

RAADSBESLUIT



ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3776280	Lankheet, Bert	FAC-FIN	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3776280 - Beleidskader verbonden partijen 2024			

DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

Het "Beleidskader verbonden partijen 2024" vast te stellen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

De gemeente werkt samen met andere partijen om de doelstellingen te realiseren. Als we bij deze samenwerkingspartner in het bestuur zitten en daarnaast ook financieel risico lopen als deze partner financieel in de problemen komt, dan spreken we van een verbonden partij.

De wijze waarop we relaties met een verbonden partij aangaan, deze relatie beheren en hoe we de rollen bij deze samenwerking invullen, leggen we vast in een nota, het Beleidskader verbonden partijen 2024. Deze nota wordt dit jaar opnieuw vastgesteld conform de laatste wettelijke bepalingen en actuele ontwikkelingen.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	AFDELING	PORT. HOUDER
3776280	Bert Lankheet	FAC-FIN	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3776280 - Beleidskader verbonden partijen 2024			



BESLUIT

1. Het “Beleidskader verbonden partijen 2024” vast te stellen.

INLEIDING

Inleiding

Het beleidskader voor de omgang met verbonden partijen is een document, waarin het totale overzicht van beleidskaders en wettelijke kaders voor de omgang met verbonden partijen wordt samengebracht en toegelicht. Het bestaande beleidskader dateert uit 2013. Veel kaders uit de nota 2013 zijn nog relevant. Samenwerking door taken te delegeren aan een door gemeenten samen op te richten partij deden we enkele decennia geleden ook al. Toch zien we een toename in het oprichten van dit soort samenwerkingsverbanden na de eeuwwisseling. Het oprichten, afstoten en beheren van verbonden partijen was ook in 2013 al aan door de raad geaccordeerde regels gebonden.

Met ten dele nieuwe spelregels hebben we een weer aan wetgeving en actualiteit aangepaste set regels voor het aangaan van een relatie en omgaan met een verbonden partij of het afscheid nemen van zo'n partij. Bovendien leggen we vast hoe de rolverdeling tussen gemeentebestuur, raad en verbonden partijen het best vorm gegeven kan worden.

Wijzigingen t.o.v. het beleidskader 2013

De basis van het beleidskader 2013 staat nog. Een aantal instrumenten zijn verbeterd of anders ingevuld. Enkele voorbeelden van doorgevoerde aanpassingen:

- De wijzigingen van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (2022) is beschreven;
- We hebben de risicoanalyse van verbonden partijen structureel ingebed en beter onderbouwd en zijn hiervoor een samenwerking met enkele Twentse gemeenten aangegaan;
- We hechten meer belang aan het opstellen van strategiedocumenten van verbonden partijen;
- Uitgangspunten voor het alloceren van dividend zijn vastgelegd (wanneer algemene middelen en wanneer ten gunste van het taakveld (Beleidskader par. 5.6);
- De beoordeling van de financiële positie is beter onderbouwd; in 2013 stoplichtkleuren o.b.v. subjectieve beoordeling, nu cijfermatig onderbouwd;
- Er zijn bepalingen opgenomen over beloningsbeleid voor bestuurders en commissarissen.
- De rollen die collegeleden hebben als opdrachtgever, als eigenaar en als opdrachtnemer (bij de gemeenschappelijke regeling) zijn nader uitgewerkt;
- Er zijn verbonden partijen afgestoten of beëindigd, zoals Vitens (verkoop 2016), de tijdelijke vennootschappen in het kader van de verkoop van Essent in 2010 en NV Wonen boven winkels;
- Er zijn nieuwe partijen ontstaan, zoals SamenTwente en Recreatieschap Twente (uit Regio Twente), Omgevingsdienst Twente, Warmtenetwerk Hengelo BV en Warmtebedrijf Hengelo BV en recent Zonneveld Boeldershoek BV.

De aangereikte documenten en vaststelling door de gemeenteraad

Wij reiken de raad twee documenten aan. Het “Beleidskader verbonden partijen 2024” is het document dat wordt vastgesteld. Daarnaast is er een verkorte versie beschikbaar. Dit is een hulpdocument voor raadsleden die de kern willen lezen. De verkorte versie wordt niet vastgesteld of gepubliceerd.

ARGUMENTEN

1.1 Aanpassing van wetgeving heeft gevolgen voor de relatie gemeenteraad-verbonden partij. Recent is de Wet op de gemeenschappelijke regelingen aangepast om raden meer instrumenten te bieden om de controle op dit verlengd lokaal bestuur te kunnen verstevigen. Dit heeft er voor gezorgd, dat gemeenteraden een sterkere positie krijgen in hun kader stellende en controlerende functie ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen. Er zijn plichten geformuleerd voor de besturen van de gemeenschappelijke regelingen, zoals een actieve informatieplicht en periodieke zelfevaluatie. Er zijn nieuwe instrumenten mogelijk gemaakt, zoals een adviescommissie gevormd uit raadsleden. Sommige instrumenten (zoals de adviescommissie) zijn optioneel en vereisen een actieve rol van de raden.

1.2 Actualisatie is nodig omdat nieuwe verbonden partijen zijn ontstaan en bestaande zijn opgeheven, gewijzigd of afgestoten. Naast beleidsontwikkelingen en wetgeving actualiseren we de lijst met bestaande verbonden partijen.

1.3 Het huidige beleidskader is over de houdbaarheidsdatum. Wij hebben in de Verordening op het financiële beleid en beheer van de gemeente Hengelo (Financiële Verordening) met de gemeenteraad afgesproken om eens in de 5 jaren nota's te herzien (art. 16).

KANTTEKENINGEN

Niet van toepassing.

VERVOLG

Communicatie/Juridische aspecten
Het Beleidskader verbonden partijen 2024 dient na raadsbesluit gepubliceerd te worden.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Beleidskader verbonden partijen 2024
Bijlage 2: Beleidskader verbonden partijen 2024 – verkorte versie

Overzicht wijzigingen Beleidskader Verbonden partijen 2024

Wijzigingen zijn doorgevoerd met akkoord van de gemeenteraad in de Politieke Markt van 10-9-2024. Hierna zijn oud en nieuw naast elkaar gezet, waarmee de wijzigingen gedocumenteerd zijn.

Voorblad: datum raadsvergadering toegevoegd.

Blz. 27: Twente Board toegevoegd

Was:

Overige verbonden partijen:

- 19. Euregio
- 20. Vereniging Nederlandse Gemeenten

Wordt:

Overige verbonden partijen:

- 19. Euregio
- 20. Twente Board (Development)
- 21. Vereniging Nederlandse Gemeenten

Blz 29/30: tabellen van Twente Board en VNG toegevoegd (na Euregio)

Was:

Naamgeving Verbonden partij	Euregio
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 24.000

Notitie beleidskader verbonden partijen 2024



29

Wordt:

Naamgeving Verbonden partij	Euregio
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 24.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	2,43%

Naamgeving Verbonden partij	(Stichting) Twente Board (Development)
Juridische vorm	Stichting, met BV als werkmaatschappij
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 766.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	2,36% (33% delen met 14 gemeenten)

Naamgeving Verbonden partij	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Juridische vorm	Vereniging
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee, maar alle gemeenten zijn lid
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 450.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	0,57%

Nieuwe verbonden partijen

N.a.v. vraag hr. Van Wakeren in de Politieke Markt 10-9-2024 toegevoegd

Blz. 31 Aankondiging verbonden partij Gemeenschappelijke Regeling Enschede Beschermd Wonen

Centrumregeling Enschede Beschermd wonen (nog geen GR...)

Onder de benaming Beschermd Wonen willen we zorgen, dat mensen met psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problemen vaker zelfstandig thuis kunnen wonen en hiervoor thuis adequate ondersteuning voor hen organiseren.

Op 2 december 2020 heeft u als raad besloten (zaaknr. 3112598) in te stemmen met het aangaan van de Centrumregeling Enschede Beschermd Wonen. De gemeenten Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser en Oldenzaal hebben dit besluit ook genomen.

Beschermd wonen viel onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente Enschede, die voortouw nam in de ontwikkeling van beleid, de middelen van het Rijk ontving en rapporteerde aan en afrekende met de gemeenten waarmee werd samengewerkt.

Het Rijk beoogde Beschermd Wonen te decentraliseren. Gemeenten zouden dan eigen budgetten ontvangen. Om hierop voorbereid te zijn is besloten om een gemeenschappelijke regeling op te richten.

De rol van de centrumgemeente werd daarmee een vrijwillige keuze. De samenwerking met Enschede was voor alle gemeenten een succesvolle samenwerking. Daarom willen de gemeenten ook na decentralisatie van Beschermd Wonen blijven samenwerken en profiteren van de expertise die Enschede hierin heeft opgebouwd. Bovendien zal de schaalgrootte van de uitvoering van de taak er voor blijven zorgen dat Beschermd Wonen betaalbaar blijft.

De nieuwe werkwijze zou in 2022 moeten ingaan. Het Rijk heeft echter de decentralisatie niet tijdig geëffectueerd. U bent hierover op 30 november 2021 geïnformeerd (zaaknr. 3334485). Ook medio september 2024 is de decentralisatie nog geen feit. Dat betekent dat de laatste stap, het formeel oprichten en publiceren van een gemeenschappelijke regeling nog niet kon worden doorgezet. Formeel is er dus nog geen sprake van een GR. De verwachting is wel dat dit gaat plaatsvinden voor we het volgend beleidskader aan u presenteren. Ontwikkelingen nemen we mee in de paragraaf verbonden partijen in de P en C-cyclus.

Einde wijzigingen

BELEIDSKADER VERBONDEN

PARTIJEN 2024



bron: gemeenten.nl

GEMEENTE HENGELO

Vastgesteld door de Raad van de gemeente Hengelo d.d. 25 september 2024



INHOUD

1.	ALGEMEEN	3
1.1	Aanleiding en inleiding.....	3
1.2	Verbonden partijen in het kort.....	3
1.3	Afbakening.....	3
1.4	Beheer van verbonden partijen	4
2.	VISIE OP OMGAAN MET VERBONDEN PARTIJEN.....	5
2.1	Het belang van verbonden partijen.....	5
2.2	Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij	5
2.2.1	Toetsingskader uitgewerkt.....	5
2.3	Evaluaties	7
3.	AANGAAN EN AFSOTEN VAN VERBONDEN PARTIJEN	8
3.1	Aangaan van verbonden partijen.....	8
3.2	Afstoten van verbonden partijen	8
4.	PUBLIEKRECHTELIJKE SAMENWERKING	10
4.1	Aangaan van een gemeenschappelijke regeling	10
4.2	Beheer gemeenschappelijke regelingen	11
4.2.1	Governance gemeenschappelijke regelingen	11
4.2.2	Financieel beheer gemeenschappelijke regelingen.....	11
4.2.3	Vermogenspositie gemeenschappelijke regelingen	12
4.2.4	Bezoldiging gemeenschappelijke regelingen	12
4.3	Beëindigen gemeenschappelijke regelingen	12
5.	PRIVAATRECHTELIJKE SAMENWERKING	13
5.1	Governance privaatrechtelijke samenwerking	13
5.2	Benoemingen	15
5.3	Beloningsbeleid.....	16
5.3.1	Beloningsbeleid bestuurders.....	16
5.3.2	Beloningsbeleid commissarissen	16
5.4	Strategie & investeringen.....	17
5.4.1	Strategie van een deelneming	17
5.4.2	Investerings.....	17
5.4.3	Deelnemingen van een deelneming.....	17
5.5	Vermogenspositie en dividendbeleid bij deelnemingen	18
5.6	Allocatie van ontvangen dividend	18
6.	BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN EN VERANTWOORDING	20
6.1	Verhoudingen binnen het college	20
6.2	Gemeenteraad en college.....	21
6.3	Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening	21
6.4	Risico-analyse verbonden partijen.....	22
6.4.1	Risicoanalyse door de verbonden partij.....	22
6.4.2	Beoordeling jaarstukken en begrotingen	23
6.4.3	Uitvraag risico-analyse door gemeenten bij de verbonden partij	23
6.5	Balans tussen willen en kunnen beïnvloeden.....	24



7. IMPLEMENTATIE EN UITVOERING BELEIDSKADER	25
Bijlage 1: BESLISBOOM VOOR MOGELIJKE KEUZE VERBODEN PARTIJ	26
Bijlage 2: OVERZICHT VERBODEN PARTIJEN GEMEENTE HENGELO	27
Bijlage 3: BEGRIPPEN EN WETTELIJK KADER	32



Figuur 1-SWB Midden Twente



1. ALGEMEEN

1.1 Aanleiding en inleiding

De 'Financiële Verordening gemeente Hengelo', vastgesteld door de raad van de gemeente Hengelo in zijn openbare vergadering van 19 april 2023, regelt ten behoeve van de financiële functie de relatie tussen de raad en het college.

In die verordening is in artikel 16 voor verbonden partijen bepaald dat het college minimaal een keer per vijf jaar een nota Verbonden partijen ter vaststelling aan de raad voorlegt.

Voor het laatst heeft de raad in 2013 een beleidskader Verbonden partijen Hengelo vastgesteld. Dus het is hoog tijd om dit opnieuw tegen het licht te houden. De overschrijding van de termijn van vijf jaar heeft geen wettelijke gevolgen, omdat dit een interne afspraak (tussen raad en college) betreft.

In het besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is de verplichting opgenomen om bij de programmabegroting en de programmarekening een paragraaf Verbonden partijen te presenteren.

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt veel aanknopingspunten voor de verbonden partijen die zijn gericht op de samenwerking van lokale overheden. Met ingang van 1 juli 2022 is een wijziging van deze wet in werking getreden. Met deze wijziging wordt o.a. beoogd de besluitvorming over en de controle op dergelijke samenwerkingen voor gemeenteraadsleden te verbeteren. Ook deze effecten worden in de beleidsnota verduidelijkt.

Wij zijn van mening dat met de voorliggende beleidsnota en het daarmee vast te stellen beleidskader een goede basis wordt gelegd voor de verdere verbetering van de sturing en control van verbonden partijen in het algemeen en het verhelderen van de afwegingen die wij in Hengelo maken bij het aangaan, volgen en (desgewenst) beëindigen van deelnemingen in verbonden partijen.

1.2 Verbonden partijen in het kort

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

Partijen waarbij de gemeente alleen een financieel risico loopt, zoals bijvoorbeeld een door de gemeente gesubsidieerde instelling, vallen hier niet onder. Dat geldt ook voor leningen en garantstellingen: daar heeft de gemeente pas juridisch verhaal als de partij failliet gaat of dreigt te gaan.

1.3 Afbakening

De vormen waarin de gemeente haar belangen samen met andere partijen kan of wil behartigen kunnen divers zijn. We kennen de gemeente zelf als uitvoerend orgaan. We kennen de gemeente als subsidiënt voor een groot aantal instellingen die maatschappelijk relevant geachte belangen behartigen en daarvoor van de gemeente een subsidie ontvangen. En we kennen allerlei vormen van aan- en uitbestedingen en participaties. Dit laatste krijgt gestalte in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorm. In sommige gevallen zelfs in een combinatie daarvan.

Voor het aangaan en/of het evalueren van een verbonden partij gaat de gemeente Hengelo een actueel toetsingskader hanteren. Dit toetsingskader bevat zes stappen en is in hoofdstuk 2.2.1 verder uitgewerkt. In bijlage 1 is dit als een stappenplan en beslisboom terug te vinden.

De beslisboom kan aanleiding zijn voor het daadwerkelijk aangaan van een relatie met een verbonden partij. Zo'n relatie is een goede mogelijkheid als de gemeentelijke belangen en de belangen van de verbonden partij in elkaars verlengde liggen.

Daarbij stuurt de gemeente op hoofdlijnen en bemoeit ze zich niet met de bedrijfsvoering.

Bij de overweging voor deelname aan een nieuwe verbonden partij ontstaat een proces van ambtelijke voorbereiding en besluitvorming door het college. Het college betreft de



gemeenteraad, via een wensen- en bedenkingenprocedure voordat een verbonden partij wordt opgericht.

Ook bij het evalueren of eventueel afstoten van verbonden partijen is dit toetsingskader een belangrijke bouwsteen voor ambtelijke voorbereiding en besluitvorming door college en raad.

1.4 Beheer van verbonden partijen

Bij de sturing op haar verbonden partijen heeft de gemeente Hengelo drie (hoofd)doelen:

- borging van het publiek belang
- 'good governance'
- behoud van publieke waarde.

Deelname in een verbonden partij is niet zonder risico's.

Om die risico's te beheersen, is het van belang het beheer goed in te richten. Het beleidskader beschrijft de gemeentelijke visie op dit beheer. Voor een goede toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Hengelose deelnemingen dient de Corporate Governance Code (oorspronkelijk opgesteld voor beursgenoteerde bedrijven) als basis.

Door het benoemen van bestuurders en commissarissen kan de gemeente sturing geven aan de deelneming. Tevens wenst de gemeente betrokken te worden bij het opstellen van de strategie van de verbonden partijen. Dit is een belangrijk instrument om de koers van de onderneming op middellange termijn te bepalen. Uit de strategie kunnen (grote) investeringen volgen waarop de gemeente invloed wenst uit te oefenen.



Figuur 2- Dagstart Twente Milieu



2. VISIE OP OMGAAN MET VERBONDEN PARTIJEN

2.1 Het belang van verbonden partijen

Het aangaan van samenwerkingsverbanden is een middel om beleidsdoeleinden te realiseren. Of en in hoeverre van dit middel gebruik gemaakt wordt is een besluit dat samenhangt met de besturingsfilosofie en met politieke keuzes. Aspecten die in dat verband een rol spelen zijn:

- Is er een verplichting (op grond van een wet) tot samenwerking met andere gemeenten (zoals voor de Veiligheidsregio)?
- Houden we voldoende grip en controle over de uitvoering van het beleid?
- Welke wijze van sturing draagt het meest bij aan de realisatie van de gestelde doelen?
- Zijn de taken en verantwoordelijkheden effectief en doelmatig verdeeld?
- Zijn de (financiële) risico's inzichtelijk en beheersbaar?

Daarnaast is het financiële aspect belangrijk. Het is van belang dat in de PenC-stukken (begroting, rekening, tussentijdse rapportages) aandacht wordt besteed aan rechtspersonen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft.

Binnen gemeenteland heeft in de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden van een uitvoerende overheid naar een meer regisserende overheid. De realisatie van de gestelde doelen wordt in veel gevallen overgelaten aan publieke of private partijen.

De gemeente heeft diverse instrumenten ter beschikking om die regierol in te vullen. Denk aan verordeningen, subsidierelaties, uitbesteding, financiering, garantstelling, participeren in gemeenschappelijke regelingen, bestuurlijke vertegenwoordiging, bestuurs- en samenwerkingsovereenkomsten in bovenlokale projecten etc.

2.2 Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij

In dit hoofdstuk wordt het toetsingskader beschreven. Het toetsingskader bestaat uit een drietal hoofdvragen. Het heeft als doel om bij het aangaan, maar ook bij het evalueren van verbonden partijen, het volgende inzichtelijk te maken:

- 1) is er sprake van een Hengelo 's publiek belang,
- 2) is gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk,
- 3) op welke wijze wordt dit belang door de gemeente ingevuld.

Het vertrekpunt is dat er sprake moet zijn van een 'Hengelo 's publiek belang' met een beoogd maatschappelijk effect. Vervolgens is het doel om dit publiek belang effectief en efficiënt te borgen.

2.2.1 Toetsingskader uitgewerkt

Er is sprake van een publiek belang op het moment dat de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt in de overtuiging dat dit belang anders niet tot haar recht komt. Uiteindelijk liggen politieke keuzes ten grondslag aan het besluit van de gemeente of zij een specifiek publiek belang gaat behartigen. Dit toetsingskader is bedoeld om deze politieke keuzes zo operationeel mogelijk te maken. Het toetsingskader bestaat uit vier stappen:

1. In hoeverre is er sprake van een Hengelo 's publiek belang?
2. In hoeverre is het publiek belang afdoende te borgen door middel van wet- en regelgeving, subsidie, een lening of garantstelling?
3. In hoeverre leent de publieke taak zich voor uitvoering op afstand?
4. A: In hoeverre zijn publieke taken te borgen door middel van uitbesteding?
4. B: In hoeverre is het publiek belang te borgen via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon?

Stap 1: In hoeverre is er sprake van een Hengelo 's publiek belang?

Bij beantwoording van deze vraag spelen drie zaken een rol. Allereerst gaat het erom dat de gemeente vaststelt of er een publiek belang is. De gemeente hanteert de definitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR):

"Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt".



Vanuit de economische wetenschap is 'marktfalen' een voorbeeld van een situatie waarin de overheid zelf de productie voor haar rekening neemt. Marktfalen doet zich voor wanneer bepaalde goederen of diensten, waarvan de productie de collectieve welvaart verhoogt, niet via markttransacties tot stand komen. Wanneer de productie van goederen via de markt tot stand komt, kan de overheid volstaan met instrumenten als regelgeving en subsidie. Deze instrumenten hebben de voorkeur vanwege het waarborgen voor onder meer rechtsbescherming, gelijke behandeling, openbaarheid, publieke verantwoording, bezwaar en beroep. Wanneer deze instrumenten niet volstaan, kan de overheid besluiten om zelf (collectieve) goederen te produceren. Het is ook mogelijk om "eigen productie" te combineren met instrumenten als regelgeving en subsidie.

Tweede vraag is of de gemeente Hengelo een rol moet spelen bij de borging van het publiek belang. Het eerste criterium waarop dit getoetst wordt is het geografisch bereik. De kern is dat er alleen sprake is van een Hengelo 's publiek belang als deze grotendeels gericht is op het Hengelose grondgebied of in het belang is van de Hengelose bevolking. Zo kan een regionaal initiatief wel grotendeels buiten Hengelo worden uitgevoerd, maar kan de Hengeloër wel meeprofiteren en is er wel een publiek belang. Volgende criterium is of een andere (overheids)instantie dan de gemeente beter in staat is om een publiek belang te borgen. Als dat het geval is, dan is er geen rol voor de gemeente Hengelo weggelegd.

Tenslotte wordt getoetst óf en in welke mate het gemeentelijk beleid en daarmee het publiek belang stabiel is. Op het moment dat politieke-bestuurlijke belangen of het gemeentelijk beleid nog volop in beweging zijn, dient te worden beoordeeld of het buiten de gemeentelijke organisatie organiseren van de taakuitvoering verantwoord is. Een alternatief kan zijn dat de gemeente de taken eerst zelf organiseert, totdat duidelijk is geworden welk publiek belang behartigd wordt.

Stap 2: In hoeverre is het publiek belang afdoende te borgen door middel van wet- en regelgeving / vergunningsverlening, subsidie, een lening of garantstelling?

De gemeente bekijkt altijd eerst of het publiek belang kan worden geborgd door wet- en regelgeving of bijvoorbeeld door verstrekking van subsidies, leningen of garanties. In het geval van wet- en regelgeving zou het kunnen gaan om een verordening, inzet van het vergunningstelsel of regelgeving van een andere overheid. Inzet van subsidies ligt voor de hand als het bij het realiseren van een publiek belang ontbreekt aan (voldoende) middelen. Als niet zozeer de financiële dekking van deze activiteiten in de toekomst een probleem is, maar de financiering ervan, dan wordt onderzocht of een lening of garantstelling passend is.

Stap 3: Is mogelijk/wenselijk om het publieke belang op afstand uit te voeren of is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Er zijn redenen dat een publiek belang door de gemeentelijke organisatie zelf wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld:

- Een wettelijke verplichting die voorschrijft dat een taak door de gemeente dient te worden uitgevoerd, zoals activiteiten voor uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het gaat om activiteiten waarbij de gemeente Hengelo haar juridische handelingen baseert op het publiekrecht, zoals bijvoorbeeld bij vergunningverlening en handhaving.
- Activiteiten gericht op gemeentelijke regie voering & beleid: aansturing van bepaalde publieke activiteiten die soms al (deels) op afstand van de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, bijvoorbeeld ten behoeve van gebiedsontwikkeling of brandweezorg.
- Activiteiten waarover de gemeente zelf over specialistische kennis wil beschikken.
- Het op afstand plaatsen van activiteiten is te complex. Een voorbeeld is de uitvoering van de Jeugdwet, die zoveel mogelijk in de publieke sfeer plaatsvindt en waarbij het college de "vergewisplicht" heeft dat de besluiten van voldoende kwaliteit zijn. Het op afstand plaatsen zou betekenen dat gemeenteambtenaren gedetacheerd zouden moeten worden, wat tot complexe/omslachtige situaties leidt.

Deze bovenstaande overwegingen zijn niet limitatief. Het kan omgekeerd ook voorkomen dat voorgeschreven wordt dat bepaalde (gemeentelijke) activiteiten door een verbonden partij moeten worden uitgevoerd en daarmee een wettelijke basis hebben. De GGD (nu onderdeel van Samen Twente), de Omgevingsdienst en de Veiligheidsregio zijn hier voorbeelden van.

Stap 4A: In hoeverre zijn publieke taken te borgen door middel van uitbesteding?

Als uit de vorige stap blijkt dat het mogelijk en wenselijk is om activiteiten op afstand te organiseren, dan onderzoekt de gemeente allereerst of de producten/diensten kunnen worden uitbesteed. Bij uitbesteding wordt het product of dienst door een derde partij



geleverd en die partij is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering. In tegenstelling tot “zelf uitvoeren” liggen de uitbesteedde activiteiten buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Er zijn twee belangrijke voorwaarden voor uitbesteding:

- De gewenste producten of diensten zijn goed contracteerbaar.
- Er is sprake van een markt met meerdere professionele aanbieders.

In dit beleidskader spreken we van “contracteerbaar” als de relevante eigenschappen van het product/dienst te benoemen zijn en meetbaar zijn te maken. Toekomstige situaties kunnen in het contract worden geadresseerd en naleving van het contract kan worden gecontroleerd en afgedwongen. Als bovenstaande het geval is kan het product/de dienst worden uitbesteed. De gemeente kan de beste aanbieder selecteren en heeft de mogelijkheid om over te stappen als de geselecteerde partij niet voldoet. Dit is een reden dat uitbesteding aan een private monopolist geen optie is.

Stap 4B: In hoeverre is het publiek belang te borgen via een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon?

Voordat deze vraag kan worden beantwoord, is het van belang om vast te stellen of er een motief is om een organisatie op afstand van de gemeente te plaatsen.

Een motief kan zijn dat het onafhankelijk positioneren van activiteiten leidt tot meer efficiëntie, omdat de zelfstandige organisatie zich kan focussen op specifieke kerntaken. Specialisatie creëert hier meerwaarde. GBTwente is hiervan een voorbeeld.

Een ander motief kan zijn dat de organisatie in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon samenwerking met andere overheden of marktpartijen mogelijk maakt. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld risico's tussen de samenwerkende partijen worden gedeeld.

Ook zou het kunnen dat een bepaalde ontwikkeling versneld kan worden als de activiteit extern wordt georganiseerd.

2.3 Evaluaties

Het landschap van de verbonden partijen is regelmatig aan verandering onderhevig. Zo kan de markt veranderen, bijvoorbeeld door nieuwe toetreders of omdat sprake is van wijzigingen van wetgeving. Ook het Hengelose publiek belang van een verbonden partij kan wijzigen.

Het aangaan of hebben van een verbonden partij impliceert dan ook niet dat de gemeente altijd verbonden blijft met de verbonden partij. Veranderende omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de gemeente verbonden partijen afstoot. Ook minder vergaande varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld dat het Hengelose publiek belang dat de verbonden partij realiseert, over de tijd is veranderd. Dit betekent dat verbonden partij in beheer van de gemeente blijft, maar een ander publiek belang nastreeft. Eventuele besluiten worden genomen op basis van het hiervoor (2.2) beschreven toetsingskader.

De stappen van het toetsingskader dienen ook als basis voor de evaluatie van de verbonden partijen. Dat betekent dat deze bij een evaluatie moeten worden uitgewerkt om tot een grondige evaluatie te kunnen komen. Alleen op basis van die verdere uitwerking kunnen conclusies worden getrokken over een continuering of juist opheffing van een verbonden partij.



3. AANGAAN EN AFSTOTEN VAN VERBONDEN PARTIJEN

In dit hoofdstuk wordt het proces van het aangaan en afstoten van een verbonden partij nader uiteengezet. Hieruit wordt duidelijk in welke fase het toetsingskader wordt doorlopen, de noodzakelijke oprichtings- en ontbindingshandelingen worden getroffen en wat de rol van het college en de raad is.

3.1 Aangaan van verbonden partijen

Het aangaan van een verbonden partij is op te delen in de volgende drie fases:

- de onderzoeksfase,
- de uitwerkingsfase,
- de uitvoeringsfase.

Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase wordt getoetst of het oprichten van een nieuwe verbonden partij gewenst is. Het doorlopen van het toetsingskader is hiervoor de belangrijkste input, waarbij het Hengelo 's publiek belang centraal staat.

Vervolgens wordt er een businesscase opgesteld waarbij de inkomsten, uitgaven, risico's en de maatschappelijke effecten van de verbonden partij uiteen worden gezet. Tevens wordt een visie op de samenwerking gegeven. Uit deze visie wordt duidelijk welke rechtsvorm de voorkeur heeft en welke gevolgen de verbonden partij voor de gemeente gaat hebben.

De onderzoeksfase wordt afgesloten met een besluit over het wel of niet verder onderzoeken van de oprichting van een verbonden partij. Het college heeft de mogelijkheid om op basis van de resultaten van deze fase de raad te consulteren of om een besluit te vragen om met de volgende fase te starten.

Uitwerkingsfase

In deze fase wordt nagedacht welke randvoorwaarden en uitgangspunten (beleidsmatig, financieel, juridisch) gesteld worden om de verbonden partij op te richten. Ook wordt op hoofdlijnen de inrichting van de organisatie uitgewerkt (waaronder statuten), wordt de strategie (en eventuele investeringen) uitgewerkt en wordt bepaald op welke wijze financiering beschikbaar wordt gesteld.

Een ander belangrijk onderdeel in deze fase is de exit-strategie. Het is verstandig om bij het oprichten van de verbonden partij te bepalen op welke wijze de gemeente de verbonden partij kan beëindigen en welke risico's dit met zich mee kan brengen. De uitkomsten van de uitwerkingsfase worden via een wensen- en bedenkingenprocedure aan de gemeenteraad voorgelegd.

Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase start als de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen te kennen heeft gegeven. In deze fase worden de oprichtingshandelingen, statuten, de reglementen en de profielschets voor het bestuur en de toezichthoudende organen van de verbonden partij, personeelsbesluiten en andere overeenkomsten ter finale goedkeuring aan het college voorgelegd.

3.2 Afstoten van verbonden partijen

Dit betreft niet alleen de gezamenlijke beëindiging en opheffing van een verbonden partij, maar ook het uit een regeling stappen, terwijl de achterblijvende partijen gewoon verder gaan.

Periodiek worden de verbonden partijen geëvalueerd. De termijn van evaluatie is vastgelegd in de betreffende regeling. De evaluatie in Hengelo gebeurt aan de hand van het zelfde toetsingskader als bij de oprichting (zie 2.2.1). Een uitkomst van het doorlopen van het toetsingskader kan zijn dat er voor de gemeente Hengelo onvoldoende redenen zijn om in verbonden partij te (blijven) participeren.

Het is dan zaak de bestuurlijke en financiële belangen in de verbonden partij af te stoten. Voorbeelden van redenen om een verbonden partij af te stoten zijn:



- De beleidsdoelen zijn gerealiseerd c.q. er is geen publiek belang meer aanwezig om de verbonden partij aan te houden;
- De risico's (zowel financieel als beleidsmatig) staan niet meer in redelijke verhouding tot de bijdrage aan het publieke belang;
- De verbonden partij is niet meer het meest efficiënte/effectieve en minst risicovolle instrument om het beoogde beleidsdoel te realiseren;
- Het publieke belang en het toezicht is op een andere wijze geborgd (bijvoorbeeld door gewijzigde wetgeving).

Ontbindingsproces

Als uit de evaluatie blijkt dat de verbonden partij kan worden afgestoten, dan start de verdere uitwerking en de besluitvorming door het college.

Als het beëindigen van de verbonden partij een "ingrijpend besluit" betreft, wordt dit besluit aan de gemeenteraad voor wensen en bedenkingen voorgelegd. Mede op basis van het besluit van de raad neemt het college vervolgens het besluit om de verbonden partij te ontbinden. Onderdeel van dit besluit is onder andere:

- Instemmen met het ontbindingsbesluit tijdens de formele bestuurs- of aandeelhoudersvergadering;
- Aanwijzen van een vereffenaar;
- Advertentie in een nieuwsblad.

De vereffenaar zorgt ervoor dat in een nieuwsblad de ontbinding bekend wordt gemaakt, dat de schuldeisers worden betaald en deponeert de "rekening en verantwoording" (eindafrekening) bij het Handelsregister. Schuldeisers kunnen binnen de wettelijke termijn hiertegen bezwaar maken. De vereffening eindigt als geen baten meer aanwezig zijn; dit maakt de vereffenaar tevens kenbaar bij het handelsregister.

In het verlengde hiervan zijn de volgende uitgangspunten leidend bij het afstoten van een deelname in het kapitaal van een verbonden partij:

- Vennootschappen worden geprivatiseerd als dat met inachtneming van het publieke belang en de zakelijke belangen van de gemeente mogelijk is.
- Bij het afstoten van verbonden partijen wordt gestreefd naar een goede behartiging van de financiële belangen.
- Bij het beëindigen van stichtingen worden eventuele garanties, leningen, bijdragen aan exploitatietekorten ingetrokken.
- Voor wat betreft het opheffen van een verbonden vereniging dient het lidmaatschap opgezegd te worden en te worden voldaan aan de voorwaarden die in dit verband worden gesteld aan de leden bij beëindiging.



Figuur 3-Afvalverwerkingscentrale Twence Boeldershoek



4. PUBLIEKRECHTELIJKE SAMENWERKING

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. In de huidige situatie betreft dit bijvoorbeeld: Samen Twente, Veiligheidsregio Twente, Recreatieschap Twente, Omgevingsdienst Twente, Gemeentelijk belastingkantoor Twente.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen door de drie bestuursorganen, te weten gemeenteraad, college en burgemeester, worden getroffen voor zover deze bestuursorganen voor de eigen gemeente bevoegd zijn. Het college en de burgemeester gaan pas over tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling na verkregen toestemming van de gemeenteraad.

Afhankelijk van de aard van samenwerking kan wel of geen rechtspersoon worden gecreëerd.

Wordt er geen rechtspersoon gecreëerd dan bestaat de samenwerking vooral uit overleg. In dat geval is er **geen** sprake van een verbonden partij.

Wordt er wel een rechtspersoon in het leven geroepen, dan hebben we te maken met een vorm van verlengd lokaal bestuur. In dat geval worden bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen en worden hogere eisen gesteld aan de democratische controle. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen is hiervoor het geschikte kader.

Is sprake van een openbaar lichaam, dan heeft deze rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur dat het dagelijks bestuur controleert. Gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen, met de mogelijkheid van sturing aan de voorkant. Het is een prima vorm om op voet van evenredigheid samen te werken met publieke partijen.

Het risicoprofiel is hoog vanwege de financiële aansprakelijkheid. De participerende gemeenten zijn volledig financieel aansprakelijk. De bekostiging van de jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave.

Samenwerking tussen de gemeente Hengelo en andere overheidslichamen, met overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en financiële participatie, vindt uitsluitend plaats als dit het geëigende middel is om de beleidsdoelstellingen te realiseren. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen is hiervoor het geschikte kader, indien de democratische legitimatie van de over te dragen taken en de democratische controle op de uitvoering ervan van wezenlijk belang zijn.

4.1 Aangaan van een gemeenschappelijke regeling

Openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen kunnen hun taakuitvoering (deels) laten uitvoeren door GR'en. Deze worden gezien als verlengd lokaal bestuur bij uitvoering van publieke taken.

De afweging of de publieke taak moet worden uitbesteed is in het toetsingskader van hoofdstuk 2 aan de orde gekomen. Bij de oprichting van een GR is de vraag aan de orde of de gemeente bepaalde taken in samenwerking met andere overheden wil uitvoeren via een aparte rechtspersoon. Het gaat dan altijd om een publiekrechtelijke organisatie en overdracht van bevoegdheden.

Een belangrijk motief voor zo'n samenwerking is het bovengemeentelijke karakter van een beleidsveld. Dit geldt zeker bij de oprichting van een GR op het gebied van verkeer en vervoer, veiligheid en gezondheid. Vanuit dit motief ontstaat in het algemeen een beleidsrijke GR.

Een ander motief voor samenwerken is schaalvergroting en kennisdeling, waarmee efficiencywinst kan worden gerealiseerd. Een grotere efficiency betekent in basis lagere kosten, waardoor de dienstverlening kan worden verbeterd of een bezuiniging kan worden gerealiseerd, dan wel een combinatie hiervan. Dit motief komt vooral voor bij typische uitvoeringsorganisaties, waarbij de beleidsontwikkeling bij gemeente blijft.



4.2 Beheer gemeenschappelijke regelingen

4.2.1 Governance gemeenschappelijke regelingen

Het deelnemen van de gemeente aan een gemeenschappelijke regeling gaat gepaard met het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan het algemeen bestuur van de GR. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheden vervolgens delegeren aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling of aan een door het algemeen bestuur ingestelde bestuurscommissie, indien de regeling daarin voorziet.

De voorzitter van de gemeenschappelijke regeling (algemeen bestuur) is ook voorzitter van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en tenminste twee andere leden. De samenstelling van het algemeen bestuur hangt af van het samenwerkingstype.

De WGR kent raadsregelingen (waarbij bevoegdheden van de raad zijn overgedragen), collegeregelingen en burgemeestersregelingen. Op dit moment kennen wij alleen de zogenaamde collegeregelingen.

Bij collegeregelingen zijn het uitsluitend de colleges die uit hun midden de leden van het AB aanwijzen. Het lidmaatschap eindigt wanneer de betrokkene ophoudt wethouder of burgemeester te zijn. Het algemeen bestuur van een GR is verplicht inlichtingen te verstrekken die door een of meer leden van de raden van de deelnemers worden gevraagd.

Bij gebrek aan vertrouwen in een bestuurslid is het college van de betreffende gemeente bevoegd het aangewezen lid te ontslaan.

Omdat elke gemeente het recht moet blijven houden om op grond van eigen overwegingen de samenwerking te beëindigen, moeten de (personele en financiële) gevolgen van uittreding bij voorkeur tevoren worden vastgesteld. Door de wijziging van de WGR in 2023 zijn alle bestaande regelingen op deze punten aangepast.

4.2.2 Financieel beheer gemeenschappelijke regelingen

De WGR schrijft voor dat het dagelijks bestuur van de GR uiterlijk op 30 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie ter beschikking hebben ten behoeve van de voorjaarsnota. De algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de loon- en prijscompensatie.

Ook de voorlopige jaarrekening van het voorafgaande begrotingsjaar wordt vóór 30 april van dat jaar inclusief het accountantsrapport aan de raden van de deelnemende gemeenten gestuurd.

In het samenwerkingsverband van Twentse gemeenten is vorenstaande datum van 30 april verschoven naar 8 april. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om voor de zomervakantie met een goed onderbouwd voorstel voor de zienswijze op de voorliggende begroting te komen. En dat geeft de GR de mogelijkheid om bij de aanbieding aan het Algemeen Bestuur voor de vaststelling van de begroting ook een reactie te geven (of een aanpassing te doen) op basis van de ingediende zienswijzen.

Volgens de WGR stuurt het dagelijks bestuur van een GR de ontwerpbegroting twaalf weken voordat zij door het algemeen bestuur wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. De gemeenteraden hebben daarna de mogelijkheid om zienswijzen in te brengen.

Het algemeen bestuur, waarin de gemeenten vertegenwoordigd zijn, stelt de begroting vervolgens vast en het dagelijks bestuur zendt deze vóór 15 september van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting dient, aan Gedeputeerde Staten. Ook de jaarrekening wordt door het algemeen bestuur vastgesteld en moet vóór 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de rekening betrekking heeft, aan GS worden ingezonden.

Tevens is in het samenwerkingsverband van Twentse gemeenten afgesproken dat de gemeenschappelijke regelingen voor 15 januari een kadernota (of kaderbrief) aan de gemeenten verzenden, waarin zij aangeven op basis van welke uitgangspunten (loon- en



prijscompensaties, algemene ontwikkelingen) zij denken hun begroting voor het volgende jaar te willen opmaken.

Een GR kan niet failliet gaan. Eventuele begrotingstekorten worden opgelost door middel van bezuiniging op de publieke taak, apparaat- of organisatiekosten of door middel van verhoging van de bijdragen van de samenwerkende gemeenten. Hier vloeit dan ook het financieel belang van een gemeente bij een gemeenschappelijke regeling uit voort.

4.2.3 Vermogenspositie gemeenschappelijke regelingen

De WGR kent geen regels voor het al of niet kunnen aanhouden van reserves (eigen vermogen) bij een gemeenschappelijke regeling. Het is aan de deelnemers van de betreffende gemeenschappelijke regeling om daar (eventueel) afspraken over te maken.

Het karakter van een gemeenschappelijke regeling en de wijze van financiering (op basis van een jaarlijkse bijdrage gebaseerd op de vastgestelde begroting) brengt met zich mee, dat het als minder wenselijk wordt gezien, dat een GR uitgebreide algemene reserves moet aanhouden. Een kleine buffer als algemene reserve voor het opvangen van schommelingen in de kosten en de risico's (eventueel in relatie tot de weerstandsratio) is verantwoord. In specifieke gevallen kan het gewenst zijn om voor specifieke doelen een bestemmingsreserve (met een eindig doel) aan te houden. Op basis van deze globale spelregels zullen wij de vermogenspositie van een GR blijven beoordelen.

4.2.4 Bezoldiging gemeenschappelijke regelingen

De leden van het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringorganisatie kunnen een tegemoetkoming in de kosten en, voor zover zij niet de functie van wethouder, burgemeester of secretaris vervullen, een vergoeding voor hun werkzaamheden ontvangen. De hoogte van de vergoeding staat in redelijke verhouding tot de aan het lidmaatschap verbonden werkzaamheden, mede rekening houdend met de vergoeding voor werkzaamheden die het bestuurslid ontvangt uit hoofde van zijn raadslidmaatschap.

Aangezien de bezoldiging alleen van toepassing is bij de zogenaamde raadsregelingen en wij die niet (meer) kennen, is dit onderwerp op dit moment niet actueel.

4.3 Beëindigen gemeenschappelijke regelingen

Net als bij privaatrechtelijk verbonden partijen is het uitgangspunt dat ook gemeenschappelijke regelingen periodiek worden geëvalueerd om vast te stellen of er nog sprake is van de behartiging van een publiek belang. In de gewijzigde WGR (artikel 11a) is een verplichting voor bepalingen inzake de evaluatie van een regeling opgenomen. Dat heeft ertoe geleid, dat de bestaande gemeenschappelijke regelingen op dit punt zijn aangepast.

Indien door de gemeenteraad wordt vastgesteld dat niet langer sprake is van het behartigen van het juiste (publieke) belang, kan worden aangevraagd met de uittreding. Ook hier kan de in hoofdstuk 2 beschreven evaluatiemethodiek voor (Hengelose) verbonden partijen worden toegepast. De mate van complexiteit van de uittreding zal in de praktijk afhangen van het gegeven of de gemeente als enige uittreedt of dat er feitelijk sprake is van een liquidatie van de GR.



5. PRIVAATRECHTELIJKE SAMENWERKING

Privaatrechtelijke samenwerking behoort tot de mogelijkheden. Deze vorm van samenwerking kan grofweg in 3 vormen worden onderscheiden:

- a. Deelneming in een NV (zoals Enexis NV of de Bank Nederlandse Gemeenten) als (minderheids)aandeelhouder;
- b. Het onderbrengen van een gemeentelijke taak in een NV of BV, dan wel stichting waarbij de gemeente aandeelhouder is (Warmtebedrijf Hengelo b.v. en Warmtenetwerk B.V.);
- c. Het samen met andere overheden oprichten of deelnemen in een overheids-NV of-BV (Twente Milieu NV en Twence BV).

De oprichting van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen vergt enige terughoudendheid.

Er is immers sprake van vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen. Publiekrechtelijke belangen zien vooral op transparantie en een duidelijke verantwoording, terwijl privaatrechtelijke belangen juist gericht kunnen zijn op vertrouwelijkheid en geen openbaarheid van cijfers. Daarnaast zijn de mogelijkheden van borging van publieke belangen en democratische controle beperkter dan bij publiekrechtelijke samenwerking.

Mocht het te behartigen belang vorderen dat toch wordt gekozen voor een privaatrechtelijke vorm dan zal extra aandacht worden besteed aan de motivering van die keuze. In de vorm van de regeling zal zoveel mogelijk worden tegemoet gekomen aan de eisen voor openbaarheid en transparantie.

Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding en kent een ideëel of sociaal doel. Stichtingen kennen geen controlerend mechanisme, tenzij dat expliciet in de statuten is geregeld. Het risico is lager, omdat de gemeente alleen aansprakelijk is voor de verstrekte middelen. Bestuurders zijn slechts aansprakelijk indien aantoonbaar sprake is van wanbeleid.

Een NV of BV heeft een raad van bestuur en als regel ook een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de aandeelhouders. De belangrijkste reden om samen te werken met dit type verbonden partij zijn de voordelen van efficiency en risicodelingen en door de mogelijkheden van winstdeling of dividend. Het risico is beperkt, omdat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld.

Een Publiek Privaat Samenwerkingsverband (PPS) is een bijzondere vorm van een verbonden partij omdat naast de overheid ook private partijen deelnemen. Een veel voorkomend voorbeeld zien wij in lokale gebiedsontwikkeling. De financiële risico's zijn hoog. De gemeente loopt risico over het ingebrachte geld en moet daarnaast rekening houden met het private belang dat kan afwijken van de eigen doelstelling.

Samenwerking in een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm moet met terughoudendheid worden benaderd. Er kan gebruik van worden gemaakt indien onderzocht en gemotiveerd is waarom uitvoering van beleidsvoornemens beter niet in een publiekrechtelijke rechtsvorm kan plaatsvinden.

5.1 Governance privaatrechtelijke samenwerking

Bij governance staan de volgende (cyclische) activiteiten centraal: sturen en beheersen, verantwoorden en monitoring. In het geval van vennootschappen bepalen de bevoegdheden van de aandeelhouder de mate waarop er gestuurd kan worden. De bevoegdheden van de aandeelhouder en de andere organen van een vennootschap worden in het Burgerlijk Wetboek (BW) beschreven. Op grond van het BW komt een aantal bevoegdheden exclusief aan de algemene vergadering van aandeelhouders toe. De belangrijkste zijn:

- het benoemen en/of ontslaan van het bestuur
- het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen;
- het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

Afhankelijk van de omvang van de vennootschap is er op basis van het Burgerlijk Wetboek een 'gewoon regime' of een 'structuurregime' van toepassing. Het structuurregime is van toepassing op 'grote ondernemingen'. Daarvan is sprake als het geplaatste kapitaal en de reserves meer dan 16 miljoen bedraagt, er meer dan honderd werknemers zijn en de verplichting bestaat een ondernemingsraad in te stellen. De kern van het structuurregime is



dat de onderneming verplicht is om een raad van commissarissen in te stellen. Het structuurregime ontnemt een aantal bevoegdheden aan de aandeelhoudersvergadering en draagt deze over aan de raad van commissarissen, zoals het benoemen en ontslaan van de directie.

Statuten

Naast wettelijke bepalingen wordt in de statuten het juridisch kader van de verbonden partijen beschreven. De zeggenschap van de gemeente wordt bij stichtingen, coöperaties en verenigingen net als bij vennootschappen in de statuten bepaald. Hieruit blijkt welk orgaan welke bevoegdheid heeft. In de statuten wordt de zeggenschapsverdeling tussen de organen nader uitgewerkt, voor zover die door de wet niet dwingend wordt voorgeschreven. In de statuten staat beschreven welke zeggenschap de gemeente heeft ten aanzien benoemingen/beloningen, strategie en investeringen, en goedkeuren van de jaarrekening.

• *Uitgangspunt: De gemeente heeft via de statuten voldoende zeggenschap om de betrokken publieke en financiële belangen te borgen.*

De gemeente zorgt ervoor dat zij voldoende zeggenschap heeft en kan sturen met het doel het publiek belang te realiseren. Daarbij is het belangrijk aan te tekenen dat sturing vanuit zeggenschap, sturing op hoofdlijnen en op afstand betekent. Door middel van inrichting van de sturing borgt de gemeente haar belangen, zonder op de stoel van de directie te gaan zitten en mee te sturen op de operationele bedrijfsvoering. De gemeente is niet altijd in staat om eenzijdig de statuten te wijzigen. De reden hiervoor is dat zij niet de meerderheid van de aandelen en/of stemrecht bezit en hierdoor doorslaggevende zeggenschap ontbreekt. In deze gevallen zullen andere (aandeelhouders) met een voorgestelde statutenwijziging moeten in te stemmen, zodat het vereiste aantal stemmen (quorum) wordt gerealiseerd.

Mate van zeggenschap

De mate waarin de gemeente haar publiek belang via haar (aandeelhouders)bevoegdheden kan borgen kan verschillen. Dit heeft te maken met het (aandelen)belang en de zeggenschap die hieraan verbonden is.

Bij een minderheidsbelang heeft de gemeente Hengelo geen doorslaggevende zeggenschap en is de mate van invloed afhankelijk van overeenstemming met andere aandeelhouders. Zo hebben wij een zeer gering aandeel en belang in de Bank Nederlandse gemeenten en Enexis, waardoor de invloed van de gemeente uitermate beperkt is.

Actieve beheersing

De gemeente wenst tijdig op de hoogte te worden gesteld over de risico's die bij de verbonden partij aan de orde zijn. De aspecten waarop de gemeente stuurt zijn voor vennootschappen, stichtingen, coöperaties en verenigingen in principe hetzelfde. Alleen de financiële beoordeling richting stichtingen en verenigingen vraagt enige nuance. Twence b.v. streeft bijvoorbeeld winst na, terwijl Twente milieu werkt met een kostprijs+-structuur.

De gemeente verwacht dat zij door de verbonden partij, hetzij het bestuur en Raad van Commissarissen (RvC)/ Raad van Toezicht (RvT) van de verbonden partij wordt geïnformeerd over de belangrijke gebeurtenissen en de stand van zaken. De gemeente kan per verbonden partij afspraken maken over de mate van contact en de mate van informatie-uitwisseling. Bijvoorbeeld door met de verbonden partij af te spreken dat periodiek een rapportage met daarin de belangrijkste kerncijfers wordt opgeleverd en besproken.

Ook in aanloop naar het vaststellen van de jaarrekening verschaffen verbonden partijen veel informatie aan de gemeente. Punten voor actieve signalering kunnen zijn:

- Een teruglopende financiële gezondheid van de onderneming
- Een wijziging van de strategische koers van de onderneming
- Organisatorische onrust binnen de onderneming
- Wijzigingen in het risicoprofiel van de onderneming

• *Uitgangspunt: Naast formele punten van verslaglegging verwacht de gemeente van het bestuur (en directies) en de Raad van Commissarissen een actief beheer en actieve signalering.*

Verantwoording

Doorgaans leggen de verbonden partijen verantwoording af over het gevoerde beleid in een jaarverslag dat uiterlijk binnen de statutaire termijn moet worden vastgesteld. De gemeente beoordeelt jaarverslagen op:



- Tijdigheid en transparantie: de deelneming moet binnen de wettelijke en statutaire termijn het jaarverslag publiceren en deponeren bij de Kamer van Koophandel;
- Realisatie beoogde doelen: het verslag van het bestuur beschrijft de doelstellingen en de mate waarin de onderneming deze doelstellingen heeft bereikt;
- Financiële kengetallen: de gemeente beoordeelt de ontwikkelingen bij een deelneming aan de hand van gebruikelijke financiële ratio's (waaronder solvabiliteit). Daarnaast kan de gemeente per deelneming ook een aantal niet-financiële kengetallen hanteren, waarover de onderneming in het jaarverslag rapporteert;
- Risico's: de onderneming dient in het jaarverslag te rapporteren over strategische, operationele en financiële risico's;
- Toepassing beginselen Corporate Governance Code: de gemeente verzoekt deelnemingen om de Corporate Governance Code toe te passen en daarover te rapporteren in het jaarverslag;
- Accountantsverklaring: het jaarverslag moet zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

- **Uitgangspunt: Van de deelnemingen wordt verwacht dat zij hun jaarstukken tijdig deponeren bij de KvK en (transparant) publiceren op hun website.**

5.2 Benoemingen

Goede bestuurders en commissarissen in een evenwichtige Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) zijn cruciaal voor het functioneren van de verbonden partij. De verbonden partijen zijn bovendien actief in een maatschappelijke complexe omgeving waarbij extra eisen aan de competenties van de bestuurders en commissarissen worden gesteld. De gemeente vindt het om die reden belangrijk om vroegtijdig betrokken te worden bij de benoeming van de RvB en RvC en hierin een actieve rol te spelen, maar de primaire verantwoordelijkheid voor het benoemingsproces bij het bevoegd orgaan van de verbonden partij te laten. Het benoemingsproces voor de RvB en RvC ziet er in veel gevallen als volgt uit:

1. RvC stelt een profielschets op en stemt deze met de gemeente af;
2. De RvC start op basis van de profielschets de zoektocht naar geschikte kandidaten, waarbij de gemeente de mogelijkheid heeft om aanvullingen te doen;
3. De zoektocht resulteert in een shortlist van één of enkele kandidaten, die aan de gemeente wordt voorgelegd;
4. De gemeente heeft de mogelijkheid om haar voorkeur(en) te uiten en/of aanbevelingen te doen;
5. De RvC komt uiteindelijk tot een kandidaat die aan de AvA (gemeente) wordt voorgedragen.

De gemeente kan op deze wijze aan de voorkant invloed uitoefenen door specifieke vaardigheden/competenties aan de profielschets toe te voegen en de mogelijkheid haar voorkeur voor een kandidaat uit te spreken.

- **Uitgangspunt: Bij de boordeling streeft de gemeente naar evenwichtig samengestelde Raden van Bestuur (en directies) en Raden van Commissarissen en beoordeelt de kandidaten op basis van hun kennis, vaardigheden, karaktereigenschappen, maatschappelijke betrokkenheid en politiek-bestuurlijke ervaring.**

In aanloop naar een herbenoeming van een bestuurder of commissaris wenst de gemeente betrokken te zijn. De gemeente wil inzicht hebben in het functioneren van een her te benoemen commissaris of bestuurder en wil daarop een passende toets kunnen uitvoeren. Daarbij zal de gemeente toetsen of de profielschets nog actueel is, of de her te benoemen bestuurder of commissaris nog past in dit profiel en of de her te benoemen commissaris of bestuurder goed functioneert.

Voor commissarissen hanteert de gemeente het uitgangspunt uit de Corporate Governance Code van een benoemingstermijn van twee keer vier jaar. Herbenoeming kan nadien met maximaal twee keer een termijn van twee jaar als de RvC dit motiveert in haar verslag.

- **Uitgangspunt: De gemeente Hengelo volgt de Corporate Governance Code als het gaat om het aantal nevenfuncties voor commissarissen.**



- **Uitgangspunt: De gemeente Hengelo benoemt geen bestuurders of ambtenaren van de gemeente Hengelo in Raden van Commissarissen of Raden van Bestuur/directies.**

De reden dat de gemeente het niet wenselijk vindt om bestuurders of ambtenaren in directies of commissariaten te benoemen is dat een directeur of commissaris primair het belang van de verbonden partij dient te behartigen. Dat belang is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het belang van de gemeente. Indien een ambtenaar of bestuurder daarnaast actief is in de RvC of het bestuur/de directie van een verbonden partij kan een situatie ontstaan waarbij de ambtenaar meerdere belangen dient. Een dergelijke situatie met een "dubbele pet" wil de gemeente voorkomen. Er zijn enkele uitzonderingen op dit uitgangspunt. Allereerst is het wel mogelijk om ambtenaren tijdelijk te benoemen in de directie van een verbonden partij met het oogmerk de oprichting en aanloopfase van een deelneming te begeleiden of om de afwikkeling en liquidatie van een verbonden partij te begeleiden. De tweede uitzondering geldt voor verbonden partijen waarbij sprake is van een verbonden partij dat in haar taakuitvoering in de praktijk gezien kan worden als een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Vaak is in die gevallen de zeggenschap van de directie beperkt tot het uitvoeren van de besluiten die door college zijn genomen.

5.3 Beloningsbeleid

De gemeente Hengelo wil graag zeggenschap over het beloningsbeleid van bestuurders en commissarissen. Hieronder wordt onderscheid gemaakt tussen de beloning van bestuurders en commissarissen.

5.3.1 Beloningsbeleid bestuurders

Het beloningsbeleid moet de deelneming in staat stellen om gekwalificeerde en deskundige bestuurders aan trekken, en tevens rekening houden met het publieke belang en het maatschappelijk kapitaal dat de deelneming beheert.

- **Uitgangspunt: De gemeente Hengelo hanteert de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) waar deze van toepassing is, of indien deze niet formeel van toepassing is streeft de gemeente er naar dat de WNT door de betrokken verbonden partij wordt gehanteerd.**

Het is mogelijk dat een verbonden partij om passende redenen afwijkt van de WNT; bijvoorbeeld vanwege de eigenschappen van de onderneming die voornamelijk private activiteiten ontplooit in een concurrerende omgeving. Dit vergt ander type bestuurders die over de competenties beschikken om in een private markt te opereren, waarbij het kan zijn dat de WNT niet passend is. In dat geval kan er van de WNT worden afgeweken en maatwerk worden toegepast. In de toepassing van het maatwerk wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate de verbonden partij in een private markt opereert en hoe vergelijkbare, referentiebedrijven hun bestuurders in een dergelijke markt belonen. Naast hanteren van de WNT is transparantie over het beloningsbeleid belangrijk.

5.3.2 Beloningsbeleid commissarissen

Een goede evenwichtig samengestelde RvC is cruciaal voor het toezicht op het bestuur en de strategische richting van de onderneming. De aandeelhouder stelt de bezoldiging van de RvC vast en hierbij wordt de WNT gehanteerd. Ook geldt dat als dit niet passend is, maatwerk wordt toegepast. Bij de vaststelling van de vergoeding van de toezichthouders worden de volgende elementen in ieder geval betrokken:

- Omvang organisatie (personeelsomvang, omzet of budget);
- Mate van complexiteit;
- Rol en taakverdeling binnen de RvC;
- Gevraagde tijdsinvestering;
- Gevraagde kwaliteiten;
- Beloning bij andere bedrijven in dezelfde branche.

De vergoeding van leden van de RvC is in overeenstemming met bovenstaande uitgangspunten, met dien verstande dat de voorzitter van de RvC een zwaardere functie heeft waarmee de vergoeding in overeenstemming is. Het voorstel van de RvC voor de bezoldiging van de leden wordt voor goedkeuring voorgelegd aan de Aandeelhouders.



5.4 Strategie & investeringen

5.4.1 Strategie van een deelneming

De strategie is de weergave van de lange termijn koers. Het is van belang dat de strategie van de deelneming in lijn is met het publieke belang dat de gemeente Hengelo nastreeft. De verbonden partijen dienen in principe te beschikken over een heldere strategie, die is vastgelegd in een meerjarig strategisch- of bedrijfsplan. De strategie wordt geconcretiseerd naar een begroting en/of jaarplan met daarin de doelen en begroting met investerings- en financieringsstaat.

- **Uitgangspunt: De gemeente Hengelo wenst betrokken te zijn bij de totstandkoming en wijziging van de strategie van haar verbonden partijen.**

Bij de totstandkoming van de strategie zal de gemeente Hengelo tenminste toezien op de volgende onderdelen:

- Publiek belang: Het publiek belang staat centraal in de strategie van de verbonden partij. De strategie dient direct of indirect dienstbaar te zijn aan het Hengelo's publiek belang.
- Doelstellingen: De strategie bevat realistische en haalbare doelstellingen, die zijn onderbouwd door enerzijds de ontwikkelingen in kansen en bedreigingen en anderzijds de karakteristieken van de onderneming in termen van sterkten en zwakten.
- Investerings- en financieringsbeleid: De strategie moet duidelijkheid verschaffen over de belangrijke investeringen in de komende jaren en over de financiering van deze investeringen.
- Financiële verwachtingen: Uit de strategie en het bijbehorende bedrijfsplan moet duidelijk blijken wat de gevolgen voor de gemeente zijn. Belangrijke indicatoren waarop de gemeente toetst zijn de meerjarige ontwikkeling van het resultaat, de uitkering van dividend, de kredietwaardigheid en de risico's.
- Mate van risicobeheersing: De gemeente wil via het bedrijfsplan en/of jaarplan (incl. begroting) en de jaarstukken adequaat worden geïnformeerd over de strategische, operationele en financiële risico's, alsmede de mate waarin de risico's worden gemitigeerd en de maatregelen die daartoe worden ondernomen.
- Duurzaamheid: De gemeente wil dat in de strategie de duurzaamheidsdoelstellingen van de deelnemingen concreet worden benoemd.

5.4.2 Investerings

De Hengelose verbonden partijen zullen investeringen doen om de Hengelose publieke doelen te realiseren en hun strategie uit te voeren. Het bestuur neemt het initiatief voor het doen van investeringen. De gemeente heeft hierbij de verwachting dat de investeringen aan de publieke doelen en de financiële continuïteit van de verbonden partij bijdragen. In de statuten kan de gemeente een goedkeuringsrecht bij grote investeringen en andere koersbepalende investeringen opnemen. In de statuten kan met elke afzonderlijke verbonden partij afspraken worden gemaakt over de hoogte van specifieke drempelbedrag(en) en bij welke type investeringen de aandeelhouder wordt betrokken. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen investeringen die aansluiten op de strategie van de verbonden partij en investeringen die niet direct op de kernactiviteiten aansluiten. Voor het laatste type investeringen kunnen er goede redenen zijn, maar de gemeente wil er wel zeker van zijn dat dit type investeringen een bijdrage aan het publieke belang en stad leveren. Om die reden kan de gemeente ervoor kiezen om voor dit type investeringen een lager drempelbedrag af te spreken.

- **Uitgangspunt: De gemeente maakt met haar deelnemingen afspraken over specifieke drempelbedrag(en) waarboven goedkeuring van de aandeelhouder vereist is.**

5.4.3 Deelnemingen van een deelneming

De gemeente hanteert als basis dat goedkeuring van de AvA benodigd is voor het aangaan van een dochteronderneming door een deelneming van de gemeente óf het afstoten c.q. het verkopen ervan. De beoordeling van een voornemen van een deelneming om te participeren in een dochteronderneming, of deze af te stoten of te verkopen, wordt op vergelijkbare wijze als een grote investering, met inachtneming van bijbehorende drempelafspraken beoordeeld.



5.5 Vermogenspositie en dividendbeleid bij deelnemingen

De jaarlijkse winst kan als dividend worden uitgekeerd. De gemeenten bepalen voor elke deelneming in de AvA, in het algemeen op voorstel van de Raad van Commissarissen, in welke mate zij dividend (kunnen) uitkeren. Dit dividendbeleid vermeldt de grondslag voor uit te keren dividend en het uitkeringspercentage, de zogeheten pay-out-ratio. Het dividendbeleid moet evenwichtig zijn en dient vanuit verschillende facetten te worden beschouwd. Enerzijds is van belang dat de aandeelhouders een goed rendement op hun geïnvesteerd vermogen ontvangen en anderzijds dient de vermogenspositie van de onderneming van voldoende omvang te blijven, zodat de onderneming risico's kan opvangen en haar investeringen kan blijven doen.

- **Uitgangspunt: Het dividendbeleid wordt periodiek herijkt. Dit gebeurt aan de hand van de ontwikkeling van resultaten van het bedrijf en branchegegevens op basis waarvan kan worden vastgesteld of het dividendbeleid nog in de pas loopt met wat gebruikelijk is bij vergelijkbare bedrijven.**

5.6 Allocatie van ontvangen dividend

Als de gemeente dividend ontvangt van een private onderneming is dit in de basis niet gelabeld dividend. Dat betekent dat het wordt beschouwd als een bate in de algemene middelen. Daarmee wordt er geen specifieke besteding aan dividend gekoppeld. Bij aandeelhouderschappen van bovenregionale verbonden partijen als BNG Bank of Enexis ligt labeling aan een specifiek taakveld ook niet voor de hand.

Uitgangspunten

We hanteren voor resultaat gebonden uitkeringen door samenwerkingspartners de volgende uitgangspunten:

1. Dividend is een winstuitkering van een private onderneming aan haar aandeelhouders.
2. Dividend is een algemene bate voor de gemeente.
3. Met een private samenwerkingspartner kan een dienstenovereenkomst zijn afgesloten, op basis waarvan wij opdrachten verstrekken aan deze partij. De uitbetaalde winstuitkering door deze partij is dividend als de Algemene vergadering van aandeelhouders heeft besloten dividend uit te keren en als de vennootschap 50% of meer van haar omzet verkrijgt uit dienstverlening aan derden (lees: niet gemeenten).
4. Als de onderneming door gemeenten is opgericht om een publieke taak uit te voeren en 50% of meer van haar omzet behaalt uit deze publieke taakuitvoering geldt:
 - Uitgekeerd dividend is een algemene bate als de dividenduitkering in de voorafgaande 2 jaren niet heeft plaatsgevonden; interpretatie: niet structureel;
 - Uitgekeerd dividend wordt ten gunste van het taakveld gebracht, waar ook de lasten worden verantwoord als de dividenduitkering in één van de voorafgaande 2 jaren wel heeft plaatsgevonden; dan is de interpretatie: te frequent teveel betaald voor de diensten.
5. Een terugbetaling naar aanleiding van een positief resultaat behaald door een gemeenschappelijke regeling, waaraan we jaarlijks een bijdrage betalen, is geen dividend, maar een correctie van de eerder betaalde bijdrage.
 - Deze terugbetaling wordt ten gunste van het taakveld gebracht, waar ook de lasten worden verantwoord.
6. De gemeenteraad kan besluiten om van deze beleidslijn af te wijken.

Betekenis van bovenstaande uitgangspunten

Wij ontvangen structureel dividend van BNG Bank NV, Enexis NV, Crematoria Twente BV (via het Openbaar lichaam Crematoria Twente) en Twence BV. Daarnaast is het enkele keren voorgekomen dat Twente Milieu NV dividend uitkeert.

BNG Bank opereert in de hele publieke sector en semi-overheid. Bij Enexis zijn we aandeelhouder, maar als dienstafnemers een hele kleine speler. Crematoria Twente werkt niet voor gemeenten, wel verleent diensten aan onze inwoners. De dividenden zijn in alle 3 gevallen een algemene bate.

Twente Milieu is opgericht om ons afval in te zamelen en doet dit voor meer dan 50% van hun omzet voor regionale gemeenten. Als hier regulier dividend zou ontstaan is het reëel om dit terug te laten vallen in de afvalbegroting. Dit is niet meer aan de orde, omdat er



afspraken zijn gemaakt, dat Twente Milieu geen dividend meer uitkeert. Ze streeft ernaar om overschotten te voorkomen door een lage tariefstelling voor gemeenten en gaat incidentele voordelen zelf aanwenden om toekomstige lasten te dekken.

Twence behaalt het merendeel van de omzet en winst niet uit het contract met gemeenten, maar bij derden. Om die reden geeft de beleidslijn aan, dat het dividend als algemene middelen wordt gealloceerd. De gemeenteraad heeft in 2018 besloten om € 482.000 van het jaarlijkse dividend in de afvalbegroting te laten vallen. Dit was een besluit na een tariefsverhoging van Twence voor gemeenten. Via deze allocatie heeft de raad het tarief verhogende effect van de prijsstijgingen voor de inwoner te beperken. Deze inwoner betaalt via de afvalheffing alle lasten van het taakveld afval. Bij de laatste tariefsverhoging in 2022 is opnieuw een evenredig deel van het dividend aan het taakveld afval toegekend. De raadsbesluiten zijn een afwijking van bovenstaande beleidsafspraken. De raad heeft het budgetrecht en kan dit nogmaals besluiten of zelfs genomen besluiten terugdraaien.

Klaar om je schulden op te lossen?

Stadsbank
Oost Nederland



Figuur 4-Stadsbank Oost Nederland



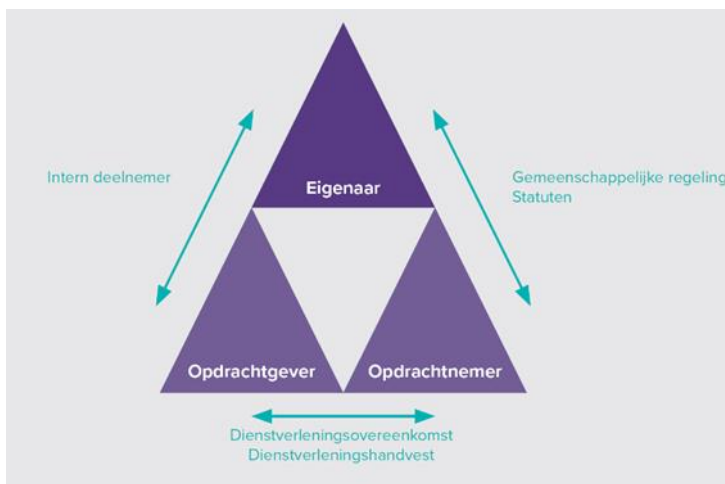
6. BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN EN VERANTWOORDING

6.1 Verhoudingen binnen het college

Elk collegelid heeft op basis van de verantwoordelijkheidsverdeling de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. Dit bepaalt ook de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid voor verbonden partijen. De beleidsinhoudelijk wethouder is primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke en beleidsbepalende kant van de verbonden partij in kwestie en bewaakt de borging van het publiek belang en de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen die horen bij de verbonden partij, oftewel: 'de opdrachtgeversrol'.

Bij de portefeuillevverdeling na de verkiezingen en de installatie van wethouders wordt aan één wethouder de portefeuille "Verbonden partijen" toebedeeld. Deze wethouder vervult de toezichthoudende "aandeelhouders" rol bij alle verbonden partijen behalve in het geval dat die wethouder ook beleidsverantwoordelijk is voor de betreffende verbonden partij. In dat geval wordt de aandeelhoudersrol door een andere wethouder ingevuld om 'dubbele petten' te voorkomen. Naast de bestuurlijke rolverdeling bij specifieke verbonden partijen, is de wethouder "Verbonden partijen" ook belast met de coördinatie van de verbonden partijen binnen de gemeente Hengelo.

