ambtelijke organisatie

Om de bestuurlijke rollen goed te kunnen vervullen is een goede ambtelijke organisatie onontbeerlijk. De 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 heeft binnen de gemeentelijke organisatie één aanspreekpunt (accounthouder). Deze is het aanspreekpunt voor de partij of instelling (front-office) en onderhoudt er de contacten mee. Natuurlijk weet deze accounthouder ook niet alles, hij zal binnen de gemeentelijke organisatie waar nodig een beroep op vakinhoudelijke deskundigen doen. Ambtelijke ondersteuning van de eigenaarsrol vindt plaats vanuit de afdeling Concerncontrol.

Goed administratief beheer door de gemeente van de afspraken met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen is van groot belang. De afdeling Interne Dienstverlening vervult een ondersteunende rol. De accounthouders geven samen met de afdeling Interne Dienstverlening vorm aan het (ambtelijk) toezicht en samen adviseren zij de portefeuillehouder over de bedrijfsvoering en effectieve, efficiënte uitvoering van de afspraken. De afdeling Interne Dienstverlening coördineert de totstandkoming van de risicoclassificatie van de verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen.

3.8 Gesubsidieerde instellingen

Deze nota bevat de kaders voor de omgang met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen, omdat met de laatste groep vaak ook een intensieve relatie bestaat en er veel geld mee gemoeid is. De positie van de gemeente is echter wel anders dan ten opzichte van verbonden partijen. Dat leidt tot andere mogelijkheden in de omgang met deze instellingen.

Gemeente heeft geen eigenaarsrol

De gemeente is per definitie geen eigenaar van een gesubsidieerde instelling: we zitten niet in het bestuur ervan en dragen daarom geen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het eigen functioneren van een instelling. Bij sommige instellingen is die rol er wel geweest, met name als de instelling vroeger onderdeel was van de gemeente. Een voorbeeld hiervan is het Frans Hals Museum. Belangrijker is vaak de gevoelsmatige verbondenheid en verantwoordelijkheid die de gemeente voelt voor haar voormalige onderdelen. Dit gevoel neemt overigens in de praktijk met het verstrijken der jaren af, leert de ervaring.

Gemeente heeft wel een 'opdrachtgevers' rol

Subsidies verstrekt de gemeente om daarmee beleidsdoelen en -effecten te realiseren. Als de gemeente een subsidie verstrekt, zitten er daarom meestal voorwaarden aan vast. Naar mate het subsidiebedrag groter is, zijn die voorwaarden vaak uitgebreider. De voorwaarden omschrijven wat de gemeente aan activiteiten van de instelling subsidieert en hoe de instelling daarover verantwoording aflegt. Dit is op te vatten als de rol van opdrachtgever. De instelling is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de werkzaamheden en de gemeente bemoeit zich dan ook niet met de bedrijfsvoering van een gesubsidieerde instelling. De gemeente controleert tussentijds en achteraf of aan de voorwaarden is voldaan alvorens een subsidie definitief vast te stellen na afloop van de subsidieperiode. Als een instelling heeft voldaan aan de voorwaarden, wordt de subsidie vastgesteld op het beschikte bedrag. In de Algemene wet bestuursrecht en aanvulling daarop in de Algemene subsidieverordening en de kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem (2012/113347) is het toezicht en de verantwoording geregeld.

Toezicht op grote gesubsidieerde instellingen

Instellingen die gedurende tenminste drie jaar € 500.000 of meer per jaar aan subsidie ontvangen, vallen net als verbonden partijen onder het regime van risicoclassificatie. Dit betekent dat de gemeente aan de hand van vooraf in beeld gebrachte risico's de intensiteit van toezicht bepaalt. Op basis van verkregen bedrijfsvoeringsinformatie kan worden bepaald of actie moet worden ondernomen richting een verbonden partij. Afhankelijk van de specifieke oorzaken wordt vervolgens op maat toezicht gehouden. Dat toezicht richt zich op het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening aan de Haarlemse burgers, het naleven van de subsidievoorwaarden en het vermijden van extra kosten voor de gemeente.

Ook voor instellingen met een meerjarige subsidie van minder dan € 0,5 miljoen per jaar kan gekozen worden om de kaders voor verbonden partijen toe te passen. Denk b.v. aan een nieuwe subsidieontvanger waar de gemeente voorlopig goed zicht op wil houden. Er kan ook sprake van zijn dat een instelling in een gemeentelijk vastgoed is gehuisvest dat met het oog op die specifieke instelling en zijn werkzaamheden is ingericht. Ook dan kan het nodig zijn om toezicht te organiseren, vanuit de gedachte dat het vastgoed niet zomaar zonder (opnieuw) veel kosten te maken geschikt is voor een andere partij. Verder kan het zo zijn dat de instelling een zwaarwegende wettelijke taak voor de gemeente uitvoert, waarbij het risico van politiek en maatschappelijk imago-verlies bestaat als prestaties niet worden nagekomen. Dit is overigens geen limitatieve opsomming van redenen om de kaders ook voor deze gesubsidieerde instellingen te benutten.

De gemeente heeft geen formele toezichhoudende rol voor het naleven van de Wet normering topinkomens (WNT) door gesubsidieerde instellingen. Overschrijdingen van de norm moet een instelling zelf publiceren en melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De accountant van een instelling moet daar in zijn controle ook aandacht aan besteden en er zo nodig melding van maken, ook aan het ministerie. Haarlem heeft wel duidelijk uitgesproken dat de gemeente vindt dat gesubsidieerde instellingen met hun beloningsbeleid binnen de WNT moeten blijven. Inmiddels is een factsheet opgesteld door het ministerie van BZK over topinkomensnormering bij subsidies en aanbestedingen. Het komt erop neer dat wel is toegestaan regels te stellen over de besteding van de subsidie en te bepalen dat subsidie niet of slechts in bepaalde mate mag worden besteed aan salarissen of overhead, maar dat de subsidie niet mag worden gebruikt als instrument voor het voeren van topinkomensbeleid. Dit biedt ruimte om in de subsidiëring een grens op te nemen wat betreft de besteding aan salarissen en het laat daarnaast onverlet dat gesubsidieerde instellingen zich uit eigener beweging aan de WNT moeten houden en dat hun accountant daar ook op moet letten bij de controle.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
2021

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl