

**Onderzoek van de rekenkamercommissie Losser naar verbonden partijen**

December 2009

Rekenkamercommissie gemeente Losser

Onderzoek van de rekenkamercommissie Losser naar verbonden partijen

December 2009

## INHOUD

VOORWOORD	1
1. INLEIDING	3
1.1 De aanleiding en de achtergrond van het onderzoek	3
1.2 De probleemstelling	4
1.3 De doelstelling	4
1.4 De vraagstelling	5
1.5 De toetsaspecten en het normenkader	5
1.6 Aanpak	9
1.7 Afbakening van het onderzoek	9
1.8 Leeswijzer	9
2. ALGEMEEN BELEID EN THEORETISCH KADER	10
2.1 Landelijke wetgeving	10
2.2 Gemeentelijke Verordening	11
2.3 Regelgeving over verschillende vormen van verbonden partijen	11
2.4 Theoretisch kader	12
2.4.1 <i>De keuze voor een verbonden partij</i>	12
2.4.2 <i>Uitgangspunten van goed bestuur</i>	14
2.4.3 <i>De vier aspecten van goed bestuur</i>	15
2.4.4 <i>De deelvragen naar de vier aspecten van goed bestuur</i>	17
3. BEVINDINGEN OVER VERBONDEN PARTIJEN IN LOSSER	19
3.1 Sturen	19
3.1.1 <i>Op welke wijze geeft de gemeente Losser sturing aan de verbonden partij?</i>	19
3.1.2 <i>Staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?</i>	20
3.1.3 <i>Voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente Losser?</i>	20
3.2 Beheersen	22
3.2.1 <i>Welke financiële risico's loopt de gemeente Losser?</i>	22
3.2.2 <i>Welke juridische risico's loopt de gemeente Losser?</i>	24

3.3	Verantwoorden	25
3.3.1	<i>Hoe heeft de gemeente Losser de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?</i>	25
3.3.2	<i>Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Losser op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen en is deze informatie voldoende voor het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad van Losser?</i>	25
3.4	Toezicht Houden	27
3.4.1	<i>Op welke wijze beheert de gemeente Losser de relatie met de verbonden partij?</i>	27
3.4.2	<i>Hoe geeft de gemeente Losser invulling aan het toezicht op de verbonden partij?</i>	28
4.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Conclusies	30
4.3	Aanbevelingen	31
5.	BESTUURLIJKE REACTIE	33
6.	NAWOORD	36
	BIJLAGEN	

## VOORWOORD

Het kiezen van een onderwerp voor een rekenkamercommissie onderzoek is altijd een weloverwogen activiteit. De rekenkamercommissie wil zaken onderzoeken waar lering uit te trekken valt en die van maatschappelijk belang zijn. De keuze voor een onderwerp wordt bepaald door een reeks van criteria en voor het onderzoek 2009 kwam hier, ter afsluiting van de eerste zittingstermijn in 2009, nog een dimensie bij. De vier rekenkamercommissies van Noord Oost Twente hebben gezocht naar een gemeenschappelijk onderwerp. Wat is er gemeenschappelijker dan het onderwerp Verbonden Partijen? Een veelvoorkomende vorm van gezamenlijke aanpak, waarbij veel vragen worden opgeroepen rond het democratisch gehalte, de controleerbaarheid, de sturing en de effectiviteit.

Een gemeente kent talrijke opdrachten en dient hier adequaat uitvoering aan te geven. De werkzaamheden hoeven niet altijd door de eigen ambtelijke organisatie gedaan te worden. Taken kunnen worden uitbesteed en in opdracht van de gemeente door derden worden uitgevoerd. Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten of private partijen vervullen hierin een rol, al dan niet op kleine of grote afstand van het bestuursorgaan. Dit zijn verbonden partijen, een instelling of regeling, waarbij een gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.

De rekenkamercommissie wilde nu weten welke bestuurlijke en financiële belangen de gemeente heeft en hoe het beleid over verbonden partijen is geformuleerd. Meer in het bijzonder was de rekenkamercommissie nieuwsgierig naar de risico's die de gemeente loopt en de mate waarin de gemeenteraad hierover geïnformeerd wordt.

Redenen om delen van de uitvoering van beleid bij een verbonden partij onder te brengen kunnen bijvoorbeeld zijn: efficiëntie, een mogelijke kwaliteitsverbetering, maar ook het afdekken van bepaalde risico's. Of deelname aan een verbonden partij deze verwachtingen ook waarmaakt, is voor veel gemeenteraden een vraag.

De kern van de werkzaamheden van een rekenkamercommissie is op basis van onderzoek het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Het voorliggende rapport geeft u inzicht in onze onderzoeksactiviteiten en onze bevindingen. Daarnaast hebben wij de wettelijke kaders van de verbonden partijen beschreven, een toegevoegde waarde voor de betrokkenen die dit als 'naslagwerk' kunnen gebruiken.

Alhoewel hetzelfde onderzoek in de vier gemeenten van Noord Oost Twente is uitgevoerd en wij hiervoor dezelfde methodiek en informatiebronnen gebruikt hebben, is er veel aandacht besteedt aan de lokale situatie.

In een apart hoofdstuk staan onze bevindingen beschreven van de betreffende gemeente. De conclusies en aanbevelingen zijn vaak, zoals verwacht, overlappend, maar eveneens toegespitst op de eigen gemeente.

Het rapport geeft een helder inzicht in de wijze waarop het beleid verbonden partijen in de gemeente is vormgegeven. Wij hopen dat ons rapport bijdraagt aan een goede besluitvorming over de wijze waarop de gemeente de sturing van en het toezicht op verbonden partijen vormgeeft. Met het aanbieden van dit rapport zijn de werkzaamheden van de rekenkamercommissie afgerond. Dit geldt niet voor het college, de raad en de ambtelijke organisatie. Immers er zijn aanbevelingen die de organisatie verbeteren en/of behoeden voor verrassingen.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen voor hun inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek, de bezorging van gevraagde informatie en de aandacht en tijd die een dergelijk onderzoek met zich mee brengt.

December 2009.

R. R. Malag  
Voorzitter rekenkamercommissie

## 1. INLEIDING

### 1.1 De aanleiding en de achtergrond van het onderzoek

De vier gemeenteraden van de gemeenten in Noord Oost Twente hebben in 2006 besloten voor elke respectievelijke rekenkamercommissie dezelfde externe leden aan te stellen, te weten een voorzitter en een onderzoeksdeskundige. Daarmee gaven ze onder meer uitdrukking aan een streven naar gemeenschappelijkheid in hun rekenkameronderzoeken. In het licht hiervan hebben de vier rekenkamercommissies afgesproken om ter afsluiting van de eerste zittingstermijn in 2009 een gemeenschappelijk onderwerp voor nader rekenkameronderzoek te selecteren. Uit de groslijst van aangedragen onderzoeksonderwerpen is vervolgens 'verbonden partijen' als een relevant en actueel thema te voorschijn gekomen.

*Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft (BBV art.1). Een financieel belang is aanwezig als de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden bij het niet nakomen van verplichtingen door de verbonden partij of als de gemeente financiële bijdragen beschikbaar heeft gesteld die niet kunnen worden verhaald bij het faillissement van de verbonden partij. Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente zeggenschap heeft, hetzij op grond van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij op grond van stemrecht.*

Bron: het BBV artikel 1 en Handboek Verbonden Partijen, Deloitte, 2006

Met financieel belang wordt in bovenstaande definitie bedoeld dat er sprake is van een 'verbonden partij' als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij leningen en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij: de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij: het gaat om overdrachten (subsidiën). Met bestuurlijk belang wordt bedoeld dat er sprake is van een 'verbonden partij' als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht - de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen - is er strikt genomen géén sprake van een verbonden partij. Gemeenten maken vaak van zo'n recht gebruik om ervoor te zorgen dat er kwalitatief goede bestuurders in het bestuur van de partij terechtkomen. Ook de stichting waarin de wethouder cultuur op persoonlijke titel als bestuurder plaatsneemt - en dus niet de gemeente vertegenwoordigt - is geen verbonden partij.

Elke gemeente heeft in haar dagelijkse praktijk voor de uitvoering van een deel van haar beleid te maken met verbonden partijen. Deze zijn te herkennen in de vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en publiek-private samenwerkingsconstructies. De gemeenten hebben uiteenlopende redenen om delen van de uitvoering van beleid bij een

verbonden partij onder te brengen. Besturen kiezen bijvoorbeeld voor schaalvergroting om door het delen van de verantwoordelijkheid met andere gemeenten de opgelegde taken en werkzaamheden effectiever en efficiënter tot stand te laten komen. Andere redenen zijn de veronderstelling van een kwaliteitsverbetering of van het afdekken van bepaalde risico's. Bij een wettelijke verplichting tot slot, heeft de gemeente geen andere keuze.

De rekenkamercommissies van Noord Oost Twente hebben zich de vraag gesteld hoe de respectievelijke gemeenten hun relatie met al deze verschillende organisaties hebben vormgegeven en of deze relatie voldoet aan de verwachtingen van doelmatigheid en doeltreffendheid. De rekenkamercommissies richten het onderzoek op de meest recente rapportages van de respectievelijke gemeenten over verbonden partijen. Daarnaast zijn de rekenkamercommissies uitgegaan van de lijst van verbonden partijen uit de programmabegrotingen van 2007, 2008 en 2009 (zie bijlage 1).

## 1.2 **De probleemstelling**

De gemeenten in Noord Oost Twente hebben bepaalde verwachtingen van deelname aan een verbonden partij. In principe willen de gemeenten door samenwerken (of door te privatiseren) iets bereiken dat zelfstandig niet lukt of niet te realiseren is tegen aanvaardbare kosten. Naast samenwerking vanuit een economisch perspectief kan samenwerking ook gezocht worden op sociale of historische gronden. Het is voor elke gemeente dan van belang om haar regierol te bewaken met het oog op de noodzakelijke invloed op de uitvoering en kostenbeheersing van de gezamenlijke taken. De invulling van die regierol is weer afhankelijk van het type belang en het financieel risico dat de gemeente loopt. De gemeente moet kunnen bijsturen, risico's afdekken en kansen benutten. Elke gemeente moet kunnen beschikken over een instrumentarium, waarmee de regierol effectief en efficiënt wordt ingevuld.

Het is de taak van de gemeenteraad om kaders te stellen voor deelname aan verbonden partijen. De dagelijkse aansturing van een verbonden partij wordt sinds de dualisering in veel - overigens niet deze - gemeenten als een aangelegenheid van het college gezien. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad op de hoogte is of de verwachtingen waar worden gemaakt binnen de door hem gestelde kaders. Omdat de uitvoering van gemeentelijke taken min of meer bij de verbonden partijen komt te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekert van een goede sturing- en verantwoordingsrelatie met de betreffende verbonden partij. Met andere woorden, de rolverdeling en de regievoering tussen gemeenteraad en college bij een verbonden partij noodzaken een adequate invulling in het kader van het duale stelsel. Een goed algemeen beleidskader kan hiertoe bijdragen.

## 1.3 **De doelstelling**

Met dit gemeenschappelijk onderzoek beogen de rekenkamercommissies van Noord Oost Twente de respectievelijke gemeenteraden inzicht te verschaffen in de organisationele en bestuurlijke aspecten, zoals sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht houden en de onder-



linge samenhang daarvan. Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop elke gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een verbonden partij worden gerealiseerd. Meer specifiek gaat de aandacht uit naar de risico's die de respectievelijke gemeenten lopen in bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële zin.

#### 1.4 **De vraagstelling**

In het licht van deze doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:  
*is de huidige werkwijze waarop elke gemeente in Noord Oost Twente haar verbonden partijen heeft georganiseerd doelmatig en doeltreffend en op welke wijze vindt het informeren van en de besluitvorming door de raad hierover plaats?*

Deze centrale vraagstelling wordt ondersteund door de volgende deelvragen:

1. op welke wijze geeft elke gemeente sturing aan de verbonden partij?;
2. staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?;
3. voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente?;
4. op welke wijze beheert elke gemeente de relatie met de verbonden partij?;
5. hoe heeft elke gemeente de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?;
6. hoe geeft elke gemeente invulling aan het toezicht op de verbonden partij?;
7. welke financiële risico's lopen de gemeenten?;
8. welke juridische risico's lopen de gemeenten?;
9. welke informatie is nodig voor de respectievelijke gemeenteraden voor hun kaderstellende en controlerende taak?;
10. op welke wijze worden de gemeenteraden op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen?

De deelvragen 9 en 10 uit de onderzoeksopzet zijn bij de uitvoering van het onderzoek geclusterd tot een enkele vraag 9/10. Bij de formulering van de normen zijn enkele kleine tekstuele verbeteringen aangebracht ten opzichte van de onderzoeksopzet, zonder dat deze een inhoudelijke betekenis hebben. Het gaat om de norm 'Ja' bij deelvraag 5, dat wordt: 'Afspraken zijn vastgelegd' en de norm bij deelvraag 9/10 'Ja' wordt: 'De gemeenteraden worden voldoende geïnformeerd'.

#### 1.5 **De toetsaspecten en het normenkader**

Hoofdvragen:

- is de organisatie van de verbonden partijen doelmatig en doeltreffend?;
- op welke wijze vindt het informeren van en de besluitvorming door de raad plaats?

Beantwoording door:

- een algemene beschrijving van de opzet van het beleid;
- een beschrijving van de werking van het beleid in de praktijk, met gebruikmaking van enige casuïstiek als illustratiemateriaal.

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm
1	Op welke wijze geeft elke gemeente sturing aan de verbonden partij?*	Welke invulling aan de sturingsrelatie geeft de gemeente?	Sturing, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd
		Wat is de aard van de verbinding (rechtsvorm en rolverdeling)?	De aard van de verbinding ondersteunt de sturingsrelatie
2	Staat het beleid ten aanzien van de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?	Ten aanzien van organisatie van de verbonden partijen: is er een beleidsnota en is deze behandeld in de raad?	De beleidsnota is behandeld in de raad
		Ten aanzien van individuele verbonden partijen: zijn de afspraken met en taken van een verbonden partij vastgelegd in een contract?	Er is een contract met heldere doelstellingen en verantwoordelijkheden per verbonden partij
3	Voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente?	Zijn de statuten en contracten met de verbonden partijen in overeenstemming met het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen?	De gemeente heeft instrumenten benoemd om doorzettingsmacht in de verbonden partij te hebben
		Zijn er concrete afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?	Afspraken zijn vastgelegd
4	Op welke wijze beheert elke gemeente de relatie met de verbonden partij?	Is de verantwoordelijkheid van het beheer van de relatie officieel belegd bij een of meerdere ambtenaren?	Duidelijke belegging van verantwoordelijkheid voor beheer van relatie met verbonden partij
		Is het beheer van de relatie met de verbonden partij geborgd in een transparante procedure en zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de frequentie en aard van de overlegstructuur?	Minimaal eens per jaar een functioneringsgesprek over het exploitatieresultaat en de gerealiseerde prestaties, vastgelegd in een dossier

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm
5	Hoe heeft elke gemeente de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief (detaillering) en frequentie?	Afspraken zijn vastgelegd
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de inhoud van de rapportages?	Afspraken zijn vastgelegd
6	Hoe geeft elke gemeente invulling aan het toezicht op de verbonden partij?	Zijn de jaarrekening, het jaarverslag, de begroting en opvallende mutaties beoordeeld door de gemeente?	Informatie is beoordeeld
		Zijn er vooraf afspraken gemaakt en vastgelegd over mogelijkheden om het toezicht op te schalen indien daar reden toe is? In welke gevallen?	Mogelijkheden zijn bepaald (bijvoorbeeld corrigerende maatregelen, sancties, ontslag bestuurders)
		Is een onafhankelijke toezichthouder aanwezig?	Er is een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, een Algemeen Bestuur of een Raad van Toezicht of een andere vorm waar een vertegenwoordiger namens de gemeente in zit
7	Welke financiële risico's lopen de gemeenten?*	Zijn de financiële risico's duidelijk in kaart gebracht met een risicoanalyse?	Een risicoanalyse met betrekking tot financiële risico's is aanwezig
		Is het helder wie er financieel verantwoordelijk is/zijn als de verbonden partij geliquideerd wordt?	De financiële verantwoordelijkheid is vastgelegd
		Zijn er beheersmaatregelen gemaakt en vastgelegd over de wijze waarop met deze risico's wordt omgegaan?	Beheersmaatregelen richten zich op de geïdentificeerde risico's en zijn vastgelegd

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm
8	Welke juridische risico's lopen de gemeenten?***	Zijn de juridische risico's duidelijk in kaart gebracht met een risicoanalyse?	Een risicoanalyse met betrekking tot juridische risico's is aanwezig
Is het helder wie er juridisch verantwoordelijk is/zijn als de verbonden partij geliquideerd wordt?		De juridische verantwoordelijkheid is vastgelegd	
Zijn er beheersmaatregelen gemaakt en vastgelegd over de wijze waarop met deze risico's wordt omgegaan?		Beheersmaatregelen richten zich op de geïdentificeerde risico's en zijn vastgelegd	
9/10	Op welke wijze worden de gemeenteraden op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen en is deze informatie voldoende voor het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de respectievelijke gemeenteraden?	Worden de gemeenteraden geïnformeerd over verbonden partijen?	De gemeenteraden worden voldoende geïnformeerd
Is deze informatie conform de beleidsnota?		De informatievoorziening is conform de huidige beleidsnota	
Wordt de raadsleden deze informatie aangeleverd op een wijze die hen in staat stelt hun kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?		De informatievoorziening bestaat in ieder geval uit een voor de raadsleden inzichtelijke beoordeling door de verantwoordelijk ambtenaar van het functioneren van de verbonden partij	

\* Wij onderscheiden twee niveaus van beleid:

1. gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen in zijn algemeenheid, op overkoepelend niveau;
2. gemeentelijk beleid ten aanzien van specifieke verbonden partijen.

\*\*\* Het Rekenkameronderzoek spreekt geen oordeel uit over de wenselijkheid van acceptatie van specifieke financiële en juridische risico's door de gemeenten en oordeelt niet inhoudelijk over de kwaliteit van risicobeheersing. Rekenkamercommissies hebben niet automatisch de bevoegdheid om verbonden partijen intern te onderzoeken. Hiervoor is het nodig dat de gemeenteraad expliciet de bevoegdheid van de rekenkamercommissie als zodanig definieert (bron: Handreiking de lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2002).

## 1.6 **Aanpak**

Het algemene kader van wet- en regelgeving wordt vooral landelijk bepaald door het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Daarnaast zijn er per gemeente eigen verordeningen mogelijk. Daarom is gekozen om per gemeente een aparte rapportage te maken. Deze rapportages verschillen voor wat betreft de lokale praktijk. Op het vlak van landelijke en algemene beleidskaders verschillen de rapporten niet. De vier aparte rapporten krijgen dus een gelijke inleiding en theoretisch kader.

In het onderzoek zijn twee casussen als illustratie gekozen: de Regio Twente en Crematoria Twente/Oost Nederland. De keuze voor deze twee casussen had een aantal redenen. Ten eerste zijn beide organisaties verbonden met alle vier deelnemende gemeenten. Dit maakt het mogelijk en interessant de resultaten per gemeente te vergelijken. Ten tweede wilden we een grote en veelvormige verbonden partij enerzijds en een kleine en relatief eenvoudige verbonden partij anderzijds belichten. Dit om de volle breedte van het spectrum aan verbonden partijen te belichten en ook de aandacht te vestigen op de minder bekende, maar veelvoorkomende kleine verbonden partijen.

Als peiljaar voor de gemeentelijke stukken hebben wij 2007 aangehouden. De jaarstukken van 2008 waren bij aanvang van dit onderzoek nog niet door de raad geaccordeerd en beschikbaar. Wel zijn ook zoveel mogelijk beschikbare stukken uit andere jaren meegenomen om na te gaan of de stukken uit 2007 op enigerlei wijze een dusdanige uitzondering vormden dat ze niet representatief waren voor de gang van zaken bij een betrokken gemeente. Dit is niet geconstateerd.

## 1.7 **Afbakening van het onderzoek**

Er is geen onderzoek binnen verbonden partijen zelf uitgevoerd. *Rekenkamercommissies hebben niet automatisch de bevoegdheid om verbonden partijen intern te onderzoeken. Hiervoor is het nodig dat de gemeenteraad expliciet de bevoegdheid van de rekenkamercommissie als zodanig definieert* (bron: Handreiking de lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2002). Deze rapportage spreekt geen inhoudelijk oordeel uit over de realisatie van de beleidsdoelen van een gemeente. Ook wordt geen inhoudelijk oordeel gegeven over de wenselijkheid van de acceptatie van risico's door een gemeente.

## 1.8 **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk is het wettelijk kader van verbonden partijen beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktijk van verbonden partijen in de gemeente Lossler, waarna in hoofdstuk 4 de daaruitvolgende conclusies en aanbevelingen volgen. Ten slotte is in hoofdstuk 5 de bestuurlijke reactie en het nawoord opgenomen.

## 2. ALGEMEEN BELEID EN THEORETISCH KADER

### 2.1 Landelijke wetgeving

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader gegeven van verbonden partijen. Dit wettelijk kader bestaat voor een gemeente uit een externe component, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten 2004 (BBV) en een interne component, de Verordening volgens artikel 212 Gemeentewet. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95), de voorganger van het BBV, was het geven van inzicht in de bestuurlijke en financiële relatie van gemeenten met andere partijen vrijblijvend geregeld. Met de invoering van het BBV is ervoor gekozen meer inzicht te bieden in verbonden partijen. Het BBV regelt hoe gemeenten hun begroting en jaarstukken moeten inrichten. In het BBV is sprake van een paragraaf verbonden partijen, alsook van een lijst van verbonden partijen.

Specifiek zijn in het BBV de volgende zaken opgenomen over verbonden partijen:

1. verbonden partijen zijn die partijen waarmee een gemeente een bestuurlijke relatie heeft en waarin zij een financieel belang heeft (artikel 1 BBV). Partijen waaraan alleen een relevant financieel risico kleeft, worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen. Partijen waarmee uitsluitend een bestuurlijk belang is gediend en waaraan geen juridisch afdwingbare financiële verplichtingen kleven, kunnen onderdeel zijn van een programma.
2. in de paragraaf 'verbonden partijen' in de begroting en de jaarrekening van de gemeente moet worden ingegaan op de belangen die met de diverse verbonden partijen zijn gediend en de relatie met de gemeentelijke doelstellingen (zie het BBV artikelen 15 en 26). De paragraaf betreffende de verbonden partijen (in de begroting en jaarrekening) bevat ten minste:
  - a. de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
  - b. de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen.
3. deelnemingen mogen niet meer worden geconsolideerd. Het inzicht in de relevante verbonden partijen wordt op een meer systematische wijze verkregen door de hierboven genoemde paragraaf verbonden partijen (artikel 5 BBV).
  - Deelnemingen worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of duurzaam lagere waarde. Gezien de Wet financiering decentrale overheden (fido) hebben gemeenten deelnemingen alleen vanwege het publiek belang. Er is dan ook (uitgezonderd de Nazorgfondsen op grond van de Wet milieubeheer) geen reden de aandelen te waarderen tegen bijvoorbeeld intrinsieke waarde. Wel is het uiteraard mogelijk dat de gemeente van mening verandert ten aanzien van de wijze waarop het publiek belang het beste gediend kan worden. Indien dit betekent dat aandelen verkocht gaan worden is de intrinsieke waarde of marktwaarde van de aandelen wel van belang. Deze waarde wordt dan in de toelichting op de balans opgenomen (artikel 63, vijfde lid). Dit geldt overigens ook voor andere activa waarvan de bestemming wordt veranderd.

- Bij de uitvoeringsinformatie van het college wordt verplicht een bijlage opgenomen met een overzicht van alle verbonden partijen (de artikelen 67 en 69, zie bijlage 6).

## 2.2 **Gemeentelijke Verordening**

De verordening volgens artikel 212 Gemeentewet - financieel beheer en beleid - schrijft voor dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt (bijlage 7). Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Bij het vaststellen van de Verordening conform artikel 212 van de Gemeentewet is het BBV leidend. Alle eisen die in het BBV zijn gesteld, zijn ook bij het opstellen van de verordening volgens artikel 212 Gemeentewet van kracht. Het belangrijkste is dat de raad een beslissing neemt over hoe hij de paragraaf ingevuld wil zien ('breed' of 'smal') en dat hij goede afspraken maakt met het college over de informatie in de paragrafen.

Veel gemeenten hebben de inhoud van de financiële verordening gebaseerd op de modelverordening van de VNG. In die modelverordening is ten aanzien van verbonden partijen onder andere opgenomen dat het college eens in de vier jaar een nota verbonden partijen aan de raad aanbiedt. Dit laatste is echter niet verplicht.

## 2.3 **Regelgeving over verschillende vormen van verbonden partijen**

Ook de verantwoordingsdocumenten van gemeenschappelijke regelingen moeten voldoen aan bepaalde eisen uit het BBV. De paragrafen die verplicht zijn voor de gemeentelijke documenten zijn ook voor sommige gemeenschappelijke regelingen verplicht. Het feit dat deze stukken aan bepaalde eisen moeten voldoen, biedt de raad enkele garanties ten aanzien van de kwaliteit van verstrekte informatie. Ook wordt in sommige gemeenschappelijke regelingen verwezen naar de artikelen 212 tot en met 215 van de Gemeentewet. Dit zorgt eveneens voor enkele garanties (het opstellen van een financiële verordening, het opstellen van een controleverordening).

Verbonden partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de 'zwaarste' vorm: deze regeling heeft - als enige - rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur (vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten) dat het dagelijks bestuur controleert. Gemeenschappelijke regelingen bestaan onder meer op het terrein van bouw- en woningtoezicht, recreatie en toerisme, volkshuisvesting, basisgezondheidsdienst, logopedie, vuilinzameling, afvalverwerking, volwassenen-educatie en werkvoorziening. Zij ontstaan in principe op vrijwillige basis, maar voor sommige taken is door de wetgever verplichte samenwerking opgelegd (regionale brandweer, gemeenschappelijke geneeskundige dienst).

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om vennootschappen en stichtingen. Een vennootschap heeft een raad van bestuur en, afhankelijk van wat daarover in de statuten is bepaald of van de omvang van de vennootschap, een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de vergadering van aandeelhouders. Gemeenten maken vaak gebruik van vennootschappen bij stedelijke ontwikkeling, nutsvoorzieningen (waterleiding, afvalinzameling, enz.), havenactiviteiten, cultuur en economie. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding en kent een ideëel of sociaal doel; alleen aan dat doel kan worden uitgekeerd. Stichtingen kennen geen controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten is geregeld. Gemeenten maken gebruik van stichtingen op het terrein van het openbaar onderwijs, kunst en cultuur, bibliotheken, enz. De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke boven privaatrechtelijke participaties. De gedachte hierachter is dat in een publiekrechtelijke participatie de openbaarheid en de democratische controle beter zijn gewaarborgd dan in een privaatrechtelijke participatie.

Publiek/privaat	Voordelen	Nadelen/risico's
Publiekrechtelijke verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veel aandacht voor democratische controle en verantwoording.</li> <li>▪ Publiekrecht, zoals Awb, van toepassing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gebrek aan slagvaardigheid.</li> <li>▪ Deelnemers volledig financieel aansprakelijk.</li> </ul>
Privaatrechtelijke verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Slagvaardigheid.</li> <li>▪ Deelname private partijen.</li> <li>▪ Deelnemers lopen alleen risico over het ingebrachte geld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minder aandacht voor democratische controle en verantwoording.</li> <li>▪ Gebrek aan bestuurlijke invloed.</li> <li>▪ Bestuur handelt primair vanuit private belang.</li> </ul>

*Figuur1: overzicht van voor- en nadelen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen*

Uit: Verbonden Partijen verkend, Provincie Zuid Holland, Randstedelijke Rekenkamer, 2007

## 2.4 Theoretisch kader

In deze paragraaf wordt een theoretisch kader gegeven over verbonden partijen. Dit kader dient als achtergrond voor het zoeken naar en verzamelen van documentatie over verbonden partijen. Ook heeft het theoretisch kader richting gegeven aan de interviews die zijn afgenomen.

### 2.4.1 **De keuze voor een verbonden partij**

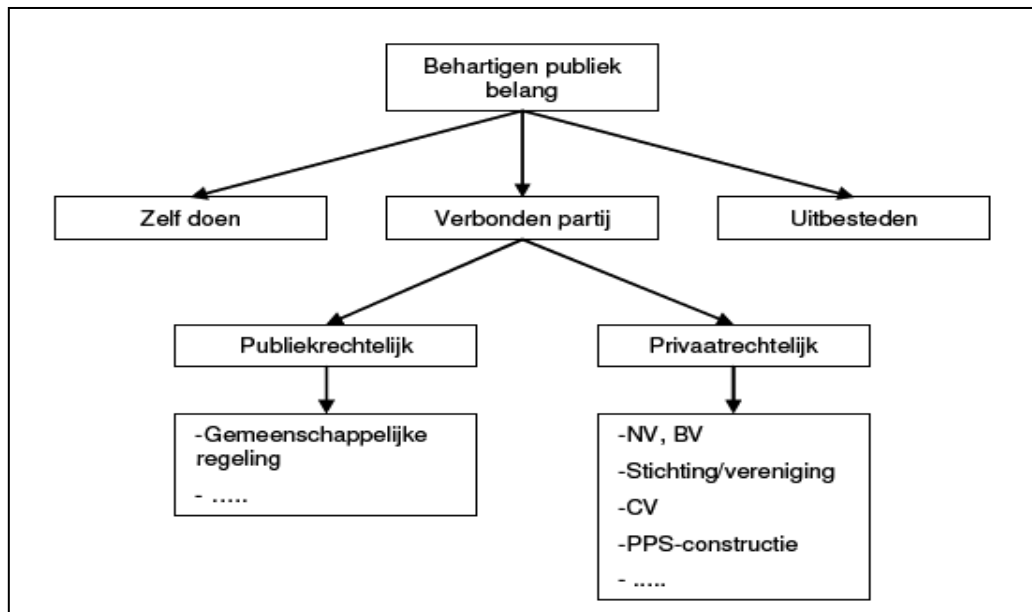
In beginsel kunnen gemeenten op drie manieren hun taken (laten) uitvoeren, namelijk door:

- uitvoeringsvariant 1: het zelf te doen (door de eigen gemeentelijke dienst);
- uitvoeringsvariant 2: door deel te nemen aan een verbonden partij, en



- uitvoeringsvariant 3: door uit te besteden aan een andere organisatie die verder geheel losstaat van de gemeente (bijvoorbeeld subsidie geven, inkoopcontract, en dergelijke).

Een gemeente die nadenkt over deze uitvoeringsvarianten heeft daarvoor verschillende beslismomenten te nemen. Schematisch zien die beslisstappen er als volgt uit:



*Figuur 2: beslisstappen voor gemeenten om hun taken uit te (laten) voeren*

Uit: Verbonden Partijen verkend, Provincie Zuid Holland, Randstedelijke Rekenkamer, 2007

Verbonden partijen hebben, als elk beleidsinstrument, voor- en nadelen. Mogelijke voordelen van een verbonden partij zijn:

- efficiencyvoordelen: bijvoorbeeld samen met enkele andere gemeenten een sociale werkplaats exploiteren, samen afvalinzameling organiseren, enz.; dit is de meest voorkomende reden om een gemeentelijke taak onder te brengen in een verbonden partij;
- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving;
- kennisvoordeel: u kunt als gemeente gebruik maken van kennis en expertise die u zelf niet in huis heeft;
- katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen met andere (semi)publieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of veel moeilijker van de grond zouden komen.

De mogelijke nadelen van een verbonden partij zijn in de praktijk vooral gelegen in de combinatie van afstand en de dubbele rol van de gemeente. Door de afstand zijn de informatievoorziening en de beïnvloedingsmogelijkheden voor het gemeentebestuur minder vanzelf-

sprekend dan bij de eigen gemeentelijke dienst; de gemeente moet dus meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken. Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar wél medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij.

Onderstaand figuur geeft weer hoe de gemeenteraad en het college zich verhouden tot de verbonden partij.



*Figuur 3: overzicht van vier stappen in aansturing verbonden partijen*

Uit: DOEMEE-Onderzoek Verbonden Partijen, Slotnotitie 2007

#### 2.4.2 ***Uitgangspunten van goed bestuur***

Bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst (uitvoeringsvariant 1) is de rol van eigenaar/bestuurder en de rol van klant/opdrachtgever verenigd in de verantwoordelijke wethouder. De afstand tussen gemeentebestuur en uitvoering is heel kort: de wethouder kan elk moment binnenlopen bij de dienst om informatie en om bij te sturen. Bij uitvoering door een externe organisatie die losstaat van de gemeente (uitvoeringsvariant 3) hoeft de wethouder alleen de rol van klant/opdrachtgever te vervullen. De gemeente draagt geen enkele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het wel en wee van de organisatie die de taak uitvoert. Bij uitvoering door een verbonden partij (uitvoeringsvariant 2) krijgt de gemeente bestuurlijke invloed en kan zij dus (mede) de gang van zaken binnen de verbonden partij (het beleid, de bedrijfsvoering en dergelijke) bepalen.

Een begrip dat steeds meer aandacht heeft gekregen de afgelopen jaren is 'good governance', ofwel 'goed bestuur'. Het denken hierover is afgeleid van corporate governance (commissie Tabaksblat). De doelstelling van corporate governance is het geven van regels voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die tot een evenwichtige invloed leiden van partijen die een onderneming besturen. De kern van corporate governance is goed bestuur, adequaat toezicht, transparantie voor de buitenwereld en een heldere verantwoordingsystematiek. Door het Ministerie van Financiën (Miljoenennota 2000) is het concept corporate governance aangepast en toepasbaar gemaakt voor de overheid en voorzien van de naam 'government governance'. Hieronder wordt verstaan: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, ge-

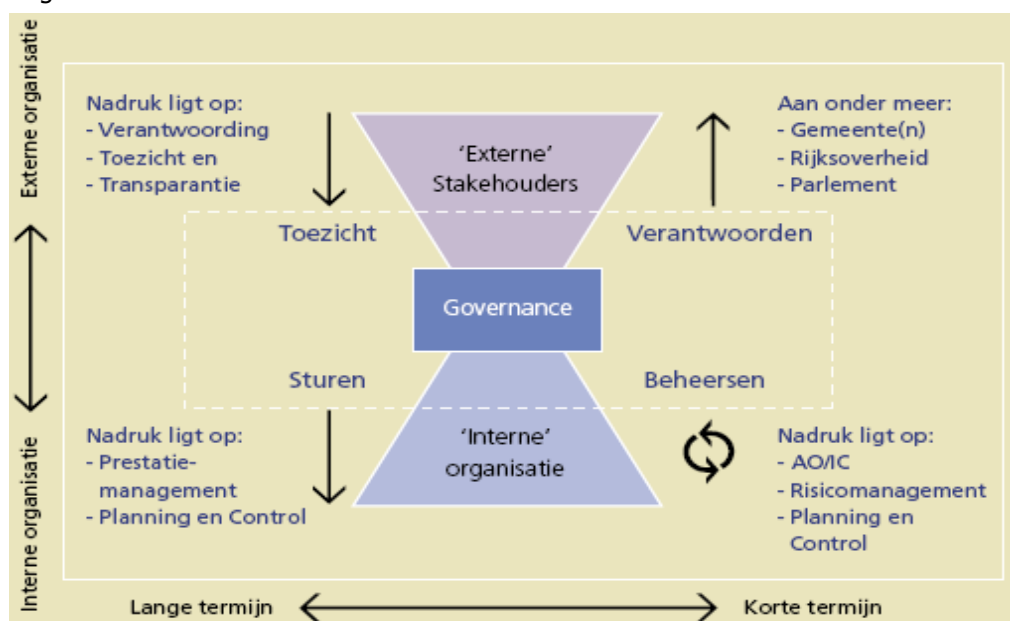
richt op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Met het invoeren van het dualisme zijn de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college ontvlecht. De raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid. Voor het vervullen van deze taken heeft de gemeenteraad informatie van het college nodig. Daarvoor is in de Gemeentewet onder meer de actieve informatieplicht van het college geïntroduceerd (artikel 169, tweede lid). Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen voor de uitvoering van taken door de gemeente zelf, maar ook voor taken die namens of in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld door verbonden partijen.

Uitgangspunt bij verbonden partijen is sinds jaar en dag de gedachte 'laat een gemeentebestuurder plaatsnemen in het bestuur van de verbonden partij om de belangen van de gemeente veilig te stellen'. Naar aanleiding van bestuurders die in problemen kwamen door dubbele petten en vanuit het denken over 'good governance' zijn de afgelopen jaren vraagtekens gezet bij deze notie en is er aandacht gevraagd voor mogelijke schaduwzijden. Immers: de wethouder die optreedt als bestuurder van de verbonden partij moet primair doen wat goed is voor de verbonden partij (rol: eigenaar/bestuurder) en dat hoeft niet hetzelfde te zijn als dat wat goed is voor de gemeente (rol: klant/opdrachtgever).

#### 2.4.3 **De vier aspecten van goed bestuur**

Het is bij verbonden partijen dus van groot belang de vier aspecten, ook wel controlemechanismen genoemd, van goed bestuur te borgen. Hieronder zullen deze aspecten verder worden uitgewerkt.



Figuur 4: vier aspecten van goed bestuur Uit: Handboek Verbonden Partijen, Deloitte 2006

1. *Sturen:*

Het sturen bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij. De nadruk ligt op het maken en contractueel vastleggen van outputafspraken. Als heldere afspraken niet vooraf worden gemaakt en vastgelegd, kun je als gemeente gedurende het begrotingsjaar slechts beperkt bijsturen. De volgende aspecten zijn van belang bij het opstellen van een contract:

- de aanwezigheid van duidelijke beleidskaders, meerjarenplannen (wat willen wij?);
- het werken met transparante meerjaren instellingsbegrotingen (wat bieden zij?);
- het werken met heldere outputafspraken en expliciete en liefst gekwantificeerde meerjarendoelstellingen (wat krijgen wij?);
- het benoemen en het verdelen van de dienstverleningsrisico's (financieel en bestuurlijk);
- het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (wat is de afspraak?). Alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij (contracten, afspraken over productie, enz.).

2. *Beheersen:*

Het beheersen bestaat voor de gemeente uit een stelsel van maatregelen en procedures om tussentijds te monitoren of de verbonden partij op schema ligt en zich aan de afspraken houdt. Krijgt de gemeente regelmatig een overzicht van de gang van zaken? Kan de gemeente bijsturen wanneer werkelijkheid en planning uit elkaar gaan lopen? Gemeenten krijgen de informatie in principe structureel via rapportages en vaste overlegmomenten.

De volgende vraag is of de rapportages inhoudelijk voldoen aan de gestelde eisen en of ze als zodanig ook worden beoordeeld. Zo ja, door wie? Is hierbij sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsverantwoordelijk is voor de verbonden partij versus degene die de rapportages beoordeelt en advisering richting het college en de raad voor zijn rekening neemt?

De daarna volgende vraag is of er integraal verslag wordt gedaan aan het college en de raad.

Gemeenten maken weinig gebruik van rapportages om de voortgang gedurende het uitvoeringsjaar - en zelfs van jaar tot jaar - te monitoren. Als ze dit wel doen, dan beperkt de informatie zich meestal tot financiële gegevens en komen kengetallen met betrekking tot de realisatie van doelstelling en prestatieafspraken nauwelijks aan bod. Om als gemeente afstand te kunnen houden en toch voldoende inzicht in de realisatie van doelstellingen te hebben, moeten rapportages naast financiële informatie ook kwalitatieve informatie in de vorm van kengetallen bevatten. In de praktijk blijkt namelijk dat wanneer prestatie maatstaven in een contract zijn opgenomen - en tijdens uitvoering op kwantitatieve en kwalitatieve aspecten wordt gerapporteerd - gemeenten meer tevreden zijn.

Daarnaast hebben gemeenten vaak geen specifieke bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen. Dit is op te lossen door in het contract in elk geval afspraken te maken over:

- juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij, inclusief besluiten die het bestuur eerst aan de gemeente moet voorleggen;
- de mogelijkheden en voorwaarden voor beëindiging van deelname, inclusief de voorwaarden waaronder de gemeente geld beschikbaar stelt.

### 3. *Verantwoorden:*

Het verantwoorden bestaat voor de gemeente uit het verkrijgen en het beoordelen van informatie waaruit kan worden opgemaakt of de outputafspraken zijn gerealiseerd en wat de financiële status is van de verbonden partij. De verantwoording bestaat uit twee aspecten: de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiëntie. De rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van het jaarverslag, inclusief goedkeurende accountantsverklaring en bij eindafrekening van het contract. Verantwoording rond effectiviteit en efficiëntie kan worden getoetst door middel van:

- het periodieke volgen of benchmarken van afspraken;
- een jaarlijkse externe audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
- certificering van werkprocessen: wordt de kwaliteit duurzaam geleverd? Informatie waaruit de gemeente kan opmaken of de afspraken zijn uitgevoerd en informatie over de financiële positie.

### 4. *Toezicht houden:*

Het toezicht houden bestaat uit een onafhankelijke controle op het systeem om de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen. Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van corrigerende maatregelen. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn:

- aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties;
- ontslag van bestuurders;
- inlichtingen, inzage bevoegdheid en controlerechten;
- goedkeuring jaarrekeningen en begrotingen;
- controlebevoegdheden.

#### 2.4.4 ***De deelvragen naar de vier aspecten van goed bestuur***

Om de resultaten van dit onderzoek beter te kunnen interpreteren binnen het theoretisch kader en handvatten te bieden voor aanbevelingen, zijn de deelvragen onderverdeeld over de vier aspecten van goed bestuur. Hieronder de verdeling van de deelvragen over de aspecten die we zullen aanhouden in het verdere rapport:

Onder *sturen* vallen de deelvragen:

1. op welke wijze geeft elke gemeente sturing aan de verbonden partij?;
2. staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?;
3. voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente?

Onder *beheersen* vallen de deelvragen:

7. welke financiële risico's lopen de gemeenten?;
8. welke juridische risico's lopen de gemeenten?

Onder *verantwoorden* vallen de deelvragen:

5. hoe heeft elke gemeente de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?;
- 9/10. op welke wijze worden de gemeenteraden op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen en is deze informatie voldoende voor het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de respectievelijke gemeenteraden?

Onder *toezicht houden* vallen de deelvragen:

4. op welke wijze beheert elke gemeente de relatie met de verbonden partij?;
6. hoe geeft elke gemeente invulling aan het toezicht op de verbonden partij?

### 3. **BEVINDINGEN OVER VERBONDEN PARTIJEN IN LOSSER**

Nu de deelvragen van het onderzoek geordend zijn naar vier rollen van de gemeente Losser ten aanzien van verbonden partijen, beschrijven we onze bevindingen op basis van documenten analyses en interviews. Daarbij beantwoorden we telkens de deelvragen uit de onderzoeksopzet, geordend naar de vier gemeentelijke rollen.

#### 3.1 **Sturen**

Met deze rol geeft de gemeente sturing aan de verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. Hieronder behandelen we de deelvragen die betrekking hebben op de rol sturen.

##### 3.1.1 ***Op welke wijze geeft de gemeente Losser sturing aan de verbonden partij?***

Om adequaat sturing te kunnen geven, is het minimaal nodig dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd. In de statuten van elke verbonden partij worden die telkens afzonderlijk geregeld. Bij de gemeente Losser zijn 14 verbonden partijen bekend (zie bijlage 1). De gemeente Losser geeft aan dat er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is om sturend op te treden naar de verbonden partijen. Er is een coördinerend ambtenaar ten aanzien van verbonden partijen. Dit is het organisatorische knooppunt van de gemeente voor wat betreft de verzending van post aan de juiste ambtenaren, raadsleden en wethouders over verbonden partijen. De coördinator heeft geen inhoudelijke of formele bevoegdheden en voert ook geen analyses, rappel of controles uit. Als een verbonden partij een brief stuurt aan de gemeente Losser waarin data en onderwerpen aangekondigd worden, dan distribueert de coördinator deze post naar de relevante personen, maar ziet niet toe op gemeentelijke actie richting de verbonden partij voor wat betreft de genoemde data en de inhoud. De informatievoorziening wordt gefaciliteerd door de coördinator, maar wordt de sturing overgelaten aan de diverse beleidsambtenaren en wethouders. Er is overigens geen financieel knooppunt van kennis over verbonden partijen binnen de gemeente Losser aangetroffen.

Per verbonden partij heeft de gemeente Losser een dossier tussentijdse contacten, bijvoorbeeld naar aanleiding van een moment in de Planning and Control cyclus. De gemeente schrijft dan eventueel een ambtelijke onderlegger om aan de portefeuillehouder mee te geven voor de betreffende vergadering van de verbonden partij. Soms zit er in dat dossier ook een managementrapportage (Marap) van de verbonden partij. Maar soms ook niet, zoals bij de verbonden partij Crematoria Twente/Oost Nederland BV. Bij sommige verbonden partijen gaat de tijdsbesteding van een ambtenaar erg ver. Zo wordt bij de sociale werkvoorziening circa tien maal per jaar een vergadering bijgewoond en voorbereid. Ook bekijkt de gemeenteambtenaar sinds kort maandelijks de financiële rapportages, tot op detailniveau van bijvoorbeeld debiteurbeheer. Er is geen inzicht in de kosten van deze sturing. Er is geen vast format van wat een dossier van een verbonden partij zou moeten bevatten.

Op ambtelijk niveau benoemt de gemeente Losser enkele nadelen van verbonden partijen als: weinig grip, weinig invloed. Als voordeel van verbonden partijen wordt het uitwisselen van kennis genoemd. Ambtelijk bestaat het beeld dat er capaciteit wordt vrijgemaakt voor een verbonden partij op het moment dat er iets mis is gegaan. Naar onze bevinding wordt ad hoc gestuurd.

Soms zijn taken van een verbonden partij verplicht, zoals bij delen van de Regio Twente. Op basis van overleg tussen gemeenten worden de belangen van Losser behartigd. Er zijn ambtelijke vooroverleggen en politieke overleggen. De informatievoorziening is ruim, maar niet altijd tijdig.

### 3.1.2 ***Staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?***

Er is in de gemeente Losser geen algemene nota beschikbaar over hoe de gemeente om wil gaan met verbonden partijen. Er zijn overeenkomsten en statuten bekend met elke verbonden partij. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2B.

Het is opvallend dat de dossiers van de vier gemeenten in Noord Oost Twente onderling aanzienlijk verschillen vertonen, ook waar het gelijke relaties met dezelfde verbonden partijen betreft. Deze verschillen zijn te zien in de eerdergenoemde bijlage. De dossiers ten aanzien van verbonden partijen van de gemeente Losser zijn eveneens niet volledig. Een aantal voorbeelden:

- de statutenwijziging 2007 van de Crematoria Twente/Oost Nederland BV is bij de gemeente Losser niet aangetroffen, maar bijvoorbeeld bij een andere gemeente wel;
- de financiële prognoses en een toekomstverkenning inzake nieuwbouw door de Crematoria zijn bij de gemeente Losser niet gevonden, maar bijvoorbeeld bij een andere gemeente wel. Bij het ambtelijk wederhoor werd opgemerkt dat het stuk wel aanwezig zou zijn, dit is echter niet meegezonden;
- bij de gemeente Losser zijn de meest recente stukken uit een dossier van verbonden partij NV Beheer Luchthaven Twente meer dan tien jaar oud;
- bij de gemeente Losser is er een ander dossier van verbonden partij Bestuursacademie Oost Nederland waarin alle stukken meer dan tien jaar oud zijn, behalve een recente factuur.

### 3.1.3 ***Voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente Losser?***

Er is geen algemene doelstelling geformuleerd ten aanzien van verbonden partijen. Op ambtelijk niveau ziet men de verbonden partijen als een gegeven. Bij navraag bleek ambtelijk dat vertegenwoordigers van de gemeente niet altijd weten welke verbonden partijen er zijn en wie waartoe bevoegd is. Er is ambtelijk capaciteit ingezet voor verbonden partijen op de momenten dat die actueel zijn en in de politieke aandacht staan. Preventief ambtelijk handelen ten aanzien van de 'rustige' dossiers bij verbonden partijen vindt in Losser nauwelijks plaats.



Er is bij gemeenteraadsleden geen gedragen visie op verbonden partijen en er is geen volledig inzicht in beschikbare informatie over verbonden partijen. Er is geen periodieke evaluatie van het fenomeen verbonden partijen. De vraag of de taken van de verbonden partijen nog steeds als overheidstaken beschouwd worden, komt derhalve niet aan bod.

Op bestuurlijk niveau is aangegeven dat er telkens ad hoc een toekomstvisie op verbonden partijen bepaald wordt. Natuurlijk zijn er altijd wel risico's maar men is van mening dat er voldoende de vinger aan de pols wordt gehouden. Bestuurlijk gezien vormen verbonden partijen aanleiding voor externe netwerken en overleg met andere bestuurders in de regio. Bestuurlijk bestaat de opvatting dat verbonden partijen door de gemeente goed genoeg aangestuurd worden. Er is ruim voldoende aandacht voor de Regio Twente, voor de Stadsbank en voor de sociale werkvoorziening.

De gemeente Losser heeft geen specifieke instrumenten benoemd om doorzettingsmacht in de verbonden partij te hebben.

Er zijn in de gemeente Losser geen concrete afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Per verbonden partij wordt ad hoc gesproken over doelstellingen. De verbonden partij de Crematoria Twente/Oost Nederland BV is volgens het ambtelijk wederhoor in 2004 uitgebreid bediscussieerd. Dit heeft echter niet geleid tot organisatorische wijzigingen.

Vastgestelde jaarrekeningen en ontwerpbegrotingen van verbonden partijen komen doorgaans op de lijst met ingekomen stukken van de deelnemende raden. De gemeenteraadsleden nemen dit doorgaans voor kennisgeving aan. Een ambtelijke samenvatting of advies van het college ontbreekt veelal.

De sturende rol en het normenkader:

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
1	Op welke wijze geeft elke gemeente sturing aan de verbonden partij?	Welke invulling aan de sturingsrelatie geeft de gemeente?	Sturing, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd	Onvoldoende
		Wat is de aard van de verbinding (rechtsvorm en rolverdeling)?	De aard van de verbinding ondersteunt de sturingsrelatie	Onvoldoende/ onduidelijk
2	Staat het beleid ten aanzien van de verbonden partij op enigerlei	Ten aanzien van organisatie van de verbonden partijen: is er een beleidsnota en is deze	De beleidsnota is behandeld in de raad	Onvoldoende

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
	wijze beschreven?	behandeld in de raad?		
		Ten aanzien van individuele verbonden partijen: zijn de afspraken met en taken van een verbonden partij vastgelegd in een contract?	Er is een contract met heldere doelstellingen en verantwoordelijkheden per verbonden partij	Ja aanwezig, hoewel niet altijd helemaal recent
3	Voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente?	Zijn de statuten en contracten met de verbonden partijen in overeenstemming met het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen?	De gemeente heeft instrumenten benoemd om doorzettingsmacht in de verbonden partij te hebben	Onvoldoende
		Zijn er concrete afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?	Afspraken zijn vastgelegd	Onvoldoende

### 3.2 Beheersen

Met deze rol geeft de gemeente invulling aan het beheersen van risico's met betrekking tot de verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. Hieronder behandelen we de deelvragen die betrekking hebben op de rol beheersen.

#### 3.2.1 *Welke financiële risico's loopt de gemeente Losser?*

De financiële risico's van de verbonden partijen zijn door de gemeente Losser niet duidelijk in kaart gebracht. Er is geen beleid met betrekking tot risicoanalyses gemaakt. Losser heeft een beheersingsmaatregel gericht op preventie van risico's doorgevoerd: de gemeente Losser geeft geen garantiestelling meer als achtervang aan verbonden partijen. Andere maatregelen gericht op risicomanagement van verbonden partijen zijn niet aangetroffen. Risico's worden over het algemeen laag ingeschat.

Deze werkwijze typeert de ad hoc wijze waarop de gemeente Losser omgaat met verbonden partijen. Zo is het ook onvoldoende helder wie er financieel verantwoordelijk is/zijn als een verbonden partij geliquideerd zou worden of anderszins een financiële tegenvaller heeft.

Wanneer er in een dossier van een verbonden partij een financiële tegenvaller optreedt (bijvoorbeeld zoals het geval was bij de sociale werkvoorziening), leidt dat niet tot het systematisch nagaan van financiële risico's bij andere verbonden partijen van de gemeente. De kans op herhaling blijft zo bestaan.

Een specifiek punt van aandacht hierbij is dat verbonden partijen die een gemeenschappelijk regeling (GR) zijn, soms daaronder nog een BV als rechtspersoon opgericht hebben. De gemeente heeft doorgaans alleen zicht op de financiën van de GR en niet van de BV eronder. Dat is een onvolledig beeld. Bij de sociale werkvoorziening is op dit fenomeen zodanig ingegrepen door de gemeente Losser dat nu wel rechtstreeks zicht bestaat op de onderliggende BV. Voor overige verbonden partijen heeft de gemeente Losser deze interventie niet herhaald.

Behalve voor risico's is er ook betrekkelijk weinig aandacht voor kansen. Zo kijken gemeenten niet gestructureerd en periodiek of er meer opbrengsten uit een verbonden partij gehaald zouden kunnen worden.

Illustratief: de casus Crematoria Twente/Oost Nederland BV

Neem bijvoorbeeld de verbonden partij Crematoria Twente/Oost Nederland BV. Dit is een solvabele en winstgevende organisatie die in politiek opzicht een 'rustig' dossier betreft. De Crematoria Twente zijn een gemeenschappelijke regeling van 12 gemeenten sinds 1999. Onder die rechtspersoon hangt een BV. In beide rechtspersonen zit eigen vermogen. De Crematoria keren jaarlijks dividend uit aan de 12 gemeenten. Stel nu eens dat een gemeenteraad een agendapunt zou maken van de vraag of de Crematoria nog steeds een publieke taak uitvoeren. Of stel eens dat gemeenteraadsleden zich zouden afvragen of de Crematoria verkoopbaar zouden zijn. De rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan binnen de Crematoria zelf. Toch is er een indicatie dat een eventuele verkoop van de Crematoria gunstig kan uitpakken. Bij een jaarlijkse winst van ruim € 9 ton en een verkoopprijs conform een vuistregel van tien maal de jaarlijkse winst, zou een opbrengst (inclusief uitkering van het eigen vermogen) aan de gemeenten een bedrag van ruim € 13 miljoen kunnen opleveren. Dat zou op kunnen wegen tegen het jaarlijkse dividend dat de 12 deelnemende gemeenten ontvangen. Afname van risico's en ambtelijke werkdruk zouden tevens een gevolg zijn van eventuele verkoop. Voor een dergelijk besluit zouden waarschijnlijk alle 12 gemeenten nodig zijn.

Deze illustratie moet gelezen worden als een denkoefening, waarin een mogelijkheid verkend wordt.

De beheersende rol en het normenkader:

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
7	Welke financiële risico's lopen de gemeenten?	Zijn de financiële risico's duidelijk in kaart gebracht met een risicoanalyse?	Een risicoanalyse met betrekking tot financiële risico's is aanwezig	Onvoldoende
		Is het helder wie er financieel verantwoordelijk is/zijn als de verbonden partij geliquideerd wordt?	De financiële verantwoordelijkheid is vastgelegd	Onvoldoende systematisch
		Zijn er beheersmaatregelen gemaakt en vastgelegd over de wijze waarop met deze risico's wordt omgegaan?	Beheersmaatregelen richten zich op de geïdentificeerde risico's en zijn vastgelegd	Onvoldoende

### 3.2.2 **Welke juridische risico's loopt de gemeente Losser?**

De juridische risico's die de gemeente loopt met verbonden partijen zijn onvoldoende duidelijk in kaart gebracht. Er is geen risicoanalyse met betrekking tot juridische risico's aanwezig.

De beheersende rol en het normenkader:

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
8	Welke juridische risico's lopen de gemeenten?	Zijn de juridische risico's duidelijk in kaart gebracht met een risicoanalyse?	Een risicoanalyse met betrekking tot juridische risico's is aanwezig	Onvoldoende
		Is het helder wie er juridisch verantwoordelijk is/zijn als de verbonden partij geliquideerd wordt?	De juridische verantwoordelijkheid is vastgelegd	Onvoldoende
		Zijn er beheersmaatregelen gemaakt en vastgelegd over de wijze waarop met deze risico's wordt omgegaan?	Beheersmaatregelen richten zich op de geïdentificeerde risico's en zijn vastgelegd	Onvoldoende

### 3.3 Verantwoorden

Met deze rol geeft de gemeente invulling aan de verantwoording met betrekking tot de verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. Hieronder behandelen we de deelvragen die betrekking hebben op de rol verantwoorden.

#### 3.3.1 ***Hoe heeft de gemeente Losser de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?***

Verbonden partijen maken begrotingen en jaarrekeningen. Deze zijn ook beschikbaar voor de deelnemende gemeenten, hoewel niet altijd op tijd. Deze stukken worden verspreid onder de mensen die de gemeente vertegenwoordigen in het algemeen bestuur van de verbonden partij. Dat zijn soms wethouders en soms gemeenteraadsleden. Soms is er sprake van ambtelijke voorbereiding, soms moeten wethouders en raadsleden de voorbereiding van vergaderingen en stukken zelf doen. Hoewel in het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat college- en raadsleden wel ambtelijk ondersteund worden, ontbreekt een algemene lijn in de ambtelijke ondersteuning.

Ten aanzien van sommige verbonden partijen vindt er in de gemeenteraad informatie-overdracht plaats. Elke raadsvergadering is er een agenda punt 'informatie uit de samenwerkingsverbanden' en daarin wordt kort informatie verstrekt over bijvoorbeeld actualiteiten met betrekking tot de Regio Twente. Andere verbonden partijen komen echter niet of nagenoeg nooit aan de orde, bijvoorbeeld de Euregio of de Crematoria Twente/Oost Nederland BV.

Er zijn voorbeelden van tijdig ingrijpen op financiële ontwikkelingen bij verbonden partijen door de gemeente. Zo werd de begroting van de Regio Twente 2010 naar beneden bijgesteld toen in een aantal gemeenten hiervoor de politieke wil ontstaan was. Hieruit kan afgeleid worden dat de ambtelijke en de politieke voorbereiding van bijeenkomsten over de begroting 2010 van de Regio Twente voldoende is geweest voor dit doel.

Er zijn echter ook voorbeelden waaruit blijkt dat de gemeente niet tijdig heeft ingegrepen (of heeft kunnen ingrijpen), bijvoorbeeld bij de verbonden partij in de sociale werkvoorziening. De complexiteit van deze verbonden partij speelt hierbij een duidelijke rol, alhoewel wordt aangegeven dat de gemeente steeds geprobeerd heeft in te grijpen. In zijn algemeenheid is de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partijen aan de gemeente onvoldoende systematisch in kaart gebracht door de gemeente.

#### 3.3.2 ***Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Losser op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen en is deze informatie voldoende voor het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad van Losser?***

De financiële verordening die de gemeente zelf heeft vastgesteld, regelt minder dan het wettelijk minimum conform het BBV. In deze verordening is vastgelegd hoe de financiële rapportage van de gemeente is geregeld. De verbonden partijen worden in de begroting en de jaar-

rekening van de gemeente behandeld onder het programma waar ze onder vallen. De informatie is niet individueel terug te vinden in het overzicht van de financiën van het programma. Alleen groot dividend komt apart terug. De accountant van de gemeente heeft daar nooit een opmerking over gemaakt. Veranderingen en dividenduitkeringen worden genoemd in de productbegroting. Deze staat op intranet en kan desgewenst opgevraagd worden door raadsleden. Deze werkwijze heeft als nadeel dat gemeentelijke aandeelhouders niet zien hoe het geld is weggezet. Een voorbeeld van het beleggingsverlies door Cogas bij de IJslandse Landsbank maakt dit duidelijk: € 6 miljoen van de verbonden partij is dan weg, zonder dat gemeenten hierover specifiek geïnformeerd worden.

De accountantscontrole en verbonden partijen:

Volgens het NIVRA is de accountant verplicht om de gemeentelijke jaarrekening te controleren op naleven van alle BBV-voorschriften met betrekking tot verbonden partijen (zie bijlage 8). Uit de bepalingen van verbonden partijen (art 15, 36 BBV) volgen niet al te veel toetspunten. Deze leiden ook niet snel tot kwantitatieve fouten. Wel kunnen deze toetspunten leiden tot niet-financiële fouten (kwalitatieve fouten). De accountant moet daarbij een afweging maken van de ernst van eventuele fouten. Het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) geeft hiervoor een tabel met de 'materialiteit' van de fout. Hiermee wordt de relatieve omvang bedoeld ten opzichte van de omvang van de exploitatie van de gemeente. De accountant moet dan beoordelen of de eventuele fouten dusdanig omvangrijk zijn dat ze het beeld van de jaarrekening beïnvloeden (materiële en wezenlijke fouten). Als de eventuele fout groter is dan 1% wordt de jaarrekening door de accountant afgekeurd. Dit wil niet zeggen dat een goedgekeurde jaarrekening op het punt van verbonden partijen helemaal volgens de BBV-norm samengesteld is. Bij verbonden partijen zijn enkele belangrijke BBV-voorschriften juist niet kwantitatief, maar kwalitatief.

De gemeenteraden worden, zoals hierboven beschreven, geïnformeerd over verbonden partijen: alleen groot dividend is voor raadsleden zichtbaar in de begroting en de jaarrekening. Aangezien er geen algemene beleidsnota is over verbonden partijen, dient het wettelijk minimum als leidraad voor de informatievoorziening. De gemeente levert in de begroting en de jaarrekening in het hoofdstuk 'verbonden partijen' niet het minimale aan informatie aan per verbonden partij. Met name de verplichte financiële kengetallen, de visie en de recente ontwikkelingen per verbonden partij kunnen verbeterd worden. Voor een overzicht van het wettelijk minimum is bijlage 6 opgenomen. De informatie die aan de gemeenteraad aangeleverd wordt, is daarom niet systematisch en volledig. Dus wordt de gemeenteraad enerzijds niet voldoende in staat gesteld hun controlerende taak uit te oefenen. Anderzijds is het zo dat de gemeenteraad zelf geen kaderstellende rol genomen heeft. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld niet actief gevraagd om specifieke informatievoorziening over verbonden partijen in de vorm van een voor de raadsleden inzichtelijke beoordeling (door de verantwoordelijk ambtenaar) van het functioneren van de verbonden partij.

De verantwoordingsrol en het normenkader:

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
5	Hoe heeft elke gemeente de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief (detaillering) en frequentie?	Afspraken zijn vastgelegd	Onvoldoende
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de inhoud van de rapportages?	Afspraken zijn vastgelegd	Onvoldoende
9/10	Op welke wijze worden de gemeenteraden op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen en is deze informatie voldoende voor het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende taak van de respectievelijke gemeenteraden?	Worden de gemeenteraden geïnformeerd over verbonden partijen?	De gemeenteraden worden voldoende geïnformeerd	Onvoldoende systematisch
		Is deze informatie conform de beleidsnota?	De informatievoorziening is conform de huidige beleidsnota	Onvoldoende
		Wordt de raadsleden deze informatie aangeleverd op een wijze die hen in staat stelt hun kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?	De informatievoorziening bestaat in ieder geval uit een voor de raadsleden inzichtelijke beoordeling door de verantwoordelijk ambtenaar van het functioneren van de verbonden partij	Onvoldoende

### 3.4 Toezicht Houden

#### 3.4.1 ***Op welke wijze beheert de gemeente Losser de relatie met de verbonden partij?***

De relaties met de verbonden partijen worden zowel ambtelijk als politiek bestuurlijk beheerd. Per verbonden partij zijn er jaarlijkse bijeenkomsten. De gemeente stelt zich bij de meeste verbonden partijen niet proactief maar volgend op ad hoc basis op. Verschillende aspecten van het beheer van de verbonden partij worden bij verschillende afdelingen belegd (bijvoorbeeld inhoud en financiën). Daardoor ontstaat er niet gemakkelijk overzicht. In het ambtelijk wederhoor is overigens aangegeven dat ambtenaren aan integrale advisering over verbonden partijen doen. Er is echter geen vast format van wat een dossier van een verbonden partij zou moeten bevatten.

De gemeente Losser heeft een ambtelijk coördinator voor verbonden partijen in dienst. Deze is faciliterend in de distributie van informatie, maar treedt niet controlerend of sturend op. De coördinator maakt geen analyse van ingekomen post van verbonden partijen.

### 3.4.2 **Hoe geeft de gemeente Losser invulling aan het toezicht op de verbonden partij?**

De jaarrekening, het jaarverslag en de begroting van de verbonden partij worden door de gemeente ontvangen en beoordeeld. Als er aanleiding toe is, schrijft de gemeente eventueel een ambtelijke onderlegger om aan de portefeuillehouder mee te geven voor de betreffende vergadering van de verbonden partij. Er is geen systematische beoordeling van opvallende mutaties bij verbonden partijen aangetroffen. Er zijn geen sluitende afspraken gemaakt en vastgelegd over mogelijkheden om het toezicht op te schalen indien daar reden toe is. Dit wordt indien nodig telkens ad hoc bekeken. Het is voor de gemeente daarom niet mogelijk om systematisch toezicht te houden op de verbonden partijen.

De toezicht houdende rol en het normen kader:

Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
4	Op welke wijze beheert elke gemeente de relatie met de verbonden partij?	Is de verantwoordelijkheid van het beheer van de relatie officieel belegd bij een of meerdere ambtenaren?	Duidelijke belegging van verantwoordelijkheid voor beheer van de relatie met verbonden partij	Onvoldoende
		Is het beheer van de relatie met de verbonden partij geborgd in een transparante procedure en zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de frequentie en aard van de overlegstructuur?	Minimaal eens per jaar een functioneringsgesprek over het exploitatieresultaat en de gerealiseerde prestaties, vastgelegd in een dossier	Onvoldoende transparant vastgelegd, onvoldoende zorgvuldig dossierbeheer, maar doorgaans is er wel regelmatig contact met de verbonden partij
6	Hoe geeft elke gemeente invulling aan het toezicht op de verbonden partij?	Zijn de jaarrekening, het jaarverslag, de begroting en opvallende mutaties beoordeeld door de gemeente?	Informatie is beoordeeld	Voldoende
		Zijn er vooraf afspraken gemaakt en vast-	Mogelijkheden zijn bepaald (bijvoorbeeld	Onvoldoende, mogelijkheden worden



Nr.	Deelvraag	Toetsaspect	Norm	Beoordeling
		gelegd over mogelijkheden om het toezicht op te schalen indien daar reden toe is? In welke gevallen?	corrigerende maatregelen, sancties, ontslag bestuurders)	ad hoc bepaald
		Is een onafhankelijke toezichthouder aanwezig?	Er is een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, een Algemeen Bestuur of een Raad van Toezicht of een andere vorm waar een vertegenwoordiger namens de gemeente in zit	Voldoende

## 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de gemeente Losser aangegeven welke conclusies de rekenkamercommissie trekt. Deze conclusies zijn geordend volgens de vier rollen die in hoofdstuk drie ook gehanteerd zijn. Daarin zijn de deelvragen uit de onderzoeksopzet opgenomen en beantwoord. Aansluitend doet de commissie aanbevelingen voor verbeteringen.

### 4.2 Conclusies

#### *Conclusies ten aanzien van de sturende rol*

De sturende rol van de gemeente is zwak vormgegeven. Er is geen algemene nota aangetroffen waarin de gemeente haar beleid ten aanzien van verbonden partijen uiteenzet. Er is geen gedragen visie op verbonden partijen en er is geen volledig inzicht in beschikbare informatie over verbonden partijen. Er is geen periodieke evaluatie van het fenomeen verbonden partijen. De vraag of de taken van de verbonden partijen nog steeds als overheidstaken beschouwd worden, komt derhalve niet aan bod.

De minimumeisen qua informatie uit het BBV (bijlage 6) zijn niet volledig aangetroffen in de gemeentelijke jaarrekening en begroting, onder het verplichte hoofdstuk 'verbonden partijen'. Soms is het onduidelijk of de gemeente gegevens ten aanzien van verbonden partijen heeft geconsolideerd of anderszins heeft verwerkt in de jaarrekening, bijvoorbeeld door opname in de paragraaf over het weerstandsvermogen. Dit is voor verbonden partijen nadrukkelijk niet toegestaan. De goedkeurende verklaring van de accountant over de gemeentelijke jaarrekening betekent niet dat de jaarrekening volledig volgens de BBV-norm is samengesteld.

#### *Conclusies ten aanzien van de beheersende rol*

Beheersingsmaatregelen gericht op risicomanagement van verbonden partijen zijn niet aangetroffen. Risico's worden over het algemeen laag ingeschat. De uitvoering van risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen door de gemeente is nog onvoldoende doordacht en uitgewerkt. De beheersende rol wordt door de gemeente nog te veel ad hoc ingevuld. Inmiddels zijn maatregelen geformuleerd en uitgevoerd, toen bekend werd dat de rekenkamercommissie onderzoek zou gaan doen naar verbonden partijen in de gemeente Losser.

#### *Conclusies ten aanzien van de verantwoordingsrol*

De kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partijen aan de gemeente is onvoldoende systematisch in kaart gebracht door de gemeente. De informatie die aan de gemeenteraad aangeleverd wordt, is niet systematisch en niet volledig. Het vaak gebruikte woord 'aandeelhouder' suggereert ten onrechte dat de gemeente geen risico loopt bij een verbonden partij. De gemeenteraad wordt enerzijds niet voldoende in staat gesteld zijn controlerende

taak uit te oefenen. Anderzijds is het zo dat de gemeenteraad zelf geen kaderstellende rol genomen heeft. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld niet actief gevraagd om specifieke informatievoorziening over verbonden partijen in de vorm van een voor de raadsleden inzichtelijke beoordeling (door de verantwoordelijk ambtenaar) van het functioneren van de verbonden partij.

#### *Conclusies ten aanzien van de rol als toezichthouder*

Er is geen systematische beoordeling van opvallende mutaties bij verbonden partijen aangetroffen. Er zijn geen sluitende afspraken gemaakt en vastgelegd over mogelijkheden om het toezicht op te schalen indien daar reden toe is. Dit wordt, indien nodig, telkens ad hoc bekeken. Het is voor de gemeente daarom niet mogelijk om systematisch toezicht te houden op de verbonden partijen. Evaluatie van verbonden partijen vindt alleen plaats als er problemen bij een verbonden partij zijn.

### 4.3 **Aanbevelingen**

#### *Aanbevelingen aan de gemeenteraad*

1. Neem als gemeenteraad het initiatief om een beleidsnota op te laten stellen waarin doelen en publieke taken van huidige en toekomstige verbonden partijen beschreven worden. Leg in die nota vast op welke manier de resultaten van de verbonden partijen in de gemeentelijke Planning and Control cyclus verwerkt worden en op welke wijze de gemeenteraad daarover geïnformeerd moet worden.
2. Geef als gemeenteraad aan hoe de gemeente nut, noodzaak en praktijk van de verbonden partijen zou moeten aansturen, beheersen, verantwoorden en er toezicht op houden. Zo worden de vier rollen van de gemeente uitgewerkt in de beleidsnota. Evalueer de stand van zaken periodiek.
3. Geef als gemeenteraad de accountant van de gemeente de opdracht om de jaarrekening van de gemeente specifiek ook te beoordelen op de verplichte punten volgens de BBV-norm ten aanzien van verbonden partijen.
4. Geef als gemeenteraad aan op welke wijze de gemeente haar doelen met verbonden partijen moet nastreven. Ga daarbij in op het bestuurlijke en het ambtelijke niveau. Ga ook in op de financiële gevolgen van de keuzes die de gemeente maakt bij het nastreven van haar doelen.
5. Maak als gemeenteraad een periodiek agendapunt van de gevolgen van de verbonden partijen voor de gemeente, bijvoorbeeld bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening. Gebruik bij bespreking van verbonden partijen minimaal de wettelijk verplichte informatie over een verbonden partij, conform het BBV. Maak per verbonden partij een ambtelijke onderlegger bij de te behandelen stukken. Maak van 'gegevens' informatie om te kunnen sturen.
6. Bepaal als gemeenteraad de manier waarop de gemeente risico's in kaart moet brengen, hoe deze gemonitord moeten worden en welke informatie de gemeenteraad over verbonden partijen wil ontvangen. Ontwikkel verschillende risico strategieën als alternatieven

voor het aangaan en blijven behouden van verbonden partijen. Betrek in die analyse minimaal de alternatieven zoals gemeentelijke dienst, privatisering, uitbesteding, verzelfstandiging, netwerkorganisaties, enz. Voer een interne audit uit ten aanzien van financiële tegenvallers en andere 'bedrijfsongevallen' met verbonden partijen. Evalueer dergelijke situaties en probeer lering te trekken voor andere verbonden partijen.

#### *Aanbeveling aan het ambtelijk apparaat*

7. Bepaal ambtelijk een vast format voor een dossier over een verbonden partij. Maak van elke verbonden partij een volledig dossier en houdt dat actueel bij. Maak jaarlijkse verslagen van contact met de verbonden partij. Ga in op marktontwikkelingen en risicoanalyses bij die verbonden partij. Verzamel minimaal de wettelijk verplichte informatie over een verbonden partij, conform het BBV. Beleg de regie over verbonden partijen duidelijk bij een afdeling en verbeter document beheer.

#### *Algemene aanbevelingen*

8. Onderzoek voorafgaand aan de oprichting van nieuwe verbonden partijen hoe de gemeente eventueel een relatie met een verbonden partij zou kunnen wijzigen of verbreken. Bouw bij nieuwe verbonden partijen een logische eindigheid in.
9. Beleg binnen de gemeente de rol van bestuurder/eigenaar en de rol van klant/opdrachtgever zoveel mogelijk bij verschillende wethouders. Deze rollenscheiding kan bijdragen aan zo concreet mogelijke afspraken over wat de verbonden partij voor de gemeente in de wereld gaat zetten (doelen, prestaties, specificaties; aandachtspunt voor wethouder A) en wat de kosten voor de gemeente zijn - net zoals dat gebeurt bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst of bij aanbesteding (aandachtspunt voor wethouder B).
10. Laat de gemeente vertegenwoordigen in het algemeen bestuur van een verbonden partij door een Dagelijks Bestuur lid (een wethouder) en niet door een raadslid zodat de rollenscheiding tussen besturend (wethouder) en controlerend (raadsleden) duidelijk gehandhaafd blijft.

## 5. **BESTUURLIJKE REACTIE**

Op de volgende bladzijden treft u de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders aan zoals die door de rekenkamercommissie ontvangen is.

\*\*\*\*\*

De Luster

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

## Gemeente Losser



Gemeentehuis  
Raadhuisplein 1  
corr. adres:  
Postbus 90  
7580 AB Losser  
Tel. 053 - 537 74 44  
Fax 053 - 537 73 17  
E-mail:  
gemeente@losser.nl  
Rabobank 337302316  
Postbank 845928

Rekenkamercommissie Gemeente Losser  
t.a.v. de heer R.R. Malag

Uw brief van: 6 november 2009  
Uw kenmerk: Rkclos-09/301  
Bijlagen: -

Zaaknummer: Losser, 17 november 2009  
Ons kenmerk: 09 00 19592  
Afdeling: BMO  
Inl.: dhr drs. B.V. Nijholt  
Doorkiesnr.:053 - 5377340

Verzonden: 20 NOV 2009

Onderwerp:  
Bestuurlijk hoor en wederhoor

Geachte heer Malag,

Bij brief van 6 november (tevens ontvangen op 6 november 2009) hebben wij het concept-rapport over het onderzoek naar "Verbonden partijen" ontvangen voor bestuurlijk wederhoor. Door middel van het bestuurlijk wederhoor stelt u ons in de gelegenheid te reageren op conclusies, oordelen en aanbevelingen. Van die gelegenheid maken wij hierbij gebruik.

In onze reactie willen wij in eerste instantie enkele algemene opmerkingen maken. Daarna gaan wij nog in op enkele van de door uw Rekenkamercommissie geformuleerde aanbevelingen.

In uw rapport heeft u een doorsnede gemaakt van de wijze waarop in de gemeente Losser met verbonden partijen wordt omgegaan. Uw onderzoek is voor ons in ieder geval zeer verhelderend geweest. Wel hebt u bij uw beoordeling gebruik gemaakt van een toetsingskader met een erg hoog ambitieniveau. Dit toetsingskader is gebaseerd op het concept van "government governance" zoals opgesteld door het Ministerie van Financiën. In het vervolgtraject op uw onderzoek moet de nadrukkelijke afweging worden gemaakt of de gemeente Losser dit ambitieniveau in financiële en personele zin waar kan maken.

Het college is het van harte eens met uw suggestie om een "nota verbonden partijen" op te stellen. In deze nota kan verder invulling worden gegeven aan de verschillende rollen van de gemeente. Ook zal een adequate detaillering per verbonden partij worden aangegeven. Het college zal de voorbereiding van een nota verbonden partijen ter hand nemen, maar gelet op de aanbevelingen van uw commissie moet de gemeenteraad nadrukkelijk bij de voorbereiding worden betrokken.

Met betrekking tot de overige voorgestelde aanbevelingen van uw commissie merken wij nog het volgende op:

- Bij de oprichting van nieuwe verbonden partijen (aanbeveling 8) moet aandacht zijn voor het wijzigen of verbreken van een relatie. Dit moet mogelijk zijn zonder veel juridische moeilijkheden of extra kosten.

- Met betrekking tot de rollenscheiding binnen het college (aanbeveling 9) is tot 3 november steeds uitgegaan van de integrale verantwoordelijkheid van een portefeuillehouder voor een verbonden partij. Het net aangetreden college gaat echter wel uit van de scheiding tussen inhoud en financiën. In die zin is uw aanbeveling al opgevolgd. In de nota verbonden partijen zal dit onderwerp ook moeten worden benoemd.
- De rollenscheiding tussen sturend (college) en controleren (raad, aanbeveling 10) is in de gemeente Losser al doorgevoerd. Alleen bij de Regio Twente is er nog een raadslid vertegenwoordiger in de Regioraad. Dat is echter een verplichting op basis van de gemeenschappelijke regeling.

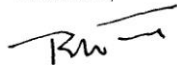
Tot slot willen wij u erop wijzen dat in uw concept-rapportage de Bestuursacademie Nederland en ISP-Milieu wederom als verbonden partijen worden aangemerkt. In onze technische reactie hebben wij ook al aangemerkt dat dit ten onrechte is. Ook heeft de gemeente Losser geen relatie met de verbonden partij SOWECO (bijlage 1).

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

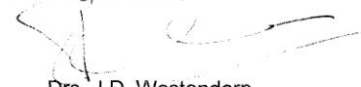
Het college van burgemeester en wethouders van Losser,

secretaris,



R.H. Tink MSc PFM

burgemeester,



Drs. J.D. Westendorp

## 6. **NAWOORD**

Voor de rekenkamercommissie is het een uitdaging of beter nog een opdracht om door te dringen tot de kern van de vraagstukken van doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie is van mening dat het onderzoek naar het beleid van verbonden partijen voldoet aan de gestelde opdracht. Bevindingen en de aanbevelingen hoe de praktijk te verbeteren, zijn daar de uitkomsten van. Hoewel het beperkte onderzoeksbudget ons niet in staat stelt om in alle fasen van het onderzoek volledig de diepte in te gaan, spreekt het resultaat voor zich.

Deze opvatting wordt bevestigd in de bestuurlijke reactie van het college. Uitspraken zoals 'Uw onderzoek is voor ons in ieder geval zeer verhelderend geweest' en 'Het college is van harte eens met uw suggestie om een "nota verbonden partijen" op te stellen' geven aan dat ons doel bereikt is: namelijk het onderwerp wordt op de agenda geplaatst. Het debat over verbonden partijen kan in alle rust gevoerd worden. Met behulp van het onderzoeksrapport kan zorgvuldig overwogen worden hoe het beleid geformuleerd dient te worden. De aanbevelingen zijn daarbij een handreiking om het debat vorm en inhoud te geven.

Tot slot willen wij iedereen bedanken die direct of indirect meegewerkt hebben aan dit onderzoek. Zonder de open en positieve houding van de medewerkers en bestuurders van de gemeente Losser zou dit rapport niet tot stand gekomen zijn. In deze positieve houding zien wij dat de rekenkamercommissie een heldere rol en positie heeft verworven binnen de gemeente Losser.



# **Bijlagen**

**OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN PER GEMEENTE****BIJLAGE 1**

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
GR Regio Twente	X	X	X	X
Euregio	X	X	X	X
GR Werkvoorzieningschap Oost-Twente/Topcraft BV	X	X	X	
GR Crematoria Twente/Oost Nederland BV	X	X	X	X
Stadsbank Oost Nederland	X	X	X	X
Cogas NV	X		X	X
Essent NV	X	X	X	X
Vitens NV	X	X	X	X
Wadinko NV	X	X		X
NV Beheer Luchthaven Twente	X	X	X	
BNG	X	X		X
Alte Weberei GmbH	X			
ISP Milieu			X	
SEPH Servicepunt handhaving			X	
Welstand monumentencommissie Overijssel			X	
Expertis onderwijsadvies Twente			X	
Twente Milieu			X	
Soweco				X

Aanpassingen ten opzichte van het overzicht in onderzoeksaanvraag:

1. Twence BV (alle vier gemeenten) en Netwerkstad Twente zijn geen aparte verbonden partij: aandeelhouderschap is 100% in handen van Regio Twente;
2. Muziekschool Twente Tubbergen is geen verbonden partij van gemeente Tubbergen, maar een subsidierelatie;
3. Bestuursacademie Oost Nederland is geen verbonden partij meer van de gemeente Dinkelland;
4. ISP Milieu en Soweco zijn als verbonden partij van de gemeente Losser toegevoegd aan de lijst;
5. NV Beheer Luchthaven Twente is in 2003 geliquideerd;
6. Bestuursacademie Oost Nederland is in 1998 een vereniging geworden. In de Program-mabegroting 2008 van de gemeente Losser staat deze opgenomen als verbonden partij.

**OVERZICHT ONTVANGEN STUKKEN VAN DE GEMEENTEN****BIJLAGE 2****A) Gemeentelijke stukken*****Gemeente Dinkelland***

- Gemeente Dinkelland, Financiële Verordening volgens artikel 212 van de Gemeentewet, mei 2006;
- Gemeente Dinkelland, Programmabegroting 2009;
- Gemeente Dinkelland, Programmabegroting 2008;
- Gemeente Dinkelland, Programmabegroting 2007;
- Gemeente Dinkelland, Jaarrekening 2007;
- Gemeente Dinkelland, notulen van de raadsvergaderingen 2007 en 2009.

***Gemeente Losser***

- Gemeente Losser, Financiële Verordening volgens artikel 212 van de Gemeentewet, oktober 2007;
- Gemeente Losser, Verordening voor de controle op het financieel beheer volgens artikel 213 van de Gemeentewet, maart 2004;
- Gemeente Losser, Verordening periodiek onderzoek bestuur volgens artikel 213a van de Gemeentewet, maart 2007;
- Gemeente Losser, Programmabegroting 2009;
- Gemeente Losser, Programmabegroting 2008;
- Gemeente Losser, Programmabegroting 2007;
- Gemeente Losser, Programmarekening 2007.

***Gemeente Oldenzaal***

- Gemeente Oldenzaal, Financiële Verordening volgens artikel 212 van de Gemeentewet, juli 2005;
- Gemeente Oldenzaal, Programmabegroting 2009;
- Gemeente Oldenzaal, Programmabegroting 2008;
- Gemeente Oldenzaal, Programmarekening 2008;
- Gemeente Oldenzaal, Uitvoeringsinformatie 2008;
- Gemeente Oldenzaal, Programmarekening 2007;
- Gemeente Oldenzaal, Programmabegroting 2007.

***Gemeente Tubbergen***

- Gemeente Tubbergen, Financiële Verordening volgens artikel 212 van de Gemeentewet, mei 2005;
- Gemeente Tubbergen, Programmabegroting 2009;
- Gemeente Tubbergen, Programmabegroting 2008;
- Gemeente Tubbergen, Jaarstukken 2008;
- Gemeente Tubbergen, Jaarstukken 2007.

**B) Stukken per verbonden partij per gemeente:**

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
GR Regio Twente	Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente, maart 2009	Register volgens artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juli 2005  Gemeenschappelijke regeling regio Twente, maart 2009	Voorstel betreffende beslisdokument Regio Twente, januari 1994  Gemeenschappelijke regeling regio Twente, februari 1994  Gemeenschappelijke regeling regio Twente, februari 1995  Notulen vergadering Regioraad, wijziging regeling regio Twente inzake de Regionale Indicatiecommissie subregio Almelo, november 1996  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, verzoek in te stemmen met wijziging Regeling Regio Twente, december 1996  Wijziging Regeling Regio Twente, januari 1997  Bijlage bij wijziging Regeling Regio Twente, januari 1997  Gemeenschappelijke regeling regio Twente, januari 1997  Gemeenschappelijke regeling regio Twente, december 2002  Voorstel voor wijziging van de Regeling Regio Twente, december 2004	Wijziging Regeling Regio Twente in verband met Wgr-plus, januari 2006  Memo van M. Huinink aan P. de Hont met betrekking tot concept wijziging GR Regio Twente, d.d. 31 januari 2006  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Voorstel dividendbeleid Twence, maart 2002  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Voorstel dividendbeleid Twence, naar aanleiding van portefeuillehouders financiën overleg, mei 2002 en november 2003  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Basisuitkering over het jaar 2002 van Twence Afvalverwerking, mei februari 2004

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
			<p>Voorstel tot wijziging Regeling Regio Twente, april en januari 2005</p> <p>Voorstel en besluit tot wijziging Regeling Regio Twente, april en januari 2005</p> <p>Wijziging Regeling Regio Twente in verband met Wgr-plus</p> <p>Collegebesluit over de vernieuwing van de bestuurlijke samenwerking in Twente, inclusief de officiële toetreding van Oldenzaal tot de Netwerkstad Twente, januari 2007</p> <p>Aan de gemeenteraad, voorstel tot het vaststellen van de wijze waarop de voortzetting van de integemeentelijke samenwerking binnen de Regio Twente vorm dient te krijgen</p>	
Euregio	Statuten Euregio, januari 2006	<p>Statuten Euregio e.V., januari 2006</p> <p>Voordracht benoeming Twentse afvaardiging in Euregio-organen en overzicht huidige verdeling over gemeenten en partijen, maart 2006.</p> <p>Overzicht Euregio-Raadsleden, ongedateerd</p>	-	Beslisdocument Euregio (inclusief onder andere Gemeenschappelijke Regeling, Artikelsgewijze toelichting, Geïntegreerde begroting 1999), november 1998
GR Werkvoorzieningschap Oost-Twente/Topcraft BV	Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Oost Twente (WOT), augustus 2008	Register volgens artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, januari 2009	<p>Intentieverklaring SWB deelnemende gemeenten, februari 1989</p> <p>Raadsbesluit instemming inzake</p>	Niet van toepassing

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
	<p>Nota voor college van B&amp;W, Wijziging sociale werkvoorziening, mei 2008</p>	<p>Aanbieding documenten nieuw samenwerkingsmodel Wsw (incl. wijzigingen/ aanpassingen in GR WOT, statuten Top-Craft BV en bijbehorende overeenkomsten, mandaten en reglementen), oktober 2008</p> <p>Sociaal Economisch Convenant voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening voor het jaar 2008, oktober 2008</p> <p>Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Oost Twente (WOT) oktober 2008</p> <p>Aanwijzingsbesluit (1<sup>e</sup> wijziging) WOT-Top Craft BV, oktober 2008</p> <p>Samenwerkingsovereenkomst WOT en Top-Craft BV, oktober 2008</p> <p>Personeelsmandaat WOT, oktober 2008</p> <p>Concept statutenwijziging Top Craft BV, september 2008</p> <p>Reglement Raad van Commissarissen Top-Craft BV, oktober 2008 Directiereglement Top-Craft BV, oktober 2008</p> <p>Verordening Wachtlijstbeheer Wet sociale Werkvoorziening, status onbekend,</p>	<p>herziening GR werkvoorziening, mei 1989</p> <p>Memo H.K.J. Olde Keizer inzake voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap oost Twente, december 2007</p> <p>Raadsbesluit instemming met voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap oost Twente, december 2007</p>	

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
		januari 2009  Samenvatting adviezen inbesteding en BTW van werkgroep Wsw, september 2008  Advies aan het college van B&W, november 2008  Voorstel en besluit van raad, Wijzigingen GR WOT en de statuten van Top-Craft B.V., december 2008		
GR Crematoria Twente/Oost Nederland BV	Wijziging GR Crematoria Oost Nederland, juni 2005  Nota voor college van B&W, wijziging GR Crematoria Twente, juli 2005  Raadsbesluit inzake wijziging GR, september 2005	Wijziging gemeenschappelijke regeling, juni 2005  Statutenwijziging, november 2000	Wijziging GR Crematoria Oost Nederland, juni 2005  Memo L.C.M. Maathuis inzake voorgestelde wijziging van Openbaar Lichaam Crematorium Twente (OLTC), oktober 2005  Raadsbesluit instemming met voorgestelde wijziging van Openbaar Lichaam Crematorium Twente (OLTC), december 2005	Statutenwijziging Crematoria Twente/Oost NL BV, juli 2007  Begroting 2008 voor de gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam Crematoria Twente en een notitie plannen Gronau thv ambtelijk overleg, april 2007  Matrix bevoegdhedenverdeling directie Crematoria Twente/Oost NL BV, ongedateerd  Tekst nieuwe GR tot stichting en exploitatie van 1 of meer crematoria in Twente, mei 1999 Voorstel en instemming van de raad inzake wijziging GR Openbaar Lichaam Crematoria Twente, juli 1999  Aan college B&W, goedkeuring wijziging GR tot stichting en exploitatie van 1 of meer crematoria

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
				in Twente en oprichting BV, Ge- deputeerde Staten Overijssel, no- vember 1999
Stadsbank Oost Neder- land	Gewijzigde Gemeenschappe- lijke Regeling SON 2005, oktober 2006  Nota voor college van B&W, wijziging GR Stadsbank ON, oktober 2005  Raadsbesluit inzake wijziging GR, december 2005	Register volgens artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, juni 2006  Gemeenschappelijke Regeling van de Stadsbank Oost Nederland, 2005  Voorstel wijziging en instemming raad, Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost Nederland 2002, gemeenteraad november 2005	Voorstel tot het aangaan van BNG, januari 1956  Raadsbesluit GR, maart 1956  Memo H.K.J. Olde Keizer, Verzoek wijziging Gemeenschappelijke rege- ling Stadsbank Oost Nederland, september 2005  Voorstel wijziging en instemming raad, Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost Nederland 2002, gemeenteraad december 2005	Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling SON 2005, oktober 2006
Bestuursacademie Oost Nederland	Niet van toepassing	Lidmaatschap vereniging BAON en toelichting, maart 1998  Voostel aan raad en instemming Opheffen Gemeenschappelijke Re- geling Bestuursacademie Oost- Nederland (BAON) en oprichten van de Vereniging BAON, novem- ber 1998  Garantstelling gemeente Losser voor GR Bestuursacademie Oost- Nederland, maart 1999  Factuur contributie 2008	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Cogas NV	Statuten Cogas, april 2005		Statuten Cogas, april 2003  Memo van de heer Lageweg voor	Statuten Cogas, april 2005  Mogelijkheid deelne-



	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
			verantwoordelijk wethouder inzake dividendinkomsten Cogas, mei 2006 en september 2007	<p>ming/uitbreiding in het aandelenkapitaal, mei 1986, maart 1990, maart 1994, maart 1998 en juni 2000</p> <p>Voorstel aan raad en instemming met deelname aan aandelenkapitaal Cogas NV, juni 1986, mei 1990, mei 1994, mei 1998 en oktober 2000</p> <p>Memo de heer Wildemors voor college B&amp;W inzake uitbreiding aandelenkapitaal Cogas, april 1998</p> <p>Memo C. Kolner voor college B&amp;W inzake uitbreiding aandelenkapitaal Cogas, augustus 2000</p>
Essent NV	Akte houdende statutenwijziging Essent N.V, januari 2006	<p>Informatie aan aandeelhouders, Fusie EDON Groep - PNEM/MEGA Groep, januari 1999</p> <p>Informatie aan aandeelhouders Besluitvorming fusie EDON Groep - PNEM/MEGA Groep en toelichting fusiedocumenten, april 1999</p> <p>Document 3 statutenwijziging PME-GROEP N.V. invoering structuurregime, april 1999</p> <p>Document 4 Ruil aandelen EDON Groep en PNEM/MEGA-Groep tegen aandelen PME-Groep N.V., april 1999</p>	<p>Huidige statuten Essent N.V. inclusief voorgestelde wijzigingen, februari 2005</p> <p>Memo G.A. Maas inzake fusie EDON Groep- PNEM/MEGA Groep, juni 1999</p> <p>Besluit B&amp;W inzake de fusie EDON Groep/ PNEM/MEGA Groep, juni 1999</p> <p>Raadsbesluit tot instemmen met de fusie tussen de EDON Groep en de PNEM/MEGA-Groep, juni 1999</p>	Gegevens aandeelhouderschap Edon, 1999

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
		<p>Document 5 Aandeelhoudersovereenkomst PME-GROEP N.V., april 1999</p> <p>Document 6 Statutenwijziging N.V. Edon Groep, april 1999</p> <p>Document 7 Statutenwijziging PNEM/MEGA-GROEP N.V., april 1999</p> <p>Informatie aan aandeelhouders, NMA-Besluit, juni 1999</p> <p>Voorstel aan raad en instemming Fusie EDON Groep en PNEM/MEGA Groep, oktober 1999</p> <p>Volmacht van de gemeente Losser voor uitgifte gewone aandelen in N.V. EDON GROEP, november 1999</p>		
Vitens NV	Statuten van Vitens N.V., augustus 2007	<p>Statuten Vitens N.V., augustus 2007</p> <p>Aan de Gedeputeerde Staten van Overijssel, Kandidaatstelling namens gemeente Losser voor Commissie van Aandeelhouders Vitens, januari 2008</p> <p>Overeenkomst van achtergestelde geldlening tussen Gemeente Losser (leninggever) en Vitens NV (leningnemer), december 2005</p> <p>Akte van koop en levering van aan-</p>	<p>Statuten Vitens N.V. concept december 2001</p> <p>Raadsbesluit inzake fusie voor fusie WMO, Nuon, en Waterbedrijf Gelderland en afsplitsing van Wavin en Wadinko nieuwe houdstermaatschappij WMO, januari 2002</p> <p>Memo G. Agterbos (concernstaf, concerncontroller) betreffende de voorgenomen fusie tussen WMO. WGld en Nuon, augustus 2001</p>	<p>Statuten Vitens NV, augustus 2007</p> <p>Omzetting aandelen NV Waterleiding Maatschappij Overijssel NV in aandelen Vitens NV, mei 2002</p> <p>Voorstel en instemming van raad inzake de fusie tussen NV Waterbedrijf Gelderland, Waterleidingmaatschappij Overijssel NV en NV Nuon Water, februari 2002</p> <p>Voorstel tot samenwerking door gemeente Hellendoorn, februari</p>

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
		<p>delen, mei 2006</p> <p>Statuten WMO Drinkwater, maart 1992</p> <p>Accountantsverklaring voorstel tot splitsing en bijlagen Waterleiding Maatschappij Overijssel NV, december 2001</p> <p>Memo en Raadsbesluit goedkeuring fusie 3 waterleidingbedrijven, waaronder WMO, tot 1 bedrijf: Vitens NV, februari 2002</p>	<p>Besluit college B&amp;W inzake voorgenomen fusie tussen WMO, WGld en Nuon, augustus 2001</p> <p>Voorstel aan raad inzake voorgenomen fusie tussen WMO, WGld en Nuon, augustus 2001</p>	<p>2002</p> <p>Verzoek tot goedkeuring volgens art 155 Gemeentewet voor fusie WMO, Nuon, en Waterbedrijf Gelderland en afsplitsing van Wavin en Wadinko nieuwe houdermaatschappij WMO, maart 2002</p> <p>Goedkeuring van Gedeputeerde Staten van Overijssel, april 2002</p> <p>Uitbetalen van dividend, juni 2005</p> <p>Aan college B&amp;W van gedeputeerde Staten van Overijssel inzake review/second opinion terugtreden WMO Beheer uit Wavin, juni 2005</p> <p>Memo de heer Wildemors voor college B&amp;W inzake buitengewone aandeelhoudersvergadering WMO beheer BV, juni 2005</p>
Wadinko NV	-	<p>Statutenwijziging, juni 2007</p> <p>Verklaring bij een doorlopende tekst van statuten</p>	Niet van toepassing	<p>Notitie Voortzetting van Wadinko, januari 2006</p> <p>Memo dhr. Lohuis aan college B&amp;W inzake instemming met voornemen tot juridische fusie van WMO Beheer NV met Wadinko Beheer BV, februari 2006</p>
NV Beheer Luchthaven Twente	-	<p>Advies aan burgemeester en wethouders over aandelen NV Luchthaven Twente, november 1998</p>	<p>Voorstel en instemming van de raad met de wijziging van de juridische structuur van de NV Luchthaven</p>	Niet van toepassing

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
		<p>Voorstel en instemming raad statutenwijziging en verdeling belangen, oktober 1998</p> <p>Aan aandeelhouders, Rapport Enschede Airport Twente, verzoek nader overleg, november 1998</p> <p>Verslag Draagvlak voor investeren en exploiteren luchthaven, november 1998</p> <p>Informatie splitsing NV Beheer Luchthaven Twente en BV Enschede Airport Twente, november 1998</p>	<p>Twente in “NV Beheer Luchthaven Twente” en “BV Enschede Airport Twente”, november 1998</p> <p>Statuten NV Luchtvaartterrein Twente, september 1970</p>	
Bank VNG	Statuten N.V. Bank Nederlandse Gemeenten, juni 2005	<p>Statuten N.V. Bank Nederlandse Gemeenten, juni 2005</p> <p>Overzicht aantal aandelen en bedragen per gemeente, ongedateerd</p> <p>Jaarverslag 2008 Bank Nederlandse Gemeenten</p>	Niet van toepassing	<p>Wijziging in het aandelenkapitaal van BNG, december 2001</p> <p>Voorstel en instemming van raad op inschrijven op aandelenemissie BNG, november 1990</p> <p>Brief van BNG aan college van B&amp;W inzake winstuitkering, december 1990</p> <p>Memo B. Harmelink inzake antwoord BNG op brief over winstuitkering, december 1990</p> <p>Standaard correspondentie van BNG over dividenduitkering, april 2000, mei 2003, april 2004, mei 2005, april en december 2007</p>

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
				Interne memo van de heer Bakhuis inzake lagere structurele dividend BNG, mei 2008
Alte Weberei GMBH	<p>Ontwerpverdrag cultuurtoeristisch centrum Alte Weberei, mei 1997</p> <p>Raadsbesluit deelname cultuurtoeristisch centrum Alte Weberei, juni 1997</p> <p>Statuten Verein Kulturzentrum Alte Weberei e.V. juni 1997</p>	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Netwerkstad Twente	Niet van toepassing	Niet van toepassing	<p>Besluit college toetreding Oldenzaal tot netwerkstad, januari 2006</p> <p>Korte samenvatting overleg burgemeester Backhuijs en gemeentesecretaris van Oss en de heren Schouten en Loohuis van de Netwerkstad, januari 2006</p> <p>Reglement van Orde Netwerkstad Radencommissie, ongedateerd Vergaderschema stuurgroep 2006</p> <p>Planning Radencommissie en Griffiersoverleg 2006</p> <p>Notulen Stuurgroep RBT, 18 maart 2003</p> <p>Collegebesluit naar aanleiding van brief stuurgroep Netwerkstad Twente inzake de toetreding van Oldenzaal tot de Netwerkstad Twente, juni</p>	Niet van toepassing

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
			2006  College besluit tot vernieuwing van de bestuurlijke samenwerking in Twente, inclusief de officiële toetreding van Oldenzaal in de Netwerkstad Twente, januari 2007	
ISP Milieu	Niet van toepassing	Voorstel en instemming raad, Regionale milieusamenwerking in Twente, december 2000  Besluit B&W, Gemeenschappelijke regeling informatie en servicepunt milieu "Twentse Gemeenten - Hengelo", november 2000  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Toezending getekende kopie GR ISP Milieu Twente, januari 2001  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Wijzigingsnotitie GR ISP, november 2001  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Eindconcept wijzigingsnotitie GR ISP, december 2001  Besluit College B&W inzake wijziging ISP regeling, januari 2002	B&W besluit betreffende een voorstel tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor het instellen van een regionaal werkend informatie en servicepunt, oktober 2000  Raadsbesluit betreffende een voorstel tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor het instellen van een regionaal werkend informatie en servicepunt, oktober 2000  Aan colleges van B&W van deelnemende gemeenten, Toezending getekende kopie GR ISP Milieu Twente, januari 2001  Besluit college van B&W om voorgestelde wijzigingen in GR ISP over te nemen, januari 2002	Niet van toepassing
SEPH Servicepunt milieu handhaving	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Besluit college om conform ambtelijk advies bestuursovereenkomst aan te gaan voor samenwerking milieu handhaving Overijssel, no-	Niet van toepassing

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
			vember 2005  Bestuursovereenkomst Samenwerking milieuwet handhaving Overijssel, oktober 2005	
Welstand monumenten Overijssel	Niet van toepassing		Collegebesluit cf. ambtelijk advies ondertekening dienstverleningsovereenkomst met Het Oversticht, november 2006  Dienstverleningsovereenkomst met het Oversticht, januari 2007	Niet van toepassing
Expertis onderwijsadvies Twente	Niet van toepassing		Eindverslag vereffening, januari 2008	Niet van toepassing
Twente Milieu NV	Niet van toepassing	Voorstel aan raad, Uitbesteding huisvuilophaaldienst en deelname in Twente Milieu b.v., oktober 2005. Advies aan college van B&W, besluit tot uitbesteding huisvuilophaaldienst en deelname in Twente Milieu NV, oktober 2005  Brief college B&W aan gedeputeerde Staten van Overijssel, Verzoek om goedkeuring conform art. 160 Gemeentewet, oktober 2005  Gedeputeerde Staten van Overijssel, Toepassing art. 160 Gemeentewet, december 2005  Levering aandelen, januari 2006  Aandeelhoudersovereenkomst Twente Milieu N.V. d.d. 31 maart	Raadsbesluit tot het verzelfstandigen van de huisvuilinzamelactiviteiten in NV Twente Milieu, april 1997  Akte van oprichting van Twente Milieu NV, september 1997 Akte van statutenwijziging, september 2000  Akte van uitgifte aandelen, september 2000	Niet van toepassing

	<b>Dinkelland</b>	<b>Losser</b>	<b>Oldenzaal</b>	<b>Tubbergen</b>
		2006		
Soweco	Niet van toepassing		Niet van toepassing	Statuten Soweco NV, december 1997  Benoeming door raadvertegenwoordiging in Soweco, mei 2006  Bestuursstructuur Soweco per 1 januari 1998



**OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE****BIJLAGE 3**

In aanvulling op de documenten die in bijlage 2B vermeld zijn, heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2003;
- DOEMEE - Onderzoek Verbonden Partijen, Slotnotitie, de Lokale Rekenkamer, 2007
- Discussienota deelnemingen, gemeente Almelo, 2007;
- Gemeentewet, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, 1992;
- Grip op Verbonden Partijen, rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2008;
- Handboek Verbonden Partijen, Deloitte, 2006;
- Handreiking de lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2002;
- Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000;
- Miljoenen Nota 2000, het Ministerie van Financiën;
- Rapportage van de commissie toekomst stadsregionale samenwerking onder voorzitterschap van drs. E.H.T.M. Nijpels, De stille kracht, over nut en noodzaak van stadsregio's, 2009;
- Verbonden Partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Interprovinciaal Overleg, 2005;
- Verbonden Partijen Verkend, Provincie Zuid-Holland, Randstedelijke Rekenkamer, 2007;
- Wet financiering decentrale overheden, 2000.

Krantenartikelen:

- Regio Twente kost gemeenten veel geld, TC Tubantia, 16 februari 2009;
- Fracties maken zich zorgen over Regio, 15 februari 2009;
- Twence: nuts-of marktbedrijf?, 7 februari 2009;
- Kleine Twentse gemeenten in opstand tegen Regio, TC Tubantia, 15 mei 2009;
- Duits protest tegen Twents crematorium, TC Tubantia, 12 april 2008;
- In Pace wil nu doorpakken, TC Tubantia, 5 februari 2008;
- Gemeente Almelo wil aandelen verzilveren, TC Tubantia, 24 mei 2007.

**LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN****BIJLAGE 4**

<b>Organisatie</b>	<b>Gesproken met</b>	<b>Portefeuillehouder</b>
Gemeente Dinkelland	E. Hoitink	GR Regio Twente
	M. Tenninglo	GR Crematoria Twente
	G. Vreeswijk	Cogas NV, Essent NV, Vitens NV, Wadinko NV en BNG
	M. Hellemons	afdelingshoofd Financiën
	mr. O.J.R.J. Huitema	raadsgriffier
	drs. A.B.A.M. Damer	gemeentesecretaris
	ing. R.H.J. Engbers	wethouder
	J.G. Kristen	burgemeester
	open inloop fractievoorzitters, woordvoerders financiën	
Gemeente Losser	mevrouw H. Hamers	Regio Twente EZ
	H.T.M. Schutte	Regio Twente VROM
	drs. B.V. Nijholt	GR Crematoria
	B.H. Pikula MPFM	raadsgriffier
	G.W.B. Geessink	directeur Bedrijfsvoering
	H. Knol	wethouder
	R.H. Tink MPFM	gemeentesecretaris
	H.F. Hesselink	Stadsbank en WOT
	open inloop fractievoorzitters, woordvoerders financiën	
Gemeente Oldenzaal	A. Lageweg	Cogas NV, Essent NV, Vitens NV en Twente
	mevrouw L.C. M. Maathuis-van de Straat	GR Crematoria Twente
	H.J.M. van Uum	Beleidsmedewerker r.o. en wonen Projectleider crematorium Oldenzaal
	drs. A.J.C.M. Weterings	afdelingshoofd Middelen
	J.H. Brokers	raadsgriffier
	H.J.M. Pieper	wethouder Financiën
	open inloop fractievoorzitters, woordvoerders financiën	
Gemeente Tubbergen	J.G.H. Lohuis	GR Crematoria (e.a.)
	I.A. de Hont	Regio Twente (e.a.)
	E.J. Bakhuis	afdelingshoofd Financiën
	F.G.S. Droste	raadsgriffier
	P.J. van der Vinne	wethouder
	open inloop fractievoorzitters, woordvoerders financiën	

**LEIDRAAD VAN VRAGEN VOOR DE INTERVIEWS****BIJLAGE 5**

Algemene vragen:

1. Is de verantwoordelijkheid van het beheer van de relatie formeel en vooraf belegd bij één of meerdere ambtenaren?
2. Hoe vaak heeft u contact met de verbonden partij (bijvoorbeeld Regio Twente/Crematoria Twente/Oost Nederland BV/anderen?)
3. Hoe verloopt dat contact? Wie neemt het initiatief ertoe? Wat wordt vastgelegd in een dossier?
4. Welke informatie geeft de verbonden partij aan u? Wanneer? Bijvoorbeeld jaarstukken?
5. Om welk financieel belang van de gemeente gaat het hier? Omvang en aard?
6. Welke financiële en bestuurlijke risico's heeft u geïdentificeerd in het verleden bij Regio Twente en bij de Crematoria Twente/Oost Nederland?
7. Hoe heeft u die onderzocht?
8. Welke oplossingen heeft u bedacht voor risico's en tegenvallers?
9. Zijn er vooraf afspraken gemaakt en vastgelegd over mogelijkheden om het toezicht op te schalen indien daar reden toe is? In welke gevallen gebeurt dat en hoe?
10. Hoe en wanneer heeft u de raad over de gang van zaken van verbonden partijen geïnformeerd? Zijn daar vooraf afspraken over gemaakt zowel kwantitatief als kwalitatief en wat betreft frequentie?
11. De indruk bestaat her en der dat een gemeenteraad mogelijk onvoldoende zicht heeft op risico's bij verbonden partijen. Deelt u die mening? Het lijkt soms er op dat een gemeenteraad pas specifiek gaat kijken naar de verbonden partij als er onverwacht bijbetaald moet worden. Klopt dat volgens u?
12. Wat is daar volgens u het beste aan te doen?
13. Er is geen nota verbonden partijen in uw gemeente. Hoe is het onderwerp in uw gemeente aan de orde geweest? Welke visie, welk beleid, enz. is geformuleerd (minimumeisen uit het BBV)
14. Er is wel een paragraaf in toelichting bij de begroting opgenomen over verbonden partijen. Hoe vinden we de financiële consequenties van de verbonden partijen terug in de begroting en jaarrekening (bijdragen aan exploitaties, inkomsten uit dividenden, enz.) waar kan de raad zien of er sprake is van een meevaller of een tegenvaller?
15. Worden die vooraf ook aangekondigd? Hoe dan en waar?
16. Hoe heeft u de bestuurlijke risico's geduid?
17. Op welke wijze krijgen raadsleden inzicht in de risico's van verbonden partijen?
18. Waar blijkt dat uit?
19. Hoe zijn die risico's besproken in de raad?
20. Hoe komen de resultaten van de verbonden partijen in de jaarrekening terecht?

Specifieke vragen ten aanzien van een casus:

GR Crematoria Twente/Oost Nederland:

21. Er staan in de programmabegroting van uw gemeente opmerkingen over verbonden partijen. In dit geval (2007, Dinkelland) staat er dat de crematoria als kenmerk hebben dat zij een uitkering betalen aan de gemeente. Dit lijkt onvolledig of onjuist. De statuten van de Crematoria Twente/Oost Nederland regelen een breder aantal mogelijkheden (voorschotten, aanvullen verliezen e.d.). Hoe verhoudt zich dat tot elkaar?
22. Volgens de statuten/considerans van de Crematoria Twente/Oost Nederland zijn de gemeenten gehouden de exploitatie aan te vullen bij tegenvallende resultaten, maar de begroting van de Crematoria Twente/Oost Nederland moet worden vastgesteld door de gedeputeerde staten. Deelnemende gemeenten kunnen hun zienswijze daar kenbaar maken. Is dit niet erg onpraktisch voor het controleren door de gemeenteraden? Waarom is voor deze driehoeksvorm gekozen?
23. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur wordt door de deelnemende gemeenten benoemd en heeft bevoegdheden overgenomen van de deelnemende gemeenten. Zo kan het bestuur nieuwe rechtspersonen oprichten en leningen aangaan. Hoe verhoudt zich dat tot het budgetrecht van de deelnemende gemeenten?
24. Uittreden kan een deelnemende gemeente alleen met een opzegperiode van vier jaar, met een specifieke opzeggingsprocedure waarin jaarlijkse voorschotten wel doorbetaald moeten worden, maar tevens met de mogelijkheid dat er geen inkomsten meer ontvangen worden door die deelnemende gemeenten. Dat lijkt op veel vrijheid voor de verbonden partij, vindt u niet?
25. De gemeentelijke herindeling van Neede/Berkelland heeft volgens de stukken aan de raad geen financiële consequenties gehad (wijziging considerans 2005). Toch wordt een van de deelnemende gemeenten aanzienlijk groter. Wat zijn daarvan in de praktijk de gevolgen voor de andere gemeenten geweest qua dividend in de jaren na 2005?
26. Wat zou er met de crematoria gebeuren als er een forse afname van crematies in de ene gemeente zou ontstaan en in andere gemeenten juist een toename (bijv. als gevolg van een nieuw te bouwen crematorium vlak over de grens of bijv. een religieuze beweging ten gunste van begraven of iets dergelijks)? Hoe aannemelijk is het dat er dan een discussie over de verdeelsleutel methodiek ontstaat? heeft u zoiets eerder meegemaakt en hoe ging dat?
27. Hoe ziet u de risico's ten aanzien van de nieuwbouwplannen van Crematoria Twente/Oost Nederland?
28. Waarom is gekozen voor een uitvoerings bv? Wat zijn de consequenties daarvan voor de financiële en bestuurlijke risico's?
29. Wat zijn uw overwegingen om de private partners van de Crematoria Twente/Oost Nederland niet te noemen in de begroting?

GR Regio Twente:

30. In een programma begroting staat een risico paragraaf over de brandweer apart opgenomen. De brandweer is toch een onderdeel van de Regio Twente? Hoe en waar worden de andere onderdelen van Regio Twente behandeld? Waarom is voor de vorm van verantwoording gekozen?
31. Waar is voor een raadslid te zien wat de onderwerpen zijn die in de praktijk door de Regio Twente behandeld worden?
32. Hoe kan een raadslid zien als de regio meer of juist minder 'beleidsruimte' neemt dan formeel afgesproken was? Waar blijkt dat uit?
33. Waarom is voor deze structuur van informatievoorziening gekozen? Welke voordelen en welke nadelen ziet u daarvan?
34. Op welke wijze krijgt de raad inzicht in de aard en de omvang van de financiële resultaten en de risico's van Regio Twente? (Via een regel in de begroting volgens de statuten van Regio Twente). Waar staat die in de begroting en rekening van de gemeente?
35. De driehoeksconstructie met de goedkeuring van de begroting door de gedeputeerde staten, terwijl de gemeenten financieel aansprakelijk zijn voor de exploitatie, zien we hier niet. Waarom niet? Welke voor- en nadelen ziet u aan die constructie?
36. Waarom is er gekozen om risico's van verbonden partijen te behandelen bij de paragraaf over het weerstandvermogen (in de jaarrekening en in de begroting) in plaats van in de aparte paragraaf met betrekking tot verbonden partijen?

**VOORGESCHREVEN LIJST VERBONDEN PARTIJEN (BBV)****BIJLAGE 6**

Het BBV schrijft voor (art. 67) dat de toelichting op de productenrealisatie een lijst van verbonden partijen bevat. De lijst heeft tot doel het college, als uitvoerder van het gemeentelijk beleid, een integraal beeld te verschaffen van alle verbonden partijen van de gemeente. De raad moet dit overzicht kunnen inzien.

De lijst dient (BBV art. 67 en 69) aan de volgende wettelijke minimumvereisten te voldoen:

- de volledige naam;
- de vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd, c.q. de reden waarom de gemeente participeert;
- het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij per 1 januari en 31 december van het begrotingsjaar;
- veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
- het resultaat van de verbonden partij.

Daarnaast zou in een algemeen kader voor verbonden partijen kunnen worden afgesproken dat ook aan de volgende aspecten aandacht wordt besteed:

- welke gemeentelijke doelen (SMART!) streeft de gemeente na met deze verbonden partij? Hoe is de doelbereiking via de verbonden partij tot nu toe?;
- wat kost de verbonden partij de gemeente jaarlijks? Of: hoeveel kapitaal heeft de gemeente in de verbonden partij geïnvesteerd?;
- wanneer vond de laatste evaluatie van de deelname aan de verbonden partij plaats?;
- wanneer zal de eerstvolgende evaluatie plaatsvinden?;
- wie vertegenwoordigt de gemeente in het bestuur van de verbonden partij?;
- wanneer en hoe wordt de raad geïnformeerd?

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg  
Editie juli 2005.

**GEMEENTEWET ARTIKEL 212****BIJLAGE 7**

## Artikel 212

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
  - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
  - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
  - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

### **Koninklijk Instituut voor Registeraccountants 550 Verbonden partijen (VP)**

1. Deze Standaard heeft ten doel grondslagen en essentiële werkzaamheden vast te stellen en aanwijzingen te geven inzake de verantwoordelijkheid van de accountant met betrekking tot verbonden partijen en de transacties met deze partijen en voor de in dit kader uit te voeren controlewerkzaamheden. Het voorgaande is van toepassing onafhankelijk van het feit of Richtlijn voor de jaarverslaggeving 330, "Verbonden partijen" of gelijksoortige voorschriften onderdeel vormen van de van toepassing zijnde grondslagen voor de financiële verslaggeving.
2. De accountant dient controlewerkzaamheden uit te voeren die erop gericht zijn om toereikende controle-informatie te verkrijgen aangaande het door het bestuur identificeren en vermelden van verbonden partijen en van transacties tussen hen die van betekenis zijn voor de financiële overzichten. Hierbij wordt opgemerkt dat van een controle niet mag worden verwacht dat deze alle transacties tussen verbonden partijen doet ontdekken.
3. Zoals in Standaard 200, "Doelstelling en algemene uitgangspunten van de controle van financiële overzichten" is aangegeven zijn er in bepaalde omstandigheden beperkingen die de aannemelijkheid van controle-informatie die beschikbaar is om conclusies te trekken over bepaalde beweringen, kunnen beïnvloeden. Gezien de mate van onzekerheid die inherent is aan de beweringen over de volledigheid van de gegevens inzake verbonden partijen, worden de in deze Standaard aangegeven controlewerkzaamheden met betrekking tot deze bewering toereikend geacht, tenzij de accountant een omstandigheid constateert, die:
  - a. er de oorzaak van is dat het risico van een afwijking van materieel belang groter is dan in normale omstandigheden;
  - b. er op wijst, dat zich een onjuistheid van materieel belang met betrekking tot verbonden partijen heeft voorgedaan.

Indien er enige aanwijzing is dat dergelijke omstandigheden zich voordoen, dient de accountant de controlewerkzaamheden aan te passen, uit te breiden of aan te vullen al naar gelang wat hij in de gegeven omstandigheden nodig acht.

4. De begrippen inzake verbonden partijen zijn opgenomen in Richtlijn voor de jaarverslaggeving 330, "Verbonden partijen" en zijn voor het doel van deze Standaard <sup>1</sup> overeenkomstig van toepassing.
5. Het bestuur van de entiteit is verantwoordelijk voor de identificatie en de toereikende toelichting in de financiële overzichten van de verbonden partijen en de transacties daarmee. Deze verantwoordelijkheid vereist dat het bestuur van de entiteit een toereikende interne beheersing ontwikkelt opdat is verzekerd dat de transacties met verbonden partijen op een juiste wijze in het informatiesysteem worden onderkend en in de financiële overzichten worden toegelicht.
6. Het is nodig dat de accountant voldoende kennis van de entiteit en haar omgeving bezit om hem in staat te stellen de gebeurtenissen, transacties en gebruiken die kunnen leiden tot een risico van een afwijking van materieel belang met betrekking tot verbonden partijen en transacties daarmee, te onderkennen. Hoewel het bestaan van verbonden partijen en transacties tussen dergelijke partijen behoort tot de normale bedrijfsuitoefening, moet de accountant hieraan extra aandacht schenken, aangezien:



- a. de van toepassing zijnde grondslagen voor de financiële verslaggeving, kunnen vereisen dat een bepaalde verbondenheid tussen partijen en transacties met die partijen in de financiële overzichten wordt vermeld, zoals bijvoorbeeld is aangegeven in Richtlijn voor de jaarverslaggeving 330, "Verbonden partijen";
- b. het bestaan van verbonden partijen of transacties met verbonden partijen van invloed kan zijn op de financiële overzichten. Zo kan bijvoorbeeld bij een entiteit, voor de post belastingen rekening moeten worden gehouden met belastingwetten van verschillende rechtsgebieden, die speciale aandacht vragen indien sprake is van verbonden partijen;
- c. de bron van de controle-informatie van invloed is op het oordeel van de accountant over haar betrouwbaarheid. Aan controle-informatie verkregen van of verstrekt door niet-verbonden derde partijen wordt in het algemeen een grotere betrouwbaarheid toegekend; en
- d. de beweegredenen voor een transactie met verbonden partijen andere kunnen zijn dan normale zakelijke, bijvoorbeeld winstverschuiving of zelfs fraude.

#### Bestaan en toelichting van verbonden partijen

7. De accountant dient de informatie aangaande de namen van alle bekend zijnde verbonden partijen welke door de organen belast met governance en het bestuur van de entiteit is verschaft te beoordelen en dient met betrekking tot het vaststellen van de volledigheid van die informatie de volgende controlewerkzaamheden uit te voeren:
  - a. doornemen van het controledossier van vorig jaar op namen van bekende verbonden partijen;
  - b. beoordelen van de interne procedures voor de identificatie van verbonden partijen;
  - c. informeren of de leden van organen belast met governance of het leidinggevend personeel van de entiteit deel uitmaken van belangrijke organen van andere entiteiten;
  - d. kennisnemen van het aandeelhoudersregister om de namen van belangrijke aandeelhouders te verkrijgen;
  - e. kennisnemen van de notulen van aandeelhoudersvergaderingen, en de vergaderingen van de organen belast met governance, of andere relevante statutaire vastleggingen zoals een lijst met belangen (bij andere ondernemingen) van het bestuur;
  - f. informeren naar verbonden partijen bij accountants betrokken of betrokken geweest bij de opdracht; en
  - g. kennisnemen van de belastingaangiften van de entiteit en andere informatie die aan regelgevende instanties is verstrekt.

Indien naar het oordeel van de accountant het risico dat belangrijke verbonden partijen onontdekt blijven laag is, kunnen deze werkzaamheden op een verantwoorde wijze worden beperkt.

8. Indien de van toepassing zijnde de grondslagen voor de financiële verslaggeving vereisen dat verbonden partijen worden toegelicht, dient de accountant zich ervan te overtuigen dat de toelichting toereikend is.

#### Transacties met verbonden partijen

9. De accountant dient informatie verkregen van de organen belast met governance en het bestuur van de entiteit aangaande transacties met verbonden partijen te beoordelen en dient attent te zijn op het bestaan van andere van materieel belang zijnde transacties met verbonden partijen.
10. Bij het verkrijgen van kennis van de interne beheersing van de entiteit dient de accountant de toereikendheid na te gaan van de beheersingsactiviteiten met betrekking tot het autoriseren en vastleggen van transacties met verbonden partijen.
11. Bij de uitvoering van zijn werkzaamheden in het kader van zijn opdracht is de accountant alert op transacties die in de gegeven omstandigheden ongebruikelijk lijken. Zulke transacties kunnen duiden op een verbondenheid tussen partijen, die tot op dat moment nog niet bekend was. Voorbeelden van dergelijke transacties zijn:
  - Transacties overeengekomen onder ongewone voorwaarden, zoals ongebruikelijke prijzen, intrestpercentages, garanties of aflossingsvoorwaarden.
  - Transacties waarvoor geen logische zakelijke verklaring te geven is.
  - Transacties die inhoudelijk afwijken van de formeel-juridische vorm waarin ze zijn geëffectueerd.
  - Transacties die op andere dan de gebruikelijke wijze zijn verwerkt.
  - Transacties met bepaalde afnemers of leveranciers, die qua volume of geldelijke omvang aanmerkelijk groter zijn dan in vergelijking met anderen.
  - Niet geregistreerde transacties zoals ontvangen of verleende managementdiensten waarvoor geen vergoeding in rekening wordt gebracht.
12. Controlewerkzaamheden van de accountant in het kader van de controle kunnen leiden tot het onderkennen van transacties met verbonden partijen. Voorbeelden zijn:
  - Het uitvoeren van detailcontroles op mutaties van transacties en saldi.
  - Het kennisnemen van de notulen van de aandeelhoudersvergaderingen en de vergaderingen van de organen belast met governance.
  - Het beoordelen van grootboekrekeningen op grote of ongebruikelijke transacties of saldi, met bijzondere aandacht voor transacties verwerkt op of rond de einddatum van de verslagperiode.
  - Het beoordelen van bevestigingen van derden met betrekking tot uitstaande of opgenomen leningen en van standaardbankverklaringen. Dit kan een aanwijzing geven voor het bestaan van een relatie met degene die een garantie heeft verstrekt en voor het bestaan van andere transacties met verbonden partijen.
  - Het beoordelen van (des)investeringen in kapitaalbelangen, bijvoorbeeld door koop of verkoop van een belang in een joint venture of in een andere entiteit.

#### Onderzoek van geïdentificeerde transacties met verbonden partijen

13. De accountant dient bij het verrichten van de controlewerkzaamheden met betrekking tot de geïdentificeerde transacties met verbonden partijen toereikende controle-informatie te verkrijgen, teneinde vast te stellen dat deze transacties op een juiste wijze zijn vastgelegd en toegelicht.

14. Uit de aard van de relatie met verbonden partijen vloeit voort dat de mogelijkheid bestaat dat de controle-informatie over een transactie met een verbonden partij summier is, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanwezigheid van voorraden in consignatie bij een verbonden partij of een opdracht van de moedermaatschappij aan een deelneming om een royalty-uitgave te boeken. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van toereikende controle-informatie omtrent zulke transacties, overweegt de accountant of controlewerkzaamheden zoals de volgende moeten worden verricht:
- Het verkrijgen van bevestiging van de voorwaarden en het bedrag van de transactie met de verbonden partij.
  - Het onderzoek van informatie die de verbonden partij bezit.
  - Het afstemmen of het bespreken van de informatie met personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de transactie, zoals bankiers, advocaten, garantierverschaffers en agenten.

#### Bevestiging van het bestuur van de entiteit

15. De accountant dient een schriftelijke bevestiging van het bestuur van de entiteit te verkrijgen omtrent:
- a. de volledigheid van de verschaft informatie met betrekking tot de identificatie van verbonden partijen; en
  - b. de toereikendheid van de toelichting over de verbonden partijen in de financiële overzichten.

#### Controlebevindingen en rapportering

16. Indien de accountant niet in staat is toereikende controle-informatie te verkrijgen met betrekking tot het bestaan van verbonden partijen en de daarmee aangegeven transacties of concludeert dat de toelichting daarover in de financiële overzichten niet toereikend is, dient de accountant een andere dan een goedgekeurde accountantsverklaring te verstrekken.

#### Specifieke aspecten publieke sector

- 1 Bij het toepassen van de controlegrondslagen in deze Standaard moeten accountants aandacht schenken aan de wet- en regelgeving die voor entiteiten binnen de publieke sector en hun personeel met betrekking tot transacties met verbonden partijen van toepassing zijn. Dergelijke wet- en regelgeving kan het de entiteit en personeel verbieden transacties met verbonden partijen aan te gaan. Er kan ook wet- en regelgeving bestaan voor het personeel van entiteiten binnen de publieke sector om haar belangen in entiteiten waarmee zij op professionele en/of commerciële basis transacties verrichten bekend te maken. Als er dergelijke voorschriften bestaan kan het nodig zijn de controlewerkzaamheden uit te breiden om overtredingen van deze voorschriften te kunnen ontdekken.
- 2 Hoewel de International Public Sector Guideline 1, Financial Reporting by Government Business Enterprises (GBE's) aangeeft dat alle International Accounting Standards (IASs) van toe-

(SO). passing zijn op deze GBE's, vereist IAS 24, Related Parties Disclosures niet dat de transacties tussen door de overheid bestuurde entiteiten worden toegelicht. De begrippen verbonden partijen zoals die zijn opgenomen in IAS 24 en in deze Standaard zijn niet gericht op alle omstandigheden die voor entiteiten binnen de publieke sector van belang zijn. Zo worden, voor zover dat van belang is voor het toepassen van deze Standaard, de verhoudingen tussen onder andere het rijk en zelfstandige bestuursorganen niet besproken.

Voetnoten:

De definities van verbonden partijen en transacties tussen verbonden partijen zijn als volgt: Verbonden partijen - Conform Richtlijn voor de jaarverslaggeving 330 is van verbonden partijen sprake als: een partij beslissende zeggenschap kan uitoefenen over een andere partij dan wel invloed van betekenis kan uitoefenen op het financieel en zakelijk beleid van de andere partij. Transacties tussen verbonden partijen - Een overdracht van middelen of verplichtingen tussen verbonden partijen, ongeacht of daarvoor een bedrag in rekening wordt gebracht.