Gemeente Texel

.txl

Leidraad governance verbonden partijen

Handvatten bij optimaliseren van de grip op verbonden partijen

Hoort bij: **‘Nota verbonden partijen gemeente Texel 2015’, vastgesteld in de openbare raadsvergadering op 21 oktober 2015**

Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer **5**

1 Governance als model voor aansturing van verbonden partijen **7**
1.1. Wat is governance? 7
1.2. Wat is de achtergrond van governance? 7
1.3. Welke 4 deelprocessen staan centraal bij governance? 8
1.4 Dualisme in het kwadraat 9

2 Governance bij verbonden partijen **11**
2.1 Sturen 11
2.2. Beheersen 12
2.3. Verantwoorden 12
2.4. Toezicht 12
2.5 Wat zijn specifieke aandachtspunten bij de deelprocessen? 13

3 De inrichting van de sturingsrelatie **15**
3.1. Algemene uitgangspunten 15
3.2. Welke uitgangspunten bij specifieke vertegenwoordigingen? 16

Bijlage Checklists Governance deelprocessen **19**
1. Compacte set checklists governance bij verbonden partijen 19
2. Uitgebreidere set checklists governance bij verbonden partijen 20

Inleiding en leeswijzer

Gemeente Texel is uitvoerder van een omvangrijk en zeer divers takenpakket. De uitvoering van een aantal taken vindt plaats via het instrument van verbonden partijen (organisaties waaraan de gemeente bestuurlijk en financieel verbonden is). Een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen.

Vanwege de recent gemaakte strategische keuze om te ontwikkelen richting regiegemeente en ontwikkelingen binnen de overheid wordt het samenwerken met andere partijen belangrijker. Het aandeel van taken die door en met anderen worden uitgevoerd wordt groter. Daarmee nemen ook de bestuurlijke en financiële belangen toe. Dit heeft effect de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Tegelijk met deze notitie wordt aan de gemeenteraad de geactualiseerde 'Nota verbonden partijen gemeente Texel 2015'aangeboden. Dit biedt een beleidskader bij het aangaan of oprichten van verbonden partijen en geeft reeds een kader voor sturing op verbonden partijen.

Als verbijzondering op de sturing op verbonden partijen wordt deze 'Leidraad governance verbonden partijen' aangeboden waarin handvaten worden geboden om de sturing op verbonden partijen te optimaliseren. In deze leidraad wordt op een aantal punten diepgaander beschreven op welke sturingsinformatie benut kan worden. Uiteindelijk gaat het erom zo optimaal mogelijk grip te houden op de verbonden partijen.

Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij governance staan vier deelprocessen centraal: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De kracht van governance schuilt echter niet in deze individuele elementen, maar in het beschouwen van deze elementen in hun onderlinge samenhang.

Het doel van deze leidraad is bieden van handvatten voor de sturing en toezicht met betrekking tot bestaande en eventuele toekomstige deelnemingen in verbonden partijen. Het governancemodel is goed bruikbaar voor een goede afstemming van de gehele keten van sturen-beheersen-verantwoording en toezicht houden.

Leeswijzer
In deze leidraad wordt in hoofdstuk 1 eerst ingegaan op de definitie, de 4 deelprocessen en het ontstaan van governance.
De aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht van de verbonden partijen wordt in hoofdstuk 2 behandeld.
Hoofdstuk 3 sluit af met algemene en specifieke uitgangspunten voor de inrichting van de sturingsrelatie.
In de bijlagen zijn checklists opgenomen voor de deelprocessen van governance van verbonden partijen.

Deze leidraad wordt gelijktijdig met de actualisatie van de Nota Verbonden Partijen ter kennisneming aangeboden aan het college en de raad.

1 Governance als model voor aansturing van verbonden partijen

1.1. Wat is governance?

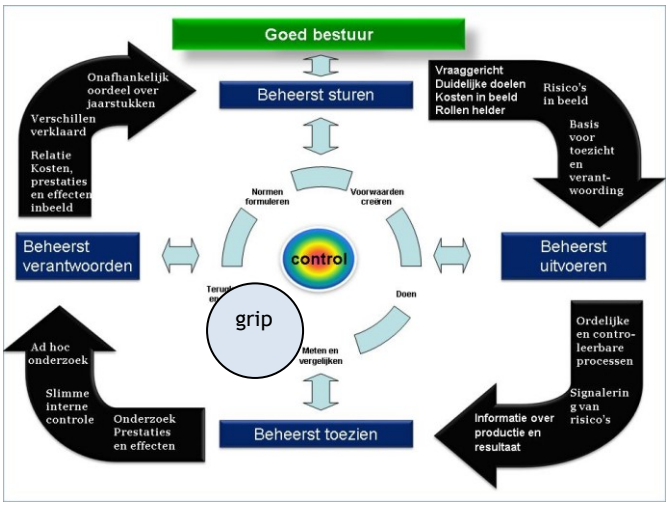
> ‘Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’. (Min.v. Fin. 2001).