Deze rolverdeling wordt in de volgende afbeelding schematisch weergegeven.



Een voorbeeld ter illustratie van bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling

Bij SWB Midden Twente ligt de opdrachtgeversrol bij wethouder Freriksen. Zij heeft arbeidsparticipatie en sociale werkvoorziening in haar portefeuille en neemt daarom plaats in het Algemeen Bestuur met een opdracht gevende en controlerende rol. Wethouder Gerrits is onze wethouder verbonden partijen en vervult intern de rol van "eigenaar". Hij maakt deel uit van het dagelijks bestuur. Intern is zijn belang de gezondheid en risico's van SWB. Immers, een waardevolle samenwerking moeten we in stand kunnen houden. Extern, in het DB, is zijn rol niet wezenlijk anders. Hij komt op voor de belangen van SWB. In die rol is wethouder Gerrits ook opdrachtnemer namens dienstverlener SWB. In het voorbeeld is vanwege van de duidelijkheid afgezien van het onderhoud van de openbare ruimte, dat ook door SWB wordt uitgevoerd.

De standpuntbepalingen van (aandeelhouders)vergaderingen van verbonden partijen komen afzonderlijk aan de orde in een collegevergadering. Voorafgaand aan een vergadering van het algemeen bestuur wordt ambtelijk geadviseerd over de positie van gemeente Hengelo. Deze annotatie wordt in het college van B en W geagendeerd. De ingenomen standpunten worden, tenzij het college anders besluit, als collegestandpunt aanvaard. Deze werkwijze wordt algemeen toegepast, waarbij voor deelnemingen waar we minder dan 5% invloed kunnen uitoefenen een collegestandpunt niet wordt vereist. Voor gemeenschappelijke regelingen wordt altijd een collegestandpunt bepaald.

Ambtelijke rolverdeling



Verbonden partijen worden primair bij de betrokken beleidsafdeling beheerd. Daar vindt de sturing en control in eerste aanleg plaats. Voor elke verbonden partij is een accounthouder aangewezen. Deze adviseert de wethouder, die de opdrachtgeversrol vervult.

Binnen het team Financieel beleid is centraal in de gemeentelijke organisatie de rol van coördinator van het beheer en toezicht op verbonden partijen gepositioneerd. Dit centrale punt borgt ambtelijk een overkoepelend en eenduidig beheer en toezicht op alle gemeentelijke verbonden partijen. Deze adviseert de wethouder "Verbonden partijen" inzake de aandeelhoudersrol.

6.2 Gemeenteraad en college

In het licht van het dualisme is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het stellen van kaders op hoofdlijnen en het controleren van het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Een doorvertaling van dit uitgangspunt leidt ertoe dat het college bevoegd is tot het aangaan en afstoten van privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij het aangaan van een verbonden partij wordt op basis van artikel 160 lid 2 Gemeentewet de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen. Bij het afstoten van een verbonden partij wordt de raad hiertoe in de gelegenheid gesteld als dit een ingrijpend besluit betreft, zoals bedoeld in artikel 169 Gemeentewet. Afhankelijk van de omvang van het afstotingstraject, de randvoorwaarden en de (ingrijpende) gevolgen voor de gemeente wordt de gemeenteraad vooraf geïnformeerd en de mogelijkheid geboden om hun wensen en bedenkingen uit te spreken.

Het beheer van de privaatrechtelijke verbonden partijen is een verantwoordelijkheid van het college binnen de kaders vastgesteld door de gemeenteraad. Deze kaders betreffen het vaststellen van dit beleidskader én de jaarlijks vast te stellen gemeentebegroting. Binnen het gestelde kader treedt het college op als aandeelhouder en kan het college de benodigde aandeelhoudersbesluiten nemen. Verantwoording van het college aan de raad over het gevoerde beleid is aan een aantal regels gebonden. In ieder geval legt het college jaarlijks verantwoording af in de paragraaf "Verbonden Partijen" in de jaarrekening.

De verantwoordingsplicht van het college over de uitoefening van aandeelhoudersbevoegdheden ligt besloten in artikel 169 Gemeentewet. Niet alle informatie over verbonden partijen kan zondermeer openbaar worden gemaakt. Daarom zijn er beperkingen in de informatievoorziening aan de raad. Bijvoorbeeld is het informatierecht van de aandeelhouders van een gemeentelijke deelneming beperkt door het wettelijke voorschrift dat de deelneming weliswaar alle informatie aan de aandeelhouders dient te verstrekken, maar dat een zwaarwegend belang van de vennootschap zich hiertegen kan verzetten. Van een dergelijk zwaarwegend belang kan sprake zijn op het moment dat een vennootschap in contracten met derden onderlinge geheimhouding is overeengekomen. De aandeelhouder heeft niet het recht om in deze private overeenkomsten te treden. Het college eist in dit verband echter wel van de deelneming dat zij onder geheimhouding dergelijke bedrijfsvertrouwelijke informatie moet kunnen inzien. Vanwege de zelfstandige mogelijkheid van de gemeenteraad om geheimhouding van door het college verstrekte informatie op te heffen, kan het belang van de vennootschap zich ertegen verzetten om deze informatie aan de gemeenteraad te laten verstrekken. Het college kan niet voor de gemeenteraad besluiten geheimhouding te bewaren. Het college zal in deze gevallen, samen met de deelneming, naar een vorm zoeken om de gemeenteraad voldoende te kunnen informeren.

6.3 Verbonden partijen in de begroting en jaarrekening

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in de begroting en de jaarrekening de paragraaf Verbonden Partijen opgesteld. In deze wettelijk verplichte paragraaf wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen van de gemeente. Het BBV stelt dat de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Bijvoorbeeld dat de paragraaf in ieder geval het financieel belang, eigen- en vreemd vermogen en het resultaat van het begrotingsjaar bevat. De timing waarop de gemeentelijke begroting en jaarrekening openbaar wordt gemaakt is vaak eerder dan de begroting en jaarrekening van de verbonden partijen. Tevens is het mogelijk dat een verbonden partij in een private markt opereert en om commercieel vertrouwelijke redenen alleen wettelijk verplichte informatie publiceert (zoals de jaarrekening).



In deze paragraaf moet minimaal de volgende informatie zijn opgenomen:

1.
 - a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
 - 1°. gemeenschappelijke regelingen;
 - 2°. vennootschappen en coöperaties;
 - 3°. stichtingen en verenigingen,
 - 4°. overige verbonden partijen;
2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
 - b. het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
 - c. de omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het jaar;
 - d. de omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het jaar;
 - e. de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente.

De meeste (privaatrechtelijke) verbonden partijen publiceren hun jaarrekening gelijktijdig of later dan de gemeente. Dit leidt ertoe dat de gemeente genoodzaakt is om de openbare financiële cijfers van de verbonden partij van het voorgaande jaar in de jaarrekening op te nemen. De gemeente is in haar toezichthoudende rol op de hoogte van de financiële situatie van de verbonden partij. De situatie kan zich voordoen dat de verwachte financiële cijfers van de verbonden partij significant afwijken van de cijfers die in de jaarrekening zijn opgenomen. In zo'n geval zal de gemeente dit in de paragraaf verbonden partijen toelichten en inzichtelijk maken wat het gevolg (risico) voor de gemeente kan zijn.

6.4 Risico-analyse verbonden partijen

Tegenover het nut van verbonden partijen in de realisatie van onze gemeentelijke doelstellingen staat het risico, dat de ingebrachte middelen verloren gaan. Als een verbonden partij niet meer bijdraagt aan de uitvoering van het door ons gewenste beleid, omdat ze het hoofd niet boven water kunnen houden, hebben we een continuïteitsprobleem en een financieel probleem.

Niet alleen moeten we zelf op zoek naar herinvulling van de uitvoering van de taken. Ook kan er kapitaal verloren gaan als we al hebben bijgedragen in de uitvoering van taken door die partij. Geld geleend hebben aan een partij of kapitaal ter beschikking hebben gesteld, wat mogelijk niet terug gaat komen.

We kennen 3 niveaus van risicoanalyse:

1. De risicoanalyse, die de verbonden partij zelf uitvoert en waarover ze rapporteert;
2. De beoordeling van jaarstukken en (meerjaren)begrotingen
3. De jaarlijkse risicoanalyse uitvraag met samenwerkende gemeenten

6.4.1 Risicoanalyse door de verbonden partij

Wij verwachten van een verbonden partij, dat ze in haar jaarstukken rapporteert over de eigen analyse van hun risico's. De gemeenschappelijke regelingen volgen hierin de werkwijze van gemeenten. De private verbonden partijen doen dat op een wijze die past bij hun bedrijfsvoering.

Bij de gemeenschappelijke regelingen verwachten we een opgave, die per risico gekwantificeerd is. De partij bepaalt de kans op een voorval met nadelige effecten en de financiële gevolgen ervan en stelt van alle risico's een risicomatrix op. Het totaal van de te lopen risico's is, bij gezamenlijk optreden, het maximale verlies dat kan optreden. Het is toegestaan om een afslag toe te passen, omdat de kans dat risico's allen tegelijk optreden nihil is. Deze afslag moet op systematische wijze jaarlijks op gelijke wijze worden toegepast.

Vervolgens wordt het totaal van risico's afgezet tegen het vrij beschikbare vermogen, dat als buffer kan dienen om risico's op te vangen. De daaruit volgende ratio noemen we de weerstandsratio. Vanuit de gedachte, dat het weerstandsvermogen groter moet zijn dan het totaal van de risico's verwachten we een ratio van minimaal 1. Hiervan kan afgeweken worden als het algemeen bestuur heeft besloten binnen welke grenzen de weerstandsratio



mag bewegen. Omdat gemeenten in het algemeen zo weinig mogelijk vermogen parkeren bij hun verbonden partijen – omdat dit vermogen dan niet voor eigen beleid inzetbaar is – zijn er vaak afspraken voor lagere ratio's vastgesteld. In dat geval gelden deze lagere ratio's.

Als een verbonden partij een weerstandratio beneden de 1 heeft is er een kans, dat gemeenten moeten bijdragen als meerdere nadelige ontwikkelingen tegelijk optreden. Ook als de besturen hiertoe hebben besloten. In die gevallen houden wij zelf in onze eigen risicoanalyse rekening met het aandeel dat de verbonden partij niet zelf beschikbaar heeft (naar rato voor ons aandeel in die partij).

6.4.2 Beoordeling jaarstukken en begrotingen

Van alle verbonden partijen worden jaarstukken ontvangen. Van alle gemeenschappelijke regelingen worden eveneens jaarlijks een begroting met meerjarenperspectief ontvangen. In Twents verband is afgesproken, dat deze stukken in april in concept aan de gemeenteraden worden verzonden met het verzoek om op de begrotingen een zienswijze in te dienen als de gemeenteraad zich op onderdelen niet kan vinden in de principes van de begroting, in de wijze van taakuitvoering of in de cijfermatige gevolgen voor de bijdragen van de gemeente.

In mei van elk jaar ontvangt de gemeenteraad de jaarstukken en begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen met een ambtelijk advies op deze stukken. Wij beoordelen deze stukken door te kijken naar:

- wordt gerapporteerd over gerealiseerd beleid en doet men dit met kengetallen die dit ondersteunen?
- voldoet de realisatie aan de gemaakte afspraken?
- voldoet de begroting aan het Besluit Begroting en Verantwoording (wettelijke eis)?
- bevat de risicoanalyse in deze PenC-stukken echte risico's, lijken deze compleet te zijn en goed gekwantificeerd?
- worden afwijkende resultaten goed (op hoofdlijnen) toegelicht?
- hoe ontwikkelt zich het eigen vermogen in het te verantwoorden boekjaar en in de jaren daarna volgens de meerjarenbegroting?
- wordt de raad geadviseerd om vanuit Hengelo's belang een zienswijze in te dienen?

6.4.3 Uitvraag risico-analyse door gemeenten bij de verbonden partij

Jaarlijks in juni krijgen de verbonden partijen het verzoek om deel te nemen aan een risico-inventarisatie ten behoeve van de aandeelhoudende gemeenten. De vragen voor de risicoanalyse zijn geformuleerd in samenwerking met Naris, een bedrijf dat risicomangement als expertgebied heeft. Naris stelt de systemen ter beschikking om deze inventarisatie online te kunnen uitvoeren. Uiterlijk in juli zijn de vragenlijsten ingevuld en kunnen we de waardering van de risicogevoeligheid van 8 clusters van risico's bepalen. In totaal komt er een eindcijfer uit deze analyse. De eindcijfers vallen ergens binnen de in 3 resultaatgebieden opgedeelde schaal. Een score lager dan 22 is vrijwel risicoloos, een score van 22 tot 27 is gemiddeld, een score boven de 27 beschouwen als een indicator voor extra aandacht vanuit gemeenten voor deze partij.

De scores worden in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting opgenomen. Bij grote afwijkingen ten opzichte van een voorgaand jaar wordt toegelicht.

Naast de nominale risicoscore kijken we naar de financiële impact voor de gemeente. De financiële impact is een optelling van de mogelijke verliezen vanwege ter beschikking gesteld kapitaal, verstrekte leningen, gegeven bijdragen in de exploitatie, bijzondere bijdragen en een eventueel verwacht dividend. Ook de impact krijgt een waardering van hoog, gemiddeld of laag.

Uit de score van de inventarisatie en de impactscore volgt een overall score. Ook deze worden vermeld in de gemeentebegroting en op deze wijze met de gemeenteraad gedeeld.



6.5 Balans tussen willen en kunnen beïnvloeden

De aangepaste Wet op de gemeenschappelijke regelingen geeft mogelijkheden voor raadsleden om beleid en uitvoering van taken en de wijze waarop de GR wordt bestuurd te beïnvloeden.

Op welke wijze van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt is afhankelijk van de initiatieven, die raadsleden ontplooiën om daadwerkelijk invloed te hebben.

Nieuwe instrumenten, zoals het vormen van een adviescommissie bij een GR uit raadsleden van de aangesloten gemeenten, worden pas effectief als hier initiatief voor wordt genomen en inzet op wordt gepleegd.

Gemeenteraden kunnen zelf bepalen welke positie ze innemen op de lijn van enerzijds "loslaten en afstand houden" en anderzijds "maximale grip" houden. Daarbij moet goed beseft worden, dat een keuze voor grip houden inzet van de raadsleden vergt. Inzet die al in hoge mate gevraagd wordt voor alle processen en voorstellen in de gemeente zelf.

In dit kader geldt hier vooral het theoretische principe van invloed, **de 4 i's**:



- Het beschikken over voldoende informatie is een taak voor de ambtelijke ondersteuning en het gemeentebestuur. In Hengelo informeren we in de P&C-cyclus via de Paragraaf verbonden partijen (begroting en jaarrekening) en het jaarlijkse advies aan de raad over de jaarstukken en begrotingen van de GR'en. Ook zullen strategienota's aan de gemeenteraad voorgelegd worden. De wetswijziging voegt hieraan toe, dat het DB van de GR pro-actief raden informeert over relevante zaken. Wij achten de informatie van voldoende niveau. Als de gemeenteraad hier andere wensen heeft horen we dat en proberen we daaraan tegemoet te komen.

- Vervolgens is het aan de raadsleden om deze informatie te lezen en hier een oordeel over te vormen. Dit is tijdsintensief. Zonder voldoende investering van tijd leidt informatie niet tot invloed.

- Eén gemeenteraad kan niets als raden van andere deelnemers van een Gr hier niet aan meewerken. Initiatieven om te beïnvloeden moeten daarom gecommuniceerd worden in de regio om zo samen standpunten neer te leggen bij het DB van de GR. Ook hier gaat inzet voor de bate (invloed hebben) uit.

- Als deze inzet geleverd kan worden is grip op beleid en uitvoering binnen handbereik.



7. IMPLEMENTATIE EN UITVOERING BELEIDSKADER

Het nu voorliggende beleidskader is beschreven op basis van de situatie per ultimo 2023 en gebaseerd op de daarbij geldende wet- en regelgeving.

Uiteraard is er een bestaande situatie, waarbij wij vanuit Hengelo – mede op basis van historisch gegroeide omstandigheden – te maken hebben met in het verleden aangegane verplichtingen richting meerdere en verschillende verbonden partijen.

Er kan een spanningsveld bestaan tussen het nu geformuleerde beleidskader en de (historische) situatie bij verbonden partijen waarmee wij een relatie hebben.

In die zin moet het kader beschouwd worden als een document voor nieuwe (toekomstige) koersbepalingen of door te voeren wijzigingen, indien evaluaties (mede gebaseerd op de uitgangspunten van dit kader) of andere besluitvormingen daarom vragen.

De bestaande wettelijke informatieplicht op basis van het BBV bij de beleidsbegroting en de jaarrekening wordt uiteraard ingevuld en is overeenkomstig de eisen, die de wet en deze notitie daaraan stellen. Daarin zal geen wijziging optreden.



Figuur 5-GBTwente-waarderen, heffen en innen van belastingen



BIJLAGE 1: BESLISBOOM VOOR MOGELIJKE KEUZE VERBONDEN PARTIJ

1 Gaan we samenwerken?

A Wat is het doel voor welk probleem wordt er een oplossing gezocht?

Doel:.....

JA

B Is er sprake van een publiek belang?

NEE

C Zijn er mogelijkheden om de taken door anderen te laten uitvoeren?

NEE

2 Hoe gaan we samenwerken?

A Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de gemeente?

