



Raadsstuk

Onderwerp: Verbonden partijen in Haarlem
BBV nr: 2014/475087

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* (zie BIS 2008/226666). Sinds het vaststellen van die nota zijn er diverse ontwikkelingen geweest of in gang gezet. Voorbeelden zijn de invoering van de Wet normering topinkomens, het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het vergroten van de bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer. 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 (onder meer) 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.

2. Voorstel aan de raad

1. Het college stelt de raad voor de nota *Verbonden partijen in Haarlem* vast te stellen.
2. Het college stelt de raad voor om de motie met kenmerk BAZ 2014/429759 en de toezegging met kenmerk BAZ 2014/258925 als afgedaan te beschouwen.

3. Beoogd resultaat

De kaderstellende nota heeft tot doel het vastleggen van de wijze waarop Haarlem de relaties met verbonden partijen vorm geeft. In de nota wordt aandacht besteed aan de bestuurlijk meest relevante aspecten. Dit gebeurt door te beschrijven wat de verantwoordelijkheid is van de raad en wat de verantwoordelijkheid is van het college en waar deze elkaar raken. Een ander punt dat bestuurlijk van belang is, is de vraag welke verschillende rollen de gemeente heeft ten aanzien van verbonden partijen en hoe die rollen belegd zijn in bestuur en organisatie. Tot slot is beschreven wat de aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (ingegaan 1 januari 2015) en andere regelgeving inhoudt.

Een verdere en meer technische uitwerking is te vinden in de bijlagen. Hierin staat onder meer 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. Ook is een overzicht van alle verbonden partijen inclusief een korte stand van zaken bijgevoegd.

4. Argumenten

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

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

Wet gemeenschappelijke regelingen

De juridische vorm en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarvan zijn dwingend vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De meeste van de verbonden partijen van Haarlem zijn gemeenschappelijke regelingen die uitvoerende werkzaamheden voor de deelnemende gemeenten uitvoeren. De wet schrijft in die gevallen voor dat de besturen van dergelijke uitvoerende gemeenschappelijke regelingen worden gevormd door collegeleden. De besturen van de regelingen hebben hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor hun handelen, vastgelegd bij de oprichting van de betreffende gemeenschappelijke regeling. Deze besturen bestaan uit een of meer collegeleden per deelnemende gemeente, die door hun college daartoe zijn benoemd. Zij leggen elk bestuurlijk verantwoording af aan hun eigen college, dat op zijn beurt politiek verantwoording aflegt aan de raad. De raad heeft zijn politieke invloed via het beleid dat de raad vaststelt op de diverse beleidsterreinen van de gemeente en dat het college uitvoert of laat uitvoeren. Het zou daarbij voor de raad niet moeten uitmaken wie dat beleid voor de gemeente uitvoert, mits dat binnen de door de raad bepaalde kaders gebeurt. In de praktijk kan het echter gebeuren de raad niet gelukkig is met de manier waarop de gemeenschappelijke regeling het beleid uitvoert, ook al blijft dat binnen de kaders. In dat geval kan de raad het college daar op aanspreken vanwege diens rol in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

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 door het algemeen bestuur 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.

Wet normering topinkomens

De Wet normering topinkomens (WNT) is per 1 januari aangescherpt. De wet is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen en gesubsidieerde instellingen die gedurende drie jaar € 500.000 subsidie van de overheid krijgen én voor tenminste 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van subsidie. Hoewel de WNT niet van toepassing is op

vennootschappen waar de gemeente aandeelhouder van is, vindt Haarlem dat de vennootschappen zich wel aan de wet moeten houden. Het beleid van de gemeente in de nota *Verbonden partijen* is daar op afgestemd.

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.

Motie 'Meer grip op gemeenschappelijke regelingen' (BAZ 2014/429759)

Op 6 november 2014 heeft de raad een motie aangenomen die het college opdraagt “Om uiterlijk in januari 2015 de raad de uitwerking van het nieuwe wetsartikel voor gemeenschappelijke regelingen te sturen. Hierin staan in ieder geval de consequenties voor de P&C cyclus vermeld en de manier van afstemming met de gemeenten in de regio.”

In de nota *Verbonden partijen in Haarlem* zijn de nieuwe data opgenomen, waardoor de raad iets langer de tijd heeft om zich een mening te vormen over de financiële stukken van de gemeenschappelijke regelingen. Doel is de raad de gelegenheid te geven zich eventueel te verstaan met raden van andere deelnemende gemeenten. Omdat de nieuwe data slechts twee weken afwijken van de oude, zijn de gevolgen voor de planning- en controlcyclus zeer beperkt. De wijze van afstemming met de andere deelnemende gemeenten zal per regeling en in overleg met die deelnemers gaan gebeuren. Dit maakt onderdeel uit van overleg over eventuele andere aanpassingen in regelingen die nodig zijn vanwege de wetswijziging.

Motie 'Democratische zeggenschap in Haarlemse raad' (BAZ 2014/194936)

Op 15 mei 2014 heeft de raad een motie aangenomen die het college oproept “om voortaan ook bij alle nieuw, te wijzigen en voort te zetten regionaal beleid vroegtijdig ter bespreking aan de Gemeenteraad een startnotitie voor te leggen, zodat zij de kaders voor de gemeente Haarlem mee kunnen geven, waarmee een conceptversie kan worden uitgewerkt, die dan uiteindelijk ter besluitvorming tijdig aan de Gemeenteraad kan worden voorgelegd.”

Het college stemt hiermee in. De nota *Verbonden partijen in Haarlem* bevat het kader voor de wijze waarlangs formele regionale samenwerking tot stand komt in de vorm van gemeenschappelijke regelingen of andere verbonden partijen. Voor de oprichting van een

gemeenschappelijke regeling heeft het college de toestemming nodig van de raad en voor oprichting van andere vormen van verbonden partijen krijgt de raad vooraf gelegenheid hierover zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In een eerder stadium zal aan de raad al een startnotitie worden voorgelegd over de voorgenomen samenwerking en het doel hiervan. Niet alle regionaal beleid leidt echter tot een formele verbonden partij. Daar waar wordt samengewerkt zonder dat sprake is van een verbonden partij, zal ook met startnotities worden gewerkt. Het college heeft de raad per brief (2015/26030) hierover nader geïnformeerd. **Strekking daarvan is dat 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.**

Toezegging (BAZ 2014/258925)

In de commissie Bestuur van 22 mei 2014 is naar aanleiding van een discussie over de VRK een notitie toegezegd ter bespreking in de commissie over de inrichting, invloed, besluitvorming en samenwerking binnen de (regionale) samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. De nota *Verbonden partijen in Haarlem* bevat uitgebreide informatie over de genoemde elementen, zowel in algemene zin als per regeling. Het college stelt de raad voor om de toezegging hiermee als afgedaan te beschouwen.

Verbonden partijen in context beleid

Doordat verbonden partijen nu vaak vooral in de raad aan de orde komen op het moment dat hun financiële jaarstukken op de agenda staan, blijft de bespreking nogal eens beperkt tot de financiële kant. Door jaarlijks een paar verbonden partijen op de agenda te zetten op een ander moment, ontstaat meer ruimte om te beoordelen of werken met de verbonden partij nog steeds de beste manier is om de daarmee beoogde beleidsdoelen te verwezenlijken. Dat doet meer recht aan de rol van de raad. Daarnaast worden ontwikkelingen bij verbonden partijen tussentijds opgenomen in de reguliere gemeentelijke bestuursrapportage die tweemaal per jaar verschijnt.

5. Risico's en kanttekeningen

Niet alle organisaties waar de gemeente mee samenwerkt, voldoen aan het criterium van een verbonden partij. Er zijn organisaties waar de gemeente alleen een financiële relatie heeft door het toekennen van een subsidie, zonder dat zij in het bestuur van die organisaties zit. De relatie met deze gesubsidieerde instellingen is soms even intensief en kent financieel 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.

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.

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. Daartoe zullen gesprekken worden gevoerd met de belangrijkste betrokkenen per verbonden partij of groep van partijen. In deze gesprekken wordt nagegaan voor welke onderwerpen uit de nota veranderingen in de bestaande relatie nodig zijn. Aanpassingen die alleen de gemeentelijke uitvoering raken kunnen zelfstandig worden doorgevoerd. Aanpassingen die ook andere deelnemers in een verbonden partij raken of de organisatie van die verbonden partij raken, zullen in samenwerking daarmee moeten worden doorgevoerd. Een voorbeeld daarvan is het regelmatig organiseren door een verbonden partij van bijeenkomsten voor raadsleden van deelnemende gemeenten over actuele ontwikkelingen. Voor onderwerpen die in de relatie met meerdere of alle verbonden partijen relevant zijn, zoals de invoering van de vennootschapsbelasting, zal zoveel mogelijk bij de gemeentebrede uitvoering worden aangesloten.

7. Bijlagen

1. Nota *Verbonden partijen in Haarlem*
2. Bijlagen nota *Verbonden partijen in Haarlem*

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. de nota *Verbonden partijen in Haarlem* vast te stellen.
2. de moties met kenmerk BAZ 2014/194936 en BAZ 2014/429759 en de toezegging met kenmerk BAZ 2014/258925 als afgedaan te beschouwen.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter