

**Publieke taken, private uitvoering
Controle van de gemeente Almelo op private organisaties**

**Student: Dewy Vredeveld – S1201182
Begeleider: Dhr. M. Harmsen
Tweede begeleider: Prof. Heldeweg
Onderwijsinstelling: Universiteit Twente
Richting: Bestuurskunde**

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Introductie	6
1.1 Inleiding/probleemstelling	6-7
1.2 Onderzoeksvragen	7-8
1.3 Methode/werkwijze	8
1.4 Leeswijzer	8-9
Hoofdstuk 2: Van publiek naar privaat	10
2.1 Redenen voor privatisering	10
2.2 Vormen van privatisering	10
2.3 Oprichting private organisaties door overheid	10
2.3.1 Rijksoverheid	10-11
2.3.2 Lage overheden	11
2.4 Conclusie	12
Hoofdstuk 3: Controle op private organisaties die publieke belangen behartigen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Publieke belangen	13
3.3 Noodzaak van controle op de behartiging van publieke belangen	13-14
3.4 Klassieke controle op publiekrechtelijke organisaties	14
3.5 Zeggenschap en controle binnen privaatrechtelijke rechtspersonen	14-15
3.6 Zeggenschap en controle door overheden t.o.v. door hen opgerichte private organisaties	15-16
3.7 Conclusie	16
Hoofdstuk 4: Controle en zeggenschap gemeente Almelo t.a.v. verbonden partijen	17
4.1 Juridische weergave gemeente Almelo	17-18
4.2 De theorie in de praktijk	18
4.3 Beperking van het onderzoek	18
4.4 Case 1: Cogas Holding B.V.	19
4.4.1 Juridische structuur	19
4.4.2 Zeggenschap en controle	19-20
4.4.3 Is er voldoende zeggenschap/controle door de gemeente?	20-21
4.4.4 Resultaten	21-22
4.5 Case 2: Stadstoezicht Almelo B.V.	22
4.5.1 Juridische structuur	22
4.5.2 Zeggenschap en controle	22-23
4.5.3 Is er voldoende zeggenschap/controle door de gemeente?	23-24
Hoofdstuk 5: Conclusie	25
Bijlage A: Tabel verbonden partijen	26-27
Bijlage B: Organogram Cogas Almelo N.V.	26
Referenties	29-30

Voorwoord

Voor u ligt de bachelorscriptie ‘Publieke taken, private uitvoering’. Dit is een kwalitatief onderzoek gehouden bij de gemeente Almelo om te analyseren of deze gemeente genoeg controle uitoefent op privaatrechtelijke rechtspersonen die publieke taken vervullen. Ik ben reeds eind 2014 begonnen met deze scriptie, maar door een ongeluk heeft het wat meer tijd in beslag genomen dan verwacht. Het onderzoek is uitgevoerd met het oog op de afronding van de bachelorfase van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit van Twente.

Samen met mijn begeleider vanuit de Universiteit Twente, Dhr. Harmsen, heb ik het onderzoek uiteengezet. Vanuit de gemeente Almelo heb ik veel hulp mogen ontvangen met mijn contactpersoon van de Rekenkamer, dhr. De Boer. Ook heb ik veel gehad aan het inzicht van Nick Lindenberg, controle-deskundige bij de gemeente. Daarnaast heeft wethouder van Marle mij elektronisch inlichtingen verschaft. Ik ben iedereen hiervoor zeer dankbaar. Mede ook voor het geduld die iedereen heeft weten op te brengen tijdens de periode na het ongeluk. Destijds is veel interesse in mij getoond en is mij alle tijd gegeven om te kunnen revalideren. Gelukkig gaat het nu een stuk beter!

Het onderzoek was hier en daar wat moeilijk maar ontzettend interessant. Ik heb echt geleerd om de wet te bestuderen op een totaal nieuwe manier en aan de hand daarvan de praktijk te onderzoeken. Dit maakt het ‘stoffige’ van de wet, zoals je die soms ziet tijdens colleges, een stuk interessanter. Vooral omdat dit onderzoek plaatsvond in mijn woonplaats, Almelo.

Ik wens u heel veel plezier met het lezen van deze bachelorscriptie.

Samenvatting

In dit onderzoek is gepoogd een antwoord te krijgen op de vraag of de gemeente Almelo voldoende controle en toezicht uitoefent op privaatrechtelijke rechtspersonen die publieke taken behartigen. Om tot het antwoord op deze vraag te komen is er allereerst gekeken naar het juridische raamwerk: Wat zijn de wettelijke voorwaarden waaraan de overheid zich dient te houden teneinde publieke taken onder te brengen in private organisaties? Wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor een overheid om controle uit te oefenen op private organisaties? Vanuit dit raamwerk is gekeken hoe het er in de praktijk aan toe gaat in de gemeente Almelo.

De overheid is gebonden aan de wet wanneer het aankomt op het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke organisaties. Voor de Rijksoverheid is dit geregeld in artikel 34 van de Comptabiliteitswet. Voor de provincie staat de procedure beschreven in artikel 158 van de Provinciewet. Ten slotte is de gemeente gebonden aan artikel 160 van de Gemeentewet. De focus in dit onderzoek ligt bij de lokale overheid, namelijk de gemeente Almelo. Het college van burgemeester en wethouders besluiten slechts tot het oprichten van, of deelnemen in, een private organisatie wanneer deze in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor de behartiging van het publieke belang. De gemeenteraad moet de mogelijkheid krijgen om wensen en bedenkingen te uiten en moeten een ontwerpbesluit hebben gezien.

Wanneer dit allemaal op de juiste manier is gebeurd, is de vraag relevant hoe de gemeente vervolgens controle kan uitoefenen op de private organisatie. Dit is belangrijk omdat de private organisatie op afstand staat van de overheid maar zich wel bezighoudt met publieke taken. Taken die voor de samenleving in het geheel van grote waarde zijn. De klassieke vormen van controle zijn horizontale en verticale controle. Horizontaal toezicht is de toezicht van de volksvertegenwoordiging op het dagelijks bestuur (bijv. de gemeenteraad die controle uitoefent op het college van B&W). Verticaal toezicht is het toezicht van een hogere overheidslaag op een lagere (toezicht van provincie op de gemeente). Controle van de overheid op private organisaties kent meer mogelijkheden, afhankelijk van de rechtsvorm. Bij een besloten en naamloze vennootschap kan de overheid zich vertegenwoordigen in de algemene vergadering van aandeelhouders en zo invloed uitoefenen. Ook kan de overheid deelnemen in de raad van commissarissen. Deze instituten hebben binnen de organisatie de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op vele manieren. Het is wel afhankelijk van de grootte van het aandeel van de overheid in de organisatie.

De gemeente Almelo maakt veel gebruik van private organisaties voor de behartiging van publieke belangen, zogenaamde ‘verbonden partijen’. In totaal zijn het er 16, zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke constructies. In dit onderzoek zijn twee privaatrechtelijke organisaties bekeken: Cogas N.V. en Stadtoezicht Almelo B.V. Bij Cogas participeren 9 gemeenten en heeft de gemeente Almelo een aandeel van 22,8%, daarmee is de gemeente de grootste aandeelhouder maar het is geen meerderheid. Bij Stadtoezicht is Almelo de enige aandeelhouder (100%) en heeft zodoende veel invloed op de besluitvorming. Wethouder van Marle treedt in beide gevallen op als aandeelhouder in de aandeelhoudersvergadering. Beide organisaties hebben ook een raad van commissarissen, deze positie is niet gerelateerd aan de gemeente. Bij beide organisaties staat in de statuten uitvoerig beschreven wat de taken/verantwoordelijkheden zijn van de algemene vergadering van aandeelhouders en de raad van commissarissen. De raad van commissarissen neemt veel taken over van de aandeelhoudersvergadering.

Cogas N.V. houdt zich bezig met energievoorziening en is netbeheerder in de regio. Daarnaast houdt deze organisatie zich bezig met duurzame energie. Bij de analyse van Cogas N.V. komt naar voren dat in strikt juridische zin de controlemogelijkheden voldoende worden benut. De voorwaarden gesteld in de wet zijn nageleefd. Wel is het zo dat de gemeenteraad niet vaak wordt ingelicht over de bedrijfsvoering binnen deze organisatie. De raad krijgt eenmaal per jaar een verslag over de financiële kant en daar blijft het ook bij. Aangezien Cogas zich bezighoudt met een relevant publiek belang, namelijk energievoorziening, kan dit een punt van verbetering zijn.

Stadtoezicht Almelo B.V. houdt zich bezig met parkeerbeheer en veiligheid in de openbare ruimte. Dit doet deze organisatie in samenwerking met de politie. De gemeente Almelo is hier 100% aandeelhouder en heeft bij deze organisatie ook een financieel belang. Alle parkeergelden en boetes stromen namelijk direct door naar de gemeente. Dhr. Van Marle vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering. De raad van commissarissen en het bestuur zijn niet gerelateerd aan de

gemeente. Desalniettemin zijn via de statuten een groot aandeel bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegekend aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Zo mogen bijvoorbeeld bepaalde besluiten niet worden genomen zonder toestemming van de AVA en benoemt dit instituut de directie. Deze organisatie is in 1999 opgericht volgens de voorwaarden die de wet hieraan stelt. De gemeenteraad wordt jaarlijks op de hoogte gehouden van de financiële situatie in het jaarverslag. Daarnaast wordt deze organisatie meerdere keren per jaar besproken in de gemeenteraad en het college van B&W. Er is sprake van transparantie wat betreft het beleid. Doordat de gemeente de enige aandeelhouder is kan de gemeente echt duidelijk haar stem laten horen. Op de relatie van de gemeente met Stadstoezicht zijn geen opmerkingen of aanmerkingen te vinden. Er is sprake van een grote invloedssfeer, voldoende controle en transparantie naar de gemeenteraad toe.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en probleemstelling

De overheid is behartiger van publieke belangen (Van Gils, e.a., 2006, p.31). Om te bewerkstelligen dat het deze belangen zo goed mogelijk wordt behartigd zijn bestuursorganen ingesteld. Deze bestuursorganen vinden hun regulering in het publiekrecht. De beslissingen die de bestuursorganen maken zijn onderworpen aan publiekrechtelijke rechtsnormen zoals repressief toezicht, democratische controle, openbaarheid en beïnvloedingsmogelijkheden (Zijlstra, 2009, p.103). Niettemin is het zo dat veel publieke taken niet worden uitgevoerd door deze bestuursorganen maar door private organisaties (Zijlstra, 2009, p.92). De ‘markt’ wordt steeds vaker ingeschakeld, bijv. in de zorg en het openbaar vervoer. De rol van de overheid is in deze branches verworden tot die van marktmeester. Dit gebeurt vaak omwille van efficiëntie, kwaliteit en legitimatie. Het is een reactie op de problemen van de sociale verzorgingsstaat. De markt heeft overheidstaken overgenomen en de rol van de overheid is meer beperkt. Het idee hierachter is dat meer marktwerking leidt tot grote prestatiedruk, meer vraagsturing en kwaliteit op maat en een verschuiving in verantwoording (Heldeweg, 2006, p.378).

Het begon in de jaren tachtig. Voor de overheid zijn destijds de te behalen budgettaire besparingen een dominant motief. In de jaren negentig beginnen zich echter meer kritische discussies te ontwikkelen over de wenselijkheid en omvang van de privatiseringsoperaties. Er ontstaat zorg over de onheldere grenzen tussen publiek en privaat domein. De nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving leveren een complex patroon. Men krijgt te maken met tegenovergestelde belangen. De verbinding tussen overheid en burger is afstandelijker geworden (Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging, 2012).

Tegenwoordig overheerst veelal echter de mening dat de overheid weliswaar de eindverantwoordelijke is, maar dat de uitvoering ook kan worden verricht door private partijen (Van Asselt & Koornstra, 2007, p.26). Sommige publieke taken die voorheen in het geheel door de overheid werden uitgevoerd, zijn tegenwoordig zelfs volledig geprivatiseerd, bijvoorbeeld telecommunicatie en postbedrijven (Heldeweg, 2006, p.378). Desondanks blijven er meningsverschillen bestaan over het op afstand plaatsen van publieke taken. Niet alleen in de politiek maar ook in de maatschappij zijn er voor- en tegenstanders. Feit is echter wel dat het nu eenmaal gebeurt in alle overheidslagen.

Private instanties die een publieke taak op zich nemen verschuiven niet automatisch van het particuliere domein naar het publieke. Dit geldt ook wanneer de overheid een private organisatie opricht of hierin deelneemt. Deze organisaties vallen niet automatisch onder publiekrechtelijke normen inzake democratisch-rechtsstatelijk functioneren. Hun regulering vindt in eerste instantie in en door het privaatrecht plaats (Zijlstra, 2009, p. 264). Het publiekrecht bevat waarborgen zoals democratische controle, transparantie en repressief toezicht (Schedler & Felix, 2000, p.3). Het privaatrecht kent deze waarborgen niet of nauwelijks. Wanneer het aankomt op de behartiging van publieke taken geeft de wetgever de voorkeur aan de publiekrechtelijke weg, maar biedt de wet wel een opening voor het oprichten van/deelnemen in private organisaties (Zijlstra, 2009, p.102). Dit volgt bijvoorbeeld uit artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet. Hierin staat dat het deelnemen in/oprichten van een privaatrechtelijke organisatie voor de uitvoering van publieke taken alleen is toegestaan wanneer de organisatie in kwestie ‘in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang’. Ondanks deze duidelijke voorkeur voor het publiekrecht wordt in de praktijk heel vaak de hulp van de markt ingeroepen, vooral door decentrale overheden. Vooral grote gemeenten maken, door het feit dat zij een grotere en bredere economische bedrijvigheid hebben, meer gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen teneinde publieke belangen te behartigen. Het rapport van de Werkgroep VNG (2006) constateert dat er door gemeenten en elf provincies (gegevens van één provincie ontbreken) in de periode van 1997 tot 2005 circa 1030 verzoeken zijn ingediend teneinde een private organisatie op te richten of hierin deel te nemen. Hiervan zijn twee verzoeken niet gehonoreerd. Omdat dit het geval is, is het niet meer dan logisch om de controlemogelijkheden van de overheid in dergelijke gevallen onder de loep te nemen.

Er is veelvuldig onderzoek gedaan naar publieke taakbehartiging door private organisaties, vrij recentelijk nog door de Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). Dit rapport concludeert dat het op afstand plaatsen van overheidsdiensten het openbaar bestuur

complexer heeft gemaakt. Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van doelstellingen en maatregelen. Het ontbreekt de overheid soms aan een overkoepelende visie en een gemeenschappelijke aanpak.

De vraag die relevant is, is of en zo ja in hoeverre en op welke wijze de overheid publieke taken, die door haar in handen van private organisaties zijn gesteld, controleert. Deze vraag speelt dus niet alleen op het niveau van de centrale overheid, maar ook op het niveau van decentrale overheden. De overheid komt namelijk 'op afstand te staan' van uitvoering van publieke taken. Deze publieke taken worden behartigd door private ondernemingen die niet democratisch zijn gekozen. Met het oog op de waarborgen van de behartiging van deze publieke belangen is de vraag relevant of en zo ja welke zeggenschap de overheid nog heeft over deze publieke taken.

Doordat vooral decentrale overheden veelvuldig gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt voor het oprichten van/deelnemen in een private organisatie, wordt in dit onderzoek gekeken naar de lokale overheid: de gemeente. Deze overheidslaag staat het dichtst bij de burger. Hoe kan de gemeente adequate controle uitoefenen op private organisaties die publieke taken behartigen?

1.2 Onderzoeksvragen

Na het bestuderen van reeds bestaande onderzoeken op dit gebied, kwam het idee op om een soortgelijk onderzoek te doen waar het nog niet eerder is gedaan. Zodoende is er contact opgenomen met verschillende gemeenten. Na uitvoerige gesprekken is er voor gekozen om het onderzoek te doen bij de gemeente Almelo, in samenwerking met de Almelse Rekenkamer. De rekenkamer was al eerder voornemens om een dergelijk onderzoek te doen, alleen lag het nog steeds op de plank. Door de samenwerking met de rekenkamer werd de mogelijkheid gecreëerd om binnen de gemeente Almelo dit onderzoek te doen. Zodoende is de volgende onderzoeksvraag gecreëerd:

Hoe vindt binnen de gemeente Almelo publieke controle plaats op de behartiging van publieke belangen door de gemeente Almelo opgerichte private organisaties?

Dit is een beschrijvende onderzoeksvraag, maar waar zeker ook het bestaande beleid wordt geëvalueerd (Babbie, 2007, p.93). Het doel is om te beschrijven hoe de gemeente Almelo omgaat met privatisering en de private organisaties controleert. Vervolgens wordt met de wettelijke mogelijkheden bekeken of en hoe het beleid beter zou kunnen. Om tot het antwoord van deze vraag te komen zijn de volgende subvragen relevant:

1. Onder welke voorwaarden mogen overheden de behartiging van publieke belangen onderbrengen in private organisaties?;
2. Op welke wijze kunnen overheden, in het bijzonder de gemeente Almelo, controle op private organisaties uitoefenen?;
3. In welke mate vindt controle plaats door de gemeente Almelo op de private organisaties?

De eerste deelvraag is van belang om het theoretisch en wettelijk kader uiteen te zetten. Het antwoord op deze vraag geeft de grenzen aan die de wet stelt aan het onderbrengen van publieke belangen in private organisaties.

De tweede deelvraag gaat vervolgens over de controlemogelijkheden van een overheid op de private organisaties die een publiek belang behartigen. Deze deelvraag gaat verder in op het begrip controle en de mogelijkheden/voorwaarden die de wet voorschrijft.

De laatste deelvraag laat –met behulp van de informatie van de eerste twee deelvragen- vervolgens zien hoe het eraan toe gaat in de praktijk bij de gemeente Almelo. Voor het beantwoorden van deze vraag zijn de andere deelvragen van belang.

De doelstelling is om kennis te vergaren, aangezien er bij de gemeente Almelo geen soortgelijk onderzoek is gedaan. Na gesprekken met de rekenkamer werd geconstateerd dat een soortgelijk onderzoek al een tijdje op de plank ligt, maar dat andere opdrachten steeds prioriteit kregen. De rekenkamer heeft aangegeven meer zicht te willen hebben op de private organisaties die publieke taken uitvoeren. Zodoende is er besloten in samenwerking met de rekenkamer dit onderzoek te gaan doen binnen de gemeente Almelo. Het is interessant om te analyseren of en hoe de overheid, in dit

geval de gemeente, controle uitoefent op private organisaties die zijn belast met publieke taken. Aan de hand van de mogelijkheden en voorwaarden die de wet voorschrijft wordt bekeken of en hoe de gemeente controle uitoefent op de private organisaties die belast zijn met publieke taken.

1.3 Methoden van onderzoek en werkwijze

De onderzoeksvragen richten in eerste instantie op het uiteenzetten van wet- en regelgeving, zodoende is het onderzoek juridisch-normatief van aard. Met relevante wetgeving, rechtspraak en literatuur kunnen de eerste twee deelvragen worden beantwoord. De focus ligt op de gemeente Almelo. Hiervoor is gekozen omdat er nog geen soortgelijk onderzoek is gedaan bij deze gemeente. Ook komt het veel voor dat gemeenten publieke taken uit laten voeren door private organisaties. Er is samengewerkt met de Almelo Rekenkamer, die heeft de mogelijkheid gecreëerd om het onderzoek bij de gemeente te doen. De gemeente bezit over de kennis die relevant is voor dit onderzoek. Case studies zullen worden gecombineerd met literatuuronderzoek. Dit maakt het onderzoek naast juridisch-normatief ook empirisch. De cases zijn geselecteerd op relevantie: privaatrechtelijke rechtspersonen die publieke taken behartigen namens de gemeente Almelo. Met de Rekenkamer wordt in kaart gebracht welke organisaties – anders dan de gemeente zelf - zich bezighouden met een publieke taak. In totaal zijn er 16 actieve verbonden partijen. Het begrip ‘verbonden partijen’ wordt gedefinieerd als: “een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk of financieel belang heeft”. Deze definitie staat in art. 1 lid 1 BBV. Hiervan vallen er 7 onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, deze organisaties vallen onder het publiekrecht en zijn zodoende niet relevant voor het verdere verloop van dit onderzoek. Van de overige 9 privaatrechtelijke organisaties zijn er 4 organisaties waarin Almelo zo’n klein belang heeft dat het uitoefenen van invloed eigenlijk niet mogelijk is (een belang onder de 1%). Er zijn twee organisaties waar Almelo fungeert als enig aandeelhouder, met een aandeel van 100%: Stadstoezicht Almelo B.V. en Sportaccomodaties Almelo B.V. De keuze is gemaakt om Stadstoezicht B.V. te analyseren. Daarnaast is er gekozen voor een organisatie waar de gemeente een minderheidsbelang heeft, maar wel in staat is om invloed uit te oefenen. Dit is het geval bij Cogas N.V. Deze keuzes perken de representativiteit van dit onderzoek in, maar geven de gemeente wel degelijk inzicht in de gang van zaken omtrent deze organisaties. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om te kijken of organen binnen de gemeente nog wel aandacht hebben voor de publieke belangen die deze organisaties behartigen. Een globaal overzicht van alle verbonden partijen is opgenomen in appendix A.

De gemeente Almelo is slechts één van de 393 gemeenten die Nederland telt. Elke gemeente werkt weer op een andere wijze en heeft een andere samenstelling. Het is hierdoor moeilijk om de resultaten uit dit onderzoek te generaliseren naar andere gemeenten, maar de wet- en regelgeving is voor elke gemeente hetzelfde geregeld in de gemeentewet. Door dit uiteen te zetten kan dit onderzoek toch nog relevant zijn voor andere gemeenten.

Er is gebruik gemaakt van overheidsdocumenten en bestaande literatuur. Veel van deze documentatie is mij ter beschikking gesteld door de Almelo Rekenkamer. Om nog meer inzicht te krijgen in de gang van zaken is er contact via email geweest met wethouder van Marle, die namens de gemeente zitting neemt in de Algemene Aandeelhoudersvergadering van Cogas N.V. en Stadstoezicht B.V. Aan hem heb ik vragen gesteld en hij heeft deze beantwoord.

Bij het uiteenzetten van deze onderzoeksmethode heb ik veelvuldig gebruik gemaakt van het boek van Babbie (2007). Bij de rest van het onderzoek is er veel gebruik gemaakt van literatuur die eerder is gebruikt bij het verloop van mijn studie. Voornamelijk de literatuur van Heldeweg (2006) en van Zijlstra (2009) zijn erg belangrijk geweest. Deze literatuur zet op juridische wijze uiteen hoe de markt en overheid samenwerken.

1.4 Leeswijzer

Door middel van theorie worden de deelvragen uitgewerkt per hoofdstuk. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het begrip ‘privatisering’, één van de kernbegrippen van dit onderzoek. Ook komt hier de wetgeving en beleid van de verschillende overheidslagen omtrent het oprichten van/deelnemen in een private organisatie aan bod.

Hoofdstuk 3 gaat over ‘controle’. Hier zijn verschillende soorten van controle uiteengezet. Van de brede opvatting van het begrip wordt er naar de voor dit onderzoek relevante uitleg gegaan.

In hoofdstuk 4 wordt alle kennis die uiteen is gezet in voorgaande hoofdstuk gebundeld en losgelaten op de gemeente Almelo. Met deze kennis worden 2 cases geanalyseerd, namelijk Cogas N.V. en Stadtoezicht B.V. Met behulp van documentatie zoals statuten gecombineerd met de wet wordt gekeken of de gemeente adequaat controle en toezicht uitoefent.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 een algemene conclusie gegeven. Verder vindt u aan het einde nog bijlagen die relevant zijn voor dit onderzoek.

2. Van publiek naar privaat

2.1 Redenen voor privatisering

Privatisering is het beëindigen van een taak als overheidstaak. Er bestaan verschillende varianten van, die later in dit hoofdstuk aan bod zullen komen. (Zijlstra, 2009, p.100). Privatisering gebeurt in Nederland al sinds de jaren '80. De overheid kampte destijds met structurele financiële problemen en zou met ingrijpende maatregelen moeten komen om dit op te lossen. De overheid werd geconfronteerd met begrotingstekorten en de staatsschuld liep op. De omvang en het functioneren van de overheid waren steeds vaker een punt van kritiek. De overheid zou zich meer moeten bezighouden met haar kerntaken. De belangrijkste motieven voor de grootschalige privatiseringsoperaties waren dan ook het beheersen van de overheidsfinanciën en het afslanken van het overheidsapparaat. Dit zou op zijn beurt weer bijdragen aan lagere collectieve lasten en een eenvoudiger openbaar bestuur. Ook zou privatisering zorgen voor meer efficiency en minder regels. Door meer vraagsturing zou er meer 'kwaliteit op maat' komen en de prestatiedruk zou positieve gevolgen hebben (Heldeweg, 2006, p.42). Het marktmechanisme werd gezien als een doelmatig alternatief voor de bureaucratische overheidsorganisatie.

2.2 Vormen van privatisering

Privatisering is een vorm van verzelfstandiging. Verzelfstandiging is het verminderen van politieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van een taak die door de overheid werd behartigd. Bij privatisering wordt de taak als overheidstaak volledig beëindigd. Privatisering kan zich voordoen in drie varianten: afstoten, uitbesteden en onderbrengen bij een privaatrechtelijke rechtspersoon (Zijlstra, 2009, p.100).

Bij afstoten heeft de overheid geen organisatorische bemoeienis meer met de taak. De overheid verliest hierbij haar invloed. Dit is de meest ingrijpende vorm van privatisering. Ambtenaren verliezen hun ambtenarenstatus en zijn niet langer in de openbare dienst werkzaam. De overheid kan nog wel invloed uitoefenen door middel van wettelijke voorschriften (Beltzer e.a., 2002).

Minder vergaand is uitbesteding. De overheid houdt hierbij haar opdrachtgeversrol. De productie van een bepaalde functie, zoals bijvoorbeeld ict of restauratieve voorzieningen, wordt overgedragen aan de private sector (Zijlstra, 2009, p.101). De plannings- en functioneringsfunctie blijft echter in handen van de overheid.

Ten slotte kan privatisering nog plaatsvinden in de vorm van het onderbrengen van een taak bij een privaatrechtelijke rechtspersoon, over wie de overheid wel zeggenschap heeft maar die niet tot de overheid behoort omdat zij geen openbaar gezag uitoefent. De meerderheid van de aandelen is dan in private handen. Dit komt voor bij voormalige staatsbedrijven zoals KPN en TNT (Zijlstra, 2009, p.102).

In dit hoofdstuk zal vanwege de relevantie voor dit onderzoek vooral worden gekeken naar afstoting/uitbesteding. De focus ligt op het gebruik van de overheid van private organisaties voor de behartiging van publieke taken.

2.3 Oprichting van private organisaties door overheden

2.3.1 Wetgeving en beleid voor de rijksoverheid

Wanneer de Staat besluit tot het (mede-)oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, is zij gebonden aan de Comptabiliteitswet. Deze wet regelt de financiën van de Rijksoverheid. In artikel 34 wordt uiteengezet wat de procedure is rondom het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat. Een minister neemt het besluit hiertoe. Wanneer de minister voornemens is om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten, moet er schriftelijke mededeling worden gedaan aan de Staten-Generaal. De Kamers van de Staten-Generaal hebben dertig dagen de tijd om nadere inlichtingen te vragen en deze moeten dan ook worden gegeven. De betrokken minister moet met de Algemene Rekenkamer overleg voeren over het besluit. Ook dient de minister een oordeel

vragen van de ministerraad. Pas wanneer deze procedure is gevolgd, kan er daadwerkelijk worden overgegaan tot het oprichten van/deelnemen in een private organisatie.

De overheid begon eind jaren tachtig met grootschalige privatiseringsoperaties. Tal van vroegere overheidsbedrijven en rijksdiensten kwamen op grotere afstand van de overheid te staan. Deze privatiseringen hebben de relatie tussen maatschappij en overheid veranderd. Aanvankelijk was er altijd een groot maatschappelijk draagvlak voor privatiseringsoperaties. De overheidsfinanciën werden zo beheerst en de rijksdienst werd afgeslankt. Dit zou de structurele financiële problematiek van de overheid oplossen. Vanaf 2000 kwam er steeds meer kritiek. Aanleiding hiervoor waren tegenvallende resultaten en een toename van de bestuurlijke complexiteit. Er was geen samenhangend beleid. Ook waren er geen toetsingskaders om te kijken of publieke belangen wel goed worden uitgevoerd door de private organisaties (Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging 2012).

2.3.2 Wetgeving en beleid voor lagere overheden

Wanneer een provincie besluit tot het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen, moet dit besluit op grond van artikel 158 lid 3 van de Provinciewet worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken. Wanneer een gemeente hiertoe besluit, dient gedeputeerde staten op grond van artikel 160 lid 3 van de Gemeentewet haar goedkeuring te verlenen.

Deze wetsartikelen zijn vervolgens volgens dezelfde structuur opgebouwd. Gedeputeerde staten en de het college van burgemeester en wethouders besluiten slechts tot het oprichten van, of het deelnemen in, een privaatrechtelijke rechtsvorm wanneer dit in het ‘bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging en daarmee te dienen algemeen belang’. Provinciale staten en de gemeenteraad moeten in de gelegenheid worden gesteld hun wensen en bedenkingen te uiten. Zij moeten een ontwerpbesluit hebben gezien.

De goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken c.q. Gedeputeerde staten kan slechts worden onthouden wanneer er strijd is met het recht of het algemeen belang (Werkgroep VNG, 2006).

Met het opstellen van deze criteria is gekozen voor preventief toezicht. Dit om een doelmatig en democratisch openbaar bestuur te handhaven. Met deze regels wil de regering erop toezien dat een publieke taak op een democratische wijze wordt uitgevoerd en niet raakt versplinterd over tal van private ondernemingen. Bij de toetsing van de besluiten moet worden gelet op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, of in voldoende mate voldaan is aan de eisen die een democratische besluitvorming stelt aan de openbaarheid en controle. Ook moet erop toe worden gezien dat de provincie of gemeente geen financiële verplichtingen aanneemt waar zij niet aan kunnen voldoen (Werkgroep VNG, 2006).

De criteria die de wetgever stelt aan het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door decentrale overheden zijn relatief streng te noemen. De rechtspersoon moet in ‘het bijzonder aangewezen worden geacht’ voor de behartiging van de publieke taak. De gemeenteraad cq provinciale staten dienen vroegtijdig te worden betrokken bij het voornemen tot deelneming van/oprichting van een private organisatie. Bij behartiging van overheidstaken dient in beginsel te worden gekozen voor publiekrechtelijke vormgeving. In de parlementaire geschiedenis werd erop gewezen dat publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor o.a. het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, democratische controle en openbaarheid. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen gelden deze waarborgen niet. Dit is reden voor de wetgever om te besluiten dat privaatrechtelijke rechtsvormen wel bijzonder aangewezen moeten worden geacht voor een bepaald openbaar belang, willen deze in aanmerking kunnen komen. Echter, in de praktijk wordt door de overheid bij de behartiging van publieke taken op grote schaal gebruikgemaakt van privaatrechtelijke rechtspersonen, en wordt goedkeuring vrijwel altijd verleend (Zijlstra, 2009, p.103).

2.4 Conclusie

Samengevat is het zo dat (decentrale) overheden de mogelijkheid hebben om private ondernemingen op te richten om publieke belangen te behartigen of hierin deel te nemen. Dit mag echter alleen onder de voorwaarden die de wet hieraan stelt. Voor de Rijksoverheid staat dit beschreven in de Comptabiliteitwet. Voor provincies en gemeenten in de Provinciewet, respectievelijk Gemeentewet. Privatisering is geen simpel proces, er wordt vaak kritiek geuit over de werking ervan. Dit weerhoudt de overheid er echter niet van om publieke taken op afstand te plaatsen. Vooral gemeenten en provincies maken veel gebruik van de mogelijkheid om publieke taken over te laten aan private organisaties. Op deze 'wildgroei' van private constructies is niet zelden kritiek geuit, mede door Zijlstra (2009). In dit hoofdstuk is de deelvraag 'onder welke voorwaarden mogen overheden, in het bijzonder de gemeente Almelo, de behartiging van publieke belangen onderbrengen in private organisaties?' beantwoordt.

Wanneer de overheid ervoor kiest om zelf een private organisatie op te richten voor het behartigen van publieke taken, zijn er daarmee publieke belangen in het geding. Omdat dit het geval is, is het belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan controle op deze publieke belangenbehartiging. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3. Controle op private organisaties die publieke belangen behartigen

3.1 Inleiding

Zoals hiervoor vermeld staat voor overheden de mogelijkheid open om door middel van private organisaties publieke taken ten uitvoer te brengen. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de wet hier voorwaarden aan verbindt. Het is belangrijk aandacht te besteden aan de controle van de overheid op deze private organisaties. Er zijn namelijk publieke belangen in het geding. In dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan om de noodzaak van controle aan te tonen.

3.2 Publieke belangen

Om tot de definitie van publiek belang te komen moet er eerst worden gekeken naar het begrip maatschappelijk belang. Een maatschappelijk belang is een belang dat voor de maatschappij als geheel wenselijk is. Voorbeelden hiervan zijn goed en toegankelijk openbaar vervoer, verlichte straten et cetera. De welvaart in het algemeen is hierbij gebaat. Voor de behartiging van maatschappelijke belangen is niet altijd overheidsbemoeienis nodig, de markt voorziet zelfstandig in veel van deze belangen. Wanneer de overheid zich een maatschappelijk belang aantrekt in de overtuiging dat het anders niet goed tot haar recht komt, wordt er pas gesproken over een publiek belang. De overheid maakt het dan tot doelstelling van haar beleid om dit belang te behartigen. Er worden verwachtingen geschept waar de burger redelijkerwijs van uit mag gaan, bijvoorbeeld toegankelijke zorg (Scheltema e.a., 2000).

De democratische rechtsstaat stelt eisen aan goed bestuur. Bij behartiging van publieke belangen moet hier steeds aan worden getoetst. Deze eisen zijn democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiëntie. De eis van democratische legitimatie wil zeggen dat burgers kiesrecht moeten hebben, dat vertegenwoordigende organen sturing kunnen geven aan de uitoefening van publieke bevoegdheden en dat het bestuur verantwoording schuldig is. De tweede eis is die van rechtsgelijkheid. Dit wil zeggen dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Dit wordt bevorderd via het legaliteitsbeginsel –elk optreden van de overheid geschiedt op wettelijke basis –, via de scheiding van uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht, via de scheiding van politiek en bestuur via de uitvoerende macht en via het gelijkheidsbeginsel (Heringa e.a., 2012, p.16). De derde eis is rechtszekerheid. Burgers moeten een zo groot mogelijke zekerheid hebben wat betreft hun rechten en plichten tegenover de overheid. Zij moeten op de hoogte zijn van deze rechten en plichten. Effectiviteit is de mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. Het gaat er hier met name om welke organisatie het meest geëigend is om een publiek belang te behartigen. De rechtsstaat eist dat hier zorgvuldig naar wordt gekeken. Ten slotte is er nog de eis van efficiëntie. Hierbij gaat het vooral om vragen als: “Hoe bereiken we een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijke kosten?” (Scheltema e.a., 2000). Dit zijn de eisen die de rechtsstaat stelt aan de overheid bij het behartigen van publieke belangen.

3.3 Noodzaak van controle op de behartiging van publieke belangen

De noodzaak van controle op de uitvoer van publieke belangen ligt in het feit dat deze belangen voor de maatschappij en samenleving een ontzettend grote waarde hebben. De welvaart in het algemeen is bijvoorbeeld gebaat bij de aanwezigheid van collectieve verzekeringen. De gezondheid van alle burgers is gebaat bij goede hygiëne en een toegankelijke gezondheidszorg (Scheltema e.a., 2000). Deze belangen hebben een grote invloed op het functioneren van de maatschappij en daarom is er een noodzaak om controle op de uitvoering te houden.

De net besproken beginselen van de democratische rechtsstaat normeren het handelen van de overheid. Zij normeren niet het handelen van de burger, deze kan zich er juist jegen de overheid op beroepen. Ook private organisaties worden niet gereguleerd door deze beginselen. Dit betekent dat er in democratisch-rechtsstatelijk perspectief een scheiding tussen overheid en burgers/particuliere instellingen loopt. Overheidsorganen zijn automatisch onderhevig aan publiekrechtelijke normering. De overheid is principieel onvrij te handelen tenzij haar een expliciete bevoegdheid is toegekend. De

burger en particuliere organisaties zijn principieel vrij, tenzij hun vrijheid bij of krachtens de wet is beperkt (Zijlstra, 2009, p.94).

Private organisaties die een ‘publiek belang’ behartigen vallen dus niet automatisch onder de beginselen van bestuur die eerder zijn genoemd. Hun regulering vinden in het privaatrecht plaats. Dit brengt risico's met zich mee uit een oogpunt van transparantie, taaktoedeling, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid (Zijlstra, 2009, p.264). Dit maakt controle noodzakelijk.

3.4 Klassieke controle op publiekrechtelijke organisaties

In een goed functionerende democratie moeten bestuurders en politici bereid zijn verantwoording af te leggen. Wanneer het gaat om bestuurlijke controle zijn er meerdere mogelijkheden. Ten eerste is er het zogenaamde horizontale toezicht. Dit is toezicht van de volksvertegenwoordiging op het dagelijks bestuur. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de controle van het parlement op de regering, provinciale staten op gedeputeerde staten en de gemeenteraad op het college van burgemeester en wethouder. Het parlement kan bijvoorbeeld als gevolg van de geldende ministeriële verantwoordelijkheid een minister of het kabinet ter verantwoording roepen voor iedere concrete beslissing of het beleid in het algemeen (Heringa e.a., 2012, p.215). Het is een fundamentele regel van ongeschreven staatsrecht dat een individuele bewindspersoon die niet langer het vertrouwen geniet van de Staten-Generaal moet opstappen. Bij provincies en gemeenten is dit zelfs wettelijk vastgelegd. (Heldeweg, 2006, p.278). Het dagelijks bestuur legt verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging.

Naast horizontaal toezicht bestaat er verticaal toezicht. Bij verticaal toezicht berust het toezicht bij de ‘hogere’ overheid. Zo ziet de provincie toe op het beleid van de gemeente en de Rijksoverheid weer op het beleid van de provincie (Castenmiller, 2014). Dit toezicht valt uiteen in preventief en repressief toezicht. Bij preventief toezicht is het zo dat een besluit niet in werking treedt voordat een ander (hoger) orgaan hiermee heeft ingestemd. Dit is het vereiste van goedkeuring. Goedkeuring wordt in art. 10:25 Algemene Wet bestuursrecht omschreven als: ‘... de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan.’. Bijzondere bestuursrechtelijke wetten geven vervolgens aan welke concrete besluiten aan dit soort toezicht zijn onderworpen. Repressief toezicht behelst het toezicht achteraf. Een voorbeeld hiervan is het achteraf ongedaan maken van een besluit: vernietiging. Dit kan wanneer een besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang (Heldeweg, 2006, p.282).

Als laatste bestuurlijk controlemechanisme is er nog de controle door de rechter. Elke belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank, staat in artikel 8:1 lid 1 van de Algemene Wet bestuursrecht. Dit gaat via de tak van rechtspraak die zich daar speciaal op richt, namelijk de bestuursrechtspraak. Er zijn echter meerdere vormen van rechtspraak relevant voor bestuurlijke gedragingen. Bestuursrechtspraak beoogt belanghebbenden bescherming te bieden tegen besluiten van bestuursorganen. Rechtspraak door de burgerlijk rechter betreft met name geschillen over eigendomsrechten, overeenkomsten en onrechtmatige daden. Voor strafbare feiten vinden we de wetgeving in het strafrecht (Heldeweg, 2006, p.284). Bij bestuursrechtspraak wordt rechtgesproken door de bestuurserchter. Een bestuursrechter is onafhankelijk en bij wet belast met de taak om geschillen met de besturende overheid te behandelen (art. 1:4 lid 1, Awb) (Heldeweg, 2006, p. 285).

3.5 Zeggenschap en controle binnen privaatrechtelijke rechtspersonen

In het voorgaande is de klassieke indeling van controle uiteengezet. Wanneer er wordt gesproken over controle door de overheid op door hen opgerichte private organisaties, dan staan er meer controlemogelijkheden open omdat het private domein wordt betreden. De overheid kan verschillende soorten rechtspersonen oprichten om publieke belangen te behartigen: een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een stichting, vereniging of een coöperatie. Controlemogelijkheden met betrekking tot deze organisaties zijn primair geregeld in het rechtspersonenrecht. Het rechtspersonenrecht valt onder het privaatrecht. De controlemogelijkheden beschreven in het burgerlijk wetboek zijn ook van toepassing voor het toezicht dat overheden houden op de rechtspersonen die zij in het leven hebben geroepen.

Een naamloze vennootschap en een besloten vennootschap kennen een algemene vergadering van aandeelhouders. Aandeelhouders tezamen zijn economisch eigenaar van de vennootschap in kwestie. Deze aandeelhoudersvergadering vormt één van de belangrijkste instituten van de vennoot. De aandeelhoudersvergadering kan vragen om inlichtingen en informatie aan de bestuurders (art. 2 : 217, lid 2, BW). De AVA heeft onder anderen ook de bevoegdheid tot het benoemen van het bestuur en het schorsen en ontslaan van een bestuurder (art. 2: 134, lid 1 en art. 2: 244, lid 1, BW). Daarnaast is de AVA bevoegd om de statuten te wijzigen (art. 121: lid 1, BW). In de statuten kunnen bijvoorbeeld besluiten worden opgenomen die toestemming van de aandeelhoudersvergadering nodig hebben. De aandeelhoudersvergadering dient sowieso betrokken te worden bij alle belangrijke besluiten die het dagelijks bestuur wil nemen (art. 107a: lid 1c, BW) en heeft hierin een adviserende en controlerende functie. De algemene vergadering van aandeelhouders dient ten minste 1 keer per jaar bijeen te komen (art. 108 en art. 218: lid 1, BW). De AVA heeft echter niet de bevoegdheid om bindende instructies te geven aan het bestuur ten aanzien van concrete onderwerpen. De overheid zou zichzelf als aandeelhouder kunnen vertegenwoordigen in dit instituut om zo controle en toezicht uit te oefenen op de organisatie.

Bij een besloten vennootschap of een naamloze vennootschap kan er ook sprake zijn van een Raad van Commissarissen (RvC). Deze RvC heeft, evenals de AVA, als taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur. De Raad van Commissarissen staat het bestuur met raad terzijde. Commissarissen worden vaak van buitenaf gekozen. Een RvC kan worden ingesteld in de statuten (art. 140 en art. 250: lid 1, BW). De RvC neemt dan een belangrijk deel van de taken over van de aandeelhoudersvergadering. Een commissaris kan worden ontslaan of geschorst door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Een overheid kan ook besluiten tot het oprichten van een vereniging. Een vereniging is een rechtspersoon die geen winst mag verdelen onder haar leden. Deze rechtsvorm kent geen aandeelhoudersvergadering maar een algemene ledenvergadering, het zijn de leden die het bestuur benoemen, schorsen en ontslaan (art. 37 BW). Een bijzondere vorm van een vereniging is een coöperatie. Een coöperatie gaat overeenkomsten aan met haar leden. Ook hier weer is de algemene ledenvergadering het belangrijkste, controlerende, instituut. Bij statuten kan worden bepaald dat er een Raad van Commissarissen zal zijn, die tot taak heeft toezicht te houden op het bestuur (art. 57 BW). Deze RvC is bevoegd iedere bestuurder te schorsen of te ontslaan (art. 57: lid 2 BW).

Ten slotte kan de overheid besluiten tot het oprichten van een stichting. Een stichting is een rechtspersoon die erop gericht is om een bepaald doel te bereiken. Een stichting kent geen leden. Het enige verplichte orgaan van een stichting is het bestuur. De wet opent de mogelijkheid om een toezichthoudend orgaan in het leven te roepen (art. 279 BW). Bestuurders die niet behoorlijk besturen kunnen worden ontslagen door de rechtbank (art. 298 BW).

3.6 Zeggenschap en controle door overheden ten opzichte van door hen opgerichte private organisaties

Zoals eerder gezegd ligt in dit onderzoek de focus op de gemeente Almelo. Er wordt gekeken of en hoe de gemeente controle en zeggenschap uitoefent op private organisaties die door haar is opgericht voor de behartiging van publieke belangen. Het is belangrijk om uiteen te zetten welk orgaan binnen de gemeente welke bevoegdheid heeft, zodat het duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid draagt en wat de wettelijke mogelijkheden van dat orgaan zijn. Binnen de gemeente is het college van burgemeesters en wethouders bevoegd tot het nemen van besluiten tot het oprichten van of deelnemen in private organisaties om zodoende publieke belangen te behartigen. Dit staat beschreven in artikel 160 lid 1 van de Gemeentewet. Kort samengevat is het zo dat, wanneer het college van B&W besluit tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, er aan bepaalde criteria moet worden voldaan. Ten eerste is er goedkeuring nodig van Gedeputeerde staten. Daarnaast mag het voorstel niet in strijd zijn met het recht of algemeen belang. De privaatrechtelijke rechtspersoon moet in het bijzonder aangewezen worden geacht voor de behartiging van de publieke taak. Ten slotte moet de gemeenteraad kennis hebben genomen van het ontwerpbesluit en opmerkingen kunnen maken. De ondertekening van privaatrechtelijke beslissingen geschiedt door de burgemeester, die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt (art. 171, Gemeentewet). Het college van burgemeester en wethouders zijn over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de

gemeenteraad. Zij geven (afzonderlijk) alle inlichtingen aan de raad die de raad voor haar uitoefening nodig heeft. Ook kan de raad vragen om inlichtingen, die dan verstrekt dienen te worden (art. 169 Gemeentewet). Op verzoek van de gemeenteraad kan er een overleg plaatsvinden om de sturing en beheersing op de verbonden partijen te evalueren (Uitvoeringsnota Verbonden Partijen). Het college kan slechts besluiten tot het oprichten van en deelneming in rechtspersonen indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De raad moet in zo'n geval in de mogelijkheid worden gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Verbonden partijen moeten verplicht als aparte paragraaf in de gemeentelijke begroting worden opgenomen (art. 9 lid 2 BBV). Deze paragraaf moet ten minste de gemeentelijke visie op de verbonden partijen bevatten in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting. Het is de taak van het college om zicht te houden op de taakuitvoering door de verbonden partij en waar nodig bij te sturen. De raad moet zich met name bezig houden met het controleren van het college bij deze taak. De raad en de gedeputeerde staten hebben instrumenten voor controle tot hun beschikking gekregen, namelijk de rekenkamerfunctie en de mogelijkheid tot het inschakelen van een onderzoekscommissie. De onafhankelijke rekenkamer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid. De raad heeft de mogelijkheid de rekenkamer te vragen om een onderzoek. De rekenkamer kan ook zelf onderzoek doen naar verbonden partijen, dit kan alleen wanneer het gaat om een gemeenschappelijke regeling of een besloten- of naamloze vennootschap waarin de gemeente meer dan 50% van de aandelen houdt. Dit beperkt de mogelijkheden van de rekenkamer (De Greef, Huntjes & Oud, 2012).

De sturingsmogelijkheden van overheden verschillen afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Er zijn verschillende mogelijkheden om als raad of college bij te sturen. De eerste mogelijkheid van sturing is het vaststellen van een paragraaf verbonden partijen. Ten tweede worden de sturingsmogelijkheden bepaald door de rechtsvorm die de organisatie aanneemt (zoals vermeld in de voorgaande paragraaf). Afspraken over doelstellingen, prestaties, verantwoording en informatievoorziening zijn erg belangrijk. Bij het ontbreken van een algemeen kader zal er een onduidelijke situatie ontstaan. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad moeten duidelijk weten wat zij wel en vooral wat zij niet kunnen (De Greef et al, 2012).

Wanneer de gemeente aandeelhouder is, is het belangrijk om te kijken welk orgaan binnen de overheid formeel aandeelhouderschap bezit. Wanneer een wethouder participeert in het bestuur of deelneemt als (mede-) aandeelhouder dan vertegenwoordigt hij/zij in deze positie het hele college van B&W. Dit betekent dat bij grote beslissingen voorafgaand het besluit van B&W en zonnodig de raad wordt gevraagd. De portefeuillehouder Financiën is in principe de vertegenwoordiger van de gemeente in het Algemeen Bestuur (bij gemeenschappelijke regelingen) en treedt op als aandeelhouder (privaatrechtelijke rechtspersonen), tenzij hij beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is. De bestuurlijk vertegenwoordiger wordt ongestemd met ambtelijke advisering (Kadernota Governance Gemeente Almelo).

3.7 Conclusie

Hierboven is uitgebreid uiteengezet hoe de overheid controle kan uitoefenen op private organisaties die zich bezig houden met publieke belangen. Daarna is er specifiek gekeken naar de lokale overheid. Het is duidelijk geworden dat de mate van invloed afhangt van de rechtsvorm van de organisatie. De algemene vergadering van aandeelhouders is voor de overheid een belangrijk instituut om invloed, toezicht en controle uit te oefenen. Daarbij is het aandeel dat bijvoorbeeld de gemeente heeft in de organisatie van groot belang. Wanneer het aandeel klein is, is er weinig mogelijkheid tot sturing, controle en beïnvloeding. Hiermee is de tweede deelvraag beantwoord: Op welke wijze kunnen overheden, in het bijzonder de gemeente, controle en zeggenschap uitoefenen op private organisaties?

Hoofdstuk 4: Controle en zeggenschap van de gemeente Almelo ten aanzien van verbonden partijen

4.1 Juridische weergave gemeente Almelo

Almelo is een gemeente in de regio Twente in de provincie Overijssel. De gemeente heeft ruim 72.500 inwoners. Het college van burgemeester en wethouders bestaat uit de fracties van CDA, D66, SP en de PvdA. De burgemeester van Almelo is Jon Hermans-Vloedveld (VVD). Op de gemeente Almelo is volgens de regels van interbestuurlijk toezicht code oranje van toepassing. Dit betekent dat er meer financieel toezicht is van de provincie Overijssel op de begroting. De jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid zijn relatief hoog en het besteedbaar inkomen van de inwoners blijft achter bij de rest van Nederland. Het is voor Almelo noodzakelijk om de komende jaren te gaan bezuinigen, vooral omdat de gemeente er meerdere taken bij krijgt in het kader van decentralisatie. Het gaat om de zorg voor langdurig zieken en ouderen, jeugdzorg en de hulp bij het zoeken van werk (Gemeente Almelo, 2014).

De gemeente Almelo is betrokken bij verschillende ‘verbonden partijen’. Verbonden partijen zijn een middel om gemeentelijk beleid uit te voeren en doelen te realiseren. Het zijn privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft (artikel 1 Besluit Begroting en Verantwoording). Het beleid van de gemeente wat betreft verbonden partijen is gebaseerd op het uitgangspunt dat alleen verbonden partijen worden aangehouden waarmee een expliciet belang wordt gediend. Dit is een belang dat voor grote waarde is voor de burger en het beste kan worden uitgevoerd door een verbonden partij. Het werven van inkomsten alleen is onvoldoende reden. De gemeente Almelo neemt deel in 16 actieve verbonden partijen (zie bijlage A). Dit zijn zowel privaatrechtelijke en publiekrechtelijke constructies. Publiekrechtelijke organisaties vallen onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Jaarlijks worden 1 of 2 verbonden partijen van de gemeente Almelo aan een audit onderworpen. De audit heeft tot doel vast te stellen of de verbonden partij voldoende in controle, dit wil zeggen dat de partij financieel gezond is en de publieke taken naar wens uitvoert. Daarnaast wordt gekeken of de gemeente adequaat toezicht uitoefent. De financieel adviseurs toetsen minimaal de jaarrekening van verbonden partijen (Lindenberg & Pen, 2012). In de Uitvoeringsnota Verbonden Partijen is uiteengezet over welke sturingsmaatregelen de gemeente Almelo beschikt. Ten eerste zijn er de jaarstukken van de verbonden partijen. Deze worden besproken in de vergadering van aandeelhouders en in de gemeenteraad. Daarnaast is de gemeente wettelijk verplicht om in de jaarstukken een paragraaf verbonden partijen op te nemen en zo inlichtingen te verschaffen. Bij bepaalde ontwikkelingen moet altijd een terugkoppeling naar de gemeenteraad plaatsvinden. Dit is de actieve informatieplicht van het college van B&W. Dergelijke ontwikkelingen zijn wijzigingen van de doelstellingen en de strategie van de verbonden partij, veranderingen in de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente in de verbonden partij etc. Bij publiekrechtelijke organisaties is bestuurlijke vertegenwoordiging in het Algemeen Bestuur vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht. Dit geldt niet voor privaatrechtelijke rechtspersonen. De gemeente kan als (mede)eigenaar op meerdere manieren betrokken zijn in privaatrechtelijke rechtspersonen: als aandeelhouder in een NV en BV en als zodanig vertegenwoordigd in de AVA of door vertegenwoordiging namens de gemeente in het bestuur, de RvC of de Raad van Toezicht (Kadernota Governance Uitvoeringsnota). Het beleid van de gemeente Almelo met betrekking tot verbonden partijen is dat alleen die verbonden partijen worden aangehouden waarmee een expliciet publiek belang wordt gediend (Gemeente Almelo, 2014).

De gemeente Almelo heeft in de Kadernota (2015) verschillende afspraken neergelegd met betrekking tot de relatie met privaatrechtelijke verbonden partijen.

Afspraak 1: Zo weinig mogelijk bemoeienis met het directe bestuur van de organisatie. De gemeente zorgt ervoor dat taakstelling, strategische ruimte en randvoorwaarden helder en goed op orde zijn.

Afspraak 2: Indien de gemeente het recht heeft om een commissaris of lid binnen de Raad van Toezicht te benoemen dan wordt hiervoor een persoon geselecteerd die geen functie heeft binnen het gemeentelijk apparaat.

Afspraak 3: Indien de gemeente 100% eigenaar is of meerderheids-aandeelhouder oefent zij op een aantal terreinen actief invloed uit. Dit actief aandeelhouderschap betreft in het bijzonder de volgende

onderwerpen: Doelstelling en strategie, financieel beleid en beheer, risicobeheersing, maatschappelijk verantwoord ondernemen, benoemingen en bezoldiging en specifieke goedkeuringsbevoegdheden. Afspraak 4: Het is belangrijk om bij een minderheidsbelang continu af te wegen of voortzetting van het aandeelhouderschap bijdraagt aan de borging van de publieke taak, aangezien de invloed van de gemeente in de organisatie gering is.

4.2 De theorie in de praktijk

Om de deelvraag ‘In welke mate vindt controle plaats door de gemeente Almelo op de private organisaties?’ te kunnen beantwoorden zijn meerdere vragen ontwikkeld om deze vraag te operationaliseren. De vragen tezamen kunnen de deelvraag beantwoorden. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat de mate van controle en zeggenschap door de gemeente te maken heeft met de rechtsvorm van de organisatie. Het is daarom belangrijk om te kijken welke rechtsvorm de verbonden partij heeft. Ook is het belangrijk om te bekijken of er heldere afspraken zijn gemaakt wat betreft informatievoorziening, doelstelling, aandeel van de gemeente en verantwoording. Wanneer de gemeente is vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouderse en de Raad van Commissarissen is de mogelijkheid om voldoende controle uit te oefenen groter. Met al deze aspecten onder elkaar zijn de volgende vragen geformuleerd om de relatie tussen de gemeente Almelo en de verbonden partijen te analyseren.

Algemeen

- Wat is het publiek belang waar deze organisatie zich mee bezighoudt?
- Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder vastgelegd in de statuten?
- Wie is verantwoordelijk wethouder?
- Is er duidelijkheid over de beleidsmatige doelstellingen?
- Hoe groot is het aandeel van de gemeente Almelo in de organisatie?
- Is de informatievoorziening tijdig en correct?
- Is er een contract afgesloten tussen gemeente en betreffende organisatie?
- Hoe vaak wordt de gemeenteraad ingelicht over de resultaten van de organisatie?
- Hoeveel aandacht wordt er besteed aan de begroting/jaarverslag van de organisatie?

Juridische structuur

- Is de gemeente vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders?
- Is de gemeente vertegenwoordigd in de Raad van Commissarissen?
- Is de gemeente vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur?
- Is de gemeente vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht?
- Wat staat er in de statuten over de taken/verantwoordelijkheden van de AVA en de RvC?
- Hoe vaak is er een aandeelhoudersvergadering?

4.3 Beperking van het onderzoek

Almelo behartigt publieke belangen met 16 actieve ‘verbonden partijen’. Van deze verbonden partijen vallen er 7 onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Dit is een wet waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Aangezien in dit onderzoek de focus ligt op private organisaties, worden deze verbonden partijen buiten beschouwing gelaten.

Vanwege het beperkte tijdsbestek zullen niet alle andere overige 9 verbonden partijen zullen worden geanalyseerd. Er zijn 2 cases uitgezocht op basis van het aandeel van de gemeente in de organisatie, namelijk een meerderheids- en een minderheidsaandeel. Dit laat de verschillen in de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente goed zien. Ten eerste komt de naamloze vennootschap Cogas ter sprake. De gemeente Almelo heeft hierin een minderheidsaandeel van 22,8%. Deze organisatie is een samenwerkingsverband van 9 gemeenten. Daarna zal er worden gekeken naar de besloten vennootschap Stadstoezicht. De gemeente Almelo is hierin 100% aandeelhouder.

4.4 Case 1: Cogas Holding N.V.

4.4.1 Juridische structuur

Cogas is een naamloze vennootschap die zich bezighoudt met de levering van energie, kabeldiensten en elektriciteit. Het publieke belang die deze organisatie behartigd is (duurzame) energievoorziening. Cogas is een privaat samenwerkingsverband van 9 gemeenten, namelijk Almelo, Borne, Dinkelland, Hardenberg, Hof van Twente, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Het hoofdkantoor is gevestigd in Almelo. De Cogas-groep bestaat uit moedermaatschappij Cogas Holding N.V., haar dochter Cogas B.V. en daaronder hangende dochtervennootschappen. De reden voor oprichting van deze organisatie was de specifieke kennis die nodig is voor deze publieke taak. Deze kennis was niet aanwezig in de gemeenten. Dit is de reden geweest waarom zij hebben besloten de krachten te bundelen en deze organisatie met deze taken te belasten. De oprichting is verlopen volgens de voorwaarden die de Gemeentewet in artikel 160 stelt. In bijlage B is een organogram van de juridische structuur van Cogas Holding N.V. opgenomen.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders is het hoogste besluitvormingsorgaan binnen Cogas. Binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar wordt de jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders gehouden. Andere Aandeelhoudersvergaderingen kunnen worden gehouden op verzoek van directie of de Raad van Commissarissen. In de praktijk worden er jaarlijks vier vergaderingen gehouden. De agenda voor een Aandeelhoudersvergadering wordt vastgesteld door directie en de Raad van Commissarissen.

Cogas heeft een Raad van Commissarissen. Deze Raad houdt toezicht op het beleid van de directie. Leden van de RvC worden gekozen door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Uit zijn midden stelt de RvC twee vaste commissies samen: de Auditcommissie en de Remuneratiecommissie. De Auditcommissie heeft een toezichthoudende rol met betrekking tot de integriteit en de kwaliteit van financiële rapportages. Daarnaast houdt deze commissie zich bezig met de werking van interne risicobeheersings- en controlesystemen. De commissie adviseert de Raad van Commissarissen over het financieringsbeleid. De Remuneratiecommissie adviseert de Raad van Commissarissen over het beloningsbeleid van de directie. De Raad van Commissarissen is niet de enige organisatie die zich bezighoudt met toezicht. Op de energiemarkt is er ook toezicht door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

In het jaarverslag die Cogas elk jaar samenstelt zijn de doelstellingen helder geformuleerd. Dit jaarverslag wordt samengesteld door het bestuur van de vennoot. De gemeente Almelo heeft een aandeel van 22,8% (1.161 aandelen) en is daarmee de grootste aandeelhouder van alle gemeenten (Cogas, 2013). De wethouder van economische zaken vertegenwoordigt de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

4.4.2 Zeggenschap en controle binnen Cogas N.V.

In de statuten van deze vennootschap staan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel de Algemene Vergadering van Aandeelhouders als de Raad van Commissarissen beschreven. Hieronder volgt een opsomming van wat er in de statuten staat.

Bevoegdheden/verantwoordelijkheden AVA als beschreven in de statuten:

- Overdracht van aandelen behoeft de goedkeuring van de AVA (art. 4.6a);
- Het aantal directeuren wordt vastgesteld door de AVA (art. 6.1);
- De AVA moet op de hoogte worden gesteld van een voorgenomen benoeming van een lid van de directie door de RvC. Bij een voorgenomen ontslag van een directielid door de RvC dient de AVA te worden gehoord (art. 7.1);
- Het beleid van bezoldiging van de directie wordt vastgesteld door de AVA (art. 7.2);
- De RvC wordt samengesteld door de AVA (art. 9.1);
- Jaarlijks wordt ten minste één algemene vergadering van aandeelhouders gehouden (art. 13.1);
- De AVA kan met volstreekte meerderheid van de stemmen het vertrouwen in een commissaris opzeggen (art. 9C.1);
- Stelt het salaris van de RvC vast (art. 10);

Bevoegdheden/verantwoordelijkheden RvC als beschreven in de statuten:

- De directie staat onder toezicht van de RvC (art. 6.1);
- De directie moet zich gedragen naar de door de RvC gegeven aanwijzingen betreffende de algemene lijnen van het financiële, sociale, economische en personeelsbeleid (art. 6.2);
- De directie verschaft de RvC tijdig alle informatie noodzakelijk voor de uitoefening van haar taak. Daarnaast stelt de directie de RvC minstens tweemaal per jaar schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem (art. 6.4);
- De RvC benoemt de directeuren voor onbepaalde tijd. De RvC geeft hiervan kennis aan de AVA. Daarnaast kan de RvC een lid van de directie ontslaan, hiervoor moet wel de AVA eerst worden gehoord (art. 7.1);
- De bezoldiging van de directie wordt in lijn met het beleid vastgesteld door de RvC (art. 7.2);
- Bij ontstentenis of belet van de directie is de RvC belast met het bestuur (art. 7.3);
- Vergadert ten minste twee maal per jaar (art. 11.1);
- De RvC besluit met volstreekte meerderheid van de stemmen (art. 3);
- De voorzitter of ten minste twee leden van de RvC hebben te allen tijde toegang tot kantoor en bezittingen van de vennootschap. Zij hebben het recht inzage te nemen in de boeken, bescheiden en correspondentie van de vennootschap (art.12.3) (Cogas, 1966).