NEE

B Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

NEE

Instrumenten voor rol op afstand:

- Subsidie met voorwaarden
- Lening of garantstelling
- Opdracht aan derden
- Geven van regels met toezicht
- Mede initiatief tot oprichten privaatrechtelijke organisatie zonder zelf deel te nemen

Publieke instrumenten:
Platform stuurgroep, Adviescommissie, Intentieverklaring, Convenant, Rechtsvorm op basis van Wgr zonder rechtspersoonlijkheid

Private instrumenten:
CV, Vof, maatschap, privaatrechtelijk convenant (herenakkoord)

3 In welke vorm gaan we samenwerken?

A Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

JA

B Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk om deel te nemen in het risicodragende vermogen van een privaatrechtelijke organisatie.

NEE

Deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap
(NV, BV, coöperatieve vereniging)

Deelneming in een andere privaatrechtelijke organisatie
(stichting, vereniging, CV, ed)



BIJLAGE 2: OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE HENGLO

Gemeenschappelijke regelingen:

1. Samen Twente
2. Recreatieschap Twente
3. Veiligheidsregio Twente
4. SWB Midden-Twente
5. Stadsbank Oost-Nederland
6. Regionaal Bedrijventerrein Twente
7. Gemeentelijk Belastingkantoor Twente
8. Openbaar Lichaam Crematoria Twente
9. Omgevingsdienst Twente
10. GR Samenwerking Sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo
11. Centrumgemeenteregeling samenwerking ICT Hengelo

Vennootschappen en corporaties:

12. Twente Milieu N.V.
13. Twence Holding B.V.
14. Warmtebedrijf Hengelo B.V.
15. Warmtenetwerk Hengelo B.V.
16. Enexis N.V.
17. BNG Bank N.V.
18. Zonneveld Boeldershoek Hengelo B.V. (NIEUW, zie einde bijlage)

Overige verbonden partijen:

19. Euregio
20. Twente Board (Development)
21. Vereniging Nederlandse Gemeenten

De hierna opgenomen gegevens zijn niet volledig. Voor meer gegevens per verbonden partij kunt u de laatste jaarstukken of begroting raadplegen. In de paragraaf verbonden partijen worden alle gegevens jaarlijks geactualiseerd.

Naamgeving Verbonden partij	Samen Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Ja
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 2.598.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	12,9%

Naamgeving Verbonden partij	Recreatieschap Twente
Juridische vorm	Bedrijfsvoeringorganisatie
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 253.472
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	12,9%

Naamgeving Verbonden partij	Veiligheidsregio Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Ja
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 3.779.636
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	13,6%



Naamgeving Verbonden partij	SWB Midden-Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 14.753.813
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	69,4%
Naamgeving Verbonden partij	Stadsbank Oost-Nederland
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 505.984
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	9,9%

Naamgeving Verbonden partij	Regionaal Bedrijventerrein Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	wellicht positief resultaat
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	23,0%

Naamgeving Verbonden partij	Gemeentelijk Belastingkantoor Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 1.302.939
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	16,5%

Naamgeving Verbonden partij	O.L. Crematoria Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 40.000 (dividend)
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	14,9%

Naamgeving Verbonden partij	Omgevingsdienst Twente
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Ja
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 644.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	7,0%

Naamgeving Verbonden partij	GR Samenwerking sociale zaken
Juridische vorm	Bedrijfsvoeringorganisatie
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	n.v.t.
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	centrumgemeente

Naamgeving Verbonden partij	Centrumgemeenteregeling ICT
Juridische vorm	Bedrijfsvoeringorganisatie



Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	n.v.t.
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	centrumgemeente

Naamgeving Verbonden partij	Twente Milieu N.V.
Juridische vorm	Naamloze vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 3.069.478
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	18,1%

Naamgeving Verbonden partij	Twence Holding B.V.
Juridische vorm	Besloten vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 1.812.681
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	12,4%

Naamgeving Verbonden partij	Warmtebedrijf Hengelo B.V.
Juridische vorm	Besloten vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	n.v.t.
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	5,0%

Naamgeving Verbonden partij	Warmtenetwerk Hengelo B.V.
Juridische vorm	Besloten vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	n.v.t.
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	5,0%

Naamgeving Verbonden partij	Enexis N.V.
Juridische vorm	Naamloze vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 100.000 (dividend)
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	0,07%

Naamgeving Verbonden partij	BNG Bank N.V.
Juridische vorm	Naamloze vennootschap
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 400.000 (dividend)
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	0,30%



Naamgeving Verbonden partij	Euregio
Juridische vorm	Openbaar Lichaam
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 24.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	2,43%

Naamgeving Verbonden partij	(Stichting) Twente Board (Development)
Juridische vorm	Stichting, met BV als werkmaatschappij
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 766.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	2,36% (33% delen met 14 gemeenten)

Naamgeving Verbonden partij	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Juridische vorm	Vereniging
Wettelijk verplichte samenwerking	Nee, maar alle gemeenten zijn lid
Financiële bijdrage (begroting 2024)	€ 450.000
Aandeel Hengelo (stemrecht/dividend)	0,57%

Nieuwe verbonden partijen

Zonneveld Boeldershoek Hengelo BV.

Gemeente Hengelo heeft het initiatief genomen om een zonnepark op te richten onder de naam Zonneveld Boeldershoek Hengelo BV.

Doel en publiek belang

De oorsprong van het initiatief ligt in het Klimaatakkoord van Parijs, op basis waarvan Nederland eigen doelen heeft gesteld voor besparing op uitstoot van broeikasgassen. Gemeenten hebben de regierol gekregen in de energietransitie en Hengelo pakt deze op zoals beschreven in "Duurzaam Hengelo 2050". Duurzame opwek van elektriciteit met Zon en Wind is vastgelegd in het "Omgevingsprogramma Nieuwe Energie 2021-2030. Het Zonneveld is het eerste project binnen dit programma. De publieke taak is daarmee evident.

Wijze en vorm van samenwerken

De gemeenteraad heeft de voorkeur uitgesproken om dit zonneveld in eigen beheer te ontwikkelen en exploiteren. Dat besluit is de basis voor een actieve betrokkenheid van de gemeente om het publieke doel te realiseren.

Vervolgens is gekozen voor een BV-vorm. De feitelijke activiteiten zijn commercieel van aard, namelijk opwek en verkoop van duurzame stroom. Een publieke rechtspersoon is niet geschikt om een concurrerende activiteit in de vrije markt uit te voeren. Tevens is voor een BV gekozen om de mogelijkheid te behouden om de activiteiten alsnog aan een derde partij te kunnen overdragen. Deze overwegingen wegen zwaarder dan de afstand van de gemeenteraad tot de verbonden partij. De gemeente heeft 100% van de aandelen in de BV en is daarmee enig aandeelhouder in de BV. De gemeenteraad is volledig meegenomen in alle besluiten rondom het zonneveld en kan door de volledige eigendom voldoende invloed hebben op besluiten in de BV.

Status van de nieuwe partij

Op 16 januari 2024 is de rechtspersoon opgericht. Jan Eshuis, gemeentesecretaris van Hengelo, heeft een volledige volmacht om rechtshandelingen namens de BV ter verrichten. Op dit moment, juni 2024, wordt gewerkt aan de inrichting van de organisatie. Er worden overeenkomsten gesloten met gemeente (anterieure overeenkomst met afspraken over kosten van aanleg en exploitatie, planschade, nadeelcompensatie etc.), Vattenfall (met wie de hoofdaansluiting op het net wordt gedeeld) en Energie van Hengelo, die de commerciële



activiteiten gaat uitvoeren. Energie van Hengelo is een Coöperatie U.A., die de belangen van Hengeloërs (particulieren, bedrijven, omwonenden) behartigt bij energievoorziening, energietransitie en duurzaamheid. Haar belangen sluiten aan bij die van ons als regisserende gemeente.

De primaire investeringen zijn door de gemeente voorgeschoten. De raad heeft hiervoor een krediet verstrekt. Na volledig functionerend zijn van het zonnenveld vindt overdracht plaats aan de BV.

Centrumregeling Enschede Beschermd wonen (nog geen GR...)

Onder de benaming Beschermd Wonen willen we zorgen, dat mensen met psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problemen vaker zelfstandig thuis kunnen wonen en hiervoor thuis adequate ondersteuning voor hen organiseren.

Op 2 december 2020 heeft u als raad besloten (zaaknr. 3112598) in te stemmen met het aangaan van de Centrumregeling Enschede Beschermd Wonen. De gemeenten Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser en Oldenzaal hebben dit besluit ook genomen.

Beschermd wonen viel onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente Enschede, die voortouw nam in de ontwikkeling van beleid, de middelen van het Rijk ontving en rapporteerde aan en afrekende met de gemeenten waarmee werd samengewerkt.

Het Rijk beoogde Beschermd Wonen te decentraliseren. Gemeenten zouden dan eigen budgetten ontvangen. Om hierop voorbereid te zijn is besloten om een gemeenschappelijke regeling op te richten.

De rol van de centrumgemeente werd daarmee een vrijwillige keuze. De samenwerking met Enschede was voor alle gemeenten een succesvolle samenwerking. Daarom willen de gemeenten ook na decentralisatie van Beschermd Wonen blijven samenwerken en profiteren van de expertise die Enschede hierin heeft opgebouwd. Bovendien zal de schaalgrootte van de uitvoering van de taak er voor blijven zorgen dat Beschermd Wonen betaalbaar blijft.

De nieuwe werkwijze zou in 2022 moeten ingaan. Het Rijk heeft echter de decentralisatie niet tijdig geëffectueerd. U bent hierover op 30 november 2021 geïnformeerd (zaaknr. 3334485). Ook medio september 2024 is de decentralisatie nog geen feit. Dat betekent dat de laatste stap, het formeel oprichten en publiceren van een gemeenschappelijke regeling nog niet kon worden doorgezet. Formeel is er dus nog geen sprake van een GR. De verwachting is wel dat dit gaat plaatsvinden voor we het volgend beleidskader aan u presenteren. Ontwikkelingen nemen we mee in de paragraaf verbonden partijen in de P en C-cyclus.



BIJLAGE 3: BEGRIPPEN EN WETTELIJK KADER

Begrippen inzake de verbonden partijen

Voor een goed begrip van verbonden partijen maken wij gebruik van de definities zoals deze zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze zijn hierna gegeven.

a - Verbonden partij: Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente Hengelo een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Een verbonden partij vereist dus de combinatie van een bestuurlijk én een financieel belang.

Partijen waaraan alleen een financieel risico kleeft, worden waar nodig opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen. Partijen waarmee een bestuurlijk belang gediend is en waaraan geen juridisch afdwingbare financiële verplichtingen kleven, maken deel uit van een programma.

b - Financieel belang: Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

De financiële relatie komt voort uit het verstrekken van kapitaal in de vorm van risicodragend kapitaal, een lening of garantstelling. Een stichting of vereniging die (incidenteel of structureel) een subsidie krijgt is géén verbonden partij.

c - Bestuurlijk belang: Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Zeggenschap is de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming of een gemeenschappelijke regeling. In het kader van verbonden partijen is die zeggenschap beperkt tot een vertegenwoordiging in het bestuur of tot stemrecht. Bij alleen een benoemingsrecht of een recht van voordracht is er geen sprake van een verbonden partij.

d - Deelneming: Een participatie in een besloten of naamloze vennootschap waarin de gemeente aandelen heeft. Deelnemingen zijn per definitie beperkt tot NV's en BV's. Deelnemingen maken deel uit van de verbonden partijen omdat altijd sprake is van een financieel belang door het bezit van aandelen en een bestuurlijk belang als gevolg van het aan de aandelen verbonden stemrecht, hoe gering in betekenis ook (denk aan Enexis, waarvan de gemeente 0,07% van de aandelen bezit).

Rechtsvormen verbonden partijen

A. Op basis van het Burgerlijk Wetboek

Naamloze vennootschap, Besloten vennootschap, Commanditaire Vennootschap, Vereniging, Stichting en onder bepaalde voorwaarden Publiek Private Samenwerking (zie hierna).

B. Op basis van de Gemeentewet

Gemeenschappelijke Regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon (conform WGR).

Teneinde misverstanden te voorkomen wordt aangegeven welke rechtsvormen **niet** kunnen of worden aangemerkt als verbonden partij, te weten:

Publiekrechtelijk

- Bestuurscommissie ex art. 83 en 84 van de Gemeentewet: Dergelijke commissies oefenen bevoegdheden uit die het college, de raad of de burgemeester hebben overgedragen.
- De gemeenschappelijke regeling waarbij in plaats van een openbaar lichaam een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld. Deze regeling bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan niet als verbonden partij worden aangemerkt. Deze variant van de gemeenschappelijke regeling wordt gebruikt voor het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten onderling.

Privaatrechtelijk

- VOF (vennootschap onder firma), Maatschap en Coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.



Publiek-Private-Samenwerking (PPS)

Deelname aan een PPS is deelname aan een vorm van privaatrechtelijke samenwerking. Een PPS kan in velerlei juridische entiteiten vorm krijgen. Afhankelijk hiervan is een PPS al dan niet een verbonden partij. PPS-constructies worden niet als een verbonden partij aangemerkt, in het geval de gemeente en een private partij, uitsluitend op basis van overeenkomst, een project, waarbij een publiek belang aan de orde is, uitvoeren.

In het geval de gemeente op grond van de PPS-constructie besluit een vennootschap en/of privaatrechtelijk rechtspersoon, zoals een CV of een BV, op te richten of daaraan deel te nemen dan wordt die rechtspersoon wél aangemerkt als verbonden partij. Het gaat dan om een zelfstandige rechtspersoon waarbij de gemeente een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt en een financieel belang heeft.

Bijzondere redenen om deel te nemen in een PPS met zelfstandige rechtsbevoegdheid kunnen liggen op het vlak van delen of verleggen van risico's, meerwaarde, slagvaardigheid, efficiëntiewinst (betere benutting van inzet en kwaliteit van marktpartijen) en effectiviteit (specifieke expertise in een marktgeoriënteerde setting). Een kenmerk van een PPS-constructie is dat het altijd binnen de gemeentelijke context een tijdelijk en projectmatig karakter heeft.

Wettelijke bepalingen

In de **Gemeentewet** is voor dit onderwerp het volgende opgenomen:

Artikel 160 lid 1 onder d:

Het college is in ieder geval bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten.

Artikel 160 lid 2:

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 169:

Voor de verantwoording en de informatieplicht is artikel 169 van belang en daarin is het volgende bepaald.

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in [artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h](#), indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in [artikel 160, eerste lid, onder f](#), geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

In het **Besluit begroting en verantwoording (BBV)** is het volgende opgenomen:



Artikel 5:

Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.

Artikel 9 lid 2 onder f:

De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen: verbonden partijen.

Artikel 15:

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
 - a. De visie en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - b. De lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
 1. Gemeenschappelijke regelingen;
 2. Vennootschappen en coöperaties;
 3. Stichtingen en verenigingen;
 4. Overige verbonden partijen.
2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. De wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
 - b. Het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
 - c. De verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
 - d. De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
 - e. De eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b (=alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie) van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente.

Artikel 26:

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

In de **Verordening op het financiële beleid en beheer van de gemeente Hengelo** is het volgende opgenomen:

Artikel 16:

Minimaal een keer per vijf jaar legt het college een nota Verbonden partijen ter vaststelling voor aan de raad. De nota bevat de beleidskaders voor het aangaan, beheren en beëindigen van een relatie met een verbonden partij. In de nota worden de rollen van ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad verduidelijkt. Er wordt aangegeven hoe we risico's beheersen, hoe we toezicht houden en welke middelen de gemeenteraad heeft om te kunnen sturen op verbonden partijen.

Artikel 21, lid F:

In de Beleidsbegroting en de Jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen ingegaan op nieuwe participaties, het beëindigen van bestaande participaties, het wijzigen van bestaande belangen en het aanwezig zijn van problemen bij bestaande participaties. Van elk van de verbonden partijen wordt bij de Beleidsbegroting en de Jaarstukken een opgave verstrekt van:

- a. Het openbaar belang;
- b. Het financieel belang en de zeggenschap.



BELEIDSKADER VERBONDEN PARTIJEN 2024

Verkorte versie



Inhoud

1.	Waarom een beleidskader verbonden partijen.....	2
2.	Wat te regelen in het beleidskader	2
3.	Uitwerking beleidskader	3
3.1	Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij	3
3.2.1	Aangaan van een verbonden partij.....	4
3.2.2	Afstoten van een verbonden partij	5
3.3	Eisen aan de inrichting van publiekrechtelijke samenwerking	5
3.4	Eisen aan de inrichting van privaatrechtelijke samenwerking.....	7
3.5	Bestuurlijke verhoudingen	8
3.6	Verantwoording en risico's	10
4.	Balans tussen willen en kunnen beïnvloeden.....	11



1. Waarom een beleidskader verbonden partijen

Eisen aan gemeentelijk handelen nemen toe

Gemeenten worden op tal van terreinen geconfronteerd met steeds complexere maatschappelijke opgaven. Het niveau van verwachtingen van inwoners als het gaat om de breedte van het spectrum en de kwaliteit van voorzieningen, die gemeenten moeten kunnen bieden, is veeleisender geworden. De wetgever beïnvloedt deze ontwikkeling door wettelijke bepalingen die de rechten van inwoners, en daarmee de plichten voor gemeenten, aanscherpen.

Voor een goede invulling van de taken is vooral in het laatste decennium steeds meer expertise vereist. Die expertise hebben gemeenten niet altijd in huis. Gemeenten die wel kennis in huis hebben zijn mogelijk kwetsbaar als deze expertise verdwijnt en hiervoor geen achtervang bestaat. Met uitzondering van hele grote gemeenten moeten gemeenten maatregelen nemen om voorbereid te zijn op het blijven voldoen aan de verwachtingen. Samenwerking door meerdere gemeenten op een specifiek expertisegebied is zo'n maatregel. Door schaalvergroting van handelingen binnen een uitvoeringstaak of een gecombineerde beleids- en uitvoeringstaak is er meer focus op de taken, meer kennis te organiseren, daardoor meer kwaliteit te leveren en daarbij vaak ook nog kostenvoordelen te realiseren.

