

Verbonden partijen in Haarlem

Kaderstelling voor de omgang met verbonden partijen

maart 2015

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding vernieuwen kader	3
1.2	Opbouw van de nota	3
1.3	Verbonden partijen algemeen	3
1.4	Verbonden partijen van Haarlem	4
1.5	Samenvatting kaders	5
2	Besturingsfilosofie	6
2.1	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	6
2.2	De raad	6
2.3	Het college	8
2.4	Rekenkamercommissie	8
3	Rollen en instrumenten in een relatie	9
3.1	De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen	9
3.2	Drie belangen	9
3.3	Accountmanagement	10
3.4	Rol opdrachtgever	10
3.5	Rol eigenaar	11
3.6	Verantwoording en spanning	11
3.7	Ambtelijke organisatie	11
3.8	Gesubsidieerde instellingen	12
4	Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen	14
4.1	Wijzigingen in hoofdlijnen	14
4.2	Invoering bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wgr	15
5	Wet normering topinkomens	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 we 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 (zie BIS 2008/226666).

1.1 Aanleiding vernieuwen kader

Sinds het vaststellen van de nota *Verbonden partijen in Haarlem* uit 2009 zijn er diverse ontwikkelingen geweest of in gang gezet. Voorbeelden zijn de invoering van de Wet normering topinkomens en het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2015. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren rond sommige van de verbonden partijen van Haarlem discussies ontstaan. Overzicht en kennis van de verschillende rollen en afwegingen die gemaakt moeten worden, kan helpen deze discussies tot een goed einde te brengen. Ook zijn er in 2014 twee moties over verbonden partijen aangenomen en is er een toezegging gedaan. Al deze ontwikkelingen en gebeurtenissen zijn aanleiding om de kaders voor de omgang met verbonden partijen te actualiseren en opnieuw vast te stellen. De hernieuwde kaders borduren voort op de kaders uit 2009.

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 rollen ten aanzien van verbonden partijen beschreven. Hoofdstuk 4 tot slot beschrijft de belangrijkste veranderingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), ingegaan op 1 januari 2015. Andere relevante wetten die waarschijnlijk gaan veranderen of die sinds de vaststelling van de nota in 2009 zijn veranderd, worden beschreven in de bijlagen.

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 gewenst 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 omvang.

Gesubsidieerde instellingen

Gesubsidieerde instellingen zijn geen verbonden partij. Toch zijn er wel parallellen in de relatie die de gemeente onderhoudt met verbonden partijen en met instellingen die een grote subsidie ontvangen. Voor zover het gaat om toezicht, worden daarom voor beide categorieën dezelfde regels gehanteerd.

1.3 Verbonden partijen algemeen

De hoeveelheid taken van een hedendaagse gemeente is groot en met de recente decentralisaties 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 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 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 gelijkaardige risico's als die met een verbonden partij. Daarom is het kader van deze nota ook het kader voor de omgang met instellingen die jaarlijks € 0,5 miljoen of meer subsidie ontvangen van de gemeente, voor zover het gaat om toezicht.

Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken brengt ook 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 streng de sturing moet zijn.

1.4 Verbonden partijen van Haarlem

Haarlem heeft per 1 januari 2015 in de volgende 17 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 (verplichte regeling; uitvoering taken brandweer, GGD en crisisbeheersing)
- GR Regionaal Historisch Centrum in Noord-Holland (beheer archiefbescheiden en collecties)
- GR Recreatieschap Spaarnwoude (beheer recreatiegebied Spaarnwoude)
- GR Omgevingsdienst IJmond (voorbereiding en uitvoering wettelijke milieu(beleids)taken)
- GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (uitvoering Participatiewet)
- GR Cocensus (uitvoering belastingheffing en –inning en waardering onroerende zaken)
- GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland (bevorderen bereikbaarheid)
- GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland (uitvoering leerplichtwet en regionale meld- en coördinatiefunctie)
- GR Zandvoort-Haarlem (Samenwerkingsovereenkomst taken in het sociaal domein)
- NV SRO (beheer en exploitatie van accommodaties voor sport, recreatie en onderwijs)
- Spaarnelanden nv (uitvoering afvalinzameling en onderhoud openbare ruimte)
- Werkpas Holding bv (uitvoering re-integratiewerkzaamheden)
- GEM Schalkstad (gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij voor Schalkstad)
- Bank Nederlandse Gemeenten nv (aandeelhouder, minder 1% van de aandelen)²
- Nuon nv (aandeelhouder, minder dan 1% van de aandelen)
- Liander nv (aandeelhouder, minder dan 1% van de aandelen)
- Stichting Parkmanagement Waarderpolder (bevorderen kwaliteit bedrijventerrein Waarderpolder)

