Raadsvoorstel

Gemeente Groningen

Onderwerp	**Kadernota verbonden partijen 2015**		
Registratienr. 4848788	Steller/telnr. Mark Koes/ 76 76	Bijlagen 1	
Classificatie	• Openbaar ○ Geheim ☐ Vertrouwelijk		
Portefeuillehouder	Schroor	Raadscommissie	

Voorgesteld raadsbesluit

De raad voor te stellen de kadernota verbonden partijen 2015 vast te stellen en gelijktijdig de kadernota verbonden partijen uit 2003 in te trekken.

Samenvatting

De gemeente Groningen gaat samenwerkingsverbanden aan omdat deze kunnen bijdragen aan het behartigen van het publieke belang. Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden in verschillende vormen. Zo zijn er circa dertig formele verbonden partijen (privaatrechtelijk en publiekrechtelijk). Er is sprake van verbonden partijen wanneer de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. De kadernota verbonden partijen gaat alleen over deze verbonden partijen.

Bij verbonden partijen is het van belang de gemeentelijke governance goed te organiseren. Governance gaat onder andere over zeggenschap, verantwoordelijkheid, sturing, risicobeheersing, verantwoording en toezicht.

De kadernota gaat in op de gemeentelijke afspraken die gelden voor verbonden partijen.

B&W-besluit d.d.: 10 februari 2015

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Op 11 december 2013 heeft de rekenkamer een onderzoeksrapport uitgebracht naar samenwerkingsverbanden in Groningen. Uit het rapport van de rekenkamercommissie komt naar voren dat de gemeente niet altijd voldoende zicht heeft of samenwerkingsverbanden voldoende in control zijn. Ook concludeert de rekenkamer dat een afwegingskader ontbreekt, waaraan getoetst kan worden of nieuwe verbonden partijen wenselijk zijn en in welke vorm dat zou moeten gebeuren.

Op 1 oktober 2014 is in de raadscommissie Financiën en Veiligheid gesproken over de discussienotitie verbonden partijen en samenwerkingsrelaties". De aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie en de uitkomsten van de discussie in de raadscommissie zijn verwerkt in deze kadernota. In deze kadernota wordt uiteengezet hoe de gemeente Groningen met verbonden partijen om wil gaan.

De kadernota is een actualisering van de nota verbonden partijen uit 2003.

Kader

Het wettelijke kader voor de verbonden partijen is vastgelegd in onder andere het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en het Burgerlijk Wetboek.
Het BBV geeft richtlijnen voor de informatievoorziening over verbonden partijen in de begroting en rekening van gemeenten. Hierin wordt een paragraaf verbonden partijen voorgeschreven en welke informatie daarin ten minste opgenomen dient te worden.
De Wet Gemeenschappelijke Regeling geeft bepalingen voor gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen). In het Burgerlijk Wetboek staan bepalingen over privaatrechtelijke organisatievormen.

Het gemeentelijke kader voor verbonden partijen is opgenomen in de nota verbonden partijen uit 2003. Met de nu voorliggende nota wordt het kader geactualiseerd.

In de kadernota is ervoor gekozen alleen in te gaan op formele verbonden partijen. Dit zijn partijen waarbij sprake is van een financieel en bestuurlijk belang voor de gemeente. In het rapport van de rekenkamercommissie werd breder gekeken naar samenwerkingsverbanden, waarbij met name ook aandacht was voor gesubsidieerde instellingen. Voor gesubsidieerde instellingen gelden afzonderlijke (beheers)afspraken die zijn vastgelegd in de algemene subsidieverordening. Daarnaast hebben alle gesubsidieerde instelling een contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie die periodiek contact heeft met de instelling en werken we met een Early Warning System, op basis waarvan we de financiële weerbaarheid kunnen bepalen en welke rapportage frequentie daarbij hoort (van één keer per jaar tot maandelijks).

Argumenten en afwegingen

Het aangaan van verbonden partijen is een middel om beleidsdoeleinden te realiseren. Als wordt gekozen voor samenwerking dient bepaald te worden in welke vorm de samenwerking plaats moet gaan vinden. Bij formele verbonden partijen kan worden gekozen tussen een publiek- of privaatrechtelijk vorm.
Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. Bij verbonden partijen stelt de gemeente de kaders en wordt de uitvoering overgelaten aan andere organisaties. Deze organisaties leggen verantwoording af over de uitvoering en verzorgen de informatie die van belang is voor het evalueren van de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Ons college legt verantwoording af aan uw raad voor de wijze waarop invulling is gegeven aan de activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording.

Voor een goede governance op de verbonden partijen is het belangrijk een goed beheersinstrumentarium beschikbaar te hebben. Hiervoor hebben we een aantal instrumenten:

- afwegingskader bij het aangaan van verbonden partijen;
- risico analyse;
- informatievoorziening aan college en raad;
- heldere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.

In de kadernota is een set van afspraken opgenomen over hoe wordt omgegaan met verbonden partijen. Bij de afspraken wordt onderscheid gemaakt in:

- algemene afspraken;
- afspraken bij het aangaan van samenwerkingsverbanden;
- afspraken over het beheer van bestaande verbonden partijen.

Het gaat overigens niet om allemaal nieuwe afspraken. Voor een deel betreft het afspraken die we al hanteren bij de bestaande verbonden partijen. In de kadernota worden de afspraken gestructureerd op een rij gezet.

Bij de kadernota zijn ook vier financiele bijsluiters van verbonden partijen gevoegd. De financiele bijsluiter geeft informatie over verbonden partijen. De inhoud van de financiele bijsluiter is overgenomen van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Voor de volgende verbonden partijen hebben we een financiele bijsluiter opgesteld:

- Euroborg (NV);
- Groningen Airport Eelde (NV);
- Martiniplaza (BV);
- OV-Bureau Groningen Drenthe (GR)

Uw raad wordt gevraagd zich uit te spreken over de vorm en inhoud van de financiele bijsluiter. Naar aanleiding van uw bevindingen wordt voor alle verbonden partijen een bijsluiter opgesteld en tegelijk met de gemeenterekening 2015 aangeboden aan uw raad.

Financiële consequenties

De kadernota zelf heeft geen financiele consequenties.

Overige consequenties

De wijzigingen in de kadernota moeten er binnen de organisatie toe leiden dat op een meer gestructureerde wijze met het beheer en de informatievoorziening van verbonden partijen wordt omgegaan. Op deze manier dient beter geborgd te worden dat ons college en uw raad beschikken over informatie over belangrijke ontwikkelingen bij verbonden partijen en tijdig betrokken worden bij belangrijke besluiten.

Met de afspraken die we maken in deze kadernota verbonden partijen denken we een beter toezicht te kunnen houden op de verbonden partijen, waarbij we beter in staat zijn signalen in onze organisatie tijdig op te vangen en met elkaar te combineren. Dit betekent niet dat zich in de toekomst geen verassingen meer zullen voordoen. Verbonden partijen zijn zelfstandige organisaties, waarvan wij de verantwoordelijk niet over kunnen en willen nemen. Dit betekent dat we ook afhankelijk zijn van een goede informatievoorziening vanuit de verbonden partijen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink

BIJLAGE

Kadernota verbonden partijen 2015

De gemeente Groningen gaat samenwerkingsverbanden aan omdat deze kunnen bijdragen aan het behartigen van het publieke belang. Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden in verschillende vormen. Zo zijn er circa dertig formele verbonden partijen (privaatrechtelijk en publiekrechtelijk). Formele verbonden partijen hebben een extra risicoprofiel omdat de gemeente in verbonden partijen zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.
Naast verbonden partijen zijn er vele vormen van gemeentelijke betrokkenheid bij instellingen en instanties (bijvoorbeeld subsidierelaties, samenwerking met private partijen of inkooprelaties). Ook hierbij kan de gemeente overigens een (financieel) risico lopen.

Bij samenwerkingsverbanden is het van belang de gemeentelijke governance goed te organiseren. Governance gaat onder andere over zeggenschap, verantwoordelijkheid, sturing, risicobeheersing, verantwoording en toezicht.
Op 11 december 2013 heeft de rekenkamer een onderzoeksrapport uitgebracht naar samenwerkingsverbanden in Groningen. Uit het rapport van de Rekenkamercommissie komt naar voren dat de gemeente niet altijd voldoende zicht heeft of samenwerkingsverbanden voldoende in control zijn. Ook concludeert de rekenkamer dat een afwegingskader ontbreekt, waaraan getoetst kan worden of nieuwe verbonden partijen wenselijk zijn en in welke vorm dat zou moeten gebeuren.

Op 1 oktober 2014 is in de raadscommissie Financiën en Veiligheid gesproken over de discussienotitie 'verbonden partijen en samenwerkingsrelaties'. De aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie en de uitkomsten van de discussie in de raadscommissie zijn verwerkt in deze kadernota. In deze kadernota wordt uiteengezet hoe de gemeente Groningen met verbonden partijen om wil gaan en worden de rollen en bevoegdheden van college en raad beschreven.

In deze kadernota gaan we achtereenvolgens in op:
A) Afbakening verbonden partijen;
B) Aanbevelingen van de rekenkamercommissie;
C) Governance op verbonden partijen;
D) Algemene afspraken over verbonden partijen;
E) Afspraken bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen;
F) Afspraken over het bekeer van bestaande verbonden partijen / samenwerkingsrelaties.

Met de afspraken die we maken in deze kadernota denken we een beter toezicht te kunnen houden op de verbonden partijen, waarbij we beter in staat zijn signalen in de organisatie tijdig op te vangen en met elkaar te combineren. Ondanks deze afspraken, kunnen we vanzelfsprekend niet garanderen dat zich in de toekomst geen verassingen meer zullen voordoen. Verbonden partijen zijn zelfstandige organisaties, waarvan wij de verantwoordelijk niet over kunnen en willen nemen. Dit betekent dat we ook afhankelijk zijn van een goede informatievoorziening vanuit de verbonden partijen.

A) Afbakening verbonden partijen

De definities die in deze kadernota worden gehanteerd, sluiten aan bij de definities die worden gehanteerd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Een **verbonden partij** is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Er is sprake van een **financieel belang** wanneer een aan de verbonden partij beschikbaar gesteld bedrag niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat, dan wel wanneer aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. De financiële relatie ontstaat door het verstrekken van risicodragend kapitaal, een lening of garantstelling.

Bij een verbonden partij moet naast een financieel belang ook sprake zijn van een **bestuurlijk belang**. Er is een bestuurlijk belang wanneer de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Met de zeggenschap is de gemeente in staat beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming of een gemeenschappelijke regeling.

Een **deelneming** betreft een participatie in een besloten of naamloze vennootschap waarin de gemeente aandelen heeft. Deelnemingen zijn dus beperkt tot NV's en BV's. Een deelneming is een verbonden partij omdat sprake is van een financieel belang door het bezit van aandelen en een bestuurlijk belang als gevolg van het aan de aandelen verbonden stemrecht.

Bij het aangaan van een verbonden partij dient sprake te zijn van een **publiek belang**. Hierbij dient door de gemeenteraad een besluit te worden genomen dat sprake is van een publiek belang.

De gemeente vormt op meerdere manieren samenwerkingsverbanden met anderen. Daarbij is echter lang niet altijd sprake van (formele) verbonden partijen. Zoals hierboven al aangeven moet sprake zijn van een bestuurlijk en een financieel belang. Deze kadernota heeft alleen betrekking op de formele verbonden partijen en gaat niet over andere samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld gesubsidieerde instellingen. Bij gesubsidieerde instellingen is er wel sprake van een financieel belang maar ontbreekt de bestuurlijke participatie.
Over de governance van gesubsidieerde instellingen gelden afzonderlijke afspraken. De algemene afspraken rondom het governance op de gesubsidieerde instellingen zijn opgenomen in de Algemene Subsidie Verordening. Hierin staat opgenomen op welke manier gesubsidieerde instellingen zich moeten verantwoorden. Daarnaast hebben alle gesubsidieerde instelling een contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie die periodiek contact heeft met de instelling. Tot slot noemen we hier nog het Early Warning Systeem. Op basis van de jaarrekeningcijfers van de gesubsidieerde instelling wordt bepaald wat de financiële weerbaarheid is en welke rapportage frequentie daarbij hoort (van één keer per jaar tot maandelijks).

B) Aanbevelingen van de rekenkamercommissie

Het onderzoek naar de samenwerkingsrelaties in Groningen is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoeksbureau BYOND. In hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport zijn de aanbevelingen van het onderzoek opgenomen.

Op basis van deze conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende **aanbevelingen**:

1) Verbeter het risicomanagement ten aanzien van samenwerkingsrelaties
   Daarbij dient gezorgd te worden voor inzicht in:
   a) Samenwerkingsrelaties van de gemeente;
   b) De mate waarin doelen van de samenwerkingsrelaties worden gerealiseerd;
   c) De risicofactoren die zijn verbonden aan de samenwerkingsrelaties;
   d) De stand van zaken ten aanzien van de samenwerkingsrelaties;
   e) Het totale risico dat samenhangt met de samenwerkingsrelaties.

   Om te zorgen dat de informatie van een samenwerkingsrelatie bij één persoon beschikbaar is wordt een helder accountmanagement aanbevolen, waarbij de inhoudelijke ambtenaren een rol krijgen in het opvangen en melden van signalen.

2) Ga als raad in gesprek met het college over hoe de raad geïnformeerd wil worden over samenwerkingsrelaties en maak daar afspraken over. Daarbij wordt aanbevolen om het onderwerp samenwerkingsrelaties en de informatievoorzienig daarover minstens één keer per jaar te agenderen in een raadscommissie.

3) Besteed als raad meer aandacht aan de te kiezen samenwerkingsvorm, de governance en het risicomanagement. Daarbij wordt een suggestie gedaan een afwegingskader voor samenwerkingsrelaties op te stellen.

4) Evalueer als raad periodiek in hoeverre de doelen van de samenwerkingsrelaties worden gerealiseerd en in hoeverre bestaande samenwerkingsrelaties (in de huidige vorm) moeten worden gecontinueerd.

Het onderzoeksrapport en de reactie van het college hierop zijn besproken in de raadscommissie van 1 oktober 2014. De **(gedeelde) opvattingen van de raadscommissie** hebben we meegenomen in de kadernota. De belangrijkste zijn:

- Het opstellen van een financiële bijsluiter bij het aangaan van verbonden partijen, waarin in ieder geval wordt ingegaan op de financiële situatie, risico's en ontwikkelingen en governancestructuur;
- In de begroting dieper in te gaan op de governance, de financiële stand van zaken en eventuele dilemma's;
- jaarlijks in een afzonderlijke commissie aandacht te besteden aan verbonden partijen waarbij per jaar drie verbonden partijen nader worden uitgediept. Het college zorgt dat de benodigde (financiële en inhoudelijke) informatie beschikbaar is;
- nieuwe verbonden partijen met een aanzienlijk belang of risico worden voorgelegd aan de raad. Daarbij dient ook de rekenkamer de mogelijkheid te hebben om nader onderzoek uit te voeren. We sluiten hierbij aan bij de wijzigingen van de wet gemeenschappelijke regeling. Daarnaast geldt dat een rekenkamer(commissie) een onderzoeksbevoegdheid krijgen bij private samenwerkingsverbanden, zodra het belang van alle deelnemende gemeenten de grens van 50% overschrijdt.
- met een afsprakenkader (toetsingskader) maakt het college een afweging over de verbonden partijen en de inrichting van de governance en legt deze met een voorstel aan de raad voor;
- Bij verbonden partijen zal worden gevraagd om transparante informatievoorziening op de website.

C) Governance op verbonden partijen

Het aangaan van verbonden partijen is een middel om beleidsdoeleinden te realiseren. Elk specifiek geval vraagt om een specifieke afweging, waarbij steeds de vraag centraal staat of samenwerking het beste bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente. Als wordt gekozen voor samenwerking dient bepaald te worden in welke vorm de samenwerking plaats moet gaan vinden. Bij formele verbonden partijen kan worden gekozen tussen een publiek- of privaatrechtelijk vorm. Bij het kiezen van een samenwerkingsvorm spelen de beginselen van openbaarheid en democratische controle, en democratische legitimatie van de (taak)uitvoering een belangrijke rol, zeker wanneer sprake is van overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Governance
Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. Bij verbonden partijen stelt de gemeente de kaders en wordt de uitvoering overgelaten aan andere organisaties. Deze organisaties leggen verantwoording af over de uitvoering en verzorgen de informatie die van belang is voor het evalueren van de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
Het college legt op haar beurt verantwoording af aan de raad voor de wijze waarop invulling is gegeven aan de activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording.

Voor een goede governance op de verbonden partijen is het belangrijk een goed beheer-instrumentarium beschikbaar te hebben. Hiervoor is een aantal instrumenten beschikbaar:
- Afwegingskader bij het aangaan van verbonden partijen;
- Risico analyse;
- Informatievoorziening aan college en raad;
- Heldere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.

Afwegingskader
Bij een voorstel tot aangaan van een verbonden partij, worden de verschillende mogelijkheden, waarop een taak kan worden uitgevoerd, in beeld gebracht. Op basis van de voor- en nadelen wordt een advies over een samenwerkingsvorm opgesteld voor college en raad. Het afwegingskader bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen wordt toegelicht in paragraaf E van deze nota.

Risico analyse
Met de uitvoering van een risico-analyse krijgen we inzicht in maatschappelijke en financiële risico's en de manier waarop deze beheerst kunnen worden. Een risico analyse wordt uitgevoerd bij het aangaan van een verbonden partij en wordt vervolgens periodiek geactualiseerd. De frequentie van de actualisatie is afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij. Een risicoanalyse wordt zowel uitgevoerd bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij als in de beheerfase (zie paragraaf E en F van deze notitie).

Informatievoorziening
Voor de uitvoering van de governance rol is het van belang dat de informatievoorziening richting college en raad op orde is. Met een verbonden partij worden afspraken gemaakt over

de aanlevering van informatie rondom de begroting en rekening en andere besluiten die van invloed kunnen zijn op de financiële situatie van de verbonden partij.

Het is aan het college te zorgen voor een goede informatievoorziening aan de raad over de voortgang van verbonden partijen. De inhoud en de beoordeling van de informatie wordt zoveel mogelijk in de documenten van de gemeentelijke begrotingscyclus opgenomen.

Rollen en verantwoordelijkheden
De rollen en verantwoordelijkheden, zowel bestuurlijk als ambtelijk, worden duidelijk vastgelegd bij het aangaan van een verbonden partij. Daarmee wordt voorkomen dat er gaten vallen in de governance op de verbonden partijen.

In het vervolg van deze kadernota zullen we afspraken rondom verbonden partijen uitwerken, waarbij we onderscheid maken tussen het aangaan van nieuwe verbonden partijen en beheren van bestaande verbonden. Hierbij hebben we de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamercommissie en de opvattingen van de raadscommissie Financiën en Veiligheid betrokken.

D) Algemene afspraken

De kadernota verbonden partijen wordt elke vier jaar geactualiseerd, gekoppeld aan het aantreden van een nieuwe raad. Bij de actualisatie van de kadernota worden alle verbonden partijen, zoals opgenomen in bijlage 1, beoordeeld op nut en noodzaak. Daarvoor wordt een integraal overzicht opgesteld van de verbonden partijen met daarin onder andere een toelichting op de verbonden partij, (bestuurlijke) verantwoordelijken, doelen, risico's en ontwikkelingen. Dit overzicht wordt bij de 4-jaarlijkse doorlichting geactualiseerd.

Voor de informatievoorziening over verbonden partijen aan de raad gelden de volgende algemene afspraken:

- Het college heeft een actieve informatieplicht waar gaat over het informeren van de raad over relevante ontwikkelingen bij verbonden partijen;
- De informatievoorziening vindt zoveel mogelijk plaats in de paragraaf verbonden partijen in begroting en rekening. In het geval van belangrijke ontwikkelingen wordt de raad afzonderlijk geïnformeerd;
- Jaarlijkse worden de verbonden partijen besproken in een afzonderlijke vergadering van de commissie Financiën en Veiligheid. In deze vergadering worden drie verbonden partijen nader besproken. Het college levert hiervoor de relevante informatie aan.

Met betrekking tot de rollen en verantwoordelijkheden bij verbonden partijen gelden de volgende algemene afspraken:

- De inhoudelijke portefeuillehouder heeft de eerstelijns verantwoordelijkheid voor de verbonden partij. De portefeuillehouder financiën houdt toezicht (tweedelijnsverantwoordelijkheid) op alle verbonden partijen;
- Het inhoudelijke organisatieonderdeel is verantwoordelijk voor het accountmanagement van de verbonden partij en wordt ondersteund door de adviseurs van het SSC. Concerncontrol is verantwoordelijk voor de tweedelijns control;
- De accountmanager en concerncontrol hebben periodiek ambtelijk overleg over het betreffende verbonden partij. Met de grotere en risicovollere verbonden partijen wordt ten minste jaarlijks gesproken over de begroting en de rekening van de verbonden partij.

De overige afspraken over het informeren van de raad en de governance van verbonden partijen komen aan bod in de volgende twee paragrafen.

E) Afspraken bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen

Het uitgangspunt is dat we in beginsel terughoudend zijn bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties. Bij de besluitvorming over het aangaan van nieuwe verbonden partijen brengen we de afwegingen expliciet in beeld. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de keuzemogelijkheden en alternatieve mogelijkheden om de taak te organiseren.
Bij voorstellen voor het aangaan van een nieuwe samenwerkingsrelatie, geven we ook aan hoe we omgaan met de governance-aspecten. Onderstaand gaan we in op de governance aspecten die in ieder geval aan bod komen.

- het stelsel van governance wordt beschreven en transparant gemaakt. Dit betekent dat wordt vastgesteld:
  - wie bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn, de ambtelijke verantwoordelijke vervult de rol van accountmanager binnen de organisatie of wijst een accountmanager aan. Een accountmanager is contactpersoon en verantwoordelijk voor de bundeling van informatie binnen de gemeentelijke organisatie;
  - wie (ambtelijk en bestuurlijk) de gemeente vertegenwoordigt in overleggen;
  - op welke wijze de besluitvorming van college en raad wordt geregeld (waaronder ook de procedure waarmee de raad wensen en bedenkingen kan geven bij besluiten die onder de bevoegdheid van het college vallen);
  - op welke wijze en wanneer raad en college worden geïnformeerd.
- Bij het aangaan van een verbonden partij wordt expliciet een afweging gemaakt over de vorm van de verbonden partij (publiek- of privaatrechtelijk) en de vorm waarin (zoals bijvoorbeeld GR, stichting, vereniging, NV en BV). Bij een bestuurlijke bevoegdheid ligt een gemeenschappelijke regeling voor de hand. Wanneer sprake is van meer commerciële taken is, is een BV of NV-vorm logischer. Bij meer ideële verbonden partijen past een stichtings- of verenigingsvorm beter;
- Per verbonden partij wordt een inventarisatie gemaakt welke overige besluitvorming of informatie noodzakelijk is om aan college en/of raad voor te leggen;
- De interne governance van de verbonden partij / samenwerkingsrelatie wordt beoordeeld;
- Er wordt een risicoanalyse van de verbonden partij uitgevoerd;
- Voor de verbonden partij wordt een financiële bijsluiter opgesteld.

Dit kader dwingt ons college bij het aangaan van verbonden partijen na te denken over bovenstaande governace aspecten, deze expliciet vast te leggen en voor te leggen aan de raad. De vastlegging van afspraken en de borging/toetsing daarvan vormt een systeem waarmee een goede basis onder nieuwe en bestaande verbonden partijen wordt gelégd. Het maakt het college verantwoordelijk en het stelt de raad in de gelegenheid te toetsen.
De financiële bijsluiter die per verbonden partij wordt opgesteld is gebaseerd op de informatie van de Nederlandse Verenging voor Raadsleden. Zij hebben aangegeven welke elementen per verbonden partij van belang zijn.

De veranderingen die de gemeente te wachten staat in het sociaal domein vraagt scherpte op en in onze nieuwe verbonden partijen. Deze nieuwe verbonden partijen zullen als verbonden partijen worden opgenomen. Daarmee komen ze onder het governance-kader. Overigens hebben we hier met beperkte marges en keuzemogelijkheden te maken.

F) Afspraken bij het beheer van bestaande verbonden partijen

In deze paragraaf geven we aan welke afspraken we hebben omtrent de informatievoorziening en het beheer van bestaande verbonden partijen. Startpunt hierbij is de informatie in de financiële bijsluiter over de risico's en ontwikkelingen en de governance aspecten, die is opgesteld bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties (voor de als bestaande verbonden partijen wordt ook een financiële bijsluiter opgesteld). Dit geldt in ieder geval voor in bijlage 1 opgenomen verbonden partijen.
In de bijlage bij deze nota is voor vier verbonden partijen een financiële bijsluiter opgenomen (bijlage 2). Hierin staan de informatie elementen die van belang zijn bij de beoordeling van de verbonden partijen. Indien uw raad van mening is dat de opgenomen informatie in de bijsluiter aansluit bij uw informatiebehoefte, stellen we ook voor de overige verbonden partijen een bijsluiter op. Deze geactualiseerde financiële bijsluiters worden jaarlijks geactualiseerd bij de gemeenterekening.

Voor de bestaande verbonden partijen gelden de volgende governance aspecten:

- Uw raad heeft een aantal bevoegdheden gekregen om toe te zien op gemeenschappelijke regelingen en daarover informatie te vragen. In formele zin heeft ons college hierin geen rol. We willen dit praktisch oplossen door de control op de relevante stukken van de gemeenschappelijke regeling voor uw raad uit te voeren en stukken voor de gemeenteraad voor te bereiden. Voor de privaatrechtelijk verbonden partijen geldt dat hier doorgaans het college het bevoegde orgaan is.
- de conceptbegroting en –rekening (en eventuele andere management/ tussenrapportages) van de publiekrechtelijke verbonden partijen[1] worden geagendeerd voor het college. Voor zover dit in de planning mogelijk is, gebeurt dit op het moment dat er nog invloed op de besluitvorming van de verbonden partij kan worden uitgeoefend. De conceptbegroting en –rekening brengt het college ter kennis van de raad[2];

[1] Voor privaatrechtelijke organisaties gelden de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. De instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen zijn minder toegesneden op de specifieke overheidsaspecten. In de statuten kunnen nadere regels worden opgenomen voor bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en verantwoording. Het is wel van belang deze afspraken bij oprichting of toetreding tot de verbonden partij worden geregeld (in de statuten of in een afzonderlijke overeenkomst met de verbonden partij). Het achteraf repareren is veel moeilijker.

[2] In de wet gemeenschappelijke regelingen is opgenomen dat de begroting uiterlijk 1 augustus voorafgaande aan het begrotingsjaar moet zijn aangeboden aan Gedeputeerde staten. De ontwerp begroting dient acht weken voor deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, te worden toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten.
Ook is opgenomen dat voor 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten wordt verzonden.

- besluiten die invloed hebben op de (financiële) positie van de gemeente in de verbonden partij worden ter instemming voorgelegd aan het college. Daarbij kan het gaan om (niet limitatief):
  - belangrijke investeringsbeslissingen;
  - substantiële geldleningen;
  - aangaan van substantiële verplichtingen;
  - toetreding van een (andere) partij;
  - ontbinding en of vereffening van de verbonden partij.

  Het college informeert de raad hierover en stelt de raad in de gelegenheid hierover wensen en bedenkingen te geven wanneer de aard van het besluit hier om vraagt;
- De interne governance van het verbonden partij wordt periodiek beoordeeld. De intensiteit van de beoordeling is afhankelijk van de mate waarin de verbonden partij risico's loopt en de omvang van het belang van de verbonden partij voor de gemeente;
- De risicoanalyse van de verbonden partij wordt jaarlijks geactualiseerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de doelen van de verbonden partij worden gerealiseerd en deze doelen bijdragen aan de doelen van de gemeente Groningen;
- De financiële bijsluiter voor de verbonden partij wordt jaarlijks geactualiseerd.

Bijlagen:

1. Verbonden partijen van de gemeente Groningen;
2. Financiële bijsluiters van vier verbonden partijen (Euroborg, Groningen Airport Eelde, Martiniplaza en OV-bureau);
3. Notitie verbonden partijen van 10 november 2014 van de commissie BBV.

Bijlage 1: Verbonden partijen van de gemeente Groningen

Gemeenschappelijke regelingen

1. Gemeenschappelijke regeling Regio Centraal Groningen (in liquidatie)
2. Gemeenschappelijke regeling Centrum voor Automatisering Noord-Nederland (CEVAN)
3. Gemeenschappelijke regeling Meerstad te Slochteren
4. Gemeenschappelijke regeling Groninger Archieven te Groningen
5. Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid & Zorg Groningen te Groningen
6. Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen te Groningen
7. Gemeenschappelijke regeling Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)
8. Gemeenschappelijke regeling Meerschap Paterswolde
9. Gemeenschappelijke regeling Bedrijvenpark Rengers te Groningen
10. Gemeenschappelijke regeling Eems Dollard Regio te Leer (Bondsrepubliek Duitsland)
11. Gemeenschappelijke regeling OV-bureau Groningen Drenthe te Assen
12. Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen te Veendam

Stichtingen met daarin een financieel belang

13. Stichting Sociaal Fonds Groningen te Groningen
14. Stichting SIG te Groningen
15. Stichting Ondernemerstrefpunt te Groningen
16. Stichting Infoversum te Groningen
17. Stichting WeerWerk Groningen te Groningen

NV's, BV's en CV's

18. NV Waterbedrijf Groningen te Groningen
19. Martiniplaza BV te Groningen
20. Enexis Holding NV (netwerkbedrijf), Attero Holding NV (voorheen Essent Milieu) en Publiek
21. Belang Elektriciteitsproductie BV (EPZ Borssele)
22. NV Bank Nederlandse Gemeenten te Den Haag
23. Thermiek BV
24. NV Groningen Airport Eelde te Eelde
25. Euroborg NV te Groningen
26. NV Wonen boven Winkels te Groningen
27. Community Network Noord Nederland BV te Groningen
28. WarmteStad Holding BV te Groningen
29. GEMM CV en GEMM BV (Grond Exploitatie Maatschappij Meerstad) te Groningen

Overige

30. Oikocredit Nederland Fonds te Utrecht

Bijlage 2: Financiële bijsluiters verbonden partijen

De informatie elementen van de financiele bijsluiter is overgenomen van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Voor de volgende vier verbonden partijen is een financiële bijsluiter opgesteld.

- Euroborg (NV);
- Groningen Airport Eelde (NV);
- Martiniplaza (BV);
- OV-Bureau Groningen Drenthe (GR)

Naar aanleiding van de opvatting van de raad over de vorm en inhoud van de financiele bijsluiter wordt voor alle verbonden partijen een bijsluiter opgesteld en tegelijk met de gemeenterekening 2015 aangeboden aan de raad.

Naam	Euroborg
Rechtsvorm	Naamloze Vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	Het openbaar belang van de Euroborg is de landmark in de ontwikkeling van het Europapark, de sportvoorziening voor betaald voetbal in Groningen.
Relatie met programma	Programma 1 Economie en Werkgelegenheid Programma 5 Sport en Bewegen
Deelnemende partijen	Gemeente Groningen bezit 100% van de aandelen.
Bestuurlijk belang	Wethouder Van der Schaaf vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering.
Financieel belang	Het geplaatst en gestort aandelenkapitaal bedraagt 48.000 aandelen van nominaal € 1,-, zijnde € 48.000,-. De gemeente heeft een totaalbedrag aan annuïtaire leningen verstrekt van 19,3 miljoen euro. De restschuld bedraagt per 31 december 2014 16,3 miljoen euro.
Vermogen	Per 31 december 2013 bedraagt het eigen vermogen € 97.278,-. Per 31 december 2012 was het eigen vermogen € 325.876,- Per 31 december 2013 bedraagt het vreemd vermogen € 20.135.772,-. Per 31 december 2012 was het vreemd vermogen € 20.329.279,-.
Financieel resultaat	Het resultaat over 2013 bedroeg € 228.598,- negatief. Dit wordt veroorzaakt doordat Euroborg NV vanaf 2012 genoodzaakt is lineair af te schrijven. Onder ontwikkelingen wordt dit nader toegelicht.
Risico's	De Euroborg NV heeft FC Groningen als enige huurder, waardoor de Gemeente Groningen het risico loopt dat de Euroborg NV niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen als de huurinkomsten niet volledig worden ontvangen. Dit risico voor de gemeente is berekend op 8,4 miljoen euro met een kans van 25%. Voor het afdekken van het risico houdt de gemeente een weerstandsvermogen aan van 2,1 miljoen euro. De liquiditeit en solvabiliteit kunnen in de nabije toekomst in gevaar komen wanneer met ingang van het fiscale jaar 2016 de vrijstelling van Vpb-plicht voor overheidsbedrijven komt te vervallen. Dit scenario kan vergaande consequenties hebben voor de liquiditeitspositie van Euroborg N.V. Een extern fiscaal adviseur onderzoekt de gevolgen voor Euroborg N.V.
Ontwikkelingen	Vanaf 2012 is Euroborg NV genoodzaakt om in

	overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving een stelselwijziging toe te passen. Tot die datum werd annuïtair afgeschreven op de boekwaarde in plaats van lineair. Dit heeft negatieve gevolgen voor het eigen vermogen en het resultaat, maar geen invloed op de liquiditeitspositie, omdat de annuïtaire lening niet wijzigt. Het voornemen is om een Topsportzorgcomplex aan de Laan Corpus den Hoorn te ontwikkelen, waarin het trainingscomplex van FC Groningen gehuisvest zal worden. De ontwikkeling bevindt zich in de haalbaarheidsfase waarbij de verschillende financieringsmogelijkheden worden onderzocht. Het trainingscomplex moet onderdak bieden aan de jeugdteams van FC Groningen en medische voorzieningen aan alle topsportclubs in Groningen. Euroborg N.V. wordt de opdrachtgever en zal het gebouw gaan verhuren. Naast bijdragen van derden, zal de gemeente een geldlening moeten verstrekken aan Euroborg NV voor de financiering van het gebouw.

Naam	Groningen Airport Eelde
Rechtsvorm	Naamloze Vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	Het openbaar belang van de luchthaven is de bereikbaarheid door de lucht
Relatie met programma	Programma 1 Economie en Werkgelegenheid Programma 7 Verkeer
Deelnemende partijen	Gemeente Groningen bezit 26 % van de aandelen
Bestuurlijk belang	Wethouder Van Keulen vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering.
Financieel belang	Het geplaatst en gestort aandelenkapitaal bedraagt 3120 aandelen van nominaal € 453,-, zijnde € 1,08 miljoen.
Vermogen	Per 31 december 2013 bedraagt het eigen vermogen € 15,05 miljoen. Per 31 december 2012 was het eigen vermogen € 15,55 miljoen. Per 31 december 2013 bedraagt het vreemd vermogen € 29,24 miljoen. Per 31 december 2012 was het vreemd vermogen € 26,63 miljoen.
Financieel resultaat	Het resultaat over 2013 bedroeg € 0,49 miljoen negatief
Risico's	In het strategisch plan "Werelden verbinden" is de kernboodschap dat de luchthaven groei nastreeft van personenverkeer om enerzijds de functie voor de bereikbaarheid van Noord-Nederland inhoud te geven, en anderzijds als noodzaak om een beter bedrijfsresultaat te bewerkstelligen. De eerste jaren wordt echter nog geen positief bedrijfsresultaat voorzien. Gezien het feit dat de agiostorting van de aandeelhouders met ingang van 2013 niet meer wordt ontvangen, zal het eigen vermogen van de onderneming de eerste jaren afnemen. Om de noodzakelijke groei te bewerkstelligen, is een route development strategie ontwikkeld. Voor route-ontwikkeling zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden. Naast investeren in routeontwikkeling acht de directie verplaatsing van het brandweeronderkomen en uitbreiding van de terminal noodzakelijk. Hoewel de solvabiliteit en liquiditeit van de onderneming voor de komende jaren ruim voldoende zijn om de lopende zaken te kunnen bekostigen zijn de reserves van de onderneming niet toereikend om deze investeringen uit eigen middelen te financieren. De aandeelhouders is verzocht voor aanvullende financiering zorg te dragen, bijvoorbeeld uit regionale stimuleringsfondsen. Daarover zijn nog geen

	toezeggingen gedaan.
Ontwikkelingen	Op 31 oktober 2013 is het Strategisch Plan "Groningen Airport Eelde, Werelden verbinden" door GAE gepresenteerd. Op 10 juni 2014 heeft het college hierover een standpunt ingenomen en zowel de raad als de directie hierover geïnformeerd (raadsbrief dd 14 augustus '14). In de raadscommissie W&I van afgelopen november is deze brief besproken. Dit standput is als volgt geformuleerd: • Wij onderschrijven het belang van de luchthaven als versterking van het vestigingsklimaat voor bedrijven in de brede regio en de stad Groningen. • Wij kunnen instemmen met het Strategisch Plan en de verwoorde ambities en groeistrategie. • Wij kunnen instemmen met de extra investeringen in marketing en routedevelopment vanuit het eigen van vermogen van de NV • Wij zijn van mening dat de luchthaven in principe zichzelf financieel moet kunnen bedruipen. Totdat GAE de prognoses van reizigersaantallen en omzet waarmaakt investeren wij niet in het vliegveld. Wij zijn dus voorlopig niet bereid zorg te dragen voor de gevraagde investeringen in de terminal of brandweerkazerne. • Wij bieden wel ruimte voor een bescheiden bijdrage (eenmalig 60.000 euro) aan het Route Development Fonds, onder de voorwaarde dat ook de andere aandeelhouders en het bedrijfsleven hierin participeren. In de begroting voor 2015 wordt uitgegaan van de vervoersprognoses zoals geschetst in het Strategisch plan ("Werelden verbinden") waarbij opgemerkt wordt dat de vervoersontwikkeling redelijk "op koers" ligt. De prognoses voor het resultaat 2014 bedraagt een tekort van €923.000 (obv 3e kwartaalcijfers) ten opzicht van de begrote €912.000. Ingegaan wordt op de ontwikkeling, waarbij in 2014 zowel bestemmingen verloren zijn gegaan als nieuwe bestemmingen begroet konden worden. De belangrijkste ambitie op het gebied van routeontwikkeling blijft het realiseren van een verbinding met een hub-luchthaven. Kopenhagen is de meest kansrijke optie. In "Werelden verbinden" is zo'n netwerkverbinding voorzien in 2016, waarbij is aangegeven dat incentives nodig zijn om de luchtvaartmaatschappijen tegemoet te komen in de financiële risico's die het opzetten van een nieuwe verbinding met zich meebrengt. Participatie vanuit de regio, middels of naast het Route Development Fonds, is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Groningen Airport Eelde werkt met een aantal regionale partners, onder andere verenigd in het 'Route Development Forum' aan die regionale steun..

