

Datum: 2 mei 2013 IR13.0229)
Aan: het presidium
Van: R. de Jonge, griffie
Onderwerp: Sturing en grip op verbonden partijen.

Het presidium wordt gevraagd:

1. *Na herziening van het gemeentelijke deelnemingenbeleid (in september 2013) te overwegen of het wenselijk is een aparte raadscommissie verbonden partijen in te stellen.*
2. *het college van burgemeester en wethouders betreffende de directe en indirecte deelnemingen in vennootschappen op te dragen:*
 - a. *de raad eenmaal per jaar, via een raadsinformatiebrief, te informeren over de realisatie van de overeengekomen beleidsdoelstellingen en de financiële stand van zaken van de betreffende deelneming (met uitzondering van de deelnemingen in Willemsoord, Zeestad en de Port of Den Helder omdat hiervoor specifieke afspraken zijn gemaakt).*
 - b. *de ontvangen rapportages van de vennootschappen met een raadsinformatiebrief onder de aandacht van de raads- en commissieleden te brengen en deze ter inzage te leggen in de leeskamer;*
3. *twee keer per jaar, halverwege april en oktober, raadsbrede commissievergaderingen te beleggen voor het behandelen van de rapportages van het college over Zeestad CV/BV, Willemsoord BV en de Port of Den Helder NV;*
4. *het college van burgemeester en wethouders betreffende gemeenschappelijke regelingen, verenigingen en stichtingen op te dragen de raad te informeren via het reguliere gemeentelijke planning en control-instrumentarium (programmabegroting, tussenrapportage en programmarekening) over voor de gemeente relevante beleidsontwikkelingen.*
5. *Deze memo gelijktijdig met de herziening van het gemeentelijke deelnemingenbeleid aan de raad aan te bieden.*

Inleiding

Naar mate de gemeente meer kiest voor het onderbrengen van taken bij gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en dergelijke, wordt de vraag of het college en de raad de grip en sturing op de verschillende samenwerkingsverbanden goed heeft georganiseerd meer opportuun¹. Zijn de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden helder en is de bestuurlijke legitimiteit voldoende geborgd? In dit kader kan ook de op 25 juni 2012 aangenomen motie (nr. 10.1) worden gezien, waarin het college van burgemeester en wethouders is opgedragen een themabijeenkomst te organiseren over de rol van de raad bij deelnemingen in relatie tot de rollen van het college, de AvA's en de Raden van Commissarissen (of Raden van Toezicht) alsmede de op 7 november 2012 aangenomen motie (nr. 6.12) betreffende het opzetten van regionale samenwerkingsverbanden.

Met de term verbonden partijen worden de derde rechtspersonen bedoeld, waarmee de gemeente Den Helder een bestuurlijke en financiële band is aangegaan. Deze deelnemingen zijn zowel publiekrechtelijk (gemeenschappelijke regelingen) als privaatrechtelijk (NV's, BV's, stichtingen, verenigingen) van aard.

Huidige situatie

De gemeente Den Helder neemt momenteel deel in 5 gemeenschappelijke regelingen, 11 vennootschappen, 2 stichtingen en 2 verenigingen. Daarnaast neemt de gemeente nog indirect deel aan een vennootschap onder firma en een commanditaire vennootschap (voor de specificatie hiervan wordt verwezen naar de bijlage bij deze memo).

¹ In november 2012 heeft het ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken van de VNG een publicatie uitgebracht, getiteld "Grip op samenwerken". Hoofdstuk 2 van deze handreiking gaat over "gemeentelijke regie op samenwerking".

Ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen wordt de raad in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te brengen over de ontwerpbegroting en het jaarverslag. Er zijn verder geen nadere afspraken gemaakt over het aanbieden van periodieke rapportages over deze gemeenschappelijke regelingen. Het college informeert de raad over de realisatie van beleidsdoelstellingen en financiële afwijkingen via de reguliere planning- en control-instrumenten.

Met 7 vennootschappen (Willemsoord BV, Zeestad beheer BV, Zeestad CV, Noorderkwartier NV, Baggerbeheer BV, NV Huisvuilcentrale Noord-Holland, v.o.f. 't Oost) is afgesproken dat zij tweemaal per jaar informatie verstrekken over de realisatie van overeengekomen beleidsdoelstellingen en tweemaal per jaar een bestuursrapportage aan de gemeenteraad ter kennisneming aanbieden. Voor zover wij dit hebben kunnen nagaan, geschiedt dat laatste zelden of niet.

Verder heeft de raad het college van burgemeester en wethouders opgedragen de raad tweemaal per jaar in commissieverband te informeren over de stand van zaken en exploitaties van Willemsoord BV, Zeestad BV/CV en NV Port of Den Helder. Hiertoe dient het college jaarlijks uiterlijk op 15 maart en 15 september rapportages ter bespreking aan te bieden aan de raad. Deze rapportages kunnen dan halverwege april en oktober worden geagendeerd voor de commissievergaderingen.

Met de overige vennootschappen, stichtingen en verenigingen zijn geen afspraken gemaakt over de periodieke informatievoorziening

Voorts wordt in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting en –rekening inzicht gegeven in het gemeentelijk belang en de afgesproken beleidsdoelstellingen per deelneming.

Actualisatie gemeentelijk deelnemingenbeleid

De portefeuillehouder financiën heeft op 11 maart 2013 in de commissie Bestuur en Middelen uitleg gegeven over de verschillende aspecten van verbonden partijen en een terugkoppeling gegeven van de in februari 2013 gevoerde Ronde-tafel-gesprekken. In de daarbij overgelegde gespreksnotitie heeft de portefeuillehouder de onderdelen aangegeven die nader worden geconcretiseerd/uitgewerkt in het gemeentelijk deelnemingenbeleid:

- Actualisering aantal en specificatie gemeentelijke deelnemingen;
- Aanscherping rolverdeling annex bevoegdheidsverdeling raad en college;
- Actualisering en concretisering omschrijving publiek belang (per deelneming);
- Standaardisering en borging informatievoorziening naar de raad (formats);
- Uitwerking toezicht op realisatie afgesproken doelstellingen per deelneming;
- Actualisering en herijking gemeentelijk toezichtsprotocol per deelneming;
- Aanscherping beheer gemeentelijk Register Verbonden partijen;
- Aanscherping en concretisering paragraaf Verbonden partijen.

De herziene nota Verbonden Partijen wordt naar verwachting in september 2013 ter vaststelling aangeboden.

Werkwijze raad en commissies

Voorts kan worden afgevraagd of de huidige vergaderstructuur voldoende mogelijkheden biedt om de raad (en commissies) in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende functie naar behoren te kunnen uitvoeren. Gelet op het uitgangspunt de reguliere commissievergaderingen niet veel later dan 21.30 uur te laten duren, kunnen de rapportages over de verbonden partijen niet altijd de bestuurlijke aandacht krijgen die ze verdienen of niet tijdig behandeld worden. Is het dan wel wenselijk de reguliere raadscommissies hiermee te belasten of is het toch wenselijker hiervoor een specifieke raadscommissie Verbonden partijen in te stellen?

Ter behandeling aangeboden stukken van verbonden partijen worden nu geagendeerd voor de reguliere commissievergaderingen. De aandachtsgebieden per commissie zijn vermeld in artikel 2 van de Verordening op de raadscommissies. Zo worden bijvoorbeeld de jaarstukken en de begroting van de Veiligheidsregio behandeld in de commissie Bestuur en Middelen en die van de GGD in de commissie Maatschappelijke ontwikkeling. De jaarstukken 2012 en de begrotingen 2014 van de 5 gemeenschappelijke regelingen staan gepland voor de commissievergaderingen van 3 juni 2013.

In artikel 2, lid 5, van de Verordening op de raadscommissies 2010 is bepaald dat, indien een onderwerp meerdere raadscommissies aangaat, het onderwerp wordt geagendeerd in de raadscommissie die het onderwerp het meest aangaat. Desalniettemin wordt het soms wenselijk geacht voor bepaalde onderwerpen raadsbrede commissievergaderingen te houden. Gezien onderstaande voorbeelden is hierin nog geen duidelijke lijn afgesproken.

Willemsoord: de 1^o halfjaarrapportage 2012 is behandeld in een raadsbrede commissievergadering op 30 oktober 2012; de 2^o halfjaarrapportage 2012 is behandeld in de commissie Bestuur en Middelen op 15 april 2013.

Zeestad: de 1^e halfjaarrapportage 2012 is behandeld in de commissie Bestuur en Middelen van 8 oktober 2012; de 2^e halfjaarrapportage 2012 is behandeld een raadsbrede commissievergadering op 23 april 2013.

De 1^e halfjaarrapportages 2012 en de 2^e halfjaarrapportage van Willemsoord zijn met andere onderwerpen geagendeerd. Voor de 2^e halfjaarrapportage 2012 van Zeestad is een aparte vergadering belegd.

Verder zijn er geen andere onderwerpen van verbonden partijen opgenomen in de bestuurlijke termijnplanning. Verbonden partijen als de Luchthaven BV/Den Helder airport CV, Baggerbeheer BV/ v.o.f. 't Oost, Noorderkwartier NV, NV Huisvuilcentrale NH en het Ontwikkelingsbedrijf NHN NV komen niet expliciet aan de orde in commissievergaderingen.

Dit aspect dient te worden betrokken bij de actualisering van het gemeentelijk deelnemingenbeleid. In de handreiking "Grip op samenwerken" van de VNG is bijvoorbeeld de suggestie opgenomen om iedere deelneming tenminste eenmaal per bestuursperiode te evalueren.

Om de verbonden partijen meer bestuurlijke aandacht te kunnen geven, is een aantal opties voorhanden:

- a. voor de rapportages over de verbonden partijen zo nodig extra vergaderingen houden door de commissie die het onderwerp het meeste aangaat;
- b. de rapportages over de verbonden partijen in extra raadsbrede commissievergaderingen behandelen;
- c. voor de periodieke informatievoorziening en besluitvorming aangaande verbonden partijen een aparte raadscommissie instellen.

Optie a. voor de rapportages over de verbonden partijen zo nodig extra vergaderingen houden door de commissie die het onderwerp het meeste aangaat.

De verbonden partijen van privaatrechtelijke aard verdeeld naar de reguliere commissies zien er als volgt uit:

Commissie BenM: Willemsoord, Zeestad, Luchthaven, Port of Den Helder, BNG, Gasbedrijf, ontwikkelingsbedrijf NHN.
Commissie Mo: Noorderkwartier.
Commissie Senb: Baggerbeheer, Huisvuilcentrale, Grote basiskaart Nederland (GBKN), Stivas, Waddenzeegemeenten.

De verbonden partijen van publiekrechtelijke aard (gemeenschappelijke regelingen) verdeeld naar de reguliere commissies zien er als volgt uit:

Commissie BenM: Veiligheidsregio, Historisch archief
Commissie Mo: GGD, Gesubsidieerde arbeid
Commissie Senb: Milieu en afval Kop van Noord-Holland

Als de reguliere commissie-agenda's onvoldoende ruimte bieden voor een zorgvuldige behandeling van de rapportages of voorstellen over verbonden partijen, dienen hiervoor extra vergaderingen (op de dinsdag, woensdag of donderdag) te worden gepland.

Door gebruik te maken van extra vergaderingen, worden alle raads- en commissieleden in staat gesteld de vergadering bij te wonen of deel te nemen aan de beraadslagingen.

Optie b. de rapportages van de verbonden partijen behandelen in extra raadsbrede commissievergaderingen.

Er wordt tot op heden gebruik gemaakt van raadsbrede commissievergaderingen als het te behandelen onderwerp meerdere raadscommissies aangaat, zoals de planning- en control-instrumenten (kadernota, begroting, tussenrapportage en jaarrekening) of als het onderwerp van grote bestuurlijke importantie is, zoals de nieuwbouw van het stadhuis.

Gezien de aard van de verbonden partijen, kan worden gesteld dat alleen het stadshart, Willemsoord en de haven onderwerpen betreffen die meerdere commissies aangaan, omdat

- sprake is van een combinatie van stedelijke en economische ontwikkeling, met consequenties voor de financiële huishouding van de gemeente;
- de ontwikkeling van prioritaire gebieden betreft en derhalve sprake is van grote bestuurlijke importantie is.

Deze optie ligt dus voor de hand ten aanzien van de rapportages over Zeestad, Willemsoord en de Port of Den Helder. Dit zou dan neerkomen op 4 of 6 extra vergaderingen per jaar.

Optie c. voor de periodieke informatievoorziening en besluitvorming aangaande verbonden partijen een aparte raadscommissie instellen.

Hierbij zijn dan weer twee opties:

- een reguliere commissie, zoals de commissie Bestuur en Middelen (alle fracties vertegenwoordigd; geen vaste leden);
- een commissie zoals de auditcommissie (beperkt aantal fracties vertegenwoordigd; benoemde leden).

Het voordeel van een aparte commissie is dat deze zich specifiek kan toeleggen op de sturing van en het toezicht houden op de gemeentelijke deelnemingen. Het aandachtsgebied is overzichtelijk en goed in te plannen. Hiermee ontstaan voldoende mogelijkheden om de informatievoorziening en besluitvorming aangaande verbonden partijen goed te organiseren.

Deze commissie zal naar schatting maximaal 10 keer per jaar bijeen komen.

Aan de andere kant zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen:

1. een dergelijke commissie heeft een beperkte adviserende rol. Alleen de jaarstukken en begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen en eventuele wijzigingen van de gemeenschappelijke regelingen zelf worden voor een zienswijze voorgelegd. Alle andere documenten (rapportages) worden ter bespreking aangeboden;
2. een reguliere commissie doorkruist de huidige verdeling van commissies naar inhoud; het wordt een breed georiënteerde commissie;
3. de vergaderingen van deze aparte commissie kunnen niet op maandagavond plaatsvinden, omdat de bemensing vanuit de fracties lastig wordt.

Slotoverweging.

Bij de herziening van het gemeentelijk deelnemingenbeleid (in september) dient van raadszijde te worden aangegeven of de sturing van en het toezicht op de gemeentelijke deelnemingen geïntensiveerd dient te worden en of het instellen van een aparte raadscommissie wenselijk is. Als dat laatste het geval is, dan dient uw presidium een opdracht aan de griffier te verstrekken tot het voorbereiden van een raadsvoorstel voor het instellen van deze commissie. Vandaar dat u geadviseerd wordt deze memo gelijktijdig met de herziening van het gemeentelijke deelnemingenbeleid aan de raad aan te bieden.

Het is in ieder geval wenselijk een duidelijke afspraak te maken over de behandeling van de periodieke rapportages over Zeestad, Willemsoord en de Port of Den Helder. Gelet op de brede belangstelling vanuit de raad voor de beleidsontwikkelingen en financiële huishouding bij deze partijen, wordt u voorgesteld de periodieke rapportages in raadsbrede commissievergaderingen te behandelen.

Met de meeste vennootschappen heeft het college van burgemeester en wethouders afspraken gemaakt over het aanleveren van voortgangsrapportages. Het aan de raads- en commissieleden beschikbaar stellen van deze rapportages is echter niet gestructureerd. Het nakomen van deze afspraken is voor de raad wel van belang om goed zicht te kunnen houden op de ontwikkelingen (realisatie beleidsdoelstellingen, exploitatie, risicobeheersing) bij deze vennootschappen. De informatie die in de programmabegroting en –rekening per deelneming wordt verstrekt, voorziet hier onvoldoende in. Vandaar dat u wordt voorgesteld het college van burgemeester en wethouders betreffende de (directe en indirecte) deelnemingen in vennootschappen op te dragen:

1. de raad eenmaal per jaar, via een raadsinformatiebrief, te informeren over de realisatie van beleidsdoelstellingen en de financiële stand van zaken van de betreffende deelneming (met uitzondering van Willemsoord, Zeestad en de Port of Den Helder omdat hiervoor specifieke afspraken zijn gemaakt).
2. de ontvangen rapportages van de vennootschappen met een raadsinformatiebrief onder de aandacht van de raads- en commissieleden te brengen en deze ter inzage te leggen in de leeskamer.

Voor de overige deelnemingen (verenigingen en stichtingen) wordt, gezien de beperkte gemeentelijke belangen, voorgesteld het college van burgemeester en wethouders op te dragen de raad te informeren via het reguliere gemeentelijke planning en control-instrumentarium (programmabegroting, tussenrapportage en programmarekening).