

Zo werkt Amersfoort

Deelnemingen

Op afstand verbonden

Stad met een hart



Zo werkt Amersfoort

Waarom is de openbare begraafplaats een gemeentelijke dienst, is de openbare school een stichting en wordt het zwembad geëxploiteerd door een gemeentelijke onderneming? Overheidstaken laten zich op vele manieren organiseren, afhankelijk van politieke keuzes en mogelijkheden op de markt.

Voorzieningen voor de bevolking in stand houden is een politieke en bestuurlijke wens waaraan de gemeente Amersfoort op allerlei manieren inhoud geeft. Uitgangspunt daarbij is de regiewerkwijze onder het motto 'Doen wat nodig is'. Daarbij is 'doen' op allerlei manieren gestalte te geven: van een aanbesteding met gunning op de open markt tot een klassieke ambtelijke dienst.

Tussen die uitersten ligt de deelneming, waarbij de gemeente zich opstelt als aandeelhouder, mogelijk samen met andere overheidslichamen of met marktpartijen. Deze partners noemt Amersfoort ook wel 'verbonden partijen'. Over de vraag hoe deelnemingen het best gedijen, gaat deze brochure. Hij is onderdeel van een reeks van drie over de werkwijze van de gemeente Amersfoort, die sinds 1997 is gebaseerd op het motto 'Doen wat nodig is'. De andere brochures behandelen werken in regie als besturingsmodel en contractmanagement als intern instrument voor het vaststellen en evalueren van de gemeentelijke prestaties.

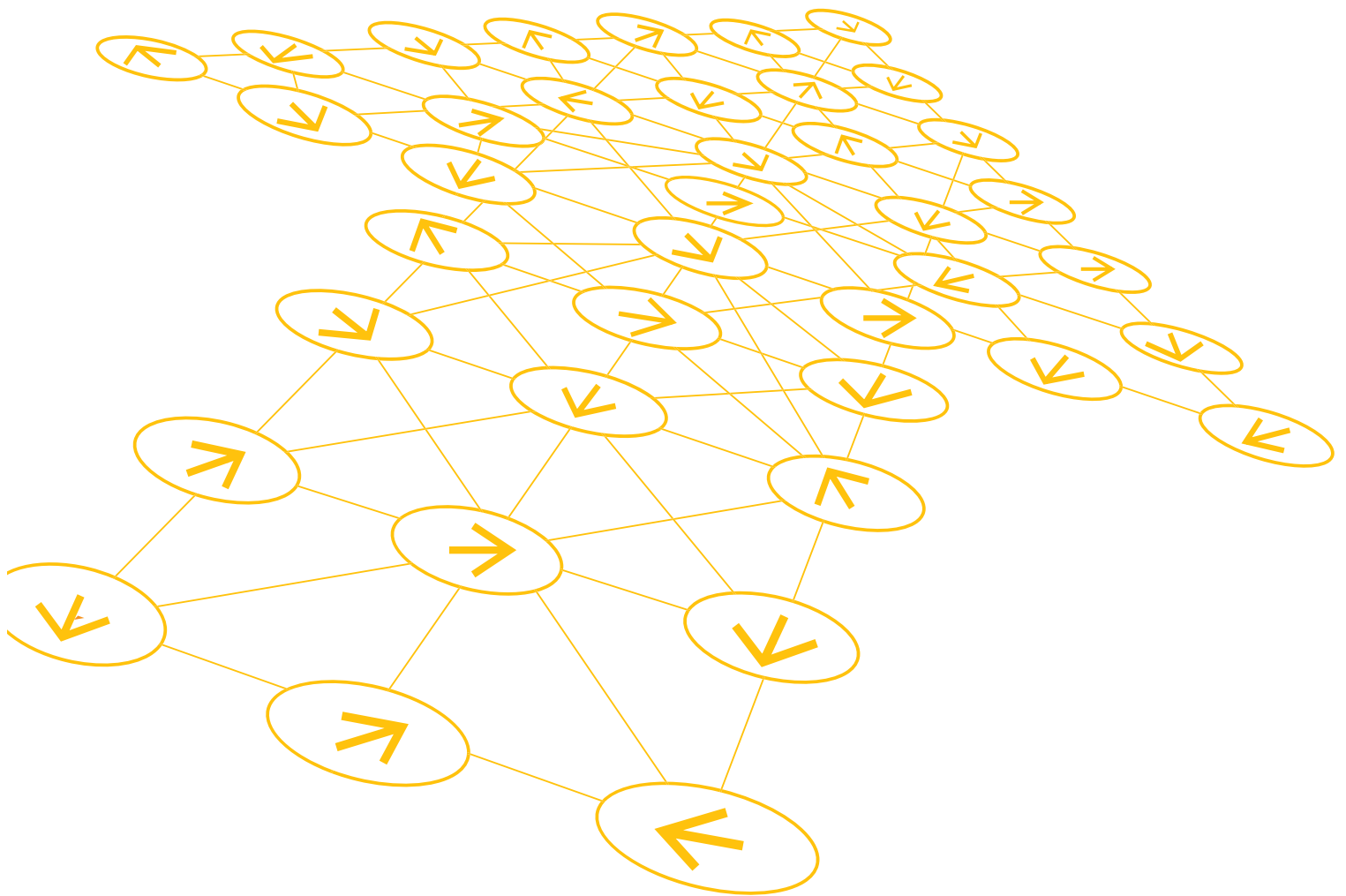


Drie bundels 'Zo werkt Amersfoort'

De drie bundels 'Zo werkt Amersfoort' beogen inzicht te geven in de achtergronden, organisatie en praktijk van het Amersfoortse regiemodel. Ze zijn bedoeld voor iedereen die meer wil weten van de door de gemeente geboekte successen en bevatten praktische tips en aanwijzingen voor toepassing in de eigen organisatie. Dat moet vooral naar eigen inzicht gebeuren en met oog voor plaatselijke omstandigheden: het Amersfoorts regiemodel is geen blauwdruk die zich leent voor klakkeloze navolging.


Woordenlijst: Amersfoorts ABC

Specifieke kenmerken en benamingen van de gemeentelijke organisatie staan nader verklaard in de woordenlijst aan het slot van elke brochure.



Inhoudsopgave

1	Uitgangspunten en evaluatie	6
	Doen wat nodig is: regiewerkwijze	6
	Extern, tenzij	7
	Ervaringen en evaluatie	7
2	Het palet van verzelfstandigingen	9
	Het speelveld in de uitvoering	9
	Verzelfstandiging: intern of extern	9
	Risico en aansprakelijkheid bij externe verzelfstandiging	11
	Zeggenschap van de gemeente bij externe verzelfstandiging	11
3	Keuzes rond verzelfstandiging: de beslisboom	13
	Wettelijk kader	13
	De beslisboom	13
4	Praktische stappen naar de nieuwe organisatie	16
	Besluitvorming	16
	Personeel	17
	Activa	17
5	Spelregels rond de deelneming	19
	Dubbele rol van de gemeente	19
	Bestuurlijke terugkoppeling van college naar raad	20
	Inlichtingen- en verantwoordingsplicht van B&W	21
6	Het aandeelhouderschap	24
	Taken en bevoegdheden	24
	Financieel technische aandachtspunten	25
	Inhoudelijke aandachtspunten	25
7	Oprichting aan het 'eigen bedrijf'	27
	Subsidieverlening of oprichting	27
	Quasi-inhouse: gunning aan 'eigen' bedrijf	27
	Marktconforme prijzen verplicht	28
	Concurrerende kwaliteit vereist	29
8	Het ABCD van Good governance	30
	Good governance	30
	De Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (ABCD)	30
9	Toekomst	33
	Verzelfstandiging als eindstation	33
	Volwassen en op koers	33
>	Interview	34
	John van Dijk, directeur ParkeerService	
	Bijlage 1 – Uitgangspunten deelnemingen gemeente Amersfoort 2009	36
	Bijlage 2 – Uitvoeringsmodaliteiten, zeggenschap en aansprakelijkheid	37
	Woordenlijst – Amersfoorts ABC	38



Het gevolg van het besluit om te werken in een regiemodel, betekent dat uitvoerende taken zo veel mogelijk buiten de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd. Het publieke belang staat daarbij voorop.

Doen wat nodig is: regiewerkwijze

Na een kerntakendiscussie in de periode 1996/1997 heeft de gemeente Amersfoort gekozen voor regiewerkwijze als bestuursmodel. Motto van de regiewerkwijze is: 'Doen wat nodig is'. De gemeente stelt een sturingskader vast en externe partijen voeren het beleid uit op basis van contracten. Uitvoerende taken horen zo min mogelijk thuis binnen de gemeentelijke organisatie. Voor zover ze daar toch toe behoren, werken ze zo zelfstandig mogelijk binnen vormen van contractmanagement. Andere taken van de gemeente zijn op afstand gezet: de gemeente is dan meestal aandeelhouder van het bedrijf of maakt deel uit van een samenwerkingsverband. Amersfoort bemoeit zich niet met de operationele taken van samenwerkingsverbanden en voormalige gemeentelijke diensten die zijn verzelfstandigd. Wanneer de gemeente enige of gedeeltelijke aan-

deelhouder is, noemen we dat een deelneming. Dit begrip is dus niet bedoeld voor contractrelaties met marktpartijen of de afspraken met gesubsidieerde instellingen.

Verzelfstandiging van gemeentelijke taken begon in de jaren tachtig om efficiencyvoordelen te behalen. Voor de producten van het gemeentelijk woningbedrijf, het gas- en waterbedrijf en het kabelbedrijf bestond na verzelfstandiging een goed ontwikkelde markt. De tweede ronde volgde in 1996. Als uitvloeisel van 'Doen wat nodig is' besloot het stadsbestuur tot verzelfstandiging, privatisering, uitbesteding en het afstoten van een groot aantal gemeentelijke taken. Na 1996 is Amersfoort doorgegaan met het verzelfstandigen van uitvoerende taken, zoals het parkeerbeheer. Het ambtelijk apparaat van Amersfoort is hierdoor het kleinste van alle gemeenten van vergelijkbare omvang.

1 – Uitgangspunten en evaluatie

Extern, tenzij

Het uitgangspunt in Amersfoort is: laat de uitvoering zoveel mogelijk over aan externe partijen en creëer waar nodig de randvoorwaarden. Met andere woorden: 'extern tenzij...' Als er geen publiek belang aan een taak vastzit, stoot de gemeente die af: dan is de markt aan zet. Wanneer het publieke belang wel aanwezig is, kan de gemeente kiezen tussen uitvoeren in eigen beheer of verzelfstandigen met behoud van invloed. De precieze organisatievorm van de uitvoering kan verschillen, maar de randvoorwaarde is eenduidig: **een optimale borging van het publieke belang**.

Het publieke belang kan worden gedefinieerd als een maatschappelijk belang waarvoor de gemeente de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke gemeentelijke maatregelen niet of onvoldoende worden behartigd.

Het definiëren van publieke belangen is een continu voortgaand proces, afhankelijk van politieke keuzen, maatschappelijke omstandigheden en opvattingen die in de loop van de tijd kunnen veranderen¹.

De kernvraag luidt dus: hoe zorgt de gemeente voor de optimale borging van het publiek belang? Het antwoord kan veranderen als gevolg van markteconomische, technische, juridische, of fiscale ontwikkelingen. Met enige regelmaat stellen de vraag daarom opnieuw. Dat kan leiden tot nieuwe beslissingen over de uitvoering van bepaalde taken.

¹ Definitie gebaseerd op WRR-rapport 56, 'Het borgen van publieke belang', SDU 2000, ISBN 901209058x.

Ervaringen en evaluatie

Het deelnemingenbeleid is geëvalueerd. Tijdens een raadsconferentie in maart 2008 hebben raadsleden, het college van burgemeester en wethouders en een aantal directeuren van verbonden partijen zich gebogen over dilemma's rond deelnemingen en de politieke en bestuurlijke verwachtingen. Verder is gesproken met de directeuren van een aantal belangrijke gemeentelijke verbonden partijen, met de contractbeheerders en met de gemeente-controller. Een belangrijk doel van de evaluatie was de dilemma's scherper te beschrijven.

De Amersfoortse keuze voor de regiewerkwijze met deelnemingen staat voor de betrokkenen niet ter discussie. Wel hecht de raad veel waarde aan een adequate borging van het publieke belang in een deelneming en een regelmatige toets op dit punt.

De oorspronkelijke gedachte dat verzelfstandigde overheidsdiensten uiteindelijk volledig onafhankelijke marktpartijen moesten worden, is verlaten. Het opereren tussen markt en overheid wordt niet langer als een tussenfase beschouwd, maar als een volwaardig eindstation.

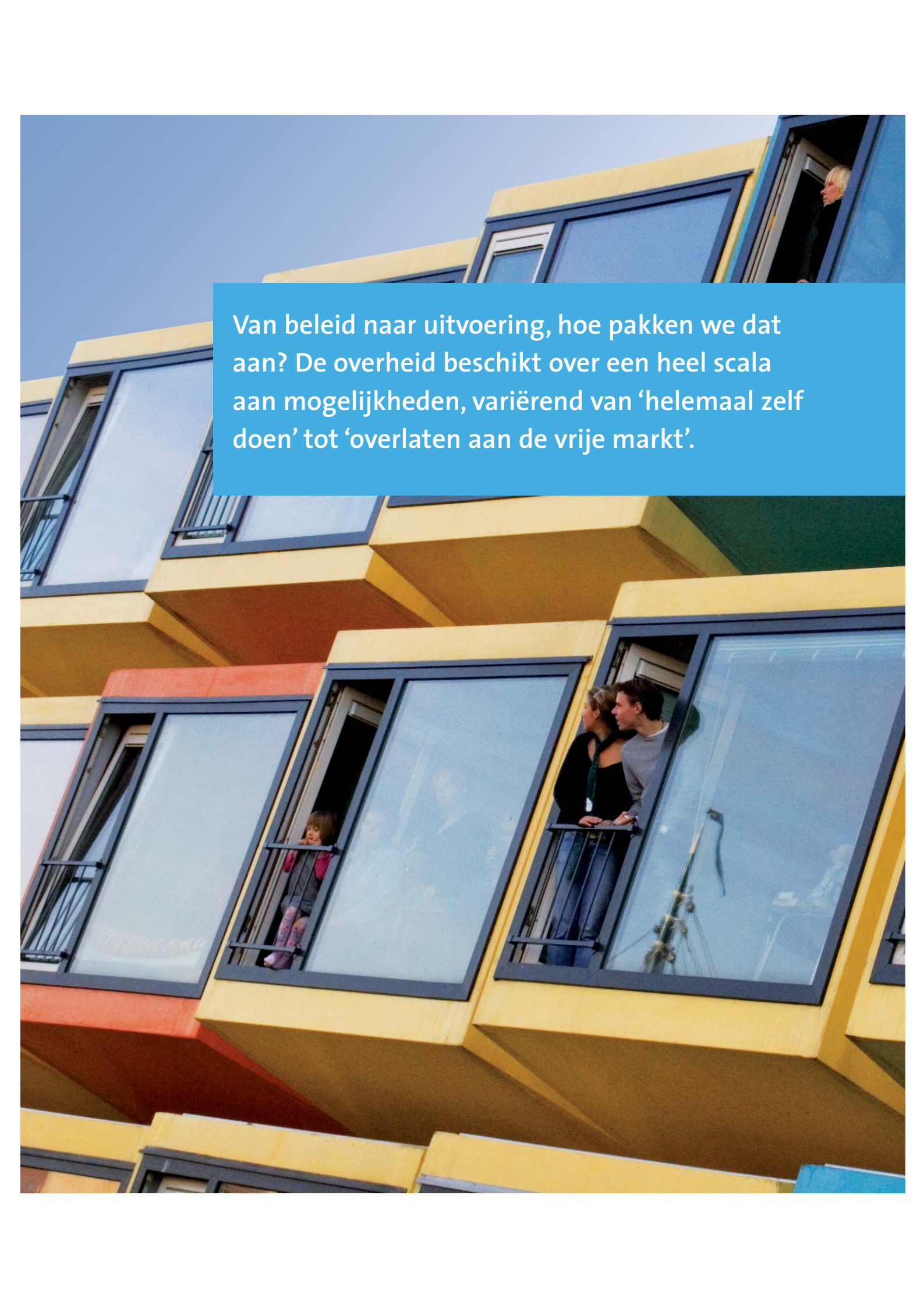
'Extern tenzij..., met het publiek belang voorop'



Uit de evaluatie kwamen de volgende belangrijkste aandachtspunten voor beslissingen over deelnemingen:

- De legitimatie voor het hebben van een bedrijf als gemeente, is dat dit bedrijf een duidelijke maatschappelijke meerwaarde heeft boven eventuele commerciële marktpartijen. Het is van belang deze maatschappelijke meerwaarde duidelijk voor het voetlicht te brengen en hier ook regelmatig op te toetsen.
- Het afgelopen decennium is de (Europese) regelgeving op het gebied van aanbesteding aangescherpt. Er worden strengere eisen gesteld aan de opdrachtverlening van de gemeente aan haar eigen bedrijven. Het is van belang de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend te blijven volgen en zo nodig de organisatie van de bedrijven en de opdrachtverlening aan te passen.
- Het einddoel is geen volledige privatisering, maar gebruik te maken van de mogelijkheid van verzelfstandiging om in te spelen op ondernemerschap, zodat taken met een publiek karakter kwalitatief beter worden uitgevoerd.
- Voor een optimale verantwoordings- en toezichtsrelatie met de deelnemingen is de interne afstemming van de opdrachtgeverrol van de verschillende afdelingen en waar nodig ook met de aandeelhouder wenselijk.

Op basis van de evaluatie wordt de werkwijze op een aantal punten verbeterd. Het model wordt aangescherpt, waarna Amersfoort met het deelnemingenbeleid haar weg vervolgt.



Van beleid naar uitvoering, hoe pakken we dat aan? De overheid beschikt over een heel scala aan mogelijkheden, variërend van 'helemaal zelf doen' tot 'overlaten aan de vrije markt'.

2 – Het palet van verzelfstandigingen

Het speelveld in de uitvoering

De gemeente heeft vele verschillende taken, zowel naar omvang als aard. Als de uitvoering niet per se binnen de ambtelijke organisatie moet gebeuren vanwege wettelijke voorschriften, onderzoekt Amersfoort de mogelijkheid tot verzelfstandiging. Als er voor verzelfstandiging wordt gekozen, ontstaat er een relatie tussen de gemeente en een 'verbonden partij'. Daar bestaan vele vormen voor, van een dienst met eigen vrijheden tot een publiek-private samenwerking. Dit hoofdstuk zet de mogelijkheden op een rij.

Verzelfstandiging: intern of extern²

De uitvoering van overheidstaken kan in eigen beheer gebeuren, maar ook door uitbesteding aan derden. Amersfoort geeft er de voorkeur aan de uitvoerende taken zoveel mogelijk door derden te laten uitvoeren. Om die situatie te bereiken, heeft de gemeente een deel van de eigen diensten verzelfstandigd.

Het begrip verzelfstandiging betekent in essentie dat het politieke bestuur minder directe zeggenschap krijgt over de uitvoering van een bepaalde taak. Het verzelfstandigde onderdeel kan op bepaalde gebieden in sterkere mate dan voorheen beslissingen nemen. De literatuur maakt onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging:



Interne verzelfstandiging houdt in dat de verzelfstandiging plaatsvindt binnen de desbetreffende overheidsorganisatie. De verzelfstandigde eenheid krijgt een grotere vrijheid van beheer, maar blijft deel uitmaken van de moederorganisatie.



Bij externe verzelfstandiging draagt de gemeente een taak over aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak komt te liggen bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid.

Voor interne of externe verzelfstandiging bestaan verschillende rechtsvormen. In het schema loopt de mate van zelfstandigheid steeds verder op. Wanneer de externe organisatie meer ruimte krijgt voor eigen beslissingen, heeft dat ook gevolgen voor de aansprakelijkheid bij risico's en voor de zeggenschap over de strategie en activiteiten van de uitvoerder. De gemeente moet zich realiseren dat grotere zeggenschap over de uitvoerder ook meer risico's en verantwoordelijkheden voor de lokale overheid met zich mee brengt.

Bij interne verzelfstandiging blijft de gemeente juridisch aansprakelijk voor eventuele schulden van de uitvoerder. Bij externe verzelfstandiging is deze aansprakelijkheid beperkt of zelfs helemaal niet aanwezig.

² Voor de definiëring en de typologie van verzelfstandigingvormen is gebruik gemaakt van de dissertatie van H.J. ter Borgt uit 1998.

Vormen van verzelfstandiging en uitbesteding

INTERN

➤ Zelfbeheer

Bij zelfbeheer mag een organisatie-onderdeel tot op zekere hoogte zelfstandig beschikken over ter beschikking gestelde productiemiddelen. Alle afdelingen binnen de sectoren van de gemeente Amersfoort werken volgens dit principe.

➤ Contractmanagement

Contractmanagement werkt met afspraken over te leveren prestaties. In Amersfoort sluiten het gemeentebestuur en de sector-directeuren managementjaarcontracten af. Dit zijn geen overeenkomsten in formeel-juridische zin. De contracten leggen onderlinge afspraken tussen gemeentebestuur en sectordirecteur vast over de uit te voeren activiteiten voor het komende jaar en het daarbij toegekende budget.

➤ Zelfstandige dienst

Een zelfstandige dienst is een duidelijk afgescheiden organisatorische eenheid binnen de gemeente, die wordt geleid op basis van bedrijfseconomische principes. De leidinggevendenden hebben binnen nadere afspraken een bepaalde vrijheid van handelen. De zelfstandige dienst valt onder de eindverantwoordelijkheid van het overheidbestuur.

➤ Bestuurscommissie

De gemeentewet biedt de gemeenteraad, het college of de burgemeester de mogelijkheid om taken en bevoegdheden over te dragen aan een bestuurscommissie. De bestuurscommissie staat onder toezicht van raad, college of burgemeester en moet ook aan verantwoording afleggen aan deze organen.

EXTERN

↶ Gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling is een regionaal samenwerkingsverband van overheden, bedoeld voor de uitvoering van specifieke taken. In deze publiekrechtelijke rechtsvorm besturen de betrokken overheden op afstand. Dit kan beperkt of uitgebreid worden opgezet, variërend van het maken van beleidsafspraken op bestuurlijk niveau tot het oprichten van een uitvoerende organisatie met eigen personeel. Wanneer de gemeenschappelijke regeling een eigen uitvoeringsorganisatie heeft, krijgt het management in de praktijk vaak een grote handelingsvrijheid, aangezien de uitvoerende bevoegdheden zijn gemandateerd. De moederorganisaties blijven verantwoordelijk voor de door de gemeenschappelijke regeling verrichte activiteiten. Het algemeen en het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling bestaat uit bestuurders van de betrokken gemeenten.

↶ Stichting

Een stichting is een private rechtspersoon met als doel het realiseren van een sociaal of een ideëel doel. Deze rechtsvorm is dus geschikt als een gemeente een bepaalde activiteit wil laten uitvoeren, zonder dat hier een op enigerlei wijze een winstoogmerk aan verbonden is. De stichting heeft een bestuur. De gemeente kan als oprichter van de stichting zelf bepalen wie er in het bestuur komen. De stichting werkt voor eigen rekening en risico en staat niet onder het gezag van het overheidbestuur.

↶ Vennootschap (BV/NV)

Een overheid kan ervoor kiezen om bepaalde activiteiten onder te brengen

in een privaatrechtelijke rechtsvorm zoals een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap. Zo'n vennootschap werkt volledig voor eigen risico en verantwoordelijkheid. De overheid is als aandeelhouder eigenaar van de organisatie. De directie voert het dagelijks bestuur en de raad van commissarissen is toezichthouder. In de statuten van de onderneming kan een meer of minder verregaande zeggenschap van de aandeelhouder worden geregeld. De overheid kan dit aandeelhouderschap voor zich zelf houden (100 procent dochter) of delen met andere overheden. Beide vormen komen in Amersfoort voor.

↶ PPS

Een publiek-private samenwerking is een organisatievorm waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een bepaalde taak uitvoeren. Bij deze vorm wordt gemeenschappelijk risicodragend kapitaal ingebracht. De deelnemers maken over en weer afspraken over het doel van de onderneming en over de verdeling van winsten of verliezen. Zowel de zeggenschap als het financiële risico wordt gedeeld met private partners. PPS-constructies worden vaak toegepast bij grote infrastructurele werken en gebiedsontwikkeling.

↶ Afstoten/overlaten aan markt

De meest verregaande vorm van verzelfstandiging is het afstoten van overheidsactiviteiten. Dit betekent dat de gemeente geen enkele bemoeienis meer met het bedrijf en dat de uitvoering van de activiteiten volledig wordt overgelaten aan de markt.

Risico en aansprakelijkheid bij externe verzelfstandiging

Hoewel de gemeente formeel-juridisch niet aansprakelijk is wanneer een taak door externe verzelfstandiging buiten de eigen organisatie is geplaatst, is de praktijk weerbarstig. Strikt genomen heeft de gemeente geen enkele plicht om een uitvoerende instelling te steunen op het moment dat deze op de rand van een faillissement staat. Maar wat te doen als deze instelling voorziet in een basisbehoefte van de stad en er geen alternatieven voorhanden zijn? In zo'n geval spelen de volgende afwegingen een rol:



- Is er sprake van een sterke gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoerder?
- Is er sprake van een basisvoorziening voor de stad?
- Kan het voorzien in het publieke belang gemakkelijk worden opgevuld door andere partijen?
- Welke verantwoordelijkheid is er voor het voormalig personeel?

Naast deze maatschappelijke verantwoordelijkheden speelt ook het belang van de gemeente als aandeelhouder: bij een faillissement van een verzelfstandigde organisatie kan het door de gemeente ingebrachte aandelenkapitaal verloren gaan.

Binnen de wettelijke kaders kan de gemeente kiezen voor een actieve of passieve rol wanneer een verzelfstandigde organisatie in de problemen raakt. De afweging wat gepast is, moet elke gemeente van geval tot geval beslissen.

Zeggenschap van de gemeente bij externe verzelfstandiging

Na externe verzelfstandiging heeft de gemeente geen directe invloed meer op de uitvoering, terwijl het wel van belang is om het publieke belang voldoende te borgen. Er zijn verschillende kanalen om zowel de strategie als de activiteiten van de uitvoerder te beïnvloeden.

Voor verbonden partijen waarin de gemeente aandeelhouder is gelden twee specifieke instrumenten:

1 Via statuten of reglementen

In statuten of reglementen kan de gemeente het doel van de onderneming of stichting expliciet vastleggen. Daarnaast kan de gemeente zichzelf als aandeelhouder uitgebreide bevoegdheden geven zoals het beslissingsrecht over het strategisch plan, de begroting of belangrijke besluiten van de vennootschap of de stichting. Deze bevoegdheid mag niet zo ver gaan dat de taak van het bestuur van de onderneming of stichting wordt uitgehold.

2 Via het bestuur van de uitvoerende organisatie

De gemeente kan bepalen dat zij beslist over de benoemingen van de directie en de raad van commissarissen van de onderneming.

Daarnaast kan de gemeente dezelfde instrumenten inzetten uit contractrelaties met derden:

3 Als opdrachtgever


Als opdrachtgever kan de gemeente contractueel of via een subsidierelatie bijzondere voorwaarden verbinden aan de wijze waarop de verbonden partij werkzaamheden voor de gemeente uitvoert.

4 Door middel van regelgeving

In haar regelgeving kan de gemeente bepalingen opnemen waarin eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering van een uitvoerder. In de Amersfoortse subsidieverordening staat bijvoorbeeld een uitgebreid verantwoordingskader dat subsidieaanvragers dwingt tot bepaalde maatregelen op het gebied van bedrijfsvoering, zoals een accountantsbeoordeling van de prestaties.

5 Via het publiekrechtelijk toezicht op de uitvoerende organisatie

De algemene toezichthoudende en handhavende taken van de gemeente gelden ook voor de verbonden partijen. Zo zijn bijvoorbeeld in de bouwregelgeving bepaalde eisen vastgelegd voor de constructie van gebouwen. Wanneer het verzelfstandigd onderhoudsbedrijf van de gemeente dergelijke werkzaamheden uitvoert, is dit bedrijf onderhevig aan het gemeentelijk toezicht en de handhaving op dat gebied.



Het palet van verzelfstandiging heeft vele kleuren. Waar moet de gemeente op letten bij de keuze uit de diverse mogelijkheden en welke vorm past het best bij een bepaalde situatie?

3 – Keuzes rond verzelfstandiging: de beslisboom

Wettelijk kader

Elke gemeente is bevoegd, zoals de wet het noemt, tot regeling en bestuur betreffende haar huishouding. De gemeente kan daarbij elk openbaar belang ter hand nemen. De gemeente mag dus veel, zolang activiteiten maar in het algemeen belang zijn van de lokale gemeenschap. Omgekeerd bestaat er voor de gemeente ook *verplichtingen* om bepaalde taken uit te voeren.

De gemeente is in principe vrij te bepalen *hoe* ze bepaalde taken uitvoert: zelf, via een verzelfstandigde dienst of door middel van opdrachten of subsidieverlening aan een externe partij.

Bij het oprichten van een vennootschap door de gemeente gelden op dit moment nog enkele bijzondere regels. Dat geldt zowel voor een bedrijf, een stichting als een vereniging waarbij de gemeente zitting heeft in het bestuur of aandeelhouder is en risicodragend participeert in het vermogen. De gemeente Amersfoort kent enkele vennootschappen die uitvoerende taken opgedragen hebben gekregen.

De Gemeentewet zegt over het besluit tot oprichting dat het slechts mag worden genomen 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het publieke belang.' De gemeente moet dus eerst beoordelen of de taak in kwestie ook via de publiekrechtelijke weg kan worden behartigd.

Indien de gemeente besluit tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, moet ze toestemming vragen aan de provincie. Daar hoort een onderbouwing bij: waarom is de private rechtsvorm van de vennootschap de meest aangewezen vorm

voor de behartiging van het desbetreffende openbaar belang? In de praktijk is de toetsing van de provincie marginaal en wordt doorgaans goedkeuring verleend.³ In 2008 heeft de minister aangekondigd dat deze goedkeuringsvereiste komt te vervallen. Wanneer deze maatregel in wetgeving is omgezet, neemt de keuzevrijheid voor gemeenten om te kiezen voor verzelfstandiging verder toe.⁴

Het verzelfstandigen van taken en het oprichten van een deelneming heeft ook financiële aspecten. Op basis van de wet Financiering Decentrale Overheden, (FIDO) is het lenen, uitzetten van geldelijke middelen en verlenen van garanties aan verzelfstandigde bedrijven uitsluitend toegestaan indien daarmee het publiek belang gediend wordt. Dit geldt ook voor het verschaffen van een aandelenkapitaal. De gemeente mag een besluit tot deelneming dus niet uitsluitend motiveren met het doel van een goed rendement.

'De beslisboom als hulpmiddel bij de vele mogelijkheden voor verzelfstandiging'

De beslisboom

Welke gemeentelijke taken zich lenen voor verzelfstandiging en op welke manier dat het beste kan gebeuren, hangt af de aard van de taken, de aanwezigheid van een markt, het politieke klimaat en de bestuursfilosofie van de gemeente.

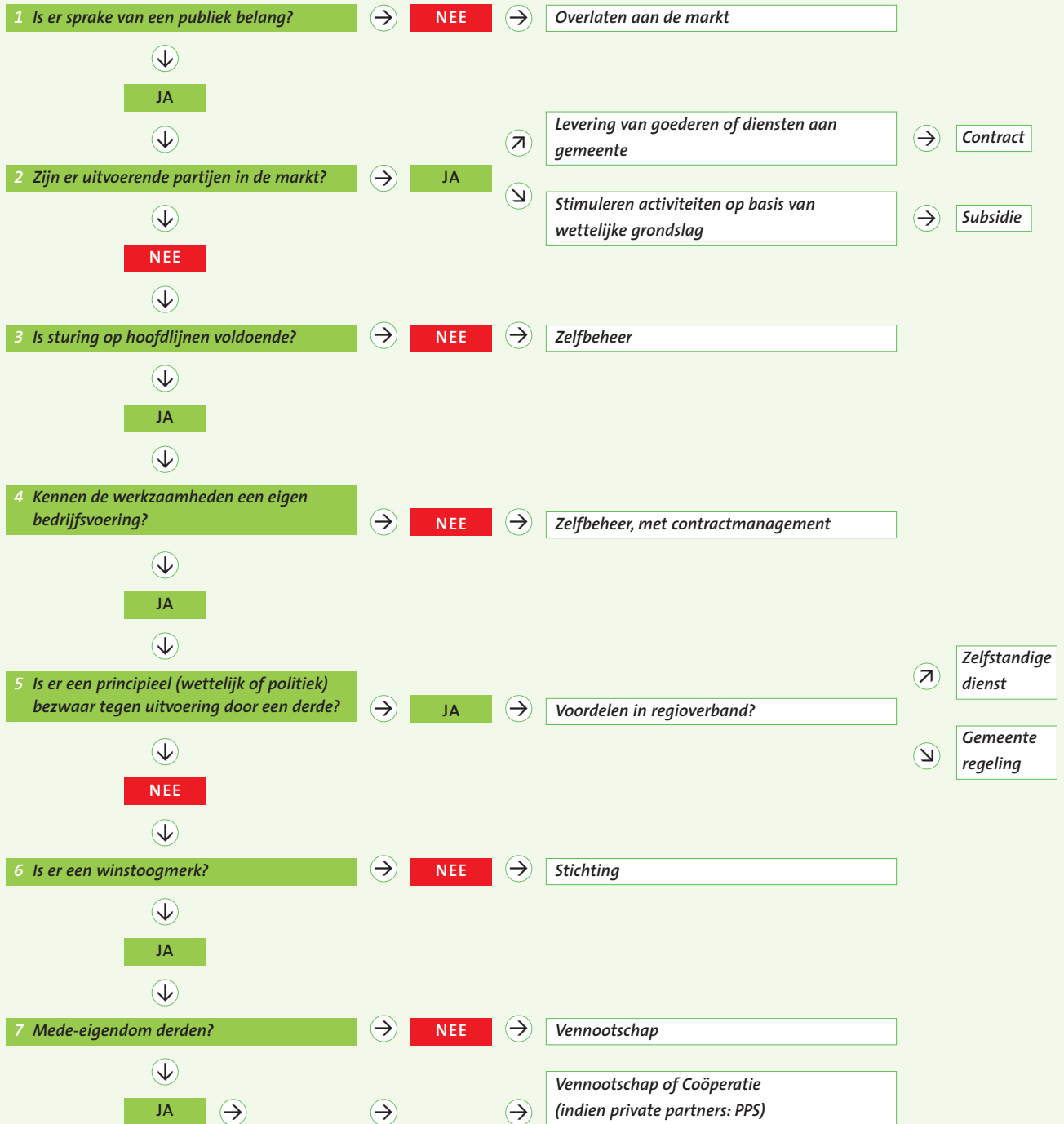
De gemeente Amersfoort heeft een hulpmiddel ontwikkeld om te bepalen welke uitvoeringsvorm het meest geschikt is: de Beslisboom Uitvoeringsmodaliteiten.⁵ De beslisboom telt zeven basisvragen. Afhankelijk van de beantwoording ligt de keuze voor een bepaalde wijze van uitvoering het meest voor de hand. De beslisboom is gebaseerd op het centrale uitgangspunt van Amersfoort: Extern tenzij..., met het publieke belang voorop.

3> Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden. December 2006 (ministerie van Justitie).

4> Vanuit het Rijk zijn de afgelopen decennia ook vele taken verzelfstandigd, geprivatiseerd of zelfs helemaal afgestoten. De houding van het Rijk ten aanzien van het verzelfstandigen van de resterende overheidstaken is terughoudend. Bron: Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2008.

5> Bij het maken van deze beslisboom is gebruik gemaakt van de notities deelnemingen van de gemeenten Haarlem en Rotterdam.

Beslisboom uitbestedingsmodaliteiten



Verklaring van de vragen in de beslisboom

1 *Is er sprake van een publiek belang?*

Indien de taak en de uitvoering ervan namelijk geen publiek belang dienen, is het wenselijk om dit aan de markt over te laten. Of een taak een publiek belang dient, is ook een politiek oordeel. In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn van een groep inwoners, maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Zonder overheidsingrijpen zou het belang dus niet goed tot zijn recht komen. Indien geen sprake is van een publiek belang, is er ook geen noodzaak tot ingrijpen van overheidswege.

2 *Zijn er uitvoerende partijen in de markt?*

Zolang er een partij is die de beoogde activiteit voor de doelgroep kan en wil leveren, zodat het publiek belang is geborgd, is er geen reden om de activiteit zelf te gaan uitvoeren. Wel kan de gemeente beslissen dat het wenselijk is om de activiteit van de desbetreffende marktpartij te stimuleren. De eenvoudigste manier is een contract met de marktpartij voor het leveren van diensten of producten aan de gemeente. Hierbij is wel van belang dat er voldoende marktpartijen aanwezig zijn om de taak uit te besteden. De gemeente moet voorkomen ze overgeleverd raakt aan een monopolist. Een andere mogelijkheid is het verlenen van een subsidie aan de marktpartij. Dit is aan publiekrechtelijke regelgeving gebonden. In de Amersfoortse subsidieverordening is vastgelegd dat alleen subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die passen binnen het beleid van de gemeente en die zijn gericht op de gemeente Amersfoort. Bij subsidieverlening worden er geen prestaties aan de gemeente geleverd, maar voert de

ontvanger activiteiten uit ten behoeve van het gesubsidieerde belang. Het initiatief voor de activiteiten ligt bij de aanvrager.

3 *Is sturing op hoofdlijnen voldoende?*

Als er geen uitvoerende partijen in de markt zijn om het publieke belang uit te oefenen, moet de overheid deze zelf oppakken. Daarbij maakt de gemeente de keuze tussen zelf doen of laten uitvoeren door een orgaan dat op een of andere wijze op afstand van de gemeente wordt geplaatst. De eerste vraag bij de keuze tussen zelf doen of uitbesteden, is of sturing op hoofdlijnen voldoende is. Zo nee, dan leent de activiteit zich niet voor verzelfstandiging.

4 *Kennen de werkzaamheden een eigen bedrijfsvoering?*

Als er geen principiële bezwaren bestaan tegen sturing op hoofdlijnen, is de vraag relevant of de activiteiten gemakkelijk kunnen worden afgescheiden van de rest van de gemeente. Is dit niet het geval, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.

5 *Is er een principieel (wettelijk of politiek) bezwaar tegen uitvoering door een derde?*

Soms kan een belang wettelijk alleen door een overheid worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgeven van paspoorten. Ook kan het voorkomen dat het beleid regelmatig moet worden bijgesteld of nog in ontwikkeling is, wat betekent dat de gemeente continue bemoeienis heeft met de uitvoering. Verzelfstandiging is dan nog niet aan de orde. Er is nog wel de mogelijkheid om het publieke belang te waarborgen in samenwerking met andere overheden in een gemeenschappelijke regeling.

Belangrijkste succesfactoren voor zo'n samenwerkingsverband zijn een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke visie van de deelnemende gemeenten. Lukt dit niet, dan blijft de activiteit bij de gemeente, indien mogelijk in een verzelfstandigde dienst.

6 *Is er een winstoogmerk?*

Bij uitbesteden aan een nieuw op te richten orgaan, moet de vraag worden gesteld of de activiteiten op winst zijn gericht. Zo ja, dan is oprichting van een vennootschap de uitkomst van de beslisboom; zo niet, dan is een stichting de aangewezen rechtsvorm.

7 *Mede-eigendom derden?*

Indien de overheidstaak wordt uitgevoerd in samenwerking met anderen, kan een coöperatie een alternatief zijn voor een vennootschap. Juridisch-technisch biedt een coöperatie vergelijkbare mogelijkheden voor uitvoering op afstand, maar ligt er meer nadruk op het gemeenschappelijk belang van de betrokkenen en de samenhang tussen het belang van de gemeente als eigenaar en als opdrachtgever. Samenwerkingsvormen bestaan zowel met andere gemeenten als met private partijen. In het laatste geval is sprake van een publiek-private samenwerkingsconstructie.

Tot slot: regelmatige evaluatie

De omstandigheden die de beslisboom toetst, veranderen in de loop van de tijd. Het is dus noodzakelijk om met behulp van de beslisboom regelmatig te evalueren of de gekozen uitvoeringsvorm nog steeds de optimale oplossing biedt.



Aan de hand van de beslisboom is vastgesteld dat externe verzelfstandiging van een gemeentelijke dienst de aangewezen weg is. Welke stappen moet de gemeente zetten en wat gebeurt er met het huidige personeel en materieel?

Besluitvorming

Het besluit om een gemeentelijke dienst extern te verzelfstandigen door een vennootschap op te richten valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Op basis van de Gemeentewet dient het college wel de raad in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te brengen voordat de oprichting een feit is. Gezien het belang van dergelijke besluiten voor de gemeente, is een eerdere betrokkenheid van de raad gewenst. Op hoofdlijnen gebeurt dat met de volgende stappen.⁶

1 *Ambtelijke oriëntatiefase*

In deze fase vindt aan de hand van de beslisboom een oriënterende analyse plaats van de activiteit. Deze fase wordt bij een positieve uitkomst afgesloten met een bestuursopdracht van het college tot nader onderzoek. De gemeenteraad wordt van deze bestuursopdracht op de hoogte gesteld.

2 *Onderzoeksfase*

Een bredere analyse van de baten en lasten, inclusief de risico's van de te verzelfstandigen activiteit. Onder de baten vallen ook mogelijke rendementsverbeteringen en onder kosten ook eenmalige kosten zoals oprichtingskosten. Bij risico's kan worden gedacht aan mogelijke consequenties van regels voor aanbesteding, staatsteun en fiscale aspecten.

Op basis van dit onderzoek en een herhaalde toets aan de beslisboom krijgen college en raad een principebesluit voorgelegd. Dit voorstel omvat:

- Het motief om tot verzelfstandiging over te gaan.
- De definiëring van het publiek belang.
- De financiële en personele gevolgen op hoofdlijnen.

4 – Praktische stappen naar de nieuwe organisatie

3 Uitwerking hoofdlijnenbesluit

Bij een positief principebesluit wordt de verzelfstandiging nader uitgewerkt in een hoofdlijnenbesluit waarin de wensen en bedenkingen van de raad zijn verwerkt. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen: statuten, de personele en financiële aspecten, het bedrijfsplan en de toekomstvisie en het kader voor de borging van de publieke belangen. Nadat het college het hoofdlijnenbesluit heeft vastgesteld, wordt de raad voor de tweede maal in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen in te brengen. Deze worden verwerkt in de definitieve besluitvorming.

4 Definitieve besluitvorming

De verzelfstandiging wordt uitgewerkt in definitieve besluiten. Het gaat hierbij om de feitelijke oprichting van de organisatie, de overdracht van personeel, van eventuele activa en passiva. De besluitvorming over de definitieve uitwerking valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Wel zal de raad worden geïnformeerd over de definitieve uitwerking.

Provinciale goedkeuring

De Gemeentewet kent medio 2009 nog de bepaling dat voor de oprichting van een vennootschap of stichting goedkeuring moet worden verleend door het college van Gedeputeerde Staten. GS toetsen dan of het publieke belang voldoende is onderbouwd en of de gekozen vorm bijzonder is aangewezen. Met het oog hierop kan het beste bij de voorbereiding van de besluitvorming al overleg met de provincie plaatsvinden. Op het moment van schrijven was het rijk van plan dit goedkeuringsvereiste te schrappen.

Personeel

Het verzelfstandigen van taken valt onder het adviesrecht van de ondernemingsraad (OR). Bij een negatief advies kan de gemeente beargumenteerd hiervan afwijken. De OR kan het geschil vervolgens aan de Ondernemingskamer voorleggen.

In de Arbeidsvoorwaardenregeling Gemeente Amersfoort (ARGA) is een leidraad opgenomen voor organisatieveranderingen. Het uitgangspunt bij privatisering of publiekrechtelijke overheveling van taken is dat de werkgever zich tot het uiterste zal inspannen voor behoud van de werkgelegenheid van de betrokken medewerkers. Dit gebeurt aan de hand van het principe 'mens volgt werk'. Als het personeel in dienst komt van een privaatrechtelijke of een andere publiekrechtelijke werkgever waarvoor een afwijkende rechtspositieregeling of CAO geldt, maakt de werkgever een vergelijking tussen de beide arbeidsvoorwaardenpakketten. Wanneer het ambtelijke totaalpakket niet gelijkwaardig is aan het totaalpakket van de nieuwe werkgever, komen in het sociaal plan nadere afspraken over compensatie van de verschillen.

De werkgever informeert bij verzelfstandigen en taakoverhevelingen ook het Georganiseerd Overleg met de vakbonden. Als de privatisering of taakoverheveling zodanig ingrijpende gevolgen met zich meebrengt dat hierover aanvullende afspraken moeten worden gemaakt, stelt de werkgever met de vakbonden een sociaal plan op. Dit plan regelt de overplaatsingen inclusief de ontslag- en aanstellingsprocedure en bevat rechtspositionele regelingen.

Activa

Verzelfstandiging heeft ook gevolgen voor strategische activa zoals grond, infrastructuur en onroerend goed. Het is mogelijk deze ook te verzelfstandigen of ze alleen in gebruik te geven aan de nieuwe organisatie. Bij de keuze spelen de volgende afwegingen een rol:




- Desintegratienadelen.
- Fiscale aspecten zoals overdrachtsbelasting.
- Verlies van inkomsten, bijvoorbeeld precariorechten.
- Mogelijk door de gemeente gewenste vastgoedontwikkelingen in de toekomst.

De afweging over de strategische activa moet per situatie worden gemaakt. Om ervoor te zorgen dat er duidelijkheid is over welke activa en passiva, rechten en verplichtingen worden overgedragen aan de verzelfstandigde organisatie is een feitelijke en juridische *due diligence*⁶ noodzakelijk. Bij een keuze voor een vennootschap waarbij de gemeente 100 procent aandeelhouder is, kan een waardebepaling van de activa achterwege blijven. Deze waardebepaling is pas van belang bij verkoop, fusie of indien andere aandeelhouders bij de deelneming worden betrokken.

⁶> Deze procedure is geënt op de procedure zoals beschreven in het beleidskader deelnemingen van de gemeente Rotterdam.

⁷> Een boekenonderzoek, waarbij ook wordt onderzocht of er geen juridische, fiscale of andere problemen zijn.



De vennootschap is opgericht, maar hoe nu verder? Het deelnemingenbeleid legt de spelregels vast rond de vervulling van de rol van de gemeente van zowel aandeelhouder als opdrachtgever en de verhouding tussen de raad en het college.

5 – Spelregels rond de deelneming

Dubbele rol van de gemeente

De verhouding van de gemeente tot het externe uitvoerende bedrijf is tweeledig: enerzijds is de gemeente aandeelhouder en anderzijds is de gemeente opdrachtgever of subsidieverlener. De kaders voor de doelstelling en het algemeen beleid over verbonden partijen zijn een zaak van de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse voortgang van zowel de opdrachtverlening als het aandeelhouderschap van de verbonden partijen ligt in het dualistische stelsel primair bij het college.

De rollen van aandeelhouder en opdrachtgever brengen verschillende belangen met zich mee. Als aandeelhouder is de gemeente gebaat bij een goede bedrijfsvoering, de continuïteit en een positief exploitatieresultaat van het bedrijf. De gemeente heeft als opdrachtgever of subsidieverlener belang bij een gunstige prijs-kwaliteitverhouding van de af te nemen diensten en producten. Deze twee

belangen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Om een optimale borging van beide belangen te organiseren, scheidt Amersfoort de beide rollen zowel ambtelijk als bestuurlijk zo goed mogelijk.

Aandeelhouder: volmacht tot zelfstandig beslissen

De rol van de aandeelhouder wordt vervuld door de wethouder Financiën. De wethouder Financiën heeft volmacht om de gemeente te vertegenwoordigen op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De wethouder Financiën kan zelf stemmen en hoeft niet elk besluit voor te leggen aan het college van burgemeester en wethouders. De wethouder Financiën kan naar eigen inzicht wel het college raadplegen over voorliggende besluiten.

Indien de inhoudelijke portefeuille die bij de vennootschap is betrokken en de portefeuille Financiën samenvallen, neemt de plaatsvervangend wethouder

Financiën de aandeelhoudersrol waar. In verband met zijn rol in het duale bestel, vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente zo min mogelijk in aandeelhouderschappen.

De aandeelhouder wordt ondersteund door de afdeling Financiën van de Concernstaf. De ambtelijke adviseur is doorgaans ook aanwezig op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Daarnaast onderhoudt de ambtelijk adviseur contacten met de controller van de desbetreffende deelneming.

Opdrachtgever/subsidieverlener: vakmatige afweging

Het sluiten van contracten met de onderneming of het verlenen van subsidie gebeurt onder de verantwoordelijkheid van de vakwethouder. De advisering rondom deze contracten of subsidies vindt plaats door de betrokken sector. Het hoofdstuk Opdrachtverlening gaat hier verder op in.

Figuur 1 – Relatie gemeente en onderneming



Aandeelhouder én afnemer: conflicterende belangen

De scheiding tussen aandeelhouderschap en contractbeheerder werkt in de praktijk goed. De spanning tussen beide rollen wordt zichtbaar wanneer de onderneming hogere kosten rekent voor zijn dienstverlening of producten dan andere partijen in de markt. Het is dan voor de gemeente als opdrachtgever onaantrekkelijk om diensten bij deze onderneming af te nemen, terwijl het vanuit het perspectief van aandeelhouder wel van belang is dat het bedrijf opdrachten blijft krijgen van de gemeente. In zo'n geval is afstemming tussen de aandeelhouder en de opdrachtgever gewenst. Hierbij hanteert Amersfoort de volgende beleidslijn:



- De onderneming rekent in principe geen hogere tarieven dan aanwezige marktpartijen.
- Eventuele prijsverhogende componenten die samenhangen met de status van overheidsbedrijf worden in kaart gebracht:
 - kosten verband houdend met de voormalig ambtelijke status van werknemers;
 - kosten samenhangend met de bijzondere sociale taakstelling van het bedrijf.
- Er wordt een bestuurlijk besluit genomen met daarin de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is de onderneming meer dan de marktconforme prijs te betalen voor de desbetreffende diensten. Dit betekent dat hier ook in de begroting rekening mee moet worden gehouden.

Deze beleidslijn dwingt de onderneming enerzijds tot een scherpe bedrijfsvoering, maar laat anderzijds voldoende ruimte om het publieke belang te borgen.

Bestuurlijke terugkoppeling van college naar raad

Ook de terugkoppeling naar de raad gebeurt vanuit de twee verschillende rollen van het college. De vakwethouder legt als opdrachtgever verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. De portefeuillehouder Financiën legt als aandeelhouder aan de raad verantwoording af over het voortbestaan van de externe deelnemingen en het financieel belang van de gemeente.

Het college beschikt over verschillende instrumenten om de raad te informeren en verantwoording af te leggen over de gang van zaken:

1 Peiling

De peiling vraagt de mening van de raad over een bepaald onderwerp of onderzoekt hoe de raad denkt over een voorgenomen besluit van het college, bijvoorbeeld bij onderwerpen die behoren tot de bevoegdheid van het college. Peiling gebeurt in De Ronde. Bij belangrijke beslissingen zoals het oprichten van een nieuwe deelneming of fusie of splitsing van een bestaande deelneming is het college verplicht de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Deze worden betrokken bij de verdere besluitvorming door het college.

2 Raadsinformatiebrieven (RIB)

Met een RIB wordt bepaalde informatie extra onder de aandacht gebracht van de raad. De RIB bevat louter informatie en de raad wordt niet gevraagd om een reactie, mening of instemming. In een RIB kan bijvoorbeeld verslag worden gedaan van de voortgang van een belangrijke juridische procedure waarin een deelneming is verwickeld.

3 Paragraaf verbonden partijen

Deze paragraaf is een verplicht onderdeel van de begroting en de jaarrekening. In deze paragraaf geeft het college een overzicht van de deelnemingen van de gemeente en de risico's die de gemeente ermee loopt.

4 Raadsconferenties

Informele raadsconferenties dienen als bestuurlijk overleg over strategische en beleidszaken, zonder dat meteen officiële besluitvorming verlangd wordt. Een dergelijke conferentie is geschikt om met raadsleden door te praten over de koers die de gemeente met haar deelnemingen moet gaan varen.

5 Commissie Begroting en Verantwoording

De commissie Begroting en Verantwoording bespreekt zaken betreffende de gemeentefinanciën. Ook de deelnemingen komen in deze commissie aan bod. Vaak fungeert de commissie als vooroverleg voor latere besluitvorming in de raad. In deze commissie kan bijvoorbeeld worden aangekondigd dat een deelneming de mogelijkheden onderzoekt voor de toetreding van een nieuwe aandeelhouder. Indien het daadwerkelijk tot een fusie komt, is dat weer een onderwerp voor een wensen- en bedenkingenprocedure zoals genoemd onder punt 1.

Naast deze instrumenten van het college heeft de raad zelf altijd gelegenheid om vragen te stellen, zowel mondeling als schriftelijk.

Inlichtingen- en verantwoordingsplicht van B&W

De raad stelt de kaders en controleert het college op de uitvoering. In dat licht houdt de raad zich niet bezig met de dagelijkse voortgang van het aandeelhouderschap. Wel kan de raad controleren of het college zijn taak goed uitvoert. Als een verbonden partij bijvoorbeeld in moeilijkheden komt, dan heeft de raad reden het college te vragen hoe het is omgesprongen met bijvoorbeeld het toezicht zoals dat in hoofdstuk 6 van dit handboek is beschreven.

In de relatie tussen de raad en het college moet onderscheid worden gemaakt tussen de plicht van het college tot het geven van inlichten en het afleggen van verantwoording⁸.

Verantwoording

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. (Gemeentewet artikel 169, lid 1). Het afleggen van verantwoording betekent het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid⁹. Deze verantwoordingsplicht is beperkt tot die zaken waarvoor het college ook bevoegdheden heeft: zonder bevoegdheid, geen verantwoordelijkheid. Als het om deelnemingen gaat, kan de raad het college dus uitsluitend ter verantwoording roepen over zaken die door het college kunnen worden beïnvloed. Meer hierover in hoofdstuk 6.

Inlichtingenplicht

Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (Gemeentewet artikel 169, lid 2). De inlichtingenplicht strekt zover als de juridische en feitelijke mogelijkheden van het college om informatie in te winnen. Dat betekent dat een wethouder informatie moet verschaffen die hij op basis van de wet of meer informeel op basis van zijn (hiërarchische) positie kan verkrijgen van de verbonden partij. De inlichtingenplicht reikt dus verder dan de verantwoordingsplicht van het college. Indien het verschaffen van inlichtingen in strijd is met het openbaar belang, behoeft

de informatie niet te worden verstrekt (Gemeentewet artikel 169, lid 3). De praktijk leert dat dit begrip 'in strijd met het openbaar belang' zeer beperkt moet worden opgevat. In ieder geval moet het college steeds overwegen of de gegevens niet toch vertrouwelijk kunnen worden verstrekt¹⁰.

Het college moet steeds zelf afwegen of beantwoording van vragen opportuun is in relatie tot de te leveren inspanning en kosten. Dit kan leiden tot een weigering. Het is uiteindelijk aan de raad om te bepalen of hij hier genoeg mee neemt.

*'Het college moet
steeds zelf afwegen
of beantwoording
van vragen opportuun
is in relatie tot de te
leveren inspanning
en kosten'*

⁸> Voor het onderscheid tussen verantwoordelijkheid en inlichtingenplicht is gebruik gemaakt van het artikel Inhoud, betekenis en omvang van ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen en in relatie tot het inlichtingenrecht van de kamers, hoofdstuk 2.

⁹> Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40 en 41, pag. 8.

¹⁰> Zie pag. 17, artikel zoals genoemd in voetnoot 8.



Voorbeeld

De gemeente is aandeelhouder van een onderneming die onder meer taalcursussen geeft aan allochtone vrouwen. Bij het succesvol doorlopen van de cursus, ontvangen de cursisten een diploma. Een raadslid stelt een vraag over het niet verschaffen van dit diploma aan bepaalde cursist. De beslissing over het toekennen van het diploma wordt genomen door de directie en is geen bevoegdheid van de gemeente als aandeelhouder. De wethouder Financiën kan dus ook niet worden gevraagd hier

verantwoording over af te leggen. Wel kan van de wethouder worden gevraagd onderzoek te doen naar de feiten en de overwegingen die hebben geleid tot het besluit van de directie en de raad hierover te informeren.

De wethouder kan weigeren de vraag te beantwoorden, omdat hij de relevantie van de vraag niet in verhouding vindt staan tot de inspanningen die nodig zijn voor de beantwoording hiervan. Het is dan aan de raad te oordelen of dit acceptabel is.




Tabel 1 geeft in grote lijnen aan welke informatie over de verzelfstandigde onderneming onder de inlichtingenplicht valt en welke onder de verantwoordingsplicht van het college als aandeelhouder. De precieze invulling van deze plichten is afhankelijk van omstandigheden.

Bedrijfsvoering valt bijvoorbeeld in principe onder de inlichtingenplicht. Echter, wanneer een wethouder duidelijk invloed heeft uitgeoefend op een typische bedrijfsvoeringaangelegenheid, kan hij hiervoor toch ter verantwoording worden geroepen.

Tabel 1 – Inlichtingen- en verantwoordingsplicht

Inlichtingen	Verantwoording
<p><i>Bedrijfsvoering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • personeelszaken • inkoop • openingstijden 	<p><i>Strategische beslissingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • koers onderneming • fusie en splitsing • grote investeringen • tariefstelling (indien vastgelegd in statuten)
<p><i>Feitelijke uitvoering werkzaamheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • sluiten opdrachtcontracten • kwaliteit uitvoering 	<p><i>Jaarrekening</i></p>
<p><i>Juridische procedures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • aansprakelijkheid • invorderingszaken 	<p><i>Benoeming bestuurders</i></p>
	<p><i>Organisatie van toezicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • profiel commissarissen • benoeming commissarissen • systeem van verantwoording door directie en Raad van Commissarissen



De wethouder Financiën vertegenwoordigt de gemeente op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Aan de orde is het jaarverslag. Waar moet de aandeelhouder op letten en wat heeft hij eigenlijk te zeggen?

Taken en bevoegdheden

Uitgangspunt in het vennootschapsrecht is dat de directie het beleid bepaalt en de Raad van Commissarissen toezicht houdt. De aandeelhouder, het college dus, bemoeit zich als kapitaalverschaffer niet direct met de dagelijkse bedrijfsvoering. Vanuit deze vennootschapsrechtelijke positie ziet de aandeelhouder toe op:

- De continuïteit van de deelneming (inclusief afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket, liquidatie van de rechtspersoon).
- De waarde van het aandelenpakket (bijvoorbeeld de gevolgen van grote investeringen of besluiten van de rechtspersoon waar de aandeelhouder toestemming voor moet verlenen).
- Het vaststellen of goedkeuren van de financiële paragraaf van de jaarrekening.

Actief aandeelhouderschap is voor de gemeente Amersfoort het uitgangspunt. De gemeente wil betrokken zijn bij de strategie van het bedrijf en de belangrijke beslissingen rond investeringen. Het is mogelijk om op dit gebied specifieke bevoegdheden voor de aandeelhouder in de statuten van de onderneming vast te leggen. Dit mag er niet toe leiden dat de aandeelhouder op de stoel van de directie gaat zitten. In beginsel legt Amersfoort statutair de volgende aandeelhoudersbevoegdheden vast:

- Het vaststellen of wijzigen van het strategisch plan.
- Het vaststellen van de begroting en het dividendbeleid.
- Instemming met besluiten die van ingrijpende betekenis kunnen zijn of van principiële aard.
- Het instemmen met het aangaan van verplichtingen in de brede zin des woords die een nader te bepalen bedrag te boven gaan.
- Instemmen met het beginnen en voeren van gerechtelijke procedures.
- Vaststelling tarieven voor de afnemers van de diensten/producten.

Twee keer per jaar vindt er een aandeelhoudersvergadering plaats: één over de begroting en één over de jaarrekening. Soms is de aanwezigheid van de aandeelhouder ook gewenst bij overleggen die een directe invloed kunnen hebben op de lange termijn, zoals grote investeringen. De aandacht van aandeelhouder Amersfoort richt zich in deze vergaderingen zowel op financieel-technische aspecten als op inhoudelijke punten¹¹.