Samenwerken ok, maar invloed van de gemeenteraad moet mogelijk blijven

Samenwerken kan in vele vormen. We kunnen een private onderneming oprichten en taken laten uitvoeren. Maar dan leveren we in als het gaat om het overzicht op de totale taakuitvoering. Dat geldt ook als we de markt taken laten uitvoeren, hetzij door een stichting of een onderneming of een combinatie ervan (bv een publiek-private samenwerking). Als we het raadzaam vinden de naar hun aard publieke taken niet meer zelf te doen, dan ontstaat er altijd afstand tussen de taakuitvoering (door het samenwerkingsverband) en de controle op de taakuitvoering (door college en vooral de gemeenteraad). Om te voorkomen dat we taken die wij moeten uitvoeren niet meer kunnen beïnvloeden moeten we waarborgen voor deze controle organiseren. Dat doen we door deel te nemen aan besturen van samenwerkingsorganisaties en door goede afspraken te maken over het informeren van gemeenteraden. Als we samen met andere overheidsorganisaties kunnen besturen behouden we in ieder geval de zeggenschap over de taakuitvoering. Een samenwerkingsverband dat de meeste controle biedt is een gemeenschappelijke regeling. De wetgever heeft dit ook onderkend en heeft in 2022 de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen zo aangepast, dat de controlemogelijkheid van gemeenteraden vergroot werd.

Dan ook goede kaders om de juiste vorm van samenwerking te kiezen

Door hogere eisen aan het functioneren van gemeenten op tal van taakgebieden zijn gemeenten samenwerking, waarbij bestuurlijke invloed behouden wordt, steeds vaker gaan zien als de manier om inwoners goed te kunnen blijven dienen.

Onze wil om controle te kunnen blijven uitvoeren over gemeentetaken is de reden dat niet elke vorm van samenwerking past bij elke taak. De veranderende maatschappij en aangepaste wetgeving zijn aanvullende argumenten om een herziening van de beleidskaders door te voeren. Daarom actualiseren we het Beleidskader Verbonden Partijen. Ook vanuit onze eigen regels is het hoog tijd om het beleidskader te herzien. In de financiële verordening gemeente Hengelo is bepaald, dat wij deze elke vijf jaar herzien en het laatste beleidskader is in 2013 vastgesteld.

2. Wat te regelen in het beleidskader

Wanneer is een samenwerkingspartner een verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente Hengelo een bestuurlijk én een financieel belang heeft. We zitten in het bestuur van deze organisatie of hebben stemrecht in de vergadering van aandeelhouders (AvA) of leden(Alv) én lijden verlies als de organisatie failliet gaat of als wij aangesproken kunnen worden als ze haar verplichtingen niet kan nakomen.

Partijen waaraan alleen een financieel risico kleefte vallen hier niet onder. Dat geldt dan voor door de gemeente gesubsidieerde instellingen of instellingen aan wie we geld hebben geleend of voor wie we garant staan.

Welke vorm van samenwerking kiezen we

De vormen waarin de gemeente haar belangen samen met andere partijen kan of wil behartigen kunnen divers zijn. We kennen de gemeente zelf als uitvoerend orgaan. We kennen de gemeente



als subsidiënt voor een groot aantal instellingen die maatschappelijk relevante belangen behartigen. En we kennen allerlei vormen van aan- en uitbestedingen en participaties. Dit laatste krijgt gestalte in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorm. In sommige gevallen zelfs in een combinatie daarvan.

In het beleidskader geven we aan hoe we tot de keuze voor een type van samenwerking komen en hoe we vervolgens de controle op deze samenwerking organiseren.

3. Uitwerking beleidskader

In het voorliggende beleidskader komen de volgende onderdelen aan de orde:

1. Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij ?
2. Aangaan en afstoten van een verbonden partij;
3. Eisen aan de inrichting van publiekrechtelijke samenwerking;
4. Eisen aan de inrichting van privaatrechtelijke samenwerking;
5. Bestuurlijke verhoudingen;
6. Verantwoording en risico's.

3.1 Waarom en wanneer deelnemen in een verbonden partij

Wettelijk verplichte samenwerking

Er kunnen verschillende redenen zijn, dat de gemeente Hengelo zich verbindt aan een verbonden partij. Zo zijn er wettelijke bepalingen die voorschrijven, dat gemeenten op bepaalde gebieden samenwerken en dus samen onderwerpen moeten regelen via een gemeenschappelijke regeling. Dan hebben we dus niets te kiezen en moeten we het gewoon goed te regelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst.

Kiezen voor samenwerking

Indien we wel zelf een afweging kunnen maken, dan kiezen we achtereenvolgens:

1. Gaan we samenwerken?
2. Hoe gaan we samenwerken?
3. In welke vorm kunnen we het beste samenwerken?

Het toetsingskader is gebaseerd op de volgende hoofdvragen:

1. In welke mate is er sprake van een Hengelo 's publiek belang oftewel profiteren onze inwoners van de samenwerking?
2. Is het publiek belang afdoende te borgen door andere maatregelen, dan samenwerken: wet- en regelgeving, subsidie verstrekken, een lening verstrekken of garantstelling?
3. Leent de publieke taak zich voor uitvoering op afstand?
4. Zijn publieke taken te borgen door middel van uitbesteding?
5. Is het publiek belang te borgen via samenwerking, waarbij wij een bestuurlijk en financieel belang in een onafhankelijke rechtspersoon hebben?

Schematisch ziet dit toetsingskader er dan als volgt uit:



1 Gaan we samenwerken?

A
Wat is het doel voor welk probleem wordt er een oplossing gezocht?

Doel:.....

B
Is er sprake van een publiek belang?

Aan de markt overlaten

C
Zijn er mogelijkheden om de taken door anderen te laten uitvoeren?

De gemeente voert alleen/zelf uit

2 Hoe gaan we samenwerken?

A
Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de gemeente?

Instrumenten voor rol op afstand:

- Subsidie met voorwaarden
- Lening of garantstelling
- Opdracht aan derden
- Geven van regels met toezicht
- Mede initiatief tot oprichten privaatrechtelijke organisatie zonder zelf deel te nemen

B
Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Publieke instrumenten: Platform stuurgroep, Adviescommissie, Intentieverklaring, Convenant, Rechtsvorm op basis van Wgr zonder rechtspersoonlijkheid
Private instrumenten: CV, Vof, maatschap, privaatrechtelijk convenant (herenakkoord)

3 In welke vorm gaan we samenwerken?

A
Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

Publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wgr met rechtspersoonlijkheid: Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam

B
Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk om deel te nemen in het risicodragende vermogen van een privaatrechtelijke organisatie.

Deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap (NV, BV, coöperatieve vereniging)

Deelneming in een andere privaatrechtelijke organisatie (stichting, vereniging, CV, ed)

Dit zelfde toetsingskader kan ook gebruikt worden bij de evaluaties van bestaande verbonden partijen. Het doorlopen van dezelfde stappen zou dan aanleiding kunnen zijn om juist een bestaande verbonden partij op te heffen, dan wel om er als gemeente Hengelo uit te stappen.

3.2.1 Aangaan van een verbonden partij

Indien wordt overwogen om een nieuwe verbonden partij aan te gaan dan doorlopen we de volgende drie fases:

Fase 1: de onderzoeksfase

In de onderzoeksfase wordt het toetsingskader doorlopen en wordt vervolgens – bij een positieve intentie – een businesscase opgesteld waarin de financiële en maatschappelijke effecten van de



verbonden partij worden beschreven. Dit is ook de fase waarin het college aan de raad zal vragen om een besluit te nemen over de vervolgstappen.

Fase 2: de uitwerkingsfase

In de uitwerkingsfase, waarin de strategie en de inrichting van de verbonden partij wordt beschreven en uitgewerkt, wordt een voorstel met een wensen- en bedenkingenprocedure aan de raad voorgelegd.

Fase 3: de uitvoeringsfase

Op basis van een positief besluit van de raad wordt in de uitvoeringsfase invulling gegeven aan de feitelijke oprichting van de verbonden partij door middel van statuten, reglementen, profielschetsen voor bestuur en andere toezichthoudende organen.

3.2.2 Afstoten van een verbonden partij

Het afstoten van een verbonden partij betreft niet alleen de feitelijke beëindiging van zo'n partij, maar ook het uit een regeling stappen, terwijl de achterblijvende partijen verder gaan.

Voorbeelden van redenen om een verbonden partij af te stoten zijn:

- De beleidsdoelen zijn gerealiseerd c.q. er is geen publiek belang meer aanwezig om de verbonden partij aan te houden;
- De risico's (zowel financieel als beleidsmatig) staan niet meer in redelijke verhouding tot de bijdrage aan het publieke belang;
- De verbonden partij is niet meer het meest efficiënte/effectieve en minst risicovolle instrument om het beoogde beleidsdoel te realiseren;
- Het publieke belang en het toezicht is op een andere wijze geborgd (bijvoorbeeld door gewijzigde wetgeving).

3.3 Eisen aan de inrichting van publiekrechtelijke samenwerking

Democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen (GR)

Samenwerking tussen de gemeente Hengelo en andere overheidslichamen vindt uitsluitend plaats als dit het geëigende middel is om maatschappelijk rendement voor onze inwoners te realiseren. Samenwerken in een samenwerkingsverband tussen gemeenten betekent logischerwijze, dat er enige afstand ontstaat tussen de uitvoering bij het samenwerkingsverband en de controle op de uitvoering door de gemeenteraad. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen is hiervoor het geschikte kader. Deze wet geeft richting aan de democratische legitimatie van de over te dragen taken en de democratische controle op de uitvoering ervan.. Deze democratische controle is de taak van de gemeenteraad. Bij de wetwijziging, die 1 juli 2022 is ingegaan, zijn extra bepalingen opgenomen om de raden een positie te geven. Bij de samenwerking hoort ook een overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En afspraken over financiële participatie.

Argumenten voor samenwerken in een gemeenschappelijke regeling

Een belangrijk motief voor zo'n samenwerking is het bovengemeentelijke karakter van een beleidsveld. Een ander motief voor samenwerken is schaalvergroting en kennisdeling, waarmee efficiencywinst kan worden gerealiseerd. Een grotere efficiency betekent in basis lagere kosten, waardoor de dienstverlening kan worden verbeterd of een bezuiniging kan worden gerealiseerd of een combinatie van beide. Dit motief komt vooral voor bij typische uitvoeringsorganisaties, waarbij de beleidsontwikkeling bij gemeente blijft.

Overdragen van bevoegdheden aan het samenwerkingsverband

Het deelnemen van de gemeente aan een gemeenschappelijke regeling gaat gepaard met het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan het algemeen bestuur van de GR. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheden vervolgens delegeren aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De voorzitter van de gemeenschappelijke regeling (algemeen bestuur) is ook voorzitter van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en tenminste twee andere leden.

Sturen door zienswijzerecht gemeenteraad m.b.t. de begroting van de GR



In het samenwerkingsverband van Twentse gemeenten is afgesproken, dat de GR uiterlijk op 8 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten. Zo kan de gemeente de voorgenomen beleidsuitvoering - en financiële vertaling ervan in een gemeentelijke bijdrage - meenemen in de eigen begroting voor het volgende jaar. De tijdsafspraken biedt gemeenten de mogelijkheid om voor de zomervakantie met een goed onderbouwd voorstel voor de zienswijze op de voorliggende begroting te komen. En dat geeft de GR de mogelijkheid om bij de aanbieding aan het Algemeen Bestuur voor de vaststelling van de begroting ook een reactie te geven of een aanpassing voor te stellen op basis van de ingediende zienswijzen.

Het algemeen bestuur, waarin de gemeenten vertegenwoordigd zijn, stelt de begroting vervolgens vast na afweging van de ingediende zienswijzen. Het dagelijks bestuur zendt de begroting vóór 15 september aan Gedeputeerde Staten.

Ook de jaarrekening van voorgaand jaar wordt door het algemeen bestuur vastgesteld en moet vóór 15 juli aan Gedeputeerde Staten van de provincie worden gezonden.

Gemeentelijk financieel belang in een gemeenschappelijke regeling

Als een GR financieel in zwaar weer terecht komt kan ze altijd rekenen op de steun van de deelnemende gemeenten. Eventuele begrotingstekorten worden opgelost door middel van bezuiniging op de publieke taak, apparaat- of organisatiekosten of door de bufferfunctie van het eigen vermogen van de gemeenschappelijke regeling. Als de GR zelf onvoldoende mogelijkheden heeft om de financiën op orde te houden kan ze vragen om een verhoging van de bijdragen van de deelnemende gemeenten. Als financiële tekorten het einde van een gemeenschappelijke regeling betekenen moeten de gemeenten elk naar hun aandeel bijdragen in het vermogenstekort. Een GR kan niet failliet gaan. Hier vloeit dan ook het financieel belang van een gemeente bij een gemeenschappelijke regeling uit voort.

Beperkte reserves bij gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling voert de taken voor deelnemers uit. Ze wordt daarvoor gefinancierd door gemeentelijke bijdragen. Gemeenten willen graag zelf beschikking houden over hun reserves. Dit brengt met zich mee, dat het als minder wenselijk wordt gezien dat een GR uitgebreide algemene reserves aanhoudt. Een kleine buffer als algemene reserve voor het opvangen van schommelingen in de kosten en de risico's (eventueel in relatie tot de weerstandratio) is verantwoord. In specifieke gevallen kan het gewenst zijn om voor specifieke doelen met een bepaalde einddatum een bestemmingsreserve aan te houden.

Actuele gemeenschappelijke regelingen waar Hengelo in deelneemt

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. In de huidige situatie zijn dit:

- Samen Twente,
- Recreatieschap Twente,
- Veiligheidsregio Twente,
- SWB Midden Twente,
- Stadsbank Oost Nederland ,
- Regionaal Bedrijventerrein Twente,
- Openbaar Lichaam Crematoria Twente,
- Gemeentelijk belastingkantoor Twente,
- Omgevingsdienst Twente,
- Gemeenschappelijke regeling samenwerking sociale zaken Borne, Haaksbergen en Hengelo
- Gemeenschappelijke regeling samenwerking ICT Hengelo

Nieuwe verbonden partij

Gemeente Hengelo heeft het initiatief genomen om een zonnepark op te richten onder de naam Zonneveld Boeldershoek Hengelo BV.

Doel en publiek belang

De oorsprong van het initiatief ligt in het Klimaatakkoord van Parijs, op basis waarvan Nederland eigen doelen heeft gesteld voor besparing op uitstoot van broeikasgassen. Gemeenten hebben de regierol gekregen in de energietransitie en Hengelo pakt deze op zoals beschreven in "Duurzaam Hengelo 2050". Duurzame opwek van elektriciteit met Zon en Wind is vastgelegd in het "Omgevingsprogramma Nieuwe Energie 2021-2030. Het Zonneveld is het eerste project binnen dit programma. De publieke taak is daarmee evident.



Wijze en vorm van samenwerken

De gemeenteraad heeft de voorkeur uitgesproken om dit zonneveld in eigen beheer te ontwikkelen en exploiteren. Dat besluit is de basis voor een actieve betrokkenheid van de gemeente om het publieke doel te realiseren.

Vervolgens is gekozen voor een BV-vorm. De feitelijke activiteiten zijn commercieel van aard, namelijk opwek en verkoop van duurzame stroom. Een publieke rechtspersoon is niet geschikt om een concurrerende activiteit in de vrije markt uit te voeren. Tevens is voor een BV gekozen om de mogelijkheid te behouden om de activiteiten alsnog aan een derde partij te kunnen overdragen. Deze overwegingen wegen zwaarder dan de afstand van de gemeenteraad tot de verbonden partij. De gemeente heeft 100% van de aandelen in de BV en is daarmee enig aandeelhouder in de BV. De gemeenteraad is volledig meegenomen in alle besluiten rondom het zonneveld en kan door de volledige eigendom voldoende invloed hebben op besluiten in de BV.

Status van de nieuwe partij

Op 16 januari 2024 is de rechtspersoon opgericht. Jan Eshuis, gemeentesecretaris van Hengelo, heeft een volledige volmacht om rechtshandelingen namens de BV ter verrichten. Op dit moment, juni 2024, wordt gewerkt aan de inrichting van de organisatie. Er worden overeenkomsten gesloten met gemeente (anterior overeenkomst met afspraken over kosten van aanleg en exploitatie, planschade, nadeelcompensatie etc.), Vattenfall (met wie de hoofdaansluiting op het net wordt gedeeld) en Energie van Hengelo, die de commerciële activiteiten gaat uitvoeren. Energie van Hengelo is een Coöperatie U.A., die de belangen van Hengeloërs particulariseren, bedrijven, omwonenden) behartigt bij energievoorziening, energietransitie en duurzaamheid. Haar belangen sluiten aan bij die van ons als regisserende gemeente.

De primaire investeringen zijn door de gemeente voorgeschoten. De raad heeft hiervoor een krediet verstrekt. Na volledig functionerend zijn van het zonneveld vindt overdracht plaats aan de BV.

3.4 Eisen aan de inrichting van privaatrechtelijke samenwerking

Privaatrechtelijke samenwerking behoort tot de mogelijkheden. Deze vorm van samenwerking kan grofweg in 3 vormen worden onderscheiden:

1. Deelneming in een NV of BV waarbij een lokaal overstijgend belang wordt gediend;
2. Het onderbrengen van een gemeentelijke taak in een NV of BV, dan wel stichting waarbij de gemeente (mede of volledig) aandeelhouder is;
3. Het samen met andere overheden oprichten of deelnemen in een overheids-NV of-BV

Bewust zijn van strijdige publieke en private belangen

De oprichting van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen vergt enige terughoudendheid. Er is immers sprake van vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen. Publiekrechtelijke belangen zien vooral op transparantie en een duidelijke verantwoording, terwijl privaatrechtelijke belangen juist gericht kunnen zijn op vertrouwelijkheid en geen openbaarheid van cijfers. Daarnaast zijn de mogelijkheden van borging van publieke belangen en democratische controle beperkter dan bij publiekrechtelijke samenwerking.