Naam	MartiniPlaza
Rechtsvorm	Besloten Vennootschap
Vestigingsplaats	Groningen
Doelstelling en openbaar belang	De doelstelling en het openbaar belang van MartiniPlaza betreft het bevorderen van cultuur in de meest brede zin van het woord en het aanbieden van een zalencomplex voor sportactiviteiten.
Relatie met programma	Programma Cultuur en Economie en Werkgelegenheid
Deelnemende partijen	Gemeente Groningen bezit 100% van de aandelen
Bestuurlijk belang	Wethouder Van Keulen vertegenwoordigt de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
Financieel belang	Het geplaatst en gestort aandelenkapitaal bedraagt 1800 aandelen van nominaal € 1000,-, zijnde € 1,8 miljoen. De gemeente heeft leningen verstrekt met een restschuld per 31 december 2013 van € 12,96 miljoen. Daarnaast ontvangt Martiniplaza een jaarlijkse subsidie van 1,8 miljoen euro.
Vermogen	Per 31 december 2013 bedraagt het eigen vermogen € 3,94 miljoen. Per 31 december 2012 was het eigen vermogen € 7,56 miljoen. Per 31 december 2013 bedraagt het vreemd vermogen € 16,43 miljoen. Per 31 december 2012 was het vreemd vermogen € 16,88 miljoen.
Financieel resultaat	Het resultaat over 2013 bedroeg € 3,62 miljoen negatief. Voor 2014 is het geprognosticeerde verlies € 0,98 miljoen. Het boekjaar 2015 is conservatief begroot en komt uit op de nullijn.
Risico's	Het gebouwencomplex en de huidige locatie hebben een aantal nadelen die het concurrentieprofiel van MartiniPlaza belemmeren. De belangrijkste nadelen zijn de kwaliteit van het gebouwencomplex en de geschiktheid voor de diverse activiteiten. Daarnaast zijn de afstand tot de binnenstad, de matige bereikbaarheid voor openbaar vervoer en de slechte kwa hotelvoorzieningen belemmerende factoren. De belangrijkste risico's met betrekking tot het niet voortzetten van de activiteiten zijn: - **Afschrijving van de uitstaande lening (13,5 mio)** - **Afschrijving van de waarde van de aandelen;** - **Gevolgen sociaal statuut op grond waarvan medewerkers zijn geplaatst bij MP;** - **Onderhoud c.q. afbreek leegstaand gebouw;**

	- Asbest - Economische spin off voor de stad valt weg. We schatten het risico bij het niet voortzetten op 25 – 30 miljoen euro.
Ontwikkelingen	In het afgelopen jaar is de raad meerdere keren geïnformeerd over de financiële situatie en het achterstalligonderhoud. Dit heeft geresulteerd in het afboeken van € 3 miljoen euro op het eigen vermogen en het beschikbaar stellen van € 6,6 miljoen euro om het achterstallig onderhoud weg te werken. De jaarschijf 2014 ad € 2,4 miljoen is in december aan MartiniPlaza uitgekeerd. In juli 2014 is de raad geïnformeerd over de schorsing van de directeur en het vertrek van de Raad van Commissarissen. Besloten is vanuit de gemeente een tijdelijke eenhoofdige Raad van Commissarissen en een interim-directeur aan te stellen. Tevens is een tijdelijk extern financieel toezichthouder aangesteld, die rechtstreeks rapporteert aan de aandeelhouder. De interim-directeur is inmiddels aangesteld en brengt de financiële en organisatorische situatie in kaart en werkt aan een aangescherpte koers voor de toekomst. Er zullen twee onderzoeken worden uitgevoerd naar de toekomst van MartiniPlaza. Het betreft enerzijds een onderzoek naar de marktontwikkelingen en marktpositionering in combinatie met onderzoek naar de podiumfuncties en de daarbij behorende infrastructuur. Anderzijds zal het onderzoek betrekking hebben op de toekomstgerichte inrichting van de governance van MartiniPlaza en OPSB. De uitkomsten van het onderzoek zullen van waarde zijn voor de strategische visie voor de langere termijn van MartiniPlaza. De directeuren van MartiniPlaza en Oosterpoort/ Stadsschouwburg zijn begonnen met de gewenste samenwerking. Zij hebben gezamenlijk de positionering van hun respectievelijke organisaties ten opzichte van elkaar verkend. Er zijn concrete afspraken gemaakt op een aantal gebieden om de samenwerking nader uit te werken en te versterken. Voor 2015 wordt een omzettoename voor theater en daaraan gerelateerde horeca verwacht. Ook voor de overige productmarktcombinaties zal in de komende periode worden gekeken hoe nieuwe markten kunnen worden aangeboord en hoe meer omzet kan worden gehaald uit crossovers. Voor een deel zullen lagere afschrijvingen en lagere rentelasten als gevolg van herfinanciering van de leningen in 2015 ruimte geven aan de kostenkant, maar ook zal worden gekeken naar het flexibeler maken van de kostenstructuur.

Naam	OV- bureau Groningen Drenthe
Rechtsvorm	Gemeenschappelijke regeling
Vestigingsplaats	Assen
Doelstelling en openbaar belang	Het doel van het OV bureau is zoveel mogelijk mensen te stimuleren in de bus te stappen. Daarnaast zoekt het OV bureau met de opdrachtgevers naar passende oplossingen voor de vervoervraagstukken in de regio en levert zo een bijdrage om steden bereikbaar en het platteland ontsloten te houden. Het openbaar belang van het OV bureau is het vorm geven van het openbaar vervoer en het aansturen van de vervoerders in het openbaar vervoer.
Relatie met programma	Programma 7 Verkeer
Deelnemende partijen	Het OV-bureau is een initiatief van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen.
Bestuurlijk belang	Wethouder De Rook is lid van het dagelijks bestuur. Het Algemeen Bestuur bestaat uit 9 leden, drie uit ieder betrokken overheidsorgaan. De Gemeente Groningen wordt hierin vertegenwoordigt door de wethouders de Rook, van der Schaaf en van Keulen. De raad wordt zo goed mogelijk geïnformeerd en betrokken. Dit gebeurt op vaste momenten (zoals begroting en dienstregeling) en op incidentiele basis.
Financieel belang	De jaarlijkse bijdrage van de gemeente aan het OV-bureau is 159 duizend euro. De gemeente is wel voor 21% risicodragend in het OV-bureau. De provincies Groningen en Drenthe zijn dit respectievelijk voor 44% en 35%.
Vermogen	Per 31 december 2013 bedraagt het eigen vermogen € 0 miljoen. Per 31 december 2012 was het eigen vermogen € 0 miljoen. Per 31 december 2013 bedraagt het vreemd vermogen € 9,85 miljoen. Per 31 december 2012 was het vreemd vermogen € 4,24 miljoen.
Financieel resultaat	Het resultaat over 2013 bedroeg € 3,88 miljoen. De begroting over 2015 is sluitend, rekening houdend met een bezuinigingspakket van 2,1 miljoen euro. Bij ongewijzigd beleid neemt het tekort de komende jaren toe, vooral doordat de kosten sneller toenemen dan het budget. Bij elke begroting worden bezuinigingsvoorstellen gedaan om tot een sluitende begroting te komen.
Risico's	De gemeente Groningen is voor 21% risicodragend in

	het het OV-bureau. Het belangrijkste risico voor het OV bureau zit in de ontwikkeling van de reizigersinkomsten en de ontwikkeling van de inkomsten uit de BDU. Daarnaast gelden voor het OV-bureau (onder andere) de volgende risico's: - Vereiste intensivering marketing - nalatig haltebeheer - de invloed van de landelijke politiek op de SOV - een nieuwe verdeling van de SOV - het regiovervoer kent een open einde - de verhouding tussen bonussen en boetes - verdeling sterabonnementen en kosten CVS - risico's OV-chipkaart - niet kostendekkend evenementenvervoer - meerwerk vervoerders / onvolledigheid reizigersopbrengsten - juridische risico's m.b.t. contracten - werkdruk - afhankelijkheid, financiering, landelijke ontwikkelingen BDU. In de notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen bij de begroting 2015 zijn deze risico's nader beschreven en gekwantificeerd. De genoemde risico's zijn in 2013 niet opgetreden of konden worden opgevangen binnen de begroting.
Ontwikkelingen	De grootste opgave voor het OV Bureau is de tekorten van het OV beheersbaar te houden om daarmee het openbaar vervoer betaalbaar te houden. Deze tekorten ontstaan bij ongewijzigd beleid met name door het uiteenlopen van de indexering van het budget en de OV-index (kostenontwikkeling). In december is de raad verzocht zienswijzen kenbaar te maken om de concessie openbaar busvervoer Groningen en Drenthe met Qbuzz met 2 jaar te verlengen. Aan deze verlenging zijn verschillende voordelen verbonden voor het openbaar vervoer in Groningen en Drenthe. - De verlenging biedt het OV-bureau significante financiële ruimte, die het mogelijk maakt de bezuinigingen van 2016 en 2017 het hoofd te bieden; - Voor de OV-reiziger in Groningen en Drenthe biedt de verlenging meer comfort en de verlenging brengt aanzienlijke milieuvoordelen met zich mee; - Door te verlengen krijgen gemeenten meer ruimte om met het OV-bureau mee te denken over een kapstok voor de eigen aanbesteding van het doelgroepenvervoer. Een financieel voordeel door een eventuele verlenging van de concessie kan worden ingezet om de

	doorlopende rijks-bezuinigingen op het openbaar vervoer (deels) op te vangen. Op basis van de huidige prognoses zouden daarmee in 2016 en 2017 geen extra bezuinigingen nodig zijn en worden de prognoses voor 2018 en 2019 gunstiger.

Commissie BBV

Notitie Verbonden partijen

10-11-2014

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord **3**

1. Inleiding **4**

2. Bepalingen **5**
2.1 Bepalingen in het BBV 5
2.2 De begroting- en verslaggevingsvoorschriften voor Verbonden Partijen 6
2.3 Termijnbepalingen 6

3. Rechtmatigheid **7**
3.1 Rechtmatigheid bij de verbonden partij 7
3.2 Rechtmatigheid bij de gemeente (provincie, waterschap) ten aanzien van de verbonden partij. 8

4. Bestuur en toezicht (governance). **9**
4.1 Bestuur en toezicht binnen de gemeenschappelijke regeling 9
4.2 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling 9
4.3 Bestuur en toezicht binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen 10
4.4 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en private verbonden partijen 11

5. Praktijkvoorbeelden **12**

Bijlage 1: Nadere toelichting op enkele aspecten uit de Wijzigingswet Wgr. **14**

Voorwoord

Verbonden partijen kunnen zowel voor de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen als voor de financiële gevolgen daarvan van majeure betekenis zijn. Het is daarom belangrijk dat de gemeente/provincie/waterschap zich bewust op de hoogte stelt van de governance aspecten en de instrumenten voor bestuur en toezicht optimaal benut. Daarvoor is kennis nodig van en inzicht in bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia, zowel aan de kant van de verbonden partij als bij de individuele deelnemer/aandeelhouder.

Wettelijk zijn de instrumenten voor de publiekrechtelijke verbonden partijen wat beter toegesneden op de governance vraagstukken. Beleidsvorming, begroting- en verantwoordingregels, informatieplicht en democratische controle zijn daar voorbeelden van.

De instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen zijn minder toegesneden op de specifieke overheidsaspecten. Maar ook daar gelden spelregels die bruikbaar zijn, met name opgenomen in statuten en overeenkomsten. Daarin kunnen nadere regels worden vastgelegd voor bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en (ook tussentijdse) verantwoording. Dat moet dan wel bij de oprichting van of toetreding tot de verbonden partij worden geregeld. Het is dus zaak om daar vooraf goed over na te denken, achteraf repareren is veel moeilijker.

1. Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van de relevante aspecten van verbonden partijen met betrekking tot begroting, verantwoording en governance vraagstukken voor gemeenten, provincies en waterschappen. Daar waar in de notitie alleen van gemeenten wordt gesproken worden impliciet ook provincie en waterschap bedoeld.

Het begrip ***verbonden partij*** is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is in artikel 1 lid b BBV als volgt gedefinieerd: *"Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft."*

In artikel 1 lid c BBV wordt ***financieel belang*** gedefinieerd als: *"Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt".*

In artikel 1 lid d BBV tenslotte wordt ***bestuurlijk belang*** gedefinieerd als: *"Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht".*

In de handreiking verbonden partijen van het Ministerie van BZK en het IPO (2005) is een toelichting gegeven op het bestuurlijk belang. Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alleen een (niet benut) benoemingsrecht of voordrachtsrecht is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij. Ook indien niet namens de gemeente maar op persoonlijke titel zitting wordt genomen in een bestuur is er geen sprake van een verbonden partij.

Uit de definitie (die ook in het Waterschapsbesluit wordt gebruikt) blijkt dat het om privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties kan gaan. Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek nader geregeld, en kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. In het laatste geval wordt de term deelneming geïntroduceerd. Een deelneming is een vennootschap (NV of BV) waarin de gemeente participeert via aandelen in de vennootschap. Ook een EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking, een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid voor lokale, regionale en nationale overheden, ingesteld bij verordening door de EU) kan als verbonden partij worden gezien.

De samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties in Nederland is geregeld in de Grondwet en in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het gaat in dit geval om gemeenschappelijke regelingen. De samenwerking kan verschillende vormen aannemen (zoals een bestuurlijke overeenkomst of convenant, een regeling zondermeer, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie tot en met een Openbaar Lichaam), maar als verbonden partij komen ze pas in beeld als er sprake is van een zelfstandige organisatie (rechtspersoon) met een bestuur waarin de gemeente bestuurlijk participeert en de gemeente een financieel belang heeft als hiervoor is beschreven. In dat geval is er sprake van een Openbaar Lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie (een lichte samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken), beide dus met publiekrechtelijke

rechtspersoonlijkheid. De bedrijfsvoeringorganisatie is bij wetswijziging van 9 juli 2014 geregeld in de gewijzigde Wgr, die vanaf 1 januari 2015 van kracht is.

2. Bepalingen

2.1 Bepalingen in het BBV

Het is dus expliciet geregeld dat een verbonden partij een financieel belang én een bestuurlijk belang vertegenwoordigt. Indien het alleen om een financieel belang gaat, dan is er geen sprake van een verbonden partij. Uit de Nota van toelichting op de BBV kan worden afgeleid dat een organisatie waarin alleen een financieel belang bestaat als bedoeld in de hiervoor beschreven definitie, dit moet worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Indien het alleen gaat om een bestuurlijk belang moet dit worden beschreven in een programma en product.

Verdere bepalingen zijn:

- Artikel 5 BBV schrijft voor dat verbonden partijen niet geconsolideerd worden in de begroting en in de jaarstukken.

- Art 9 lid 2 van de BBV regelt dat verbonden partijen verplicht moeten worden opgenomen in een aparte paragraaf Verbonden Partijen. Het is daarmee onderdeel van de beleidsbegroting- en rekening.

- Artikel 15 BBV schrijft het volgende voor:

  1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

     a) de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
     b) de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
     c) de lijst van verbonden partijen.

  2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

     a) de naam en de vestigingsplaats;
     b) het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
     c) het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
     d) de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
     e) de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

  De paragraaf Verbonden Partijen is daarmee ook kaderstellend. De betekenis daarvan is echter onder meer afhankelijk van de vraag of er een door de Raad vastgestelde actuele nota Verbonden Partijen aanwezig is die een zelfstandige kaderstellende rol heeft. Als dat zo is, kan de paragraaf Verbonden partijen in de begroting zich beperken tot de hoofdlijnen en de stand van zaken m.b.t. het beleid.

- Artikel 36 BBV omvat de bepaling dat kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen afzonderlijk op de balans worden opgenomen onder de Financiële vaste activa.

Vanwege de verhouding met een verbonden partij kunnen ook de bepalingen in het BBV inzake resultaat en inzake voorzieningen van toepassing zijn voor de gemeentelijke begroting en verantwoording. Zo worden exploitatiebijdragen aan de verbonden partij (zoals een bedrag per inwoner, een vergoeding voor een prestatie volgens kostprijsmodel c.q. cafetariamodel e.d.) opgenomen in het programma c.q. product waar beleidsmatig het openbaar belang van de verbonden partij aan verbonden is.

En indien op grond van een concrete gebeurtenis een risico wordt voorzien dat het financieel belang in een verbonden partij gaat leiden tot een verlies op het ingebrachte kapitaal, de verstrekte lening of indien het leidt tot een verplichting (zie de definitie van financieel belang) en dit risico is kwantificeerbaar dan zal daarvoor een voorziening moeten worden gevormd in de jaarrekening van de gemeente (provincie, waterschap). Hierbij gelden de algemene regels m.b.t. voorzieningen als opgenomen in artikel 44 BBV. Indien het risico niet kwantificeerbaar is moet er een toelichting worden opgenomen in de risicoparagraaf.

2.2 De begroting- en verslaggevingsvoorschriften voor Verbonden Partijen

De hiervoor beschreven bepalingen in het BBV regelen de wijze waarop een gemeente (provincie, waterschap) een verbonden partij moet behandelen in de eigen begroting en jaarstukken.

Voor verbonden partijen gelden daarnaast eigen begroting- en verslaggevingsregels. Voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (nu openbaar lichaam, straks ook bedrijfsvoeringorganisatie) zijn dat eveneens de regels volgens het BBV.

Voor privaatrechtelijke partijen gelden de verslaggevingsvoorschriften volgens het Burgerlijk Wetboek, waarbij voor vennootschappen een en ander het meest vergaand is uitgewerkt in BW2 Titel 9. Daarnaast kunnen afhankelijk van de situatie internationale verslaggevingstandaarden gelden, te weten IFRS.

Privaatrechtelijke organisaties kennen geen specifieke voorschriften voor begrotingen. Indien daarvoor regels gelden, dan zijn dat regels die in het eigen statuut (of daarvan afgeleide stukken) van de organisatie zijn vastgelegd.

2.3 Termijnbepalingen

Voor gemeenten is in de Gemeentewet vastgelegd dat de begroting uiterlijk 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar aan Gedeputeerde Staten moet worden ingezonden. De jaarstukken moeten uiterlijk 15 juli volgend op het begrotingsjaar aan Gedeputeerde Staten worden ingezonden. Voor provincies en waterschappen gelden vergelijkbare termijnen.

Voor gemeenschappelijke regelingen gelden afwijkende termijnen, omdat de begrotingsinformatie in de begroting van de gemeenten c.s. moeten kunnen worden verwerkt. In de Wet gemeenschappelijke regelingen (gewijzigd op 9 juli 2014, wijziging ingaande 1 januari 2015) is in artikel 34 geregeld dat de begroting uiterlijk 1 augustus (was voorheen 15 juli) voorafgaande aan het

begrotingsjaar moet zijn aangeboden aan Gedeputeerde Staten[1]. Voorts is met de wijziging van 9 juli 2014 aan de Wgr toegevoegd een nieuw artikel 34b luidende: *Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt voor 15 april van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening* (lees "ter kennisname ") *aan de raden van de deelnemende gemeenten* (waartoe de Memorie van Toelichting ook het accountantsrapport rekent, zie de toelichting in bijlage 1 van deze notitie).
De ontwerp begroting wordt acht weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten (voor de wetswijziging was deze termijn zes weken). Voor de definitieve jaarrekeningen gelden na de wetswijziging geen afwijkende termijnen. Ook voor jaarrekeningen van gemeenschappelijke regelingen geldt dat deze voor 15 juli volgende op het begrotingsjaar aan GS moeten zijn aangeboden.

Voor privaatrechtelijke organisaties gelden de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Voor deelnemingen geldt dat de jaarrekening binnen 5 maanden moet zijn vastgesteld en daarna binnen 8 dagen gepubliceerd. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders kan die termijn echter met 6 maanden verlengen. Zoals gezegd gelden er geen wettelijke bepalingen met betrekking tot de begroting van privaatrechtelijke rechtspersonen, dus ook geen termijnbepalingen. Daar waar die er zijn, zijn deze vastgelegd in de statuten van de rechtspersoon of daarvan afgeleide regelingen.

Duidelijk is dat daarmee de samenhang tussen de begroting- en jaarrekeningtermijnen voor een gemeente (c.q. provincie en waterschap) en de termijnen voor verbonden partijen beperkt is. Dit maakt het lastig om tijdig de benodigde informatie beschikbaar te hebben voor de eigen begroting en jaarstukken, althans als daarop gerekend wordt door de wetgeving. Een en ander zal dan op vrijwillige basis nader afgesproken moeten worden tussen de partijen, dan wel bij de oprichting van een verbonden partij moeten worden geregeld in de statuten c.q. de regeling van die partij.

3. Rechtmatigheid

3.1 Rechtmatigheid bij de verbonden partij

De rechtmatigheidseisen ten aanzien van de verantwoording en accountantscontrole van lagere overheden zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Dit besluit geldt ook voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en in de toekomst ook bedrijfsvoeringsorganisatie). Daarmee is een verbonden partij in deze categorie zelfstandig verantwoordelijk voor de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties. Omdat consolidatie niet is toegestaan worden eventuele onrechtmatigheden niet geconsolideerd in de jaarrekeningen van gemeenten, provincies en waterschappen die deelnemen in zo'n gemeenschappelijke regeling. Voor wat betreft de rechtmatigheidsaspecten m.b.t. verbonden partijen bij gemeenten, provincies c.q. waterschappen wordt in de volgende paragraaf nog teruggekomen.