4.4.3 Heeft de gemeente voldoende zeggenschap en controle over Cogas N.V.?

De vraag is of en zo ja, in welke mate de gemeente Almelo invloed en zeggenschap kan uitoefenen op de beslissingen die Cogas neemt. De gemeente is in deze constructie niet als enige partij betrokken. Samen met 8 andere gemeenten is Almelo vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Dit beperkt de sturingskracht van de gemeente Almelo. Cogas Holding N.V. heeft in haar statuten duidelijk uiteengezet wat de bevoegdheden en taken van de Raad van Commissarissen en de Algemene vergadering van Aandeelhouders zijn. De wethouder van o.a. economische zaken vertegenwoordigt de gemeente in de algemene aandeelhoudersvergadering. Hij heeft aangegeven dat er ten minste tweemaal per jaar een aandeelhoudersvergadering is, waarin de begroting van de onderneming aan bod komen. Dit is dus vaker dan in de statuten is opgenomen, een positieve ontwikkeling omdat de gemeente op die manier meer betrokken is bij de besluitvorming. Extra vergaderingen zijn er als er bijvoorbeeld een nieuw strategisch meerjarenplan wordt vastgesteld of onderwerpen waarvan is bepaald dat er specifieke goedkeuring van de aandeelhouders nodig is. Dit zijn rechtshandelingen waarvan het financieel belang groter is dan 2 miljoen euro. De vertegenwoordiging van de gemeente in de aandeelhoudersvergadering ligt bij het college. De raad wordt hier in principe niet over geïnformeerd, tenzij het voorstellen betreft die voor besluitvorming of zienswijze naar de raad moeten. In de reguliere planning- en controlcyclus wordt de raad geïnformeerd over ontwikkelingen bij Cogas via de paragraaf verbonden partijen van de jaarverantwoording van de gemeente. Dit is eenmaal per jaar. De raad wordt dus niet uitvoerig ingelicht over de gang van zaken bij Cogas. Een aanbeveling kan zijn dat de raad meerdere keren per jaar wordt ingelicht, en dat deze inlichtingen niet slechts blijven bij de financiële zaken maar ook bij beleidsvorming.

De wethouder kan als vertegenwoordiger binnen de bevoegdheden van aandeelhouders een stem uitbrengen. Die mate van invloed is altijd afhankelijk van het aandeel van de gemeente. De gemeente Almelo is met 22,8% de grootste aandeelhouder, maar heeft dus geen meerderheid van de aandelen in handen. Voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering wordt een ambtelijk advies opgesteld waarvan de wethouder een afweging maakt (raadpleging van het college is hierbij niet noodzakelijk) over zijn uit te brengen stem. Bij belangrijke besluiten wordt zo nodig een collegebesluit genomen of de raad geconsulteerd. De verantwoording van Cogas naar de gemeente toe verloopt enkel via aandeelhouders, tenzij de gemeente opdrachtgever is van een bepaald project.

Tussen de gemeente en Cogas is er een aandeelhoudersovereenkomst en een deelnemingsstatuut. Het deelnemingsstatuut is bedoeld om “een transparante communicatie en een efficiënte besluitvorming te bewerkstelligen, alsmede om de informatieverschaffing en rapportage aan de aandeelhouders van Cogas te waarborgen. Daarnaast geldt het ook zodat de flexibiliteit en de armslag voor het bestuur om strategie en beleid te kunnen vaststellen en uitvoeren en de slagvaardigheid van Cogas als geheel te bevorderen.” De gemeente geeft aan dat de kennis die nodig is voor inhoudelijke bemoeienis met Cogas te specifiek is om hierover echt een goed oordeel te geven.

Aan de aandeelhouders wordt gevraagd goedkeuring te verlenen aan de begroting en resultaatbestemming bij de jaarverantwoording. Benoeming van commissarissen vindt plaats door de aandeelhouders, op voordracht van de Raad van Commissarissen. De aandeelhouders en de ondernemingsraad moeten tijdig in kennis worden gesteld van eventuele vacatures en kunnen desgewenst aanbevelingen doen voor de te benoemen personen.

Cogas B.V. heeft in haar jaarverslag altijd een accountantsverklaring opgenomen. De financiële rapportage is dus betrouwbaar te noemen. Ook is dit rapport altijd tijdig.

In de Kadernota (2015) heeft de gemeente Almelo afspraken neergelegd met betrekking tot de relatie met privaatrechtelijke verbonden partijen. Afspraak 4 is van toepassing op Cogas: 'Het is belangrijk om bij een minderheidsbelang continu af te wegen of voortzetting van het aandeelhouderschap bijdraagt aan de borging van een publieke taak.'. De gemeente Almelo vindt de energievoorziening belangrijk genoeg om die, ondanks het minderheidsbelang, toch onder te brengen bij deze privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit komt onder meer omdat voor een goede energievoorziening 'specifieke kennis' nodig is, die niet aanwezig is bij de gemeente (Gemeente Almelo, 2014).

Naast controle door de aandeelhouders en de commissarissen zijn er nog twee instanties die extern controle uitoefenen. Namelijk de Autoriteit Consument en Markt en het Staatstoezicht op de Mijnen. Binnen de organisatie zijn er nog een auditcommissie en een remuneratiecommissie die intern toezicht houden.

4.4.4 Resultaten

De gemeente Almelo heeft verschillende controlemogelijkheden tot haar beschikking. Zo is er de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag van de gemeente, de gemeente kan op deze manier de financiën van de verbonden partij controleren. Ook is de gemeente vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De bevoegdheden en taken daarvan heeft Cogas duidelijk uiteengezet in haar statuten. Het college van burgemeester en wethouders dienen over het beleid van Cogas verantwoording af te leggen naar de gemeenteraad toe. De gemeenteraad kan vragen om inlichtingen of een overleg wat betreft het gevoerde beleid ten aanzien van deze organisatie. Elke verbonden partij dient een expliciet belang te dienen, dit is een afspraak die binnen de gemeente is gemaakt. De jaarstukken van een verbonden partij moeten worden besproken in de gemeenteraad. Bij bepaalde ontwikkelingen binnen de organisatie moet altijd een terugkoppeling naar de gemeenteraad plaatsvinden. De gemeente heeft daarnaast afgesproken dat er zo weinig mogelijk bemoeienis zal zijn met het directe bestuur van de organisatie. Daarnaast vind de gemeente het belangrijk om bij een minderheidsbelang continu af te wegen of voortzetting van de deelname bijdraagt aan de borging van publiek belang.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenteraad niet vaak wordt betrokken bij de besluitvorming van Cogas. Door het grote aandeel van Almelo weegt de stem van de wethouder zwaar, maar de stem is niet doorslaggevend omdat de gemeente geen meerderheid heeft. De grondwet bepaalt dat de gemeenteraad aan het hoofd staat van de gemeente (art. 125 lid 1). Vanuit strikt juridische invalshoek is de controle echter voldoende geregeld. De statuten worden correct nageleefd. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders worden ten minste 1 keer per jaar bijeen geroepen. De aandeelhouders kiezen de commissarissen voor de Raad van Commissarissen. Ook wordt de organisatie opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag van de gemeente. Vanwege het specifieke karakter van de benodigde kennis is het begrijpelijk dat deze publieke taak is ondergebracht bij Cogas N.V. Dit komt ook overeen met artikel 160, lid 2: de organisatie moet 'in het bijzonder aangewezen worden geacht voor de behartiging van het publieke belang'. Mijn inziens is het echter zo dat de gemeenteraad onvoldoende op de hoogte wordt gesteld over de beleidsmatige gang van zaken. Deze private organisatie is belast met een belangrijke publieke taak die voor de burger goed geregeld dient te zijn. Alleen cijfers die één keer per jaar worden opgenomen in een hoofdstuk over verbonden partijen in het jaarverslag van de gemeente geven niet goed weer wat er nou precies gebeurt binnen Cogas. Het is wettelijk niet verplicht om meer informatie te verschaffen dan wat de gemeente nu doet, maar het is wel wenselijk, omdat er zo'n groot publiek belang mee is gemoeid. Een mogelijke aanbeveling is om meerdere keren per jaar een voortgangsrapportage bij de gemeenteraad

neer te leggen, waarin meer dan enkel de financiële kant van Cogas wordt belicht. Dit bevordert de transparantie.

4.5 Case 2: Stadstoezicht Almelo B.V.

4.5.1 Juridische structuur

Stadstoezicht Almelo B.V. is een organisatie die, in samenwerking met de politie, het toezicht in de openbare ruimte verricht, voor en namens de gemeente controleert en het parkeerbeheer verzorgt.

De gemeente Almelo is 100% aandeelhouder van deze organisatie. De wethouder van financiën is namens de gemeente vertegenwoordigt in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De gemeente behoudt de regie, de zeggenschap en (door middel van de gemeenteraad) de democratische controle. Stadstoezicht Almelo is op 25 januari 1999 opgericht nadat het besluit tot oprichting hiervan was goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van provincie Overijssel (Oprichtingsakte Stadstoezicht, 1999). De verantwoordelijk wethouder destijds was dhr. Anthonius Sjoers.

Stadstoezicht Almelo heeft een contract met de gemeente over de uitvoering van de taken. Ontvangsten van boetes en parkeergelden zijn geen inkomsten van Stadstoezicht maar worden direct afgedragen aan de gemeente. De politie is met enkele mensen vertegenwoordigd. Daardoor is zij medebepalend bij de uitoefening van toezicht- en handhavingstaken in de openbare ruimte. Stadstoezicht en de politie werken nauw samen. Voor de taken die Stadstoezicht uitoefent betaald de gemeente Almelo jaarlijks 2,4 miljoen euro. De afdracht van parkeeropbrengsten levert ca. 2,5 miljoen euro op. In 2013 is een audit uitgevoerd naar de relatie tussen Stadstoezicht en de gemeente. Hieruit is naar voren gekomen dat de gemeente voldoende in control is maar dat de contractafspraken niet meer actueel zijn. Op basis van deze uitslag zijn vervolgacties in gang gezet. Jaarlijks legt het bestuur verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders over het gevoerde beleid van het afgelopen jaar. De jaarrekening van de BV is jaarlijks voor de gemeenteraad beschikbaar. (Gemeente Almelo, 2014).