6 – Het aandeelhouderschap

Financieel technische aandachtspunten

Vanzelfsprekend wordt van iedere deelneming een goedkeurende accountantsverklaring verwacht bij de jaarrekening. Bij de beoordeling van de financiële stukken van de deelneming, bijvoorbeeld de begroting of het jaarverslag, besteedt de aandeelhouder verder aandacht aan de volgende punten:

1 Balanspositie en resultatenrekening

- De afwijkingen ten opzichte van de begroting worden geanalyseerd en er wordt in kaart gebracht of er voor grote afwijkingen een plausibele verklaring is.
- **Rendement:** het uitgangspunt is een sluitende exploitatie, eventueel met een klein positief resultaat. Het behalen van winst is geen doel op zich voor de deelnemingen.
- **Solvabiliteit:** De solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemde vermogen op de balans. Met solvabiliteit wordt aangegeven in hoeverre een onderneming de financiële verplichtingen aan de verschaffers van vreemd vermogen (leningen) kan nakomen. De solvabiliteit kan worden weergegeven door de solvabiliteitsratio. In het algemeen ligt de minimumnorm van de solvabiliteitsratio tussen de 0,25 en de 0,50. Afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij kan een meer precieze norm worden vastgesteld.
- **Dividendmogelijkheden:** Het behalen van winst is geen doel op zich voor de deelnemingen van Amersfoort. Wanneer sprake is van winst, is het uitgangspunt dat deze ter beschikking komt aan de aandeelhouder. Voorwaarde hiervoor is dat de solvabiliteitspositie van de onderneming dit toelaat. Dit verschilt per onderneming. Per onderneming wordt een onafhankelijk

advies opgesteld op basis waarvan de aandeelhouder dit solvabiliteitsniveau bepaalt. Indien de deelneming (interim) dividend uitkeert, dan is de stelregel bij de gemeente Amersfoort dat dit volledig ten gunste van de algemene middelen komt.

- **Liquiditeit:** De onderneming moet voldoende liquide middelen hebben om aan zijn verplichtingen op korte termijn te voldoen. Anderzijds moeten er ook weer niet teveel liquide middelen zijn. Wanneer sprake is van een structurele, forse toename van liquide middelen is het met het oog op een beter rendement beter om deze te beleggen.
- **Ontwikkeling debiteuren:** Een actief debiteurenbeleid is van belang om te voorkomen dat er een te groot renteverlies wordt geleden als gevolg van te late betalingen.

2 Beleggingsbeleid

De deelnemingen mogen hun overtollig geld beleggen. Uitgangspunt is dat de deelnemingen hierbij dezelfde regels volgen als die waar de gemeente aan is gebonden. Dat betekent dat de verbonden partijen zich conformeren aan de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) en zo mogelijk aan het Amersfoortse treasurystatuut. Afwijken mag alleen met instemming van de aandeelhouder.

3 Risico's

Elke deelneming moet een risicoparagraaf opnemen in haar begroting en jaarverslag met hierin de belangrijkste risico's die de onderneming loopt en een inschatting van de waarschijnlijkheid van de realisatie van deze risico's. Daarbij kan worden gedacht aan ontwikkelingen in de conjunctuur, regelgeving en juridische problemen.

Inhoudelijke aandachtspunten

Meer inhoudelijk kijkt de aandeelhouder naar de doelstellingen in relatie tot het publieke belang zoals statutair vastgelegd.

4 Voortgang strategisch plan

Eens per jaar, bij voorkeur bij het bespreken van de begroting, is ook de voortgang van het strategisch plan onderwerp van de aandeelhoudersvergadering. Voor aanpassingen van dit plan is goedkeuring van de aandeelhouder vereist.

5 Kwaliteit

De toetsing van de kwaliteit van de geleverde diensten en producten vindt primair plaats vanuit de opdrachtgeversrol van de gemeente. De deelneming voert zelf een actief kwaliteitsbeleid en informeert de aandeelhouder over de uitkomsten van kwaliteitsaudits of benchmarks.

6 Tarieven

Sommige deelnemingen brengen zelf de kosten in rekening aan burgers en andere gebruikers van hun diensten of producten. In die gevallen legt de directie de aandeelhouder een voorstel voor met tarieven voor deze diensten en producten.

7 Good governance

Elke deelneming legt zijn good governancebeleid vast en rapporteert hierover in een aparte paragraaf in het jaarverslag. In deze paragraaf wordt ook een kort verslag opgenomen van de werkzaamheden en de bevindingen van de Raad van Commissarissen.

¹¹ Bij het samenstellen van de lijst van aandachtspunten is gebruik gemaakt van Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen: 'Twee voeten in één sok' van Deloitte.

Bij het verlenen van opdrachten is de overheid gebonden aan regelgeving. Dit geldt ook voor de opdrachtverlening aan het 'eigen bedrijf'. De aanbestedingsregels zijn ingewikkeld en veranderlijk. De gemeente moet daarom goed op haar tellen passen.



7 – Opdrachtverlening aan het ‘eigen bedrijf’

Subsidieverlening of opdrachtverlening

Wanneer een uitvoerende dienst is verzelfstandigd, zijn er twee mogelijkheden om de uitvoering van de uitbestede activiteiten te bevorderen: publiekrechtelijk door het verlenen van subsidie of privaatrechtelijk via het sluiten van een overeenkomst.

Bij de keuze is van belang aan wie de onderneming de goederen of diensten moet leveren. Wanneer de gemeente de afnemer is, dan gaat het om een opdracht en moet een privaatrechtelijke overeenkomst worden gesloten. Levert de onderneming de goederen of diensten aan de doelgroep (inwoners), dan is in principe zowel subsidie als een opdracht mogelijk. Bij subsidiëring geldt wel als voorwaarde dat er een wettelijke grondslag moet zijn. Dat betekent dat in een wet of verordening moet staan welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen.

Amersfoort kiest voor subsidie in de gevallen waar dat mogelijk is. Het subsidieproces is eenvoudiger en minder tijdsintensief dan het aanbesteden van opdrachten. Bovendien bevat de subsidiebeschikking verplichtingen en voorwaarden waaraan een gesubsidieerde moet voldoen. Het is mogelijk het prijsvoordeel dat te behalen valt bij een aanbesteding te realiseren via een tendersubsidiëring. Ook dan kunnen verschillende aanvragers met elkaar concurreren en vindt er een selectie plaats.

Quasi-inhouse: gunning aan ‘eigen’ bedrijf

Indien subsidie niet mogelijk is, bestaan er drie vormen om een opdracht te verlenen aan deelnemingen:

- 1 – Onderhandse gunning.
- 2 – Gunning op basis van *preferred suppliership*.
- 3 – Gunning op grond van een aanbesteding.

Deelnemingen ontvangen in Amersfoort een basispakket via een onderhandse gunning. Bij aanvullende opdrachten kunnen de deelnemingen de status krijgen van preferred supplier. Wanneer zij voor een marktconforme prijs de uitvoering kunnen garanderen, genieten zij de voorkeur boven een eventuele andere partij in de markt.

De mogelijkheden voor onderhandse gunning zijn onderworpen aan de regels van het aanbestedingsrecht, dat is gebaseerd op het Europees mededingingsrecht. Het bevorderen van de vrije markt staat voorop en alles wat op een of andere concurrentievervalsing kan werken, is in beginsel niet toegestaan. Het onderhands gunnen van opdrachten aan een bedrijf is in die zin in strijd met de Europese regelgeving.

Het aanbestedingsrecht biedt echter een uitzondering voor het onderhands gunnen van opdrachten van een overheid aan een bedrijf waar de overheid zelf eigenaar

van is¹². Deze uitzondering staat bekend als de ‘quasi-inhouse opdrachtverlening’. Dit betekent dat een overheid een opdracht onderhands kan gunnen aan ‘zijn’ deelneming. De voorwaarde is dat dit bedrijf weliswaar juridisch van de gemeente is onderscheiden, maar toch zodanig dicht bij de gemeente staat dat het daarmee kan worden vereenzelvigd. Het begrip ‘quasi-inhouse opdrachtverlening’ is in de jurisprudentie verder uitgewerkt en kent de volgende hoofdlijnen:

- 1 *de gemeente oefent toezicht uit op de deelneming als ware het haar eigen dienst (toetsingscriterium)*

Dit betekent dat de gemeente een doorslaggevende invloed heeft op strategische beslissingen van de deelneming.

- 2 *de deelneming voert het merendeel van haar werkzaamheden uit voor de gemeente die haar controleert (omzetcriterium)*

In de jurisprudentie is uitgewerkt dat de deelneming minimaal 90 procent van zijn omzet moet realiseren binnen de aandeelhoudende overheden. Voor zover de onderneming meer omzet wenst te realiseren voor anderen, dan dienen deze derdenactiviteiten boekhoudkundig geheel gescheiden te worden van de publieke werkzaamheden.

12> Er zijn nog twee andere uitzonderingen op aanbestedingsverplichting van de overheid: het alleenrecht en de opdrachtverlening van zogeheten IIB-diensten. Deze worden hier verder niet uitgewerkt omdat ze niet specifiek gelden ten aanzien van deelnemingen, maar voor alle bedrijven.

Om de mogelijkheid tot onderhandse opdrachtverlening te behouden, moet de gemeente als aandeelhouder voldoende zeggenschap hebben. De verbonden partij is dan beperkt in het ontplooiën van activiteiten voor andere dan de aandeelhoudende gemeente(n).

Het uitgangspunt in Amersfoort is dat alle deelnemingen aan beide criteria voor quasi-inhouse opdrachtverlening moeten voldoen. De zeggenschap staat zoals in hoofdstuk 6 beschreven vastgelegd in de statuten en de eventuele

aandeelhoudersovereenkomsten van de deelnemingen. Het omzetcriterium is een continu aandachtspunt voor de gemeente als aandeelhouder en als opdrachtgever.

Marktconforme prijzen verplicht

Het Europese mededingingsrecht verbiedt staatssteun. Eenvoudig gezegd, mag de overheid op geen enkele wijze aan een onderneming steun verlenen wanneer die concurrentievervalsend kan werken. Dit verbod geldt ook voor steun aan de deelnemingen.

De gemeente moet daarom altijd een marktconforme prijs betalen voor de diensten en producten, ook bij onderhandse gunning van een opdracht of bij het verlenen van subsidie aan een 'eigen' bedrijf. Immers, als de gemeente aan een deelneming een duidelijk hogere vergoeding betaalt voor diensten of producten dan dat zij op de vrije markt zou kunnen bedingen, dan maakt de gemeente zich schuldig aan verboden staatssteun. Wanneer andere marktpartijen een deel van de activiteiten zouden kunnen uitvoeren, speelt dat een rol bij de bepaling



wat een reële prijs is. Het mededingingsrecht is volop in beweging. Het is dan ook van het grootste belang de ontwikkelingen scherp te blijven volgen en zo nodig de organisatie van de deelnemingen of de wijze van opdrachtverlening aan te passen.

Concurrerende kwaliteit vereist

Van de deelneming wordt vanzelfsprekend kwaliteit verwacht. Voor zover er een markt aanwezig is, dient de deelneming minimaal dezelfde kwaliteit te leveren als de gemeente bij een concurrent zou kunnen inkopen.


De gemeente moet als opdrachtgever goed weten wat ze wil en wat er verwacht mag worden van de uitvoerende partij. Amersfoort verwerft inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding op de markt door een (klein) deel van de uitvoering uit te besteden aan een andere partij dan de deelneming. Deze werkwijze houdt beide partijen scherp en is van belang met het oog op het voorkomen van verboden staatsteun.

Een andere mogelijkheid om de kwaliteit te toetsen, is het laten uitvoeren van een benchmark. Bij het bepalen van de prijs zijn duidelijke afspraken nodig over de precieze prestaties en de kosten. Essentieel is het inzicht in eventuele meerkosten die voortvloeien uit de status van het bedrijf als overheidsdeelneming. Denk daarbij aan extra uitgaven die samenhangen met de bijzondere sociale doelstelling van het bedrijf, de ambtelijke status van het personeel en overgangsmaatregelen na verzelfstandiging zoals beschreven in

hoofdstuk 4. Voor zover verschillende gemeentelijke afdelingen samenwerken met dezelfde deelneming, is het van belang de kosten en de voorwaarden van de overeenkomst onderling af te stemmen.

Er zijn deelnemingen waar naast de uitvoerende capaciteiten ook expertise is opgebouwd om de gemeente te adviseren. Er is geen principieel bezwaar tegen het inkopen van deze dienstverlening. Wel dienen gemeente en deelneming erop te letten dat tussen de adviseurs en de uitvoerders van concrete projecten voldoende afstand blijft bestaan. Dit kan betekenen dat een deelneming die als adviseur bij een project wordt betrokken, niet meer in aanmerking komt voor de uitvoering ervan.