Voor privaatrechtelijke partijen geldt het Bado niet. Er gelden dus geen specifieke rechtmatigheidseisen vanuit het perspectief van verantwoording en accountantscontrole. Dat wil niet zeggen dat daarover geen nadere afspraken kunnen worden gemaakt, maar die afspraken moeten dan expliciet worden vastgelegd in bijvoorbeeld de statuten van de verbonden partij of in

[1] In het geval dat een provincie deelnemer is aan een gemeenschappelijke regeling dan worden de begroting en jaarrekening aangeboden aan BZK

een overeenkomst tussen verbonden partij en gemeente, bijvoorbeeld als onderdeel van een aandeelhoudersovereenkomst, een financieringsovereenkomst of een bijdrageregeling.

Overigens gelden voor private verbonden partijen wel specifieke regels waaraan een rechtmatigheidsaspect verbonden zijn. Primair is dat het eigen wettelijke kader voor de private partij, zoals verslaggevingsregels in het toepasselijke Burgerlijk Wetboek. Maar ook gelden bijvoorbeeld de aanbestedingsregels indien de verbonden partij kwalificeert als "aanbestedende dienst". In de notitie "Verbonden partijen en aanbesteding" van de commissie BBV is dat nader beschreven[2].

Kern is dat steeds getoetst moet worden of een privaatrechtelijk rechtspersoon een aanbestedende dienst (publiekrechtelijke instelling) is in de zin van de Europese regelgeving (artikel 1 lid 9 Richtlijn 2004/18/EG). Volgens de richtlijnen is een publiekrechtelijke instelling, een instelling die:

- is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard en
- rechtspersoonlijkheid heeft en
    - waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door een aanbestedende dienst worden gefinancierd (meer dan 50%) of
    - waarvan het beheer onderworpen is aan toezicht door de aanbestedende dienst of
    - waarvan de bestuursorganen voor meer dan de helft worden benoemd door een of meer aanbestedende diensten.

Een verbonden partij die zelf op grond van artikel 1 lid 9 Richtlijn 2004/18/EG kwalificeert als publiekrechtelijke instelling (zoals in ieder geval een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam), zal voor de eigen transacties moeten voldoen aan (Europese) aanbestedingsregels.

3.2 Rechtmatigheid bij de gemeente (provincie, waterschap) ten aanzien van de verbonden partij.

De rechtmatigheid bij een gemeente c.q. provincie en waterschap kan worden beïnvloed door het handelen van een instelling waarmee de gemeente is verbonden, indien:

- in de regeling, statuten, oprichtingsakte of overeenkomst is geregeld dat voorwaarden aan de bijdrage zijn verbonden waaraan de instelling zich moet houden om niet gehele of gedeeltelijke vermindering van de bijdrage van de gemeente of provincie te krijgen;
- de verbonden partij een mandaat (lees volmacht) heeft om namens en met geld van de gemeente of provincies te handelen, waarbij de gemeente of provincie feitelijk opdrachtgever is;
- de verbonden partij een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en een aanbesteding doet, terwijl deze verbonden partij binnen de gezagsstructuur van de gemeente of provincie valt als ware het een eigen overheidsdienst, die het merendeel van haar werkzaamheden verricht voor de gemeente of provincie;
- de organisatie geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en de opdracht daarmee feitelijk is verstrekt door de gemeente of provincie. Formeel is dan overigens ook geen sprake van een verbonden partij.

[2] http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/notities/

Eerdere notities over het onderwerp rechtmatigheid zijn de notities van de commissie BBV (Platform Rechtmatigheid) "Notitie gemeenschappelijke regelingen"[3] (2006) en de hiervoor aangehaalde notitie "Verbonden partijen en aanbesteding" (2012).

4. Bestuur en toezicht (governance).

De wettelijke bepalingen, inclusief die in het Besluit Begroting en Verantwoording, zijn gericht op de goede werking van het openbaar bestuur inclusief de toezichthoudende functie. Dat uit zich in spelregels voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voor de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd.

4.1 Bestuur en toezicht binnen de gemeenschappelijke regeling

Voor een verbonden partij gelden de zelfde bepalingen als hierboven bedoeld, voor zover deze een publiekrechtelijke rechtspersoon is. In het geval van een gemeenschappelijke regeling zijn immers de bepalingen van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet van toepassing via bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Wel is een gemeenschappelijke regeling afwijkend waar het gaat om de inrichting van het bestuur. Het bestuur wordt namelijk niet direct gekozen maar benoemd vanuit de deelnemende partijen. Daarom kent een Openbaar Lichaam een Dagelijks Bestuur, verantwoordelijk voor de uitvoering, een Algemeen Bestuur, dat aan het hoofd staat van het openbaar lichaam, en een voorzitter. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft overigens geen geleed bestuur, er is maar één bestuursorgaan dat bestaat uit leden die zijn aangewezen door de colleges van de deelnemende gemeenten uit hun midden.

Op grond van artikel 33 Wgr komen bevoegdheden, voor zover ze zijn overgedragen, toe aan het algemeen bestuur, die van het college aan het dagelijks bestuur en die van de burgemeester aan de voorzitter. Op grond van de Gemeentewet zoals die van kracht is vanaf 6 maart 2002 controleert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur, zulks met uitzondering van specifieke medebewind wetten. De recente wijziging van de Wgr van 9 juli 2014 leidt tot meer helderheid als voorheen: het algemeen bestuur is bevoegd tenzij in de wet of in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald. Art. 33 Wgr. geeft daar inhoud aan. Daarnaast blijft het algemeen bestuur bevoegd tot delegatie van bevoegdheden tenzij de aard van de bevoegdheid zich daar tegen verzet.

4.2 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling

Uitgangspunt is dat een gemeenschappelijke regeling taken uitvoert voor en namens de deelnemers. Het is verlengd lokaal bestuur. Daarom is ook de bestuurlijke relatie tussen de verbonden partij en de deelnemers relevant. Immers, de leden van het Algemeen Bestuur vertegenwoordigen hun gemeente en zullen in hun beleidsvorming en uitvoering verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen (dit geldt ook bij college- of burgemeestersregelingen). Zij stemmen met last (artikel 16 derde lid Wgr). De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur. Na de wetswijziging is dit expliciet vastgelegd in artikel 19a Wgr.

Ten aanzien van de begroting van de gemeenschappelijke regeling is in de WGR (art. 35) geregeld dat het Algemeen Bestuur de begroting pas vaststelt, nadat de deelnemende partijen (op het niveau van de gemeenteraad) een zienswijze hebben kunnen geven op de inhoud van de begroting. Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling is overigens niet verplicht de zienswijze op te

[3] http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/notities/

volgen. De jaarrekening, die wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de verbonden partij, wordt slechts ter kennisname aan de gemeenteraden (e.a.) van de deelnemers toegezonden.

De leden van het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigen in die functie het gemeenschappelijke belang van de verbonden partij. Basis daarvoor is primair het door het Algemeen Bestuur vastgesteld beleid inclusief de begroting van de gemeenschappelijke regeling zelf. De bestuurders hebben een zelfstandige bevoegdheid, zij hoeven niet de goedkeuring te hebben van de organen (B&W, raad, etc.) van de deelnemer die ze vertegenwoordigen. Toch gelden er wel kaders die vanuit de deelnemers aan een lid van het Algemeen Bestuur worden meegegeven. Het belangrijkste kader is het beleid van de deelnemende gemeente/provincie/waterschap zoals dat in de begroting is vastgelegd in de "paragraaf verbonden partijen" of in een "beleidsnota verbonden partijen". Daarnaast kan een bestuurder van een verbonden partij in het geval van majeure besluiten zelf overwegen om eerst de zienswijze te willen weten van de bestuursorganen van de deelnemers. Dit kan desgewenst ook als gedragslijn worden vastgelegd in de beleidsnota verbonden partijen. Het is dan een interne afspraak binnen de bestuursorganen van de deelnemende gemeente, maar het kan nimmer verplichtend zijn voor de gemeenschappelijke regeling (geen externe werking).

In het verlengde daarvan mogen de bestuursorganen van de deelnemers verwachten dat zij actief worden geïnformeerd door de bestuurder van een gemeenschappelijke regeling als er belangrijke ontwikkelingen zijn, waaronder risico's en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie. Daarom ook is er een passieve informatieplicht geformuleerd in art 17 WGR en bevat na wetswijziging van 9 juli 2014 het artikel 19a Wgr een algemene informatieplicht van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur. In algemene zin geldt overigens artikel 8 van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) ook voor de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling (actieve openbaarheid)

Een en ander is relevant omdat een lid van het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling uiteindelijk verantwoording moet afleggen over het uitgevoerde beleid in de gemeenteraad van zijn of haar deelnemende gemeente. Die gemeenteraad kan consequenties verbinden aan die verantwoording; tot en met het opzeggen van het vertrouwen in het lid van college van burgemeester en wethouders dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur (voor een raadslid dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur geldt dat betrokkene als lid van het algemeen bestuur ontslagen kan worden; dat geldt uiteraard niet voor de positie als raadslid). Voor provincies en waterschappen gelden vergelijkbare overwegingen.

4.3 Bestuur en toezicht binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen

Binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen gelden andere regels voor de inrichting van bestuur en toezicht. Bij vennootschappen, met als basis de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, is het bestuur neergelegd bij een of meerdere statutaire bestuurders. Diens bevoegdheden zijn vastgelegd in de statuten of oprichtingsakte. Voor stichtingen en verenigingen geldt dat ook.

Het toezicht bij vennootschappen is eveneens langs die lijn geregeld, en neergelegd bij een Raad van Commissarissen (niet altijd verplicht, en sinds 1-1-2013 ook mogelijk in een "one-tier model") bij vennootschappen, en raden van toezicht bij stichtingen en verenigingen, mits geregeld in de statuten. De bevoegdheden van een bestuurder en de onderwerpen waarvoor instemming van de toezichthouder nodig is worden eveneens geregeld in de statuten of oprichtingsakte.

