Beleidskader voor Verbonden Partijen. **Versie 1.0**

1. Inleiding

Dit beleidskader gaat in op Verbonden Partijen (VP). VP zijn partijen met wie gemeenten een speciale relatie hebben, die maakt dat gemeenten er specifieke aandacht aan moeten besteden. In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op wat een VP is en in paragraaf 3 wordt het belang van dit beleidskader geschetst. De uitgangspunten m.b.t. VP komen aan bod in paragraaf 4 en paragraaf 5 gaat over het samenspel van College en Raad. Afgesloten wordt met een doorkijk naar werking en organisatorische vertaling in paragraaf 6.

2. Wat zijn VP?

Twenterand werkt aan de realisatie van haar maatschappelijke opgaven. Toenemend wordt daarbij samengewerkt met andere partijen. Voor een deel gebeurt dat via VP. Op grond van de BBV[1] is een VP een publieke of private partij, waarmee de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Dit betekent dat de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, financieel deelneemt en aanspreekbaar is op het beleid en de risico's van die VP.
In de programmabegroting en de jaarrekening komen VP aan bod in de verplicht voorgeschreven paragraaf.

3. Waarom beleidskader VP?

Twenterand heeft geen beleid ten aanzien van VP vastgelegd in een nota. Toch is er een aantal zaken te noemen dat maakt dat het goed is om over een beleidskader te beschikken. Deze zaken zijn:

a. Twenterand heeft momenteel al meer dan 15 VP en dit aantal neemt toe. Dat is logisch omdat Twenterand zich ontwikkelt als regiegemeente. Regiegemeente betekent dat Twenterand de realisatie van maatschappelijke opgaven en doelen niet altijd zelf doet, maar ook andere partijen wil benutten om tot doelrealisatie te komen. Dit wordt versterkt doordat er steeds meer taken voor gemeenten bijkomen of wijzigen.
   Om een indicatie te geven: meer dan 15% van de totale begroting loopt via VP[2]. Dat betekent dat de realisatie van de maatschappelijke opgaven voor een substantieel deel bij andere partijen is ondergebracht en dat vraagt adequate sturing.
b. De Wgr[3] is de wettelijke basis voor een groot deel van de VP. Er is een wetswijziging van de Wgr in voorbereiding. Die is erop gericht om de democratische legitimiteit van en de kaderstellende en controlerende rol van - onder meer gemeenteraden - ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Deze wijziging gaat dus ook over sturing. Een element ervan is de verruiming van de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen – raden krijgen hier meer tijd voor - en ook schuift de datum, waarop de begroting moet worden vastgesteld, enkele maanden op.

---

[1] BBV: Besluit Begroting en Verantwoording
[2] Zie Bijlage A.
[3] Wgr: Wet Gemeenschappelijke regeling.

c. De accountant heeft in de stukken n.a.v. de controlewerkzaamheden in 2018 en 2019 aangegeven dat Twenterand geen actuele nota m.b.t. VP heeft.
d. In Twents verband wordt actief gezocht naar samenwerking op het gebied van VP om effectiever en efficiënter te kunnen sturen.

Daarom wordt dit beleidskader geformuleerd, met als doel hoofdlijnen uit te zetten voor de omgang met VP. Het gaat zowel om de toetreding tot een VP als om het sturen/beheersen ervan wanneer de relatie er is. En het is gericht op het faciliteren van het samenspel tussen College en Raad. Daarvoor worden in de volgende paragrafen uitgangspunten geschetst en stilgestaan bij wat dit betekent voor College en Raad.

In Bijlage A zijn de VP van Twenterand gespecificeerd.

4. Uitgangspunten

Om beleid te formuleren als antwoord op de vraag hoe Twenterand om wil gaan met VP is het van belang om de uitgangspunten helder te hebben.
De uitgangspunten zoals hierna benoemd vormen een kader dat gericht is op het bewaken van de belangen van de gemeente. Dit behoeft nuancering omdat ook de belangen van de verbonden partij in het geding kunnen zijn. Bij het toetreden tot een verbonden partij en bij mutaties in de rolinvulling t.a.v. verbonden partijen, bijvoorbeeld vanwege het aantreden van een nieuw college, is het zaak aandacht te hebben voor alle belangen en daar de rolinvulling op af te stemmen.

De uitgangspunten zijn:

U.1. Er worden alleen taken aan VP overgedragen als er sprake is van meerwaarde.
Voor Twenterand is maatschappelijke meerwaarde de belangrijkste eis. Het gaat erom dat er wordt bijgedragen aan de realisatie van programmadoelen. Het volledige afwegingskader is in Bijlage B opgenomen. De afweging wordt onderbouwd in een document en daarin wordt ook aangegeven hoe deelname kan worden beëindigd.
Bij dit uitgangspunt moet bedacht worden dat er ook situaties kunnen zijn waarbij er sprake is van opgelegde samenwerking.

U.2. Er wordt gekozen voor de lichtst mogelijke passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm. M.a.w. de samenwerking is niet zwaarder dan nodig.

U.3. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben voorkeur boven privaatrechtelijke, vanwege openbaarheid, democratische controle en legitimatie.

U.4. De bestuurlijke rollen van opdrachtgever en eigenaar worden gescheiden.
Bij VP hebben gemeenten vaak zowel de rol van opdrachtgever (als klant) als de rol van eigenaar. Dit uitgangspunt kan ertoe leiden dat bijv. de ‘vakwethouder’ de rol van opdrachtgever invult en de portefeuillehouder ‘algemeen bestuurlijke zaken’ of ‘bedrijfsvoering’ of ‘financiën’ de rol van eigenaar. Het is zaak voor het College om dit te regelen. Het College is transparant wanneer wordt afgeweken.

U.5. De gemeente streeft naar hoogst haalbare invloed, gerechtvaardigd vanuit financieel belang.

U.6. Gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren nemen geen zitting in een toezichthoudende functie bij deelnemingen waarvan gemeente aandeelhouder is. Zo nemen ze geen zitting in een Raad van Commissarissen. Een commissaris is conform het vennootschapsrecht enkel verantwoording schuldig aan de aandeelhouders van de vennootschap en handelt in het belang van deze organisatie, wat kan conflicteren met het publiek belang. Deze vennootschapsrechtelijke lijn is ook van toepassing op toezichthouders bij stichtingen, waarmee de Gemeente (bestuurlijk en) financieel verbonden is.
NB. Voor stichtingen, verenigingen en coöperaties etc. kan uit de aard van de organisatie een andere afweging worden gemaakt.

U.7. Informatievoorziening aan de Raad wordt zodanig vormgegeven dat deze zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen. Dit betekent onder meer dat maatschappelijk rendement, financiën en risico's onderdeel zijn van de informatievoorziening.

5. Rollen, focus en informatievoorziening t.b.v. samenspel College en Raad

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de betekenis van de uitgangspunten van VP voor het samenspel tussen College en Raad.

Uitgangspunt U.4. bepaalt dat het College gaat over de invulling van bestuurlijke rollen ten aanzien van VP. Zoals daar aangegeven kan dit door de 'vakwethouder' de rol van opdrachtgever te laten invullen en de portefeuillehouder 'algemeen bestuurlijke zaken' of 'bedrijfsvoering' of 'financiën' de rol van eigenaar. Aan elke VP zijn op deze wijze twee portefeuillehouders verbonden, waarbij het College in voorkomende gevallen – afhankelijk van de werkwijze, de aard en het belang van de VP – één van de portefeuillehouders als eerste afgevaardigde kan aanwijzen.

Omdat het bij VP, zoals eerder aangegeven, gaat om maatschappelijk rendement afgezet tegen de financiën en de risico's wordt de focus bij de omgang met VP ook gelegd bij deze drie aspecten:

a. Doelen/bijdragen: wat maakt dat aan de maatschappelijke opgave wordt bijgedragen?
b. Financiën: welke uitgaven en inkomsten zijn er mee gemoeid?
c. Risico's: welke risico's zijn er voor de positie van de gemeente?

Deze aspecten staan ook centraal in de informatievoorziening ten behoeve van College en Raad. Die informatievoorziening zorgt dat het College kan besturen en dat de Raad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Onderdeel hiervan zijn onder meer de voorgeschreven P&C documenten programmabegroting en jaarstukken met de paragraaf "Verbonden partijen". Verder geldt bij VP op basis van de Wgr dat de Raad de mogelijkheid heeft om een zienswijze in te dienen.

6. Doorkijk naar werking en organisatorische vertaling

Om het College in staat te stellen haar rol t.a.v. VP goed in te vullen worden door de ambtelijke organisatie adviesnota's voorbereid, besproken met portefeuillehouder(s) en voorgelegd om door het College gedragen standpunten in te brengen in de diverse besluitvormingsorganen van de betreffende VP. Ook wordt de Raad ondersteund bij het opstellen van zienswijzen.

Voor elke VP worden twee ambtelijk accounthouders aangewezen, te weten:

a. Een inhoudelijk accounthouder vanuit het onderdeel Programma's, vanwege de bekendheid met doelen/bijdragen.
b. Een financieel adviseur, vanwege bekendheid met financiën en risico's. Deze accounthouder betrekt ook andere disciplines van bedrijfsvoering indien dat wenselijk is, denk aan juridisch.

Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor overleg en adviesnota, met in beginsel de inhoudelijk accounthouder als 'leading'.
Als een VP een zogenaamde meervoudige regeling op basis van de Wgr betreft – meervoudig wil zeggen dat er op uiteen lopende beleidsterreinen wordt samengewerkt, zoals bijv. Regio Twente - wordt voor elk beleidsterrein een inhoudelijk accounthouder aangewezen en wordt er een coördinerende rol belegd bij één van de accounthouders. Die coördinerende rol kan ook worden belegd bij een bestuursadviseur.
Daarnaast wordt 'regie op verbonden partijen' belegd bij het onderdeel Programma's, uit hoofde van het belang van doelrealisatie. Dit om afstemming en continuïteit te bewerkstelligen en om de verantwoordelijkheid voor redactie op de paragraaf "Verbonden partijen" toe te wijzen.

Verder geldt dat een enkele VP - BNG, Enexis en Wadinko – de bestuurlijke invloed afgemeten aan het aandelenbezit dermate gering is (minder dan 0,05%) dat deze als beleidsarm kunnen worden beschouwd. Het financiële belang is gelegen in het jaarlijkse dividend dat bijdraagt aan de inkomsten van de gemeente. Te overwegen is om aan de inhoud slechts marginaal aandacht te besteden.

Bijlage A Verbonden partijen Twenterand

De verbonden partijen van de gemeente Twenterand zijn opgenomen in het volgende overzicht.

Verbonden Partijen Twenterand, financieel belang		
De bedragen zijn gebaseerd op de begroting 2020 behalve waar die cijfers nog niet beschikbaar zijn, bijv. bij dividend van vennootschappen, daar staan werkelijke bedragen van 2019		
Verbonden partijen	**indicatie kosten**	**indicatie inkomsten**
Gemeenschappelijke regelingen:		
Regio Twente	€ 3.955.000	
Veiligheidsregio Twente	€ 2.100.000	
GR Soweco (incl. Rijksbijdrage Larcom)	€ 7.600.000	
GR Stadsbank Oost Nederland	€ 260.000	
Gemeentelijk Belastingkantoor Twente	€ 555.000	€ 13.940.000
Omgevingsdienst Twente	€ 610.000	
Euregio	€ 10.000	
Deelnemingen in vennootschappen en coöperaties:		
Cogas N.V.		€ 1.116.000
Twence B.V.		€ 345.000
Rova Holding N.V.	€ 1.830.000	€ 100.000
Wadinko N.V.		€ 42.000
Bank Nederlandse Gemeenten N.V. (BNG)		€ 68.000
Enexis Holding N.V.		€ 30.000
Zonnepark Oosterweilanden B.V.	€ 80.000	€ 239.000
Deelnemingen in Stichtingen en Verenigingen:		
VNG	€ 55.000	
VNG Overijssel	€ 5.000	
DIMpact	€ 225.000	
P10 (P: plattelandsgemeenten)	€ 15.000	
Totaal	**€ 17.300.000**	**€ 15.880.000**

Bijlage B Afwegingskader

Het afwegingskader, om al dan niet taken over te dragen aan een andere partij, bestaat voor Twenterand uit de volgende 10 vragen:

1.	Maatschappelijk effect:	Welke meerwaarde levert de samenwerking op?
2.	Kosten:	Welke kostenbesparing levert de samenwerking op?
3.	Kwaliteit:	Welke bijdrage levert de samenwerking op voor de kwaliteit van de producten en diensten?
4.	Kwetsbaarheid:	Welke vermindering in kwetsbaarheid levert de samenwerking op?
5.	Kansen:	Welke kansen voor medewerkers levert de samenwerking op?
6.	Kleur lokaal:	Welke bijdrage levert de samenwerking op voor de dienstverlening aan inwoners van Twenterand?
7.	Moeten:	Welke urgentie is er om te gaan samenwerken?
8.	Mogen:	Welke legitimatie is er om te gaan samenwerken?
9.	Willen:	Welke motivatie is er om te gaan samenwerken?
10.	Kunnen:	Welke competenties en faciliteiten zijn er om te gaan samenwerken?

Een multidisciplinair samengestelde projectgroep voert de afweging uit, geeft hierbij ook aan hoe deelname aan de VP kan worden beëindigd en rapporteert de bevindingen in een advies.