4.5.2 Zeggenschap en controle binnen Stadstoezicht B.V.

In de statuten van deze organisatie staan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel de Algemene Vergadering van Aandeelhouders als de Raad van Commissarissen uiteengezet. Bevoegdheden/verantwoordelijkheden van de AVA als beschreven in de statuten:

- De aandeelhouder kan slechts zijn het publiekrechtelijke lichaam de Gemeente Almelo (art. 4.3);
- De vennootschap wordt bestuurd door een directie, bestaande uit 1 of meerdere directeuren (art. 13.1). De directeuren kunnen door de algemene vergadering van aandeelhouders worden benoemd en te allen tijde worden geschorst (art. 13.2);
- De arbeidsvoorwaarden van de directeuren en het overige personeel, waaronder ook de bezoldiging, worden vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders (art.13.5);
- Bij een groot aantal bestuursbesluiten behoeft de directie de goedkeuring van algemene vergadering van aandeelhouders (art. 14.3);
- De commissarissen worden benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 15);
- Wanneer de raad van commissarissen besluit tot het schorsen van een directeur, is zij verplicht de algemene vergadering van aandeelhouders bijeen te roepen. Die zal beslissen over opheffing/verlenging van de schorsing of ontslag. Hierbij heeft de raad van commissarissen slechts een adviserende stem (art. 17.2);
- Jaarlijks wordt er een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden (art. 21);
- Voorts worden er buitengewone vergaderingen gehouden wanneer de directie/aandeelhouders dit verlangen (art.22);
- De algemene vergadering voorziet zelf in haar leiding (art. 24.1);
- De directeuren en de commissarissen hebben toegang tot de algemene vergadering en hebben hierin een adviserende stem (art. 24.4);

- Alle besluiten worden genomen met een meerderheid van de stemmen (art.26.1);
- Besluiten tot fusie, splitsing, wijziging van de statuten, tot ontbinding van de vennootschap of tot goedkeuring van een bestuursbesluit kunnen door de algemene vergadering van aandeelhouders slechts worden genomen met een meerderheid van twee/derde van de stemmen (art. 28.1);

-

Bevoegdheden/verantwoordelijkheden van de RvC als beschreven in de statuten

- In geval van ontstentenis en belet bij de hele directie is de raad van commissarissen tijdelijk met het bestuur belast. Wie aldus tijdelijk met het bestuur belast is moet zo spoedig mogelijk de algemene vergadering van aandeelhouders bijeen roepen (art. 13.6);
- De directie vertegenwoordigt de vennootschap. In de gevallen wanneer de vennootschap een tegenstrijdig belang heeft met de directie, wordt de vennootschap vertegenwoordigt door de Raad van Commissarissen (art. 13.7);
- De directie besluit bij volstreekte meerderheid van de stemmen. Indien de stemmen in een directie-vergadering staken, wordt de betreffende aangelegenheid aan de Raad van Commissarissen voorgelegd (art. 14.1);
- De directie dient zich te gedragen naar door de raad van commissarissen te geven richtlijnen betreffende het te volgen financiële-, sociaal-economische-, en personeelsbeleid (art. 14.2);
- De raad van commissarissen is belast met het houden van toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken van de vennootschap. Zij staat de directie met raad terzijde. De raad van commissarissen heeft het recht om zich door een deskundige te doen bijstaan (art. 16.1);
- Ieder lid van de raad van commissarissen heeft te allen tijde toegang tot de gebouwen en terreinen van de vennootschap, alsmede tot inzage van documenten en tot controle van de kas. De directie is verplicht aan de raad alle voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke inlichtingen te verstrekken (art. 16.2);
- Besluiten worden genomen met volstreekte meerderheid van de stemmen (art.16.4);
- De raad van commissarissen heeft het recht een directeur te schorsen. Het besluit tot schorsing moet hem schriftelijk met motivering worden medegedeeld (art. 17.1);
- Commissarissen hebben toegang tot de algemene vergadering en hebben hierin een adviserende stem (art. 24.4) (Statuten Stadtoezicht, 2003);

4.5.3 Heeft de gemeente voldoende zeggenschap over Stadtoezicht B.V.?

Deze organisatie is in 1999 opgericht in lijn met de voorwaarden die de gemeentewet hieraan stelt. De procedure staat beschreven in artikel 160. Stadtoezicht B.V. werkt nauw samen met de politie. Deze organisatie houdt zich bezig met een relevant publiek belang, namelijk de veiligheid van de burger. Daarnaast houdt Stadtoezicht zich bezig met parkeerbeheer. Zoals eerder vermeld is er in 2013 nog een audit gehouden waaruit is gebleken dat de gemeente voldoende in control is over deze organisatie. In de statuten staat duidelijk vermeld dat er een algemene aandeelhoudersvergadering is (de gemeente is de enige aandeelhouder) en daarnaast is er ook een Raad van Commissarissen. Doordat de gemeente 100% aandeelhouder is, is er sprake van een aanzienlijke sturing. Maar ondanks deze grote mate van invloed is het dagelijks bestuur niet in handen van de gemeente. Jaarlijks wordt de gemeenteraad ingelicht over de financiële situatie van deze organisatie. Dit wordt dan kort besproken in de gemeenteraad. Als opdrachtgever en enig aandeelhouder heeft de gemeente een grote sturingskracht. Aan de aandeelhoudersvergadering zijn namelijk volgens de statuten veel beïnvloedingsmogelijkheden toegekend. Doordat de gemeente 100% van de aandelen in handen heeft is deze organisatie aan te merken als een overheids-BV.

De raad van commissarissen geeft de richtlijnen aan de directie en neemt –wanneer dit nodig is- het bestuur over. Het is vooral de raad van commissarissen die veel invloed heeft op het bestuur. De algemene vergadering van aandeelhouders benoemen de commissarissen. Ondanks het grote aandeel van de gemeente kan er dus worden gesteld dat, doordat de gemeente niet vertegenwoordigt is in de RvC, de invloed/slagkracht niet zo groot is als zou kunnen. Door de aanwezigheid van de RvC worden er taken/verantwoordelijkheden ontnomen van de AVA.

Toch is het zo dat voor een groot aantal bestuursbesluiten er goedkeuring nodig is van de AVA. Dit is zo geregeld in de statuten (art.14.3). Aangezien de gemeente Almelo de enige aandeelhouder is vergroot dit de controle/zeggenschap van de gemeente op deze organisatie.

Deze organisatie heeft niet alleen een publieke taak, zij is ook belangrijk voor de financiën van de gemeente. Ontvangsten van boetes en parkeergelden worden namelijk direct afgedragen aan de gemeente. De wethouder heeft aangegeven dat het deze organisatie meerdere malen per jaar wordt besproken in de gemeenteraad en binnen het college van B&W. Hij noemt het een zeer 'belangrijke' organisatie omdat deze zorgt voor de veiligheid en voor onmisbare inkomsten voor de gemeente. Verder wordt, net als bij de andere verbonden partijen, elk jaar in het jaarverslag van de gemeente een financieel plaatje geschetst van deze organisatie.

De afgelopen tijd is het zelden nodig geweest om buitengewone vergaderingen te organiseren. De organisatie functioneert goed en is in gezonde financiële conditie.

In deze organisatie is de wet keurig gevolgd. De organisatie is 2 jaar geleden nog uitvoerig onderzocht en ook toen al bleek dat de gemeente voldoende 'in control' is. De gemeente maakt dan wel geen deel uit van de raad van commissarissen en het dagelijks bestuur, de algemene vergadering van aandeelhouders heeft nog steeds veel bevoegdheden. Aangezien de gemeente 100% aandeelhouder is, zijn er voldoende controle-/ invloedsmogelijkheden. Op het samenwerkingsverband tussen de gemeente en deze organisatie is niks aan te merken. Juridisch gezien is alles juist. Ook wordt de gemeenteraad vaak betrokken bij de gang van zaken.

5. Conclusie

Na de uitvoering van dit onderzoek kunnen er conclusies worden getrokken. De gemeente Almelo maakt veel gebruik van private organisaties om daarmee publieke taken uit te voeren. In dit onderzoek zijn twee van dergelijke organisaties geanalyseerd aan de hand van wetgeving.

Bij Cogas N.V. zijn de statuten onderzocht en is er contact geweest met de verantwoordelijk wetgever Van Marle. Deze N.V. is een samenwerkingsverband van 9 gemeenten. De publieke taak waar deze organisatie mee is belast is energievoorziening. Wethouder van Marle is vertegenwoordigt in de algemene vergadering van aandeelhouders. De gemeente Almelo is de grootste aandeelhouder en heeft een aandeel van 22,8%. In de statuten is helder uiteengezet wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de vergadering van aandeelhouders en de raad van commissarissen. De raad van commissarissen is niet gerelateerd aan de gemeente, evenals het bestuur. Strikt juridisch gezien maakt de gemeente volop gebruik van de controlemogelijkheden die tot de beschikking staan. Er zijn ten minste twee aandeelhoudersvergaderingen per jaar en Almelo heeft het grootste aandeel in vergelijking met de andere gemeenten. Toch heeft de stem van wethouder van Marle geen doorslaggevende functie omdat er geen sprake is van een meerderheidsaandeel. De gemeente zelf wordt weinig ingelicht over de gang van zaken bij Cogas. Eenmaal per jaar wordt er een financieel plaatje aangeboden binnen het jaarverslag van de gemeente. Dit wordt dan vermeld onder de paragraaf 'verbonden partijen'. Verdere verslaglegging over het reilen en zeilen van Cogas naar de gemeenteraad toe is er nauwelijks. Dit terwijl Cogas zich bezighoudt met een belangrijke publieke taak, namelijk energievoorziening in een groot scala aan gemeenten. Dit is een puntje van aandacht.

Bij Stadstoezicht B.V. is er op dezelfde wijze te werk gegaan bij de analyse. Via de Rekenkamer zijn de statuten en de oprichtingsakte beschikbaar gesteld. De gemeente is hier 100% aandeelhouder. Parkeergelden en boetes vloeien direct naar de gemeente dus de gemeente heeft hier een financieel belang. De gemeente is niet vertegenwoordigt in de raad van commissarissen of het dagelijks bestuur. Dit neemt een stuk sturingskracht weg bij de gemeente. Toch kan de gemeente via de algemene vergadering van aandeelhouders veel invloed uitoefenen. Aan de AVA zijn veel bevoegdheden toegekend. Dhr. Van Marle vertegenwoordigt de gemeente hierin. Belangrijke besluiten worden alleen genomen met goedkeuring van de AVA. De gemeente heeft dus veel invloed. De gang van zaken bij Stadstoezicht wordt regelmatig besproken in de gemeenteraad en het college van B&W. Vanuit juridisch oogpunt is er niks aan te merken. Ook is er genoeg transparantie naar de gemeenteraad toe. In deze organisatie is alles goed geregeld en heeft de gemeente genoeg invloed op het beleid. Er zijn geen punten waar eventueel verbetering noodzakelijk is.

Dit onderzoek laat zien dat de grootte van het aandeel van de gemeente belangrijk is wanneer het gaat om beïnvloedingsmogelijkheden en controle.

Bijlage A: Tabel verbonden partijen

Nr.	Naam	Taak	Samenstelling	Aandeel Almelo	Rechtsvorm
1.	Regio Twente	Divers	Samenwerkingsverband 14 Twentse gemeenten	2,9 miljoen euro Stem IN AB*/regioraad = 11,6%	WGR
2.	Veiligheidsregio Twente