‘De deelneming dient minimaal dezelfde kwaliteit te leveren als de gemeente bij een concurrent zou kunnen inkopen’



Van de overheid wordt verwacht dat deze het goede voorbeeld geeft als het gaat om de effectiviteit, legitimiteit, rechtmatigheid en integriteit van bestuur. Ook voor de verzelfstandigde overheidsonderneming geldt: adelsverplicht.

Good governance

Aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw stonden de begrippen efficiency en effectiviteit centraal in het denken over management en organisatie, zowel in het bedrijfsleven als in de non-profitsector.

De afgelopen jaren heeft een breder begrip terrein gewonnen: *good governance*.

Een definitie van dit begrip luidt als volgt: Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden¹³.

Illustratief is de vaststelling van de Corporate Governance Code, ook bekend als de Code Tabaksblad, voor het bedrijfsleven. Deze code bevat zowel principes als concrete bepalingen die bestuurders en commissarissen en aandeelhouders in acht zouden moeten nemen bij hun onderlinge verkeer. Ook in de non-profitsector is good governance inmiddels gemeengoed. Overheidshandelen was al gebonden aan de algemene beginselen

van behoorlijk bestuur¹⁴. De principes van good governance zijn een vertaling van deze beginselen in de bedrijfsvoering van de overheid en haar deelnemingen.

De Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (ABCD)

De governance code Tabaksblad is ontwikkeld voor beursgenoteerde ondernemingen en laat zich niet één op één toepassen op overheidsbedrijven. Op het moment van schrijven is een nationale code voor goed openbaar bestuur openbaar gemaakt. De vaststelling wordt eind 2009 verwacht¹⁵. Sommige organisaties in de non-profitsector hebben zelf een code ontwikkeld.

Het uitgangspunt in Amersfoort is dat de deelnemingen zelf een corporate governancebeleid vaststellen en daarbij zo veel mogelijk aansluiten bij door de branche ontwikkelde codes of bij de recent vastgestelde code voor goed bestuur in de publieke dienstverlening. De gemeente stelt wel minimumeisen aan de code van de bedrijven. We noemen deze set eisen de Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (het ABCD). Deze kent zes afdelingen:



- 1 – Horizontale verantwoording
- 2 – Het toezicht
- 3 – De integriteit
- 4 – De beloningsstructuur
- 5 – Maatschappelijk verantwoord ondernemen
- 6 – De verantwoording

Hieronder werken we ze uit.

1 Horizontale verantwoording

Een deelneming legt over haar activiteiten allereerst verantwoording af aan de aandeelhouder, de gemeente. Wanneer een deelneming in de beleving van burgers of bedrijven een zelfstandige organisatie is, ontstaat ook de noodzaak om naar deze groepen verantwoording af te leggen. De behoefte hieraan groeit naarmate de deelneming verder op afstand staat van de gemeente. Amersfoort gebruikt hiervoor de term horizontale verantwoording, in aanvulling op de verticale verantwoording naar de aandeelhouder. Het principe van horizontale verantwoording houdt in dat de deelneming het beleid afstemt en bijstuurt met brede groepen belanghebbenden. Elke deelneming legt vast hoe het publieke belang wordt geborgd met daarbij aandacht voor de volgende punten:

8 – Het ABCD van good governance

- Hoe dragen de organisatiedoelen bij aan het publieke doel?
 - Hoe wordt de relatie met belanghebbenden vormgegeven?
 - Hoe worden publieke en private activiteiten gescheiden?
- De deelneming rapporteert over deze punten in haar jaarverslag.

2 Toezicht

Elke deelneming moet een onafhankelijk samen gestelde Raad van Commissarissen hebben. Het is daarom niet mogelijk lokale bestuurders of ambtenaren tot commissaris te benoemen. Elke onderneming stelt een eigen profiel voor zijn commissarissen vast. Dit bevat in elk geval de volgende kwalificaties:

- Onafhankelijkheid: geen tegenstrijdige belangen;
- Uitgebreide kennis en ervaring op minimaal één van volgende gebieden:
 - financiën
 - management
 - juridica
 - human resources
- Affiniteit met de doelgroep/branche.
- Kennis van het publieke domein.

Wettelijk is vastgelegd dat elke commissaris het vennootschappelijk belang voorop dient te stellen. De maatschappelijke doelstelling zoals vastgelegd in de statuten van de deelneming maakt daarvan integraal deel uit (zie ook punt 1). De commissarissen moeten hier specifiek op toezien.

3 Integriteit

Elke deelneming moet een integriteitsbeleid hebben en de medewerkers daarover actief informeren. Bij hun aanstelling ontvangen ze een (samenvattend) exemplaar. Voor zover er geen eigen beleid bestaat, sluit de deelneming aan bij de regels van de gemeente Amersfoort.

Eigen beleid regelt in elk geval de volgende punten:

- Meldingsplicht van potentieel tegenstrijdige belangen bij uitvoering van werkzaamheden.
- Meldingsplicht voor medewerkers van potentieel tegenstrijdige nevenfuncties.
- Sluitend systeem voor tekenbevoegdheid om belangenverstrengeling te voorkomen.
- Klokkenluidersregeling voor medewerkers.
- Klachtenregeling voor klanten.

4 Beloningsstructuur

De aandeelhouder stelt het beloningsbeleid voor de bestuurders van de deelnemingen vast. De commissarissen bepalen binnen dit kader het salaris van de bestuurders. De Balkenende-norm vormt de absolute bovengrens van de beloning. Verder spelen de volgende factoren mee:

- Indien aanwezig: de norm voor beloningen in desbetreffende branche (normatief).
- Beloningen bestuurders van vergelijkbare bedrijven (vergelijkend).
- Gewenste profiel in relatie tot de gangbare beloningen op de markt voor een bestuurder met een dergelijk profiel (objectief-zakelijk).

De beloning van de commissarissen wordt eveneens bepaald aan de hand van deze factoren.

5 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (MVO) is bij uitstek een aspect waarop de overheidsonderneming zich kan en moet onderscheiden van commerciële marktpartijen. Van elke deelneming wordt verwacht dat zij actief invulling geeft aan MVO door in de uitvoering en de bedrijfsvoering beginnen van milieuvriendelijkheid, eerlijke handel en sociaal beleid zo veel mogelijk in acht te nemen. Er zijn vier punten die de deelneming moet stimuleren:

- De duurzaamheid van middelen die worden ingezet in de uitvoering.
- De duurzaamheid in bedrijfsvoering zelf, bijvoorbeeld bij inkoop.
- De diversiteit van de personeels-samenstelling.
- De medezeggenschap van het personeel.

6 Verantwoording

De vennootschap legt verantwoording af in het jaarverslag. De bevoegdheid tot het vaststellen van het jaarverslag en het verlenen van decharge aan bestuur en Raad van Commissarissen berust bij de aandeelhouder. Het jaarverslag voldoet vanzelfsprekend aan de wettelijke vereisten en geeft aanvullend inzicht in:


- De realisatie van de beoogde doelen en de wijze waarop daarmee het publieke belang is ingevuld.
- De invulling van het good governance-beleid op de punten integriteit en MVO.

Het good governance-beleid is niet vrijblijvend. De aandeelhouder beoordeelt de deelnemingen op de toepassing. Indien het bedrijf afwijkt van de eigen good governance code, dient expliciet te worden gerapporteerd welke regels niet zijn gehanteerd en om welke reden.

13> Website www.covoa.nl.

14> Dit zijn bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel, het verbod op misbruik van bevoegdheden en de plicht tot een goede motivering van beslissingen.

15> In Nederland wordt gewerkt aan de code 'Goed openbaar bestuur'. Deze zal na verwachting eind 2009 worden afgerond. De regels in het huidige concept zijn erg algemeen geformuleerd. In Groot-Brittannië is inmiddels de Good Governance Stand for Public Services ontwikkeld, de zgn. Langland code.



Alle aspecten van het deelnemingenbeleid zijn nu besproken: van het besluit tot verzelfstandiging, de rolverdeling tussen aandeelhouder en opdrachtgever, de governance en de juridische en financiële randvoorwaarden. Tot slot een blik op de toekomst.

9 – Toekomst

Verzelfstandiging als eindstation

Sinds het verschijnen van het vorige boekje over regiewerkwijze en deelnemingen in 2000 is er veel veranderd. Amersfoort is verder gegaan met het verzelfstandigen van diensten en de verzelfstandigde diensten hebben zich ontwikkeld tot volwaardige partners van de gemeente. Ondertussen is de regelgeving rondom aanbesteding en staatsteun toegenomen en heeft het denken over good governance een hoge vlucht genomen.

Bij de start in 1997 was nog de verwachting dat verzelfstandiging een stap was in de richting van een volledige privatisering. Verzelfstandiging werd toen gezien als een soort overgangsfase. Inmiddels is dit beeld genuanceerd. De gemeente beoordeelt nu aan de hand van de beslisboom hoeveel grip ze moet houden op het borgen van het publieke belang. Het doel blijft wel dat de taken kwalitatief beter worden uitgevoerd.

Een verzelfstandigde onderneming staat weliswaar op afstand van de gemeente, maar via de aandeelhoudersrelatie valt op strategisch niveau nog veel invloed uit te oefenen. Zo nodig kan de gemeente de touwtjes strakker aanhalen. Dit is niet mogelijk na het eenrichtingsverkeer van volledige privatisering. Het opereren tussen markt en overheid is daarom geen tussenfase meer, maar kan ook een volwaardig eindstation zijn.

Om deze redenen heeft Amersfoort de afgelopen jaren geen stappen ondernomen om verzelfstandigde ondernemingen verder te privatiseren. Het blijft wel mogelijk om dit alsnog te doen wanneer het desbetreffende publieke belang alsnog aan de vrije markt kan worden toevertrouwd.

Volwassen en op koers

Het enthousiasme ten tijde van de grote verzelfstandigingsoperatie, dat noodzakelijk was om deze operatie succesvol te voltooien, is uitgegroeid tot een volwassen benadering van het deelnemingenbeleid. Met dit boekje heeft de gemeente Amersfoort voor de komende periode haar aanpak op dit gebied bepaald.

De bakens zijn niet drastisch verzet, maar hier en daar is wel sprake van een koerswijziging. Waar voorheen de uitbreidingsambities van de deelnemingen werden gestimuleerd, is nu de lijn nu terughoudender. Minder afhankelijkheid van de gemeente Amersfoort is mooi, maar dit betekent ook minder invloed op de strategische koers van de onderneming en minder mogelijkheden om onderhands opdrachten te gunnen.

Een tweede belangrijk aandachtspunt voor de komende periode is de bevordering van de good governance van de deelnemingen.

Het boek is hiermee niet gesloten. De bedrijven ontwikkelen zich, de markt kent zijn eigen dynamiek, de wet- en regelgeving verandert en ook het denken over de rol van de overheid en organisatie en management staat niet stil. De regelmatige evaluatie die staat aangegeven in de beslisboom, is om al deze redenen noodzakelijk.

Met die wijsheid in pacht, blijft Amersfoort deelnemen.



Zelfstandige parkeerdirecteur blijft ook een beetje ambtenaar

“De gemeentelijke parkeertaken verzelfstandigen, dat lukt alleen als je heel goed weet wat je wilt.” Dat zegt John van Dijk, directeur van ParkeerService in Amersfoort. En hij weet heel goed wat hij wil. Samen met 25 personeelsleden is hij verantwoordelijk voor alle uitvoerende parkeertaken op straat: handhaving, vergunningen, parkeermeters, gehandicapten-parkeren, tot en met het wegslepen aan toe. Alleen de parkeerwachten vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie.

Naast straatparkeren zijn ook het beheer en de exploitatie van een drietal parkeergarages bij ParkeerService ondergebracht. “Wij zorgen ervoor dat de garages open, schoon, heel en veilig zijn. En dat doen we goed. De garages staan veel minder leeg dan vroeger.”

< John van Dijk, directeur ParkeerService

Hoezo verzelfstandigen?

Waarom zouden gemeenten hun parkeerdiensten verzelfstandigen? Volgens John van Dijk is het antwoord simpel. "Parkeren is een vakgebied. Voor een goede uitvoering heb je vakspecialisten nodig, maar het hebben van 'focus' is minstens zo belangrijk. In Amersfoort waren, net als in veel andere gemeenten, verschillende taken versnipperd in de organisatie ondergebracht. De afdelingen belastingen, verkeer, juridische zaken én beheer, allemaal deden ze wel iets met parkeren. Maar niemand voelt zich dan integraal verantwoordelijk, laat staan dat er een duidelijke koers kan worden gevaren. En dan heb ik het nog niet eens over marktgericht werken of snel en adequaat keuzes maken en uitvoeren."