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

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

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. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap als de gemeente zitting heeft in het bestuur van de organisatie of daarvan aandeelhouder is.
- Gesubsidieerde instellingen 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 meer dan € 0,5 miljoen per jaar subsidie van de gemeente ontvangen.
- Organisaties die taken uitvoeren voor de gemeente op basis van inkoop of aanbesteding zijn daardoor nog geen verbonden partij, ondanks dat ook daarmee de relatie soms zeer intensief kan zijn.
- 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 voordelen biedt en welke vorm van samenwerking daarbij het meest gewenst is. 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 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 stichtingen en vennootschappen die een verbonden partij vormen met de gemeente, noch van daarmee gelijkgestelde grote gesubsidieerde instellingen.
- 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 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. Overkoepelend element daarbij is onderling vertrouwen.

³ Zoals directie, bestuur, raad van commissarissen en raad van toezicht. Het aandeelhouderschap valt hier niet onder.

2 Besturingsfilosofie

2.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

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. 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 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 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; 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. 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 zullen dan ook aan de raad moeten worden voorgelegd.

Meer concreet heeft de raad de volgende sturingsinstrumenten.

- *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 zich verantwoordt 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.

- *Oprichten verbonden partij*

Als besloten wordt tot het oprichten van een verbonden partij (aan de hand van de beslisboom die in de bijlage 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. De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om een vennootschap of stichting wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Goedkeuring is dan wel nodig van Gedeputeerde Staten, die dat alleen kunnen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang.

- *Budgetrecht*

Elke gemeenschappelijke regeling 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 ontwerp-begroting van een gemeenschappelijke regeling geldt een zwaardere procedure. Elke gemeenschappelijke regeling moet namelijk haar ontwerp-begroting 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 vaststelling is 31 juli, zodat de ontwerp-begroting vóór 1 juni moet zijn toegezonden. 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 ook een reactie moet worden gevraagd over de financiële kaders en beleidsmatige uitgangspunten en over de voorlopige rekening, met name waar het gaat om de totstandkoming en bestemming van het resultaat.

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.

Het controleren van de financiële stukken van de verbonden partij wordt door het college gedaan. En ook hier heeft de raad een eigen rol, doordat de verbonden partij alle betrokken gemeenteraden de gelegenheid moet bieden hun zienswijze te geven. De termijn om die zienswijze te geven is per 1 januari 2015 verlengd.

2.4 Rekenkamercommissie

Per 1 januari 2015 is de wettelijke bevoegdheid van de rekenkamercommissie als volgt uitgebreid (*cursief zijn telkens de uitbreidingen aangegeven*). Vanaf nu mag de rekenkamercommissie ook onderzoek doen bij vennootschappen waarvan de gemeente *alleen of samen met andere gemeenten* tenminste 50% van de aandelen bezit. Deze uitbreiding heeft feitelijk voor Haarlem geen effect, want Haarlem bezat al ten minste 50% van de aandelen van Spaarnelanden, SRO en Werkpas. Tevens mag de rekenkamercommissie voortaan 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. Dit betekent vooral een verruiming voor het doen van onderzoek bij instellingen die niet alleen in Haarlem werkzaam zijn, maar ook bij andere gemeenten.

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 contolerende en een volksvertegenwoordigende taak. Deze laatste taak is in het kader van verbonden partijen niet van belang, de andere twee wel. 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 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 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 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. 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 ter kennisname. 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.

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 is. Dat is een dubbelrol die in de praktijk vaak moeilijk is te vervullen door één persoon. Dat is reden om die rollen te scheiden. Dat gebeurt door 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. Een andere portefeuillehouder, bijvoorbeeld de wethouder van financiën, wordt belast met de ‘eigenaarsrol’ of de aandeelhoudersrol. 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.

3.3 Accountmanagement

Ambtelijk kan dit worden opgelost door een professioneel accountmanagement in de organisatie vorm te geven, dat door de betrokken verbonden partij als serieuze gesprekspartner wordt 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 zo nodig 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 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 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.

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 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.

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 hoofdafdeling de rol van opdrachtgever; in dit voorbeeld de afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport van Stadszaken. 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, NUON en Liander; 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 vertrouwen is en respect voor elkaars (soms tegengestelde) belangen.

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.

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) 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.

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.

Goed administratief beheer door de gemeente van de afspraken met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen is van groot belang. Omdat de hoofdafdeling Stadszaken verantwoordelijk is voor de relaties met veel verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen, vervult het

bedrijfsbureau daarin een ondersteunende rol. De accounthouders geven samen met het bedrijfsbureau vorm aan het (ambtelijk) toezicht en samen adviseren zij de portefeuillehouder over de bedrijfsvoering en effectieve, efficiënte uitvoering van de afspraken. Het bedrijfsbureau van Stadszaken coördineert de totstandkoming van de risicoclassificatie van de verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. Ook bij andere hoofdafdelingen vervullen de bedrijfsbureaus een ondersteunende rol voor de accounthouders, die verantwoordelijk zijn voor het goed administratief beheer van de afspraken en voor het toezicht.