Bij vennootschappen bestaat dan nog het orgaan Vergadering van Aandeelhouders. Dit orgaan gaat formeel over aanstelling en ontslag van de bestuurder en de commissarissen, verleent decharge, stelt de jaarrekening en de resultaatbestemming vast en heeft vaak statutaire bevoegdheden inzake de besluitvorming rond majeure onderwerpen als beleid, investeringen, deelnemingen en financiering.

4.4 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en private verbonden partijen

De vertegenwoordiging in private verbonden partijen vanuit gemeenten c.q. provincies en waterschappen is divers van aard. Zowel de bestuurdersrol, de toezichthoudende rol als de aandeelhoudersrol kan van toepassing zijn. Voor de bestuurdersrol geldt ook hier de eigenstandige verantwoordelijkheid, gebaseerd op de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en in de statuten (handelen in belang vennootschap en de daarmee verbonden onderneming en rekening houdend met de bepalingen die gelden voor bestuurdersaansprakelijkheid). Het belang van de rechtspersoon is leidend, maar de bestuurder zal het beleidskader van de organisatie namens wie hij in het bestuur zit mede als leidraad kiezen. Ook hier geldt dat hij daarvoor verantwoording aflegt aan de eigen organen (zoals college en raad). In deze situatie legt de bestuurder daarnaast verantwoording af aan de toezichthoudende organen van de verbonden partij en, in geval van een vennootschap, aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Zoals gezegd heeft dit orgaan de bevoegdheid om decharge te verlenen en van benoeming en ontslag van de bestuurder. In de statuten kunnen daar nadere regels voor worden opgenomen.

Daar waar de gemeente in de Vergadering van Aandeelhouders is vertegenwoordigd kan de vertegenwoordiger van de gemeente (wettelijk de burgemeester, of een andere vertegenwoordiger bij volmacht) slechts een stem uitbrengen namens de gemeente. De inhoud van de stem wordt dan bepaald door het beleidskader van de gemeente of door een individueel collegebesluit aangaande de inhoud van het voorstel waarover gestemd wordt. Dat geldt ook voor de vaststelling van de jaarrekening.

Verder zijn er geen formele instrumenten voor de sturing vanuit een gemeente. Er is geen begroting voorgeschreven. Dat maakt het voor deelnemende partijen lastig om in de eigen begroting actuele prospectieve informatie op te nemen over de verbonden partij. Gemeenten en provincies/waterschappen doen er in een dergelijke situatie verstandig aan om in de statuten dan wel in een aandeelhoudersovereenkomst (of andere te sluiten overeenkomsten met de verbonden partij) vast te leggen dat de verbonden partij een begroting opmaakt, goed te keuren door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en uiterlijk 15 juli (of 1 augustus, vergelijkbaar met de nieuwe regeling voor gemeenschappelijke regelingen) voorafgaande aan het begrotingsjaar voor te leggen aan de aandeelhouders. Ook voor verenigingen en stichtingen die kwalificeren als verbonden partij kan een dergelijke bepaling zinvol zijn. Voor tussentijdse cijfers kunnen vergelijkbare afspraken worden gemaakt.

5. Praktijkvoorbeelden

Ter illustratie van de notitie zijn een viertal casussen opgenomen.
Daar waar de term q.q. (qualitate qua) wordt gebruikt is dat in de situatie waarin een bestuurder of ambtenaar van de gemeente/provincie/waterschap in die hoedanigheid (dus gekoppeld aan de functie bij de gemeente etc.) de gemeente etc. vertegenwoordigt in een bestuur of toezichthoudend orgaan.

Casus 1: de wethouder is lid van de raad van commissarissen van een BV/NV. Is hier sprake van een verbonden partij?

Antwoord: als de gemeente geen financieel belang heeft in deze BV/NV in de vorm van aandelen, lening en/of garantstelling of in een andere vorm waarover bij faillissement een financieel risico wordt gelopen dan is er geen sprake van een verbonden partij.

Als er wel een dergelijk financieel belang zou bestaan, dan zal er sprake zijn van een verbonden partij als de gemeente zeggenschap c.q. een stem heeft, als aandeelhouder of als ze in de Raad van Commissarissen een stem heeft (hetgeen dan besluitvormend moet zijn en niet slechts adviserend). De wethouder in het voorbeeld zal dan q.q. zitting hebben in de RvC.

Casus 2a: Is er sprake van een verbonden partij als een gemeente subsidies verleent aan een partij? Dit in het geval dat bij een faillissement van die partij (wegens het niet nakomen van de subsidieverplichtingen) de subsidie kan omslaan in een vordering, waarvoor een risico bestaat dat dit bedrag niet verhaalbaar zal blijken vanwege het faillissement?

Antwoord: hier is geen sprake van een bestuurlijk belang in de gesubsidieerde instelling in de vorm van zeggenschap via een bestuurlijke vertegenwoordiging en/of stemrecht; ergo geen verbonden partij. De faillissementssituatie verandert daar niets aan, het bestuurlijke belang blijft afwezig.

Deze casus doet zich regelmatig voor: als gevolg van een faillissement zal een verleende subsidie op nihil of lager worden vastgesteld omdat de subsidiedoelen nog niet zijn gerealiseerd of de subsidieverplichtingen nog niet zijn nagekomen. Dit resulteert in een terugvorderingsactie wegens onverschuldigde betaling. Deze vordering is een concurrente vordering waarover de gemeente risico loopt v.w.b. de verhaalbaarheid. Voor het karakter van de vordering is het wel relevant of de subsidie voor of na de faillietverklaring wordt vastgesteld. Er is overigens jurisprudentie dat, met een faillissement in het vooruitzicht, het bestuursorgaan de bevoorschotting mag opschorten of de verleende subsidie mag intrekken.

Casus 2b: is er sprake van een verbonden partij zoals beschreven in casus 2a met als toevoeging dat de wethouder van deze gemeente q.q. zitting heeft in het stichtingsbestuur?

Antwoord: hier is sprake van een financieel en een bestuurlijk belang; ergo verbonden partij. Het ter beschikking gestelde bedrag voor een subsidiedoel zal niet of slechts gedeeltelijk verhaald kunnen worden, er is dan een financieel belang met risico. En er is tevens een bestuurlijk belang in de vorm van zeggenschap gekoppeld aan de bestuurszetel, aannemende dat de wethouder namens de gemeente zitting heeft in het bestuur.

Commissie BBV

Het financieel belang bestaat overigens al voor de faillissementssituatie, immers er wordt risico gelopen over de verstrekte subsidie zolang de subsidiedoelstellingen niet zijn gerealiseerd c.q. de voorwaarden niet zijn nagekomen. Gecombineerd met het bestuurlijke belang is er dus steeds sprake van een verbonden partij.

Slechts in het geval dat het een subsidie is zonder verhaalsmogelijkheden, ook indien niet is voldaan aan voorwaarden, is er geen verder financieel belang voor de gemeente, en zal er geen sprake van een verbonden partij zijn.

Casus 3: de wethouder heeft q.q. zitting in de raad van toezicht van een stichting

Antwoord: uit deze casus blijkt niet dat er sprake is van een financieel belang, ergo geen verbonden partij. Indien de gemeente wel een financieel belang heeft, bijvoorbeeld middels financiering of garanties kan er sprake zijn van een verbonden partij indien er ook een bestuurlijk belang is. Of er wel of niet sprake is van een bestuurlijk belang moet mede bepaald worden door in te zoomen op de relatie tussen de raad van toezicht en het bestuur. Er moet sprake zijn van zeggenschap. Mogelijkerwijs worden bepaalde bestuursbesluiten afhankelijk gesteld van het verkrijgen van toestemming van de raad van toezicht. In dat geval kan er sprake zijn van een bestuurlijk belang.

Casus 4: de gemeente is aandeelhouder van een BV/NV.

Reactie: er is sprake van een financieel belang (aandelenbezit) en er is sprake van een bestuurlijk belang (stemrecht als aandeelhouder), ergo een verbonden partij.

Bijlage 1: Nadere toelichting op enkele aspecten uit de Wijzigingswet Wgr.

Vanwege het bestaan van de verschillende wetten Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet kan de vraag aan de orde zijn welke bepalingen daaruit in een GR van "gemengde" samenstelling van toepassing zijn:

> In resp. de nieuwe bepalingen van art. 68, 81 en 91 van de Wijzigingswet Wgr. is opgenomen dat ofwel de bepalingen 186-213 Gemeentewet gelden (bij GR van gemeenten en waterschappen) dan wel artikelen 190-219 Provinciewet (bij resp. GR met gemeenten/provincies/waterschappen resp. GR provincies en waterschappen). Bij een GR van alleen Waterschappen gaat het om art. 98-109c Waterschapswet.

M.b.t de inwerkingtreding/overgangsrecht voor de Wijzigingswet Wgr. geldt:

> De inwerkingtreding is per 1-1-2015, er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding, voor enkele wijzigingen is wel voorzien in overgangsrecht, maar dat betreft geen financiële bepalingen. Het gaat om een overgangstermijn van één jaar die wordt gegeven voor het aanpassen van bestaande gemeenschappelijke regelingen aan enkele wijzigingen: artikelen VIII t/m XI van de Wijzigingswet, o.a. voor de situatie dat de samenstelling van besturen aanpassing behoeft op grond van de nieuwe wet (zie overgangsbepaling van artikel IX Wijzigingswet 9 juli).

Met betrekking tot artikel 34 (termijnbepalingen) geeft de Memorie van Toelichting de volgende toelichting:

"Daarnaast wordt 15 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Aldus kan de betrokkenheid van de raden bij het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden vergroot door te bewerkstelligen dat de begrotingscycli van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, en van de deelnemende gemeenten beter op elkaar aansluiten".

Dit is blijkens informatie van het Ministerie als volgt uit te leggen: met de voorlopige jaarrekening wordt bedoeld de jaarrekening zoals het Dagelijks Bestuur die heeft opgesteld en aan Algemeen Bestuur wil gaan voorleggen ter vaststelling en waarbij de accountant zijn controleverklaring afgeeft (maar waarvan de behandeling/vaststelling in AB nog gaat plaatsvinden). De formele vaststelling door AB kan dus nog na 15 april plaatsvinden, maar vóór 15 april moeten de jaarstukken met controleverklaring zoals die aan het AB ter vaststelling worden aangeboden naar de deelnemers gestuurd worden.