Het doel van governance (‘goed bestuur’) is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij de gemeente zijn dit de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. Of de uitvoering van deze taken nu wel of niet binnen de eigen organisatie of op afstand gebeurt, het college blijft altijd verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de realisatie van deze doelstellingen.
Als de uitvoering van een publieke taak op afstand wordt gezet is het onvermijdelijk dat (volledige) directe invloed/sturing door de gemeente niet langer aan de orde is. Indien directe invloed/sturing op de verzelfstandigde activiteit blijft bestaan, is het risico groot dat er een inefficiënte en ineffectieve werkwijze ontstaat. Om die verantwoordelijkheid toch te kunnen dragen wordt het governancemodel gebruikt voor de aansturing van de uitvoeringsorganisatie/verbonden partijen.

1.2. Wat is de achtergrond van governance?

Government governance is gericht op de publieke sector en gebaseerd op het begrip corporate governance. Het begrip corporate governance is ontstaan in het midden van de jaren tachtig en heeft in diverse landen een ontwikkeling ondergaan. In Nederland is corporate governance sinds midden jaren negentig bekend geworden door de aanbevelingen van de Commissie Peters. Die aanbevelingen zijn vooral gericht op de rol die de Raad van Commissarissen vervult bij het toezicht op de raad van bestuur van een onderneming. De toegenomen aandacht voor corporate governance vloeit voort uit de veranderingen in maatschappelijke verwachtingen over de organisatie, het ontstaan van complexe financiële instrumenten met de daarbij behorende risico’s (financiële markt), fraudes, faillissementen etc.

Corporate governance is een stelsel van omgangsvormen voor de bij de vennootschap en haar onderneming direct betrokkenen en belanghebbenden, met name bestuurders, commissarissen en kapitaalverschaffers; het houdt een aantal regels in voor goed bestuur en adequaat toezicht.
De kern is dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie gebaat zijn bij een goede (interne) beheersing en een goede verantwoording daarover.



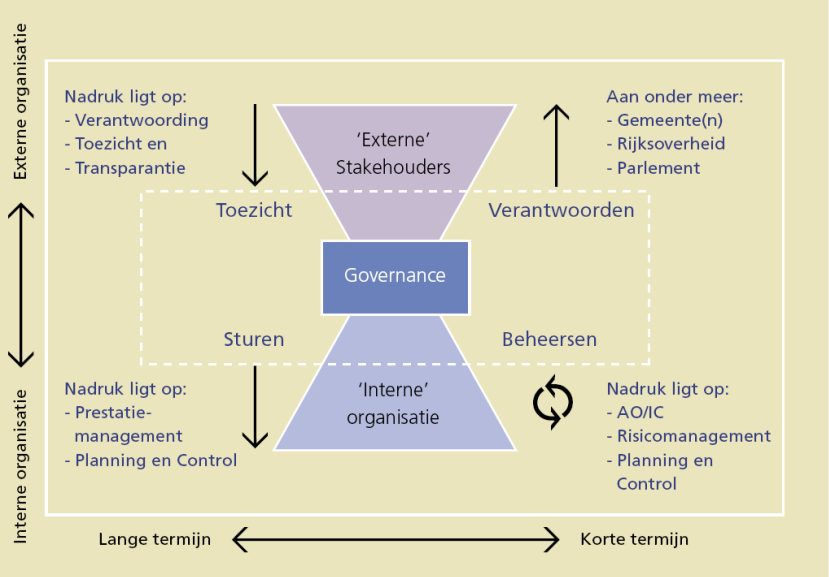
Figuur 1: het governancemodel

1.3. Welke 4 deelprocessen staan centraal bij governance?

Bij governance staan 4 deelprocessen centraal: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Het nieuwe aan governance is echter niet deze individuele elementen, maar het in onderlinge samenhang bekijken van deze elementen

Sturen	Is het proces waarbij door de gemeente richting wordt gegeven aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen.
Beheersen	Betreft het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeente zorg draagt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
Verantwoorden	Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet verantwoording worden afgelegd. Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Verantwoording afleggen is een wederkerig proces, je moet het niet alleen doen voor de opdrachtgever, maar ook voor jezelf. Je kunt geen verantwoordelijkheid dragen voor de publieke middelen als je niet regelmatig verantwoording aflegt.
Toezicht houden	Is de controlerende activiteit die uitgevoerd wordt om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen.

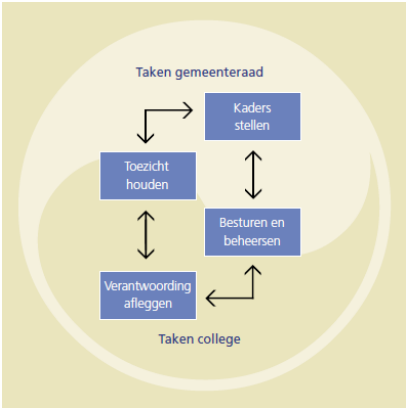
Deze 4 elementen staan in verband met elkaar en dienen onderling met elkaar in balans te zijn. Zie onderstaande afbeelding:



Figuur 2:
onderlinge verhouding governanceprocessen

Vanuit de interne organisatie kan men invloed uitoefenen op Governance, door middel van sturen en beheersen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de 'tools' prestatiemanagement, planning en controlcyclus en risicomanagement worden ingezet. De externe belanghebbende (bijvoorbeeld de gemeente) kan invloed uitoefenen op Governance door middel van het uitoefenen van toezicht, of juist door het aan zich laten verantwoorden.

Indien de governance benadering wordt toegepast op de dualistische rolverdeling tussen raad en college betekent dat het college verantwoordelijk is voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen die de raad heeft vastgesteld. Het college legt over het bereiken van de beleidsdoelstellingen verantwoording af aan de raad. De raad oefent controle uit op de daadwerkelijk realisering van de beleidsdoelstellingen. Dit wordt in nevenstaand schema weergegeven:



Figuur 3:
verdeling governanceprocessen gemeenteraad en college

1.4 Dualisme in het kwadraat

In het duale stelsel is een scheiding aangebracht tussen raad en college. De raad heeft kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende. Dit is ook van toepassing als het om verbonden partijen gaat.
Het college is verantwoordelijk voor planning en uitvoering van taken binnen de door de raad gestelde kaders. Voor medebewindstaken geldt hetzelfde, maar dan binnen de door het rijk of de regelgeving gestelde kaders. De feitelijke uitvoering vindt vaak plaats door verbonden partijen.
Voor het college geldt dat zij enerzijds uitvoerder is van het gemeentelijke beleid en anderzijds richting verbonden partijen een kaderstellende en toezichthoudende rol heeft. Het college van burgemeester en wethouders heeft richting verbonden partij een vergelijkbare rol als de raad heeft ten opzichte van het college.
Dit is het 'dualisme in het kwadraat'. Dit kan conflicterende rollen en/of dubbele petten betekenen.

Aanbevelingen om te komen tot 'dualisme in het kwadraat!' [1]

Duidelijke rolinvulling college en raad:

- de gemeenteraad heeft de kaderstellende en toezichthoudende rol en het college de uitvoerende en verantwoordende rol;
- de gemeenteraad legt in een Nota verbonden partijen algemene en specifieke uitgangspunten vast. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om wanneer en hoe een relatie met een verbonden partij wordt, hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn, wat van belang is voor besluitvorming en hoe de informatievoorziening wordt geregeld;
- het college vervult de kaderstellende en toezichthoudende rol richting verbonden partijen en is daarmee de eerst aangewezen partij bij bestuurlijke vertegenwoordiging in verbonden partijen.

Interne bestuurlijke functiescheiding:

- vanwege de toezichthoudende rol van het college is het van belang dat bestuurlijk een interne scheiding wordt aangebracht tussen de rol als 'opdrachtgever/klant' en die van '(mede-)eigenaar', die de gemeente heeft richting verbonden partijen;
- dit kan door de toezichthoudende taak voor het '(mede-)eignaarschap'bij de wethouder Financiën en de 'opdrachtgever-/klantrol' bij de vakinhoudelijk verantwoordelijke wethouder neer te leggen;
- ook voor wat betreft de ambtelijke ondersteuning is een dergelijke functiescheiding aan te brengen.

Toezichthoudende en controlerende rol vanuit het bestuur naar de verbonden partij:

- het college van burgemeester en wethouders krijgt bij de verbonden partij een vergelijkbare rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dit wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand bij de uitvoering. Met andere woorden: meer aandacht voor toezicht en verantwoording en een grotere afstand op sturing en beheersing;
- bewust te zijn dat bij de invloed op verbonden partijen naast het publieke belang ook het private belang van de verbonden partij wordt gediend ('met twee voeten in één sok') en de wijze van betrokkenheid bij de verbonden partij ook invloed heeft op de wijze waarop dat mogelijk is.

In het vervolg van deze notitie worden op basis van het governancemodel handreikingen gedaan om hier verder vorm en inhoud aan te geven.

[1] Op basis van 'Gemeente Governance, handboek Verbonden partijen, Deloitte'

2 Governance bij verbonden partijen

Voordat we nader ingaan op de governance van de verbonden partijen, wordt eerst beknopt stil gestaan bij de definitie van een verbonden partij. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie: '*Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft*[2].'

Om drie redenen zijn verbonden partijen van belang voor de gemeente Texel:

1. Zij realiseren (publieke) doelen van de gemeente Texel;
2. Zij kunnen financiële risico's met zich meebrengen voor de gemeente Texel;
3. Zij kunnen bestuurlijk-organisatorische risico's met zich meebrengen die te maken hebben met:
   a. de dubbele rol van de gemeente bij de partij; 1. bestuurder/eigenaar 2. klant/opdrachtgever
   b. het risico van afstand; de gemeente heeft minder informatie en minder mogelijkheden om bij
   a. te sturen.

Om deze redenen wordt in deze leidraad uitgebreider ingaan op de governance-aspecten bij verbonden partijen. Onderstaand wordt nader ingegaan op de vier deelprocessen van governance: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

2.1 Sturen

Bij de aansturing van een verbonden partij heeft het college zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgevers-rol. In de eigenaarsrol beslist het college over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (*beheersmatige aansturing*). In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (*beleidsmatige aansturing*).

Activiteiten → Actor ↓	**Activiteiten vanuit eigenaarrol**	**Activiteiten vanuit opdrachtgever/klantrol**
Gemeente	• Invulling geven en uitvoering van toezichthoudende functie (inzicht in balanspositie & continuïteit van uitvoerder).	• Invulling geven aan en zorg-dragen voor de sturing, beheersing en verantwoording.
	↕ ↕	↕ ↕
Verbonden partij	• Zorgdragen voor een goede financiële positie. • Zorgdragen voor continuïteit.	• Zorgdragen voor de afgespro-ken dienstverlening. • Zorgdragen voor de afgespro-ken informatievoorziening.

Figuur 4: onderlinge verhouding deelprocessen en eigenaars- en opdrachtgeversrol

De kracht van sturing ligt in het op tijd vooraf maken en vastleggen van de afspraken. Als heldere voorwaarden of (contract)afspraken niet vooraf worden gemaakt en vastgelegd, kan de gemeente gedurende het begrotingsjaar slechts beperkt bijsturen. De informatie die aangeleverd moet worden en waarop gestuurd wordt, dient vooraf zo goed mogelijk vast te staan. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang bij het opstellen van voorwaarden en/of contracten: aanwezigheid van duidelijke beleidskaders, meerjarenplannen (*wat wil de gemeente?*); werken met transparante meerjarenbegrotingen (*wat biedt de verbonden partij?*); werken met heldere output-afspraken en expliciete en waar mogelijk gekwantificeerde meerjarendoelstellingen (*wat krijgt de gemeente?*); het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (*wat is de afspraak?*).

[2] Een nadere uiteenzetting over verbonden partijen is opgenomen in de Nota Verbonden partijen gemeente Texel 2015.

Tot op heden wordt voor de aansturing van de bestaande verbonden partijen (vooral de gemeenschappelijke regelingen) gebruik gemaakt van de begroting of het jaarplan. Deze documenten geven niet altijd voldoende sturingsinformatie; de stukken bevatten immers niet alle informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is. Daarnaast zijn contracten of uitvoeringsovereenkomsten van belang. In de contracten of uitvoeringsovereenkomsten dient dus de aandacht te worden gevestigd op het te realiseren resultaat; de output. Tevens moeten in de contracten goede afspraken worden gemaakt over de inhoud van de rapportage (wat, aan wie en frequentie?).
Indien vooraf geen duidelijke afspraken worden gemaakt dan bestaat het risico dat er onvoldoende of op details wordt gestuurd en niet de juiste informatie wordt opgevraagd en verkregen. Door elkaar te houden aan de afgesproken informatiestromen wordt de efficiency van de sturing geborgd.

2.2. Beheersen

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning & controlcyclus en overleggen tussen wethouders en teams, moet de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze worden verkregen.
De informatie wordt in principe verkregen via een vooraf afgesproken rapportagemodel en overlegstructuur. Er moet op worden toegezien dat deze afspraken worden nagekomen. Binnen de gemeente Texel vindt vanuit het verantwoordelijke vakteam en team Bedrijfsvoering de beoordeling van deze documenten plaats en advisering aan de desbetreffende vakwethouder en de wethouder financiën. Het betreffende vakteam is primaathouder voor de advisering.
Om als gemeente afstand te kunnen houden en toch voldoende inzicht te hebben in de realisatie van de doelstellingen, moeten de rapportages de juiste mix zijn van adequate inhoudelijke en financiële informatie (bijvoorbeeld kengetallen).

2.3. Verantwoorden

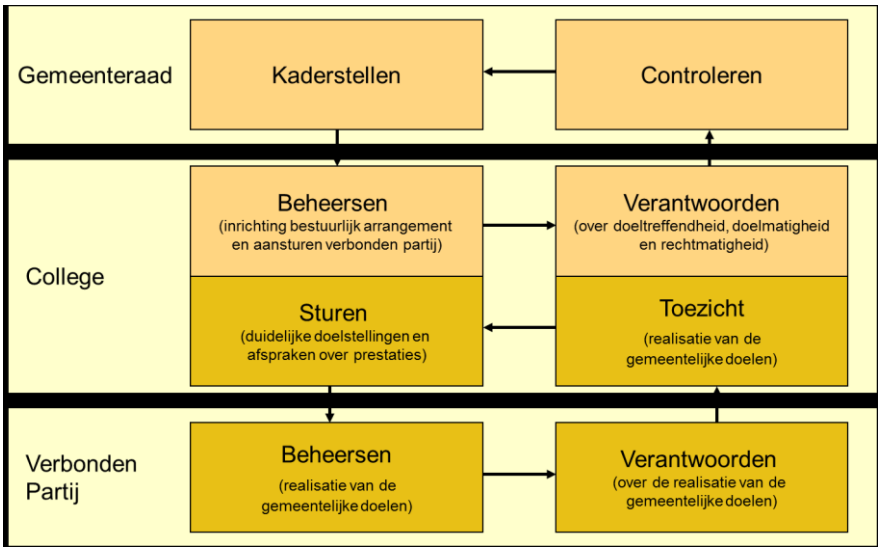
De verbonden partij moet aan haar stakeholders (waaronder het college) verantwoording afleggen of ze haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. De gemeente maakt met de verbonden partij afspraken over de wijze van verantwoording.
De verantwoording bestaat uit twee aspecten:

1. De rechtmatigheid van de bestedingen; de rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van het jaarverslag, inclusief goedkeurende accountantsverklaring.
2. De effectiviteit en efficiency. Instrumenten voor verantwoording rond effectiviteit en efficiency zijn:
   - het periodiek volgen van benchmarken;
   - een periodieke externe audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
   - certificering van werkprocessen (wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?).

2.4. Toezicht

Het college moet toezicht houden of de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Aangezien er verschillende soorten verbonden partijen zijn en de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij verschillend is, zal toezicht op maat moet worden vormgegeven. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Daarnaast is de omvang van financieel en publiek belang relevant voor de wijze van toezicht.
Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om, waar mogelijk, in de statuten of aandeelhoudersovereenkomst mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van aanvullende afspraken. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn: - aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties; - ontslag van bestuurders; - inlichtingen, inzage bevoegdheden en controlerechten.

Samengevat kan de rolverdeling tussen gemeenteraad, college en de verbonden partij als volgt worden weergegeven:



2.5 Wat zijn specifieke aandachtspunten bij de deelprocessen?

In het voorgaande deel van deze notitie zijn het begrip governance, de verschillende deelprocessen van governance en de positie van gemeenteraad, college en verbonden partij beschreven.
In de praktijk zijn er een aantal aandachtspunten voor de verschillende deelprocessen van governance.

Om zo optimaal mogelijk grip te krijgen op verbonden partijen zijn een aantal aandachtspunten te benoemen voor de verschillende deelprocessen van governance bij verbonden partijen.
In de bijlage zijn twee sets van checklists opgenomen die als richtlijnen/aandachtspunten kunnen dienen.

De eerste set is een praktische en verkorte set en kan als basis dienen. Daar waar nodig kan de tweede uitvoeriger set van checklists benut worden indien een meer uitvoeriger aanpak gewenst is. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de start (aangaan) van een verbonden partij, bij wijzigingen in de relatie of indien om moverende redenen de relatie/afstemming met een verbonden partij om nadere specifieke aandacht vraagt.

De 2 sets met checklists voor de deelprocessen van governance zijn opgenomen in de bijlage.

3 De inrichting van de sturingsrelatie

3.1. Algemene uitgangspunten

In het vorige hoofdstuk zijn de processen van governance bij verbonden partijen weergegeven. In deze paragraaf wordt de sturingsrelatie uiteengezet.
Een belangrijke factor bij de inrichting van de sturingsrelatie is de organisatorische scheiding van de rollen van de gemeente als enerzijds 'eigenaar' en anderzijds als 'opdrachtgever/klant' van de verbonden partij.

De gemeente is er vanuit haar belang als eigenaar gebaat bij de continuïteit van de verbonden partijen, zonder dat deze structureel verlies lijden. Hiervoor zijn zaken vereist als goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing, marketing, innovatie enzovoorts. Dit zijn typisch beheersmatige aspecten die de efficiency raken van de uitvoering van de op afstand geplaatste taak.
Vanuit de klantrol cq. opdrachtgeversrol wil de gemeente echter dat de kwaliteit van de dienstverlening goed is. Dit zijn beleidsmatige aspecten die de effectiviteit raken van de uitvoering.

Wanneer binnen de gemeente een en dezelfde bestuurder beide belangen vertegenwoordigt, kan een rolconflict ontstaan. Het sluiten van een compromis of het maken van een keuze in het voordeel van een van beide partijen, is onvermijdelijk. Het ligt voor de hand dat de gemeente als klant de financiële zakelijkheid en het financiële risicomanagement minder prioriteit geeft dan de inhoud, terwijl de gemeente als eigenaar daar juist prioriteit aan geeft. Bovendien is het bij vermenging van functies moeilijk om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd.

Binnen de gemeente Texel worden de volgende uitgangspunten gehanteerd voor de gemeentelijke vertegenwoordiging:

- De rol van de gemeente als opdrachtgever wordt ingevuld via de lijnverantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Deze vakwethouder maakt als vertegenwoordiger van de gemeente afspraken (contracten, overeenkomsten en/of subsidievoorwaarden) met de verbonden partij. Is bij de verbonden partij een overheidscommissaris, externe bestuurder, een andere wethouder of burgemeester aangesteld als bestuurder of commissaris? Dan vindt aansturing van het gemeentelijk belang plaats in overleg met hem of haar. Indien de gemeente het vanuit financieel of beleidsinhoudelijk oogpunt belangrijk vindt om rechtstreeks (niet als opdrachtgever of inkoper) invloed uit te kunnen oefenen op een verbonden partij, dan wordt bij voorkeur een wethouder of de burgemeester tot commissaris benoemd bij vennootschappen (of tot bestuurder benoemd bij verenigingen of stichtingen). Hoewel het gegeven is dat deze commissaris het bedrijfsbelang moet laten prevaleren, kunnen wij deze ter verantwoording roepen over de door hem gemaakte afweging tussen het gemeentebelang en het bedrijfsbelang in het geval van tegenstrijdige belangen.
- De wethouder financiën vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder bij de vennootschappen waarin de gemeente deelneemt en bewaakt de financiële continuïteit en rentabiliteit van de onderneming. Bovendien wordt voorkomen dat een belangenverstrengeling kan ontstaan tussen het financiële en het inhoudelijke beleidsbelang.
- Er worden géén ambtenaren afgevaardigd vanwege het feit dat deze geen politieke verantwoordelijkheid dragen.
- De inhoudelijk medewerker van het vakteam is - onder eindverantwoordelijkheid van zijn manager - ambtelijk verantwoordelijk voor het in positie brengen en houden van de gemeente voor wat betreft besluitvorming met betrekking tot de betreffende verbonden partijen. Door middel van het tijdig verzamelen van informatie en het beoordelen van relevante informatie kan de aandeelhouder, commissaris of bestuurder worden geadviseerd, zodat de gemeentelijke belangen kunnen worden behartigd.

Op basis van deze uitgangspunten vindt de functiescheiding (opdrachtgever-eigenaarsrol) plaats binnen het college; de portefeuillehouder kan zich volledig richten op de opdrachtgeversrol, de wethouder financiën kan

zich volledig richten op de aandeelhoudersrol (indien de wethouder middelen tevens vakwethouder is, neemt een andere wethouder de aandeelhoudersrol waar).

Onze verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. De informatievoorziening en het toezichtarrangement dient ervoor om binnen de organisatie om op basis van de risicoanalyse vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie. Op basis van een risicoanalyse worden de verbonden partijen ingedeeld in de verschillende pakketten. Des de groter het bestuurlijk en/of financieel risico is dat wordt gelopen bij een verbonden partij, des de intensiever zijn de sturing op de partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Om te komen tot sturingsinformatie die recht doet aan de omvang en risico's van de verbonden partij, werken wij met drie pakketten: (1) het Basis pakket, (2) het Plus pakket en (3) het Plusplus pakket.

Bij het aangaan van een verbonden partij en bij wisselingen in het college (bijvoorbeeld na verkiezingen) wordt bepaald welke bestuurder namens de gemeente Texel vertegenwoordiger is.
In beginsel volgt de bestuurlijke betrokkenheid bij de verbonden partijen de afspraken die gemaakt worden bij de verdeling van portefeuilles. Aan het begin van elke bestuursperiode doet het college een voorstel aan de raad op de portefeuilleverdeling.

3.2. Welke uitgangspunten bij specifieke vertegenwoordigingen?

Voorgesteld wordt de volgende uitgangspunten te hanteren bij de specifieke vertegenwoordigingen:

Raad van Commissarissen

Bij de vervulling van zijn taak richt de commissaris zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming." (Burgerlijk wetboek , boek 2 art 140 lid 2 en Nederlandse Corporate Governance Code). Hij dient zich dan ook te richten naar het belang van de onderneming en kan dus niet het openbaar belang (via de vennootschap) behartigen. Hij is geen vertegenwoordiger van de aandeelhouders, ook al wordt hij benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).
Het college kan kiezen tussen een interne of externe vertegenwoordiging. De interne vertegenwoordiging (wethouder of ambtenaar) is door de functie/positie binnen de gemeente onlosmakelijk met de gemeente verbonden. Daardoor kunnen de vereisten waaraan een commissaris volgens de Nederlandse Corporate Governance Code dient te voldoen, namelijk onafhankelijkheid en het vermijden van elke schijn van belangenverstrengeling, in het geding komen. De externe vertegenwoordiging daarentegen heeft geen gemeentelijke functie en kan dus losser van de gemeente en haar belangen worden gezien. Om die reden kan een externe vertegenwoordiging de voorkeur verdienen boven een interne.

Raad van Bestuur/ Directie/Dagelijks bestuur

Naast de AVA en de Raad van Commissarissen, heeft een kapitaalvennootschap ook een directie/ bestuur. Volgens het vennootschapsrecht heeft het bestuur, onder voorbehoud van statutaire beperkingen, in beginsel een eigen terrein waarop de andere organen van het kapitaalvennootschap en - met name -de AVA niet mogen treden. Ook de gemeentelijke vertegenwoordiger in de AVA niet.
De bestuurder moet wettelijk de belangen van de vennootschap laten prevaleren boven elk ander belang, terwijl het collegelid de belangen van de gemeente moet behartigen. Zodra de belangen van de gemeente en vennootschap niet parallel lopen, komt de wethouder in een lastig parket (dubbele-pettenprobleem). Om dit probleem te voorkomen wordt voorgesteld om geen collegeleden en ambtenaren plaats te laten nemen in het bestuur.

Stichting

Inzake de vertegenwoordiging in stichtingen wordt voorgesteld om bij voorkeur geen bestuurders of ambtenaren als bestuurder te benoemen in geval van een financiële relatie tussen de stichting en de gemeente (Code Cultural Governance). Voor de vertegenwoordiging in Raad van Toezicht geldt: bij voorkeur geen bestuurlijke of ambtelijke vertegenwoordiging (Code Cultural Governance; de RvT is zo samengesteld dat de leden onafhankelijk van elkaar, van de directie en van deelbelangen kunnen functioneren als goede toezichthouders en adviseurs.

Vertegenwoordiging gemeenschappelijke regelingen

De vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen (gemeenschappelijke regelingen) is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De leden van het algemeen bestuur (AB) van een openbaar lichaam bestaan uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden (de voorzitter inbegrepen) en uit de wethouders worden aangewezen. Ingeval de gemeenschappelijke regeling is getroffen door het college of de burgemeester, dan worden ook de leden van het AB uit leden van deze bestuursorganen aangewezen. Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, die uit en door het AB worden aangewezen.
Uit oogpunt van functiescheiding wordt gemeentelijke vertegenwoordiging door raadsleden afgeraden. In een dergelijke functie zouden zij immers snel betrokken raken bij de uitvoering van het beleid, terwijl zij in het duale stelsel juist een controlerende rol moeten vervullen.

Overige vertegenwoordigingen

Naast vertegenwoordiging in kapitaalvennootschappen en stichtingen kunnen ook andere vertegenwoordigingen aan de orde zijn:

- vertegenwoordiging in organen van coöperaties en verenigingen;
- vertegenwoordiging in stuurgroepen en andere gremia;
- vertegenwoordiging als toehoorder ;
- enzovoorts.

Welke vorm van vertegenwoordiging het ook betreft, als uitgangspunt hanteren wij dat vooraf een afweging wordt gemaakt om rolconflicten en discussie omtrent de functievermenging te voorkomen. Op basis van deze afweging vooraf kan worden bepaald of het voordeel van (beter) behartigen van het publiek belang (hetgeen met de gemeentelijke vertegenwoordiging wordt beoogd) opweegt tegen de risico’s die geïnventariseerd zijn (besluitvorming door het college).

Bijlage Checklists Governance deelprocessen

Om zo optimaal mogelijk grip te krijgen op verbonden partijen zijn een aantal aandachtspunten te benoemen voor de verschillende deelprocessen van governance bij verbonden partijen.
Zoals benoemd in hoofdstuk 2 van de leidraad zijn in deze bijlage twee sets van checklists opgenomen die als handvatten kunnen dienen.

De eerste set is een praktische en verkorte set en kan als basis dienen. Daar waar nodig kan de tweede uitvoeriger set van checklists[3] benut worden indien een meer uitvoeriger aanpak gewenst is. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de start (aangaan) van een verbonden partij, bij wijzigingen in de relatie of indien om moverende redenen de relatie/afstemming met een verbonden partij om nadere specifieke aandacht vraagt.

1. Compacte set checklists governance bij verbonden partijen

Checklist deelproces 'sturen'	
Criteria	**Toelichting**
Het doel van het aangaan van de verbonden partij	• Is vastgelegd welk(e) doel(en) de gemeente nastreeft met de deelname aan de verbonden partij? • Zijn de doelstellingen van de verbonden partij in overeenstemming met het doel of de doelen die de gemeente nastreeft? • Zijn er toetsingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan kan worden bepaald of de verbonden partij haar doel(en) bereikt? Zijn deze toetsingscriteria meetbaar geformuleerd? • Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de prestaties die de verbonden partij moet leveren, bij voorkeur in termen van concrete producten of diensten? • Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de financiering van te leveren prestaties? • Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om als opdrachtgever te kunnen optreden?
Omschrijving van taken en bevoegdheden van de verbonden partij	• Zijn de taken en bevoegdheden van de verbonden partij adequaat omschreven en voldoende afgebakend? • Is gewaarborgd dat voor belangrijke wijzingen in de taken en bevoegdheden van de verbonden partij goedkeuring van de gemeente nodig is?
Financiële risico's	• Zijn er afspraken vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als de doelen van de deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren? • Zijn er afspraken vastgelegd over de wijze waarop met financiële tegenvallers wordt omgegaan?

Checklist deelproces 'beheersen'	
Criteria	**Toelichting**
Informatiebeheer	• Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren aan de gemeente over de uitvoering? • Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?
Beïnvloedingsmogelijkheden	• Beschikt de gemeente - gelet het bestuurlijke en financiële belang die de verbonden partij voor de gemeente heeft - over voldoende mogelijkheden om het beleid en de taakuitvoering van de verbonden partij te beïnvloeden?
Risicomanagement	• Beschikt de verbonden partij over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring

[3] Deze uitgebreide checklists zijn overgenomen 'Gemeente Governance - handboek Verbonden partijen', Deloitte

Checklist deelproces 'beheersen'	
	plaatsvindt?
Evaluatie van de verbonden partij	• Zijn er afspraken vastgelegd over een (periodieke) evaluatie van het functioneren van de verbonden partij? • Zijn er afspraken vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij? • Zijn de (financiële) gevolgen van eventuele uittreding geregeld?

Checklist deelproces 'verantwoording afleggen'
• Heeft de gemeente met de verbonden partij afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden verstrekt (wat, wanneer, hoe vaak, op welke wijze en aan wie)? • Is de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht van (de bestuurders van) de verbonden partij goed geregeld? • Beschikt de gemeente over voldoende ambtelijke capaciteit en kennis om de verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen? • Beschikt de gemeente over instrumenten om de prijs-kwaliteitsverhouding van de verbonden partij te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld benchmarks of audits)?

Checklist deelproces 'toezicht houden' op verbonden partijen
• Is er een onafhankelijk toezichthouder aanwezig (in de vorm van een algemeen bestuur, algemene vergadering van aandeelhouders of raad van toezicht)? • Beschikken de toezichthouders over voldoende bevoegdheden om corrigerende maatregelen te treffen? • Wordt door de toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd? • Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?

2. Uitgebreidere set checklists governance bij verbonden partijen

Checklist deelproces 'Sturen'	
Criteria	**Toelichting**

Informatie	• Zijn er afspraken over:
	  • wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?
	  • aan wie de informatie moet worden geleverd?
	  • welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de
	  • realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?
	  • evaluatie op basis van de geleverde informatie?

Meetbaarheid output	• Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?

Coördinatie	• Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid:
	  • tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering?
	  • tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten
	  • waarvoor subsidie wordt verstrekt?
	  • tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling?
	  • om aanvullende informatie te vragen?
	  • om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?
	  • tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen?
	• In hoeverre zijn deze mogelijkheden wettelijk vastgelegd?

Escalatie	• Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat?
	  • gemeente;
	  • verbonden partij;
	  • beide.

Checklist deelproces 'Sturen'	

	• Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld?
	  • gemeente is aansprakelijk;
	  • verbonden partij is aansprakelijk;
	  • gedeelde aansprakelijkheid.
	• Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als doelen van deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?

Taken, verantwoorde-lijkheden en bevoegdheden	• Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend? • Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeenten tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?

Checklist deelproces 'Beheersen'	
Criteria	**Toelichting**

Informatiebeheer	• Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?
	• Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van:
	  • realisatie van de beleidsdoelstellingen;
	  • prestatieafspraken;
	  • realisatie versus budget?
	• Waarover moet gerapporteerd worden?
	  • financiële informatie;
	  • operationele informatie;
	  • kengetallen over bedrijfsvoering;
	  • kengetallen over prestaties;
	  • rechtmatigheid;
	  • fiscale aangelegenheden, onder andere BTW-compensatiefonds.
	• Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?
	• Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?
	• Is er sprake van een incidentenmeldplicht?
	• In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?
	• Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van ministeries afgestemd op de specifieke eisen van de ministeries?

Borging van kennis	• Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis? • Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente? • Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats? • Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?
Beïnvloedings-mogelijkheden	• Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van deelname? • Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag? • Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?
Risico-Management	• Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt? • Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?
Interne organisatie	• Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen? • Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie? • Zijn er integriteitregels in de vorm van gedragscodes met betrekking tot:

Checklist deelproces 'Beheersen'	
	• onafhankelijkheid van commissarissen; • onafhankelijkheid van accountants; • adequaatheid beloningsstructuur, het tegengaan van zelfverrijking? • Is er een stelsel van interne controlemaatregelen om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan de wetten en regels houdt? • Wordt over de werking van interne controlemaatregelen geapporteerd? • Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt?

Checklist deelproces 'Verantwoording afleggen'	
Criteria	**Toelichting**
Inhoud	• Waarover vindt verantwoording plaats? • resultaten van het beleid; • doelmatigheid van inzet van middelen; • rechtmatigheid van inzet van middelen. • Waarover moet informatie worden geleverd? • financiën; • operationele informatie; • kengetallen over bedrijfsvoering; • kengetallen over prestaties; • rechtmatigheid. • Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd? • Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders? • Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces? • Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?
Effectiviteit en efficiency	• Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie? • Maakt de gemeente gebruik van benchmarks? • Maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?
Externe informatie-behoefte	• Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven? • Zijn er afspraken met betrekking tot: • tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie; • voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig; • frequentie van de informatie?
Beoordeling opzet Verantwoording	• De verantwoordingsinformatie: • geeft inzicht in het gevoerde beleid; • draagt bij aan transparantie; • ondersteunt toezicht; • geeft voldoende informatie voor het stuurproces. • Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?
Administratie	• Is er sprake van een certificering van de informatie? • Is er een aparte accountantsverklaring voor de verbonden partij?

Checklist deelproces 'Toezicht houden'	
Criteria	**Toelichting**
Onafhankelijke toezichthouder	• Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? • Algemene vergadering van Aandeelhouders;

Checklist deelproces 'Toezicht houden'	
	• Algemeen Bestuur; • Raad van Toezicht.

Taken, verantwoorde-lijkheden en bevoegdheden	• Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders?
	  • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen.
	  • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties.
	  • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders.
	  • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.

Controle	• Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?
	  • Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving?
	  • Welk handhavingsysteem is of wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk?
	  • Is het gekozen handhavingsysteem toegesneden op de inhoud van het beleid?
	  • Wie zijn belast met handhaving?
	  • Zijn zij daarop ingesteld?

Toetsen	• Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:
	  • hoe de organisatie presteert;
	  • of het bestuur goed functioneert;
	  • of de risico's goed worden gemanaged;
	  • of de financiële toestand solide is;
	  • of de organisatie 'in control' is?
	• Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?
	• Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren?
	• Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?
	• Zijn accountantsrapporten beschikbaar?
	• Zijn de oordelen rond toezicht van de provincie beschikbaar?