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 meegemoeid 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 | De Hallen Haarlem. Vanuit die oude situatie heeft de gemeente soms nog wel de bevoegdheid tot het (goedkeuren van het) benoemen van leden in een raad van toezicht of het goedkeuren van wijzigingen van statuten. 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

Als de gemeente een subsidie verstrekt, zitten daar 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 uit te betalen na afloop van de subsidieperiode. Als een instelling voldaan heeft aan de voorwaarden, moet het hele subsidiebedrag worden uitgekeerd. Het is wettelijk niet toegestaan om het overschot terug te vorderen of te verrekenen met een toekomstige subsidie. Wat wel mag, is dat de gemeente het volgend jaar minder subsidie geeft, omdat de instelling kennelijk in staat is voor minder geld de activiteiten uit te voeren. Een en ander is door de gemeente vastgelegd in de kadernota Subsidieverlening en de Algemene subsidieverordening.

Toezicht op grote gesubsidieerde instellingen

Instellingen die meer dan € 500.000 per jaar aan subsidie ontvangen, vallen net als verbonden partijen onder het regime van risicoclassificatie. Dit betekent dat de gemeente aan de hand van vragen op tien gebieden een risicoscore bepaalt en daar de intensiteit van het toezicht op baseert. Dit kan variëren van normaal, via verhoogd tot permanent. 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.

De gemeente heeft geen formele toezichthoudende 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 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 het vindt dat gesubsidieerde instellingen met hun beloningsbeleid binnen de WNT moeten blijven. De minister van BZK is samen met VNG, IPO en enkele gemeenten bezig modelaanpakken te ontwikkelen die lokale overheden handvatten geven om hierop lokaal beleid te voeren. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat het voldoen aan de WNT-norm een subsidievoorwaarde wordt.

4 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

4.1 Wijzigingen in hoofdlijnen

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 januari 2015 gewijzigd. Voor een aantal van de veranderingen geldt een overgangstermijn van één jaar om (waar nodig) bestaande regelingen aan te passen. Onderstaand staan de hoofdlijnen van de veranderingen op een rijtje.

Duidelijke scheiding Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur

De dualisering van het gemeentebestuur wordt niet doorgezet naar de gemeenschappelijke regelingen. Wel worden binnen een regeling algemeen bestuur en dagelijks bestuur duidelijker gescheiden:

- Het dagelijks bestuur mag niet de meerderheid uitmaken van het algemeen bestuur. Op die manier blijft er een sterkere rol voor het algemeen bestuur, dat aan het hoofd van de regeling staat.
- Als partijen die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden overdragen, doen ze dat aan het hoofd van de regeling: het algemeen bestuur. Dat mag op zijn beurt bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur maar niet de bevoegdheden die er wezenlijk voor zorgen dat het algemeen bestuur aan het hoofd staat van de regeling. Sommige bevoegdheden worden rechtstreeks door de wet aan het dagelijks bestuur toegekend, zoals de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.
- Het algemeen bestuur mag leden van het dagelijks bestuur ontslaan. Het dagelijks bestuur is verplicht het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken.

Versterking invloed van de raad

De rol van de raad ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen wordt verstrekt met de volgende veranderingen:

- het (dagelijks) bestuur van een regeling moet de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota.
- de jaarrekening, met verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden. De raden kunnen géén zienswijze indienen op de jaarrekening.
- de raad heeft voortaan acht in plaats van zes weken de tijd om zijn zienswijze te geven op de ontwerpbegroting van de gemeenschappelijke regeling. Dat biedt de mogelijkheid contact te zoeken met raden van andere deelnemende gemeenten.

Regelingen van colleges en burgemeesters

Als een regeling is aangegaan door colleges en burgemeesters (en dus niet door raden) bestaat het algemeen bestuur uit collegeleden en burgemeesters (en geen raadsleden).

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Voor het gezamenlijk uitvoeren van taken op het gebied van bedrijfsvoering wordt een nieuwe, lichte vorm geïntroduceerd: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Die wordt hieronder verder toegelicht.

Wat gaat dit betekenen voor de regelingen waarin Haarlem deelneemt?

Een deel van de regelingen waarin Haarlem deelneemt, zal moeten worden aangepast vanwege de nieuwe regels over de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur. De aanpassingen hangen af van onder meer hoeveel partners deelnemen in de regeling. Vooralsnog lijken aanpassingen nodig bij

Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland, Regionaal Historisch Centrum en Recreatieschap Spaarnwoude. Haarlemse raadsleden zitten ook nu al niet in besturen van gemeenschappelijke regelingen, dus op dat punt verandert er niets.

Sommige regelingen zullen hun financiële stukken eerder moeten aanleveren; dat betekent een verandering in hun planning- en controlcyclus. Een deel van de regelingen hanteert nu al een planning die aansluit op de wetswijziging.

4.2 Invoering bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wgr⁴

Een van de belangrijkste veranderingen in de Wgr is de introductie van een nieuwe bestuurlijke vorm van samenwerking tussen overheden: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit is een organisatievorm die rechtspersoonlijkheid heeft maar die een enkelvoudig bestuur heeft. Dus geen geleed bestuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan hierdoor zelf direct en slagvaardig haar organisatie aansturen, eigen personeel in dienst nemen, opdrachten geven en overeenkomsten sluiten. Hiermee wordt recht gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting. Ook uitvoerende taken zonder of met geringe beleidsmatige component kunnen in een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ondergebracht, omdat dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen. Denk aan taken waarbij geen beleidsmatige keuzes nodig zijn, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie kan ook worden gekozen indien sprake is van uitvoerende taken waarbij wel enige keuzeruimte mogelijk is maar dan alleen om tot een zo efficiënt en effectief mogelijke bedrijfsvoering te komen. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen met als uiteindelijk doel beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Van de negen gemeenschappelijke regelingen waar Haarlem in deelneemt lijkt de nieuwe vorm vooralsnog alleen toepasbaar op Cocensus. In samenwerking met de andere deelnemers zal worden nagegaan of verandering van vorm wenselijk is.

⁴ De tekst is ontleend aan de memorie van toelichting op de wet.

5 Wet normering topinkomens

Sinds het vaststellen van de nota *Verbonden partijen in Haarlem* in 2009 is de Wet Normering Topinkomens (WNT)⁵ van kracht geworden, die regels bevat over de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De WNT verbiedt dat bestuurders in de (semi)publieke sector meer verdienen dan 100% van het ministersalaris per 1 januari 2015. Deze grens is de zogenoemde WNT-norm en bedraagt voor 2015 € 178.000 (salaris plus onkostenvergoeding en pensioenbijdrage werkgever).

Haarlem hanteert voor haar verbonden partijen de wettelijk vastgestelde norm als bovengrens, zowel voor de gemeenschappelijke regelingen als voor de vennootschappen en stichtingen. Voor de topfunctionarissen en andere werknemers van gemeenschappelijke regelingen geldt dat dit bijna altijd ambtenaren zijn. Vanwege het bezoldigingsstelsel voor ambtenaren zullen zij vrijwel nooit meer salaris kunnen ontvangen dan een minister. Voor gemeenschappelijke regelingen gelden dezelfde publicatievoorschriften als voor gemeenten. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling ziet toe op het naleven van de norm.

De topfunctionarissen van vennootschappen vallen niet onder de werking van de wet, ook niet als de gemeente of andere overheden mede-aandeelhouder zijn. Desondanks hanteert Haarlem de norm voor Spaarnelanden en SRO, waarvan de gemeente 100% respectievelijk 50% aandeelhouder is. Naleving van de norm wordt gegarandeerd doordat de aandeelhouder(s) het beloningsbeleid van de vennootschap vaststelt. De beloning van de directieleden wordt expliciet bij besluit van de aandeelhouder(s) vastgesteld. Haarlem gaat als aandeelhouder niet akkoord met een beleid of beloning dat afwijkt van de WNT. De raad van commissarissen heeft daarnaast een toezichthoudende functie voor het naleven van de norm, met name ook waar het gaat om niet-topfunctionarissen.

De WNT geldt ook voor organisaties die gedurende drie opeenvolgende jaren een subsidie van meer dan € 500.000 per jaar ontvangen van de gemeente en waarvan die subsidie 50% of meer van de totale inkomsten uitmaakt. Sommige van de door Haarlem gesubsidieerde organisaties die meer dan € 500.000 per jaar aan subsidie ontvangen, vallen onder de werking van de wet. De subsidie hoeft daarbij niet alleen van Haarlem afkomstig te zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie om de WNT correct na te leven. De controle daarop gebeurt door de controlerend accountant van die organisatie. Deze is verplicht om overschrijding van de norm te vermelden in zijn rapport van bevindingen én om deze te melden bij het rijk.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bezig met het ontwikkelen van modelaanpakken voor lokale overheden om naleving van de norm als voorwaarde voor subsidieëring op te kunnen nemen. Deze modelaanpakken worden samen met VNG, IPO en een aantal gemeenten opgesteld. Zijn streven is om deze modelaanpakken voor 1 juni 2015 gereed te hebben. Haarlem zal deze modelaanpakken gebruiken bij het verder vormgeven van het lokale beleid.

⁵ Voluit: Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.