Ontzorgen

ParkeerService is een vooruitgeschoven post van de gemeente. Zo zien de inwoners dat ook. Dat betekent dat het bestuur een stevige vinger in de pap van de bedrijfsvoering heeft. De gemeente Amersfoort is nu nog voor 100 procent aandeelhouder in ParkeerService. Verantwoording over de bedrijfsvoering wordt afgelegd aan voorlopig nog de enige aandeelhouder, de wethouder van financiën. "Ik sluit niet uit dat in de toekomst nog meer gemeenten hun parkeertaken bij ons onderbrengen. Omdat dat efficiënter en goedkoper is." Met de gemeente Amersfoort zijn harde afspraken gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook over tarieven en openingstijden. "Als de gemeente wil dat het autoverkeer wordt teruggedrongen en er minder op straat wordt geparkeerd, moeten de tarieven voor de garages natuurlijk niet hoger liggen dan bij de

meters. Het mag duidelijk zijn dat publieke en private belangen nog wel eens botsen. Ik zie het als mijn taak om daarin een afweging te maken en zo de ambtelijke organisatie te 'ontzorgen'."

Investeren in relaties

Het advies van John van Dijk voor wie overweegt hetzelfde te gaan doen: "investeer in je politieke en bestuurlijke

relaties. Weet waar bestuurders en ambtenaren mee bezig zijn en informeer hen ook over waar jij mee bezig bent. Op die manier kom je niet voor verrassingen te staan als het aankomt op politieke besluitvorming."

Toch een beetje ambtenaar

"Ik voel me voor 80 procent ondernemer en toch ook voor 20 procent ambtenaar. Als directeur van een zelfstandig bedrijf kan ik mijn eigen koers varen. Ik kan mijn diensten zakelijk aanbieden aan andere gemeenten, ik kan inkomsten genereren uit bijvoorbeeld de opbrengsten van de garages, maar ik heb ervoor gekozen leiding te geven aan een overheidsbedrijf. Dat betekent dat ik toch ook als een ambtenaar moet kunnen blijven denken. Als je dat niet wilt of niet kunt, dan moet je er niet aan beginnen."

"De gemeentelijke parkeertaken verzelfstandigen, dat lukt alleen als je heel goed weet wat je wilt"

Bijlage 1 – Uitgangspunten deelnemingen gemeente Amersfoort 2009

- 1 Het motto van het Amersfoortse deelnemingenbeleid is: extern tenzij, met het publieke belang voorop!
- 2 De keuze voor het al dan niet verzelfstandigen, wordt gemaakt aan de hand van een beslisboom. Kernvragen daarbij zijn:
 - Is er sprake van een publiek belang?
 - Hoe kan dit het meest efficiënt worden geborgd?
- 3 Het extern verzelfstandigen van een gemeentelijke dienst in een op te richten vennootschap valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. De raad wordt in een vroegtijdig stadium geïnformeerd en krijgt later formeel de gelegenheid wensen en bedenkingen in te brengen.
- 4 Bij verzelfstandiging spant de gemeente zich in voor behoud van de werkgelegenheid van de betrokken medewerkers aan de hand van het principe 'mens volgt werk'.
- 5 De verhouding van de gemeente tot het verzelfstandigde bedrijf is tweeledig: enerzijds is de gemeente aandeelhouder en anderzijds is de gemeente opdrachtgever of subsidieverlener van de onderneming. Om een optimale borging van beide belangen te organiseren, worden beide rollen zowel ambtelijk als bestuurlijk zo goed mogelijk gescheiden. De wethouder Financiën vervult de rol van aandeelhouder. De vakwethouder vervult de rol van opdrachtgever c.q. subsidieverlener.
- 6 De terugkoppeling van het college naar de raad gebeurt ook vanuit de twee verschillende rollen. De vakwethouder legt als opdrachtgever verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. De portefeuillehouder Financiën legt als aandeelhouder aan de raad verantwoording over het voortbestaan van de deelneming en het financieel belang dat de gemeente daar in heeft.
- 7 Vanuit zijn vennootschapsrechtelijke positie ziet de aandeelhouder toe op:
 - De continuïteit van de deelneming (inclusief afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket, liquidatie van de rechtspersoon).
 - De waarde van het aandelenpakket.
 - Het vaststellen of goedkeuren van de financiële paragraaf van de jaarrekening.
- 8 Aanvullend op de wettelijke bevoegdheden, worden voor de Amersfoortse deelnemingen de volgende aandeelhoudersbevoegdheden vastgelegd:
 - Het vaststellen of wijzigen van het strategisch plan.
 - Het vaststellen van de begroting en het dividendbeleid.
 - Instemming met besluiten die van ingrijpende betekenis kunnen zijn of van principiële aard.
 - Het instemmen met het aangaan van verplichtingen in de brede zin des woords die een nader te bepalen bedrag te boven gaan.
 - Instemmen met het beginnen en voeren van gerechtelijke procedures.
 - Vaststelling tarieven voor de afnemers van de diensten/producten van de deelneming.
- 9 Uitgangspunt voor alle deelnemingen is een sluitende exploitatie, eventueel met een kleine plus: winst is geen doel op zich.
- 10 Alle deelnemingen laten een onafhankelijk advies opstellen over het gewenste solvabiliteitsniveau en de grens waarboven een dividenduitkering mogelijk is. Dividenden komen te goede aan de algemene middelen van de gemeente Amersfoort.
- 11 Alle deelnemingen ontwikkelen een beleid voor risicomanagement.
- 12 De deelnemingen conformeren zich voor wat betreft hun beleggingsbeleid aan de regels die gelden voor de lokale overheid. Besluiten om hiervan af te wijken, worden gemotiveerd aan de aandeelhouder voorgelegd.
- 13 Bij de keuze tussen subsidie of opdrachtverlening aan de deelneming wordt in de gevallen waar dat wettelijk mogelijk is, gekozen voor subsidie.
- 14 De gemeente gunt onderhands een basispakket aan de deelnemingen. Aanvullend kan nog worden afgesproken dat de deelnemingen bij extra opdrachten de status van *preferred supplier* hebben.
- 15 Om onderhandse gunning van opdrachten mogelijk te maken, voldoen de deelnemingen aan de Europese criteria voor *quasi-inhouse opdrachtverlening*.
- 16 De onderneming rekent in principe tarieven die niet hoger zijn dan die van eventuele marktpartijen. Prijsverhogende componenten die samenhangen met de status van overheidsbedrijf worden inzichtelijk gemaakt. De gemeente neemt dan een bestuurlijk besluit over de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is de onderneming meer dan de marktconforme prijs te betalen voor de desbetreffende diensten.
- 17 Er is geen principieel bezwaar tegen het inkopen van advies bij de deelnemingen. De gemeente waakt bij concrete projecten voor de vermenging van de rol van adviseur met die van uitvoerder.
- 18 Alle deelnemingen stellen zelf een corporate governance beleid vast en sluiten daarbij zo veel mogelijk aan bij de branchecodes, indien aanwezig, of bij de algemene code voor goed bestuur in de publieke dienstverlening. De *Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (het ABCD)* geldt als basis. Hierin zijn eisen opgenomen op het gebied van:
 - De publieke doelstelling.
 - Het toezicht.
 - De integriteit.
 - De beloningsstructuur.
 - Het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
 - De verantwoording.

Bijlage 2 – Uitvoeringsmodaliteiten, zeggenschap en aansprakelijkheid

Uitvoeringsmodaliteit	Zeggenschap bestuur op uitvoerder	Formele aansprakelijkheid gemeente voor de uitvoerder	Voorbeeld Amersfoort
<i>Zelfbeheer</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Directe zeggenschap 	> Volledige aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Afdelingen binnen sectoren
<i>Contractmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Directe zeggenschap 	> Volledige aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Sectoren
<i>Bestuurscommissie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via mandaatverlening 	> Volledige aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Commissie openbaar primair onderwijs
<i>Zelfstandige dienst</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via mandaatverlening 	> Volledige aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Begraafplaatsen
<i>Gemeenschap regeling</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via regeling • Via mandaatverlening • Via AB en DB 	> Volledige aansprakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Gewest Eemland
<i>Stichting</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via statuten • Benoeming bestuur • Via contract of subsidie 	> Geen	<ul style="list-style-type: none"> • Stichting Amersfoort 750
<i>Vennootschap</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via statuten • Via aandeelhouderschap <ul style="list-style-type: none"> – Benoeming directie – Benoeming RvC – Vaststellen jaarrekening • Via contract of subsidie 	> Minimaal bedrag van volstorting aandelen. Verder geen aansprakelijkheid voor schulden van de onderneming, tenzij aandeelhouder 'op de stoel van de directie is gaan zitten'	<ul style="list-style-type: none"> • ParkeerService • Sport, Recreatie en Onderwijsvoorzieningen (SRO)
<i>PPS</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via statuten • Via aandeelhouderschap • Via contract 	> Minimaal bedrag van volstorting aandelen. Verder geen aansprakelijkheid voor schulden van de onderneming, tenzij aandeelhouder 'op de stoel van de directie is gaan zitten'	<ul style="list-style-type: none"> • OBV Vathorst
<i>Subsidieverlening</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via subsidiebeschikking 	> Geen	<ul style="list-style-type: none"> • Stichting Welzijn Amersfoort (SWA)
<i>Afstoten en uitbesteden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Via contract 	> Geen	<ul style="list-style-type: none"> • Camping Midland

Woordenlijst – Amersfoorts ABC

Afdeling Middelen	Bundeling van ambtelijke experts per sector op de terreinen financiën, juridische zaken, ICT, administratieve organisatie, inkoop en risicomangement. Staat onder leiding van de sectorcontroller.
Centraal Stadsgebied	Verzameling herontwikkelingslocaties in en rond het centrum van Amersfoort, waarbij gemeente via diverse contractvormen samenwerkt met projectontwikkelaars.
Concernstaf	De staforganisatie van de gemeente houdt zich bezig met beleidsadvisering, projectleiding en coördinatie van gemeentebrede onderwerpen, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid, financiën, personeel en organisatie, ICT en communicatie. De Concernstaf ondersteunt ook het gemeentebestuur.
Contractmanagement	Interne afspraken in de vorm van een contract tussen bestuur en ambtelijke leiding; niet juridische bindend, wel moreel en van invloed op de beoordeling van de ambtenaar.
Deelnemingen	Bedrijven of stichtingen die de gemeente opricht of waarvan ze aandeelhouder is.
De Ronde	Onderdeel van de vergaderyclus van de Amersfoortse gemeenteraad. Deze kent geen raadscommissies. De raad komt elke week bijeen, waarbij de avond is verdeeld in drie sessies: <ul style="list-style-type: none">• Het Plein: Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid om iets tentoon te stellen of om informatie te geven over een onderwerp, bijvoorbeeld via panelen of kraampjes.• De Ronde: Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd; de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes. De onderwerpen kunnen op diverse manieren behandeld worden: als voorbereiding op de besluitvorming, meningspeiling (door college of raadsleden onderling) of als informatieve bijeenkomst (bijvoorbeeld een toelichting van de wethouder of hoorzitting).• Het Besluit: Alle raadsleden gezamenlijk bijeen voor debat en besluitvorming.
Directie	Informele verzamelnaam voor de drie sectordirecteuren, gemeentesecretaris en controller.
Gemeenschappelijk Managementteam (GMT)	Gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren, controller en de directeur van de brandweer. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de sectoren en de Concernstaf.
Kwaliteitspanel	Groep deskundigen van buiten de gemeentelijke organisatie, toetste enkele jaren de kwaliteit van een aspect van de Amersfoortse dienstverlening en bracht hierover verslag uit aan de gemeenteraad.
Raadskonferentie	Informerende en oriënterende bijeenkomst van de gemeenteraad over een thema of ontwikkeling. Bedoeld om oplossingsrichtingen te verkennen zonder vooruit te lopen op politieke besluitvorming.
Stadspeiling	Jaarlijks verspreide vragenlijst, deels over wisselende onderwerpen, waarbij ongeveer tweeduizend inwoners hun mening geven.
Verbonden partij	Bedrijf of organisatie waarmee Amersfoort contractuele afspraken heeft over de uitvoering van een overheidstaak.