Voldoende zeggenschap om lokaal belang te kunnen dienen

Een belangrijk uitgangspunt bij een privaatrechtelijke samenwerking is, dat de gemeente via de statuten en/of aandeelhoudersovereenkomsten voldoende zeggenschap heeft om de betrokken publieke en financiële belangen te kunnen behartigen. Bij een minderheidsbelang heeft de gemeente Hengelo geen doorslaggevende zeggenschap en is de mate van invloed afhankelijk van overeenstemming met andere aandeelhouders. Zo hebben wij een zeer gering aandeel en dus belang in de BNG Bank en Enexis, waardoor de invloed van de gemeente uitermate beperkt is.

Informatieplicht van besturen en directies

Naast formele punten van verslaglegging via jaarrekening en begroting verwacht de gemeente van het bestuur (en directies) en de Raad van Commissarissen een actief beheer en actieve signalering. Dit geldt vooral bij een teruglopende financiële gezondheid, strategische koers of wijzigingen in het risicoprofiel van de onderneming.

Betrokkenheid bij benoeming van bestuurders en commissarissen

Goede bestuurders en commissarissen in een evenwichtige Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) zijn cruciaal voor het functioneren van de verbonden partij. De verbonden partijen zijn bovendien actief in een maatschappelijke complexe omgeving waarbij extra eisen aan



de competenties van de bestuurders en commissarissen worden gesteld. De gemeente vindt het om die reden belangrijk om vroegtijdig betrokken te worden bij de benoeming van de RvB en RvC en hierin een actieve rol te spelen, maar de primaire verantwoordelijkheid voor het benoemingsproces bij het bevoegd orgaan van de verbonden partij te laten.

Geen (overbodig) overheidsgeld naar dure topfunctionarissen

De gemeente Hengelo hanteert de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) waar deze van toepassing is, of indien deze niet formeel van toepassing is streeft de gemeente er naar dat de WNT door de betrokken verbonden partij wordt gehanteerd. Het is mogelijk dat een verbonden partij om passende redenen afwijkt van de WNT; bijvoorbeeld vanwege de eigenschappen van de onderneming die voornamelijk private activiteiten ontplooit in een concurrerende omgeving. Dit vergt ander type bestuurders die over de competenties beschikken om in een private markt te opereren, waarbij het kan zijn dat de WNT niet passend is. In dat geval kan er van de WNT worden afgeweken en maatwerk worden toegepast.

Invloed op de strategie

De strategie is de weergave van de lange termijn koers. Het is van belang dat de strategie van de deelneming in lijn is met het publieke belang dat de gemeente Hengelo nastreeft. De verbonden partijen dienen in principe te beschikken over een heldere strategie, die is vastgelegd in een meerjarig strategisch- of bedrijfsplan. De strategie wordt geconcretiseerd naar een begroting en/of jaarplan met daarin de doelen en begroting met investerings- en financieringsstaat. Bij de totstandkoming of wijziging van de strategie ziet de gemeente in elk geval toe op:

- Het publieke belang
- De doelstellingen die bereikt willen worden
- Het investerings- en financieringsbeleid
- De financiële verwachtingen
- De mate van risicobeheersing
- De duurzaamheidsdoelstellingen

Meedelen in de winst

De jaarlijkse winst kan als dividend worden uitgekeerd. Het dividendbeleid wordt periodiek herijkt. Dit gebeurt aan de hand van de ontwikkeling van resultaten van het bedrijf en branchegegevens op basis waarvan kan worden vastgesteld of het dividendbeleid nog in de pas loopt met wat gebruikelijk is bij vergelijkbare bedrijven. Per samenwerkingspartner kunnen andere dividendafspraken gemaakt worden. Zo kiezen we bij overgedragen gemeentelijke taken liever voor een vertaling van winst in een lage kostprijs voor de inwoner (b.v. Twente Milieu) en bij de bovenlokale partners voor optimaal dividend (BNG Bank, Enexis).

Actuele private organisaties waar Hengelo in deelneemt

- Twente Milieu N.V.
- Twence Holding B.V.
- Enexis Holding N.V.
- BNG Bank N.V.
- Warmtebedrijf Hengelo B.V.
- Warmtenetwerk Hengelo B.V.

Overige samenwerkingsverbanden

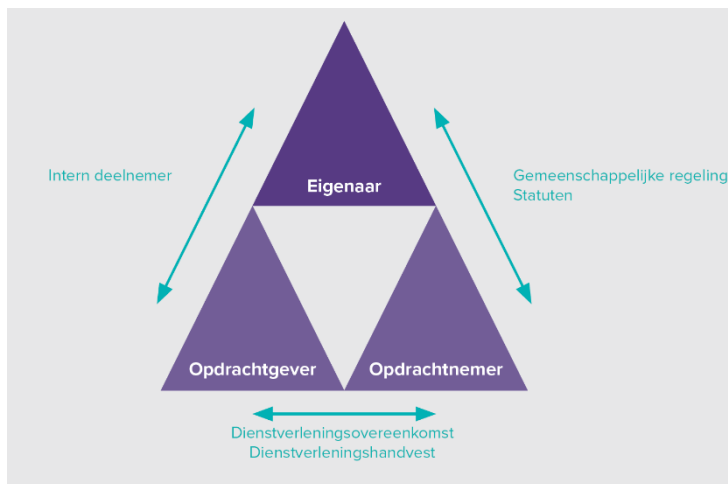
- Euregio
- Twente Board (Development)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten

3.5 Bestuurlijke verhoudingen

Onderscheid opdrachtgeversrol en eigenaar bij de gemeente

De verschillende rollen die collegeleden kunnen aannemen bij samenwerking in een gemeenschappelijke regeling zijn in volgende afbeelding verduidelijkt en daarna toegelicht.





De linker pijl in de afbeelding gaat over de interactie binnen de gemeente. De opdrachtgevende wethouder communiceert met de wethouder met de aandeelhoudersrol/eigenaarsrol over voorwaarden binnen de GR die de uitvoering van beleid beïnvloeden.

Elk collegelid heeft op basis van de verantwoordelijkheidsverdeling de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. Deze beleidsverantwoordelijkheid bepaalt ook de verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering bij verbonden partijen.

De beleidsinhoudelijk wethouder is primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke en beleidsbepalende kant van de verbonden partij aan wie opdracht is gegeven het beleid uit te voeren. Deze bestuurder bewaakt de borging van het publiek belang en de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen die horen bij de verbonden partij. We noemen dit de **opdrachtgeversrol**. Logischerwijze neemt deze wethouder deel aan de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GR. Dit is immers het controlerende orgaan van de GR, waarin de belangen van de verschillende gemeenten bij elkaar komen.

Bij de portefeuillevverdeling na de verkiezingen en de installatie van wethouders wordt aan één wethouder de portefeuille "Verbonden partijen" toebedeeld. Deze wethouder vervult de toezichthoudende "aandeelhouders" rol bij alle verbonden partijen. We geven deze rol de titel **eigenaar**. Als een collegelid eigenaar is zou deze ook deel kunnen nemen aan het Dagelijks Bestuur van de GR.

Een voorbeeld ter illustratie van bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling

Bij SWB Midden Twente ligt de opdrachtgeversrol bij wethouder Freriksen. Zij heeft arbeidsparticipatie en sociale werkvoorziening in haar portefeuille en neemt daarom plaats in het Algemeen Bestuur met een opdracht gevende en controlerende rol. Wethouder Gerrits is onze wethouder verbonden partijen en vervult intern de rol van "eigenaar". Hij maakt deel uit van het dagelijks bestuur. Intern is zijn belang de gezondheid en risico's van SWB. Immers, een waardevolle samenwerking moeten we in stand kunnen houden. Extern, in het DB, is zijn rol niet wezenlijk anders. Hij komt op voor de belangen van SWB. In die rol is wethouder Gerrits ook opdrachtnemer namens dienstverlener SWB. In het voorbeeld is vanwege van de duidelijkheid afgezien van het onderhoud van de openbare ruimte, dat ook door SWB wordt uitgevoerd.

In het geval dat de eigenaar ook beleidsverantwoordelijk is voor de beleidsinhoudelijke kant van het beleidsterrein van de betreffende verbonden partij zou de aandeelhoudersrol idealiter door een andere wethouder moeten worden ingevuld om 'dubbele petten met tegenstrijdige belangen' te voorkomen. Uit pragmatische overwegingen gebeurt dit nu nog niet altijd. Deze keuze wordt vaak ook niet gemaakt omdat de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen nog bepaalt, dat de voorzitter van het Algemeen Bestuur en die van het Dagelijks bestuur dezelfde persoon is (Art. 12, lid 3). Dat zou betekenen dat het gewetensconflict alleen bestaat als de eigenaar voorzitter van het Dagelijks Bestuur is. In andere gevallen kan de wethouder in het AB een andere zijn dan de wethouder in het DB. In de praktijk wordt het als inefficiënt gezien om wethouder A in het DB en wethouder B in het AB te benoemen, omdat dan twee wethouders dan één GR volledig moeten volgen. Daarom stellen we niet voor om deze rolverdeling af te dwingen.

Naast de bestuurlijke rolverdeling bij specifieke verbonden partijen, is de wethouder "Verbonden partijen" ook belast met de coördinatie van de verbonden partijen binnen de gemeente.

De rol van opdrachtnemer

De rechter pijl in de afbeelding verbeeldt de communicatie binnen de GR. De directeur van de GR vervult de **opdrachtnemersrol** en geeft uitvoering aan de afspraken tussen gemeente en GR. Deze afspraken worden vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), de onderste pijl in



de afbeelding. De directeur legt verantwoording af aan zijn/haar dagelijks bestuur(der). De dagelijks bestuurder (voorzitter of lid) is de belichaming van de bestuurlijke opdrachtnemersrol. De wijze waarop de GR om moet gaan met mogelijk verschillende belangen van haar deelnemers moet ook worden vastgelegd. Hiervoor worden statuten en/of een deelnemersovereenkomst vastgesteld.

Relatie gemeenteraad-gemeentebestuur

In het licht van het dualisme is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het stellen van kaders op hoofdlijnen en het controleren van het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid.

Voor de gemeenteraad is altijd de wethouder die de opdrachtgeversrol vervult het aanspreekpunt voor de realisatie van gemeentebestuur. Ook als dit beleid in een samenwerkingsverband wordt uitgevoerd.

De eigenaar is het aanspreekpunt als het gaat om de continuïteit en efficiency van de GR.

College betreft de raad bij het afstoten van een verbonden partij als het een besluit met ingrijpende gevolgen is.

Een doorvertaling van dit uitgangspunt leidt ertoe dat het college bevoegd is tot het aangaan en afstoten van privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij het aangaan van een verbonden partij wordt op basis van artikel 160 lid 2 Gemeentewet de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld tot het uiten van wensen en bedenkingen. Bij het afstoten van een verbonden partij wordt de raad hiertoe in de gelegenheid gesteld als dit een ingrijpend besluit betreft, zoals bedoeld in artikel 169 Gemeentewet. Afhankelijk van de omvang van het afstotingstraject, de randvoorwaarden en de (ingrijpende) gevolgen voor de gemeente wordt de gemeenteraad vooraf geïnformeerd en de mogelijkheid geboden om hun wensen en bedenkingen uit te spreken.

3.6 Verantwoording en risico's

De gemeente heeft een relatie met een veelheid aan verbonden partijen, die allen op een bepaalde manier uitvoering geven aan het beleid van de gemeente.

Beleidsverantwoording in de programmabegroting

In de verschillende programma's in de programmabegroting gaan we in op de bijdrage van onze samenwerkingspartners aan maatschappelijk gewenste effecten en programmadoelstellingen.

Paragraaf verbonden partijen

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in de begroting en de jaarrekening de paragraaf Verbonden Partijen opgesteld. In deze paragraaf kijken we naar de kracht en zwakke punten van de organisaties zelf en de risico's die de samenwerking voor de gemeente oplevert. Tevens wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen van de gemeente. Het BBV stelt dat de paragraaf verbonden partijen aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Bijvoorbeeld dat de paragraaf in ieder geval het financieel belang, eigen- en vreemd vermogen en het resultaat van het begrotingsjaar bevat.

We hebben het proces van de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen zo ingericht dat gemeenten de nieuwe begrotingen van de samenwerkingspartners mee kunnen nemen in de eigen begroting. Dit betekent wel dat onze partners de data voor de begroting al veel eerder verzamelen dan wij als gemeente. Daarmee is een begroting bij aanvang van het begrotingsjaar per definitie minder actueel dan wanneer deze later zou mogen worden opgeleverd. Tevens is het mogelijk dat een verbonden partij in een private markt opereert en om commercieel vertrouwelijke redenen alleen wettelijk verplichte informatie publiceert (zoals de jaarrekening). Via de begroting en de jaarrekening van de gemeente wordt de raad over alle verbonden partijen geïnformeerd.

Instrumenten voor risicobeheersing

Qua beheersing van de risico's bij verbonden partijen hebben wij een drietal instrumenten om dat inzichtelijk te krijgen en dus om te beheersen:

1. Risicoanalyse door de verbonden partij zelf

Wij hebben afgesproken, dat verbonden partijen in de jaarstukken rapporteren over de eigen analyse van hun risico's. De gemeenschappelijke regelingen volgen hierin de werkwijze van gemeenten. De private verbonden partijen doen dat op een wijze die past bij hun bedrijfsvoering.



Het totaal van risico's wordt afgezet tegen het vrij beschikbare vermogen, dat als buffer kan dienen om risico's op te vangen. De daaruit volgende ratio noemen we de weerstandsratio. Vanuit de gedachte, dat het weerstandsvermogen groter moet zijn dan het totaal van de risico's verwachten we een ratio van minimaal 1. Omdat gemeenten in het algemeen zo weinig mogelijk vermogen parkeren bij hun verbonden partijen – omdat dit vermogen dan niet voor eigen beleid inzetbaar is – zijn er vaak afspraken voor lagere ratio's vastgesteld. In dat geval gelden deze lagere ratio's.

2. Beoordeling van jaarstukken en begrotingen

Van alle verbonden partijen worden jaarstukken ontvangen. Van de gemeenschappelijke regelingen worden tevens een begroting met meerjarenperspectief ontvangen. Al deze documenten worden geanalyseerd en beoordeeld op:

- a. Rapportage over gerealiseerd beleid met kengetallen, die dit ondersteunen
- b. Voldoet de realisatie aan de gemaakte afspraken
- c. Voldoet begroting of jaarrekening aan de wettelijke eisen
- d. Is de risicoanalyse volledig
- e. Worden afwijkingen op resultaten goed en afdoende toegelicht
- f. Hoe ontwikkelt zich het eigen vermogen

Op basis van deze analyse wordt het college en de raad voorgesteld om een eventuele zienswijze of reactie in te dienen.

3. Uitvraag risicoanalyse door gemeente bij verbonden partijen

Jaarlijks krijgen de verbonden partijen het verzoek om deel te nemen aan een risico-inventarisatie ten behoeve van aandeelhoudende gemeenten. Op basis hiervan zijn we in staat om te monitoren in welke mate risico's bij verbonden partijen zich ontwikkelen. De resultaten hiervan worden meegenomen in de paragraaf verbonden partijen.

4. Balans tussen willen en kunnen beïnvloeden

De aangepaste Wet op de gemeenschappelijke regelingen geeft mogelijkheden voor raadsleden om beleid en uitvoering van taken en de wijze waarop de GR wordt bestuurd te beïnvloeden. Op welke wijze van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt is afhankelijk van de initiatieven, die raadsleden ontplooiën om daadwerkelijk invloed te hebben.

Nieuwe instrumenten, zoals het vormen van een adviescommissie bij een GR uit raadsleden van de aangesloten gemeenten, worden pas effectief als hier initiatief voor wordt genomen en inzet op wordt gepleegd.

Gemeenteraden kunnen zelf bepalen welke positie ze innemen op de lijn van enerzijds "loslaten en afstand houden" en anderzijds "maximale grip" houden. Daarbij moet goed beseft worden, dat een keuze voor grip houden inzet van de raadsleden vergt. Inzet die al in hoge mate gevraagd wordt voor alle processen en voorstellen in de gemeente zelf.

In dit kader geldt hier vooral het theoretische principe van invloed, **de 4 i's**:





binnen handbereik.

- Het beschikken over voldoende informatie is een taak voor de ambtelijke ondersteuning en het gemeentebestuur. In Hengelo informeren we in de P&C-cyclus via de Paragraaf verbonden partijen (begroting en jaarrekening) en het jaarlijkse advies aan de raad over de jaarstukken en begrotingen van de GR'en. Ook zullen strategienota's aan de gemeenteraad voorgelegd worden. De wetswijziging voegt hieraan toe, dat het DB van de GR pro-actief raden informeert over relevante zaken. Wij achten de informatie van voldoende niveau. Als de gemeenteraad hier andere wensen heeft horen we dat en proberen we daaraan tegemoet te komen.
- Vervolgens is het aan de raadsleden om deze informatie te lezen en hier een oordeel over te vormen. Dit is tijdsintensief. Zonder voldoende investering van tijd leidt informatie niet tot invloed.
- Eén gemeenteraad kan niets als raden van andere deelnemers van een Gr hier niet aan meewerken. Initiatieven om te beïnvloeden moeten daarom gecommuniceerd worden in de regio om zo samen standpunten neer te leggen bij het DB van de GR. Ook hier gaat inzet voor de bate (invloed hebben) uit.
- Als deze inzet geleverd kan worden is grip op beleid en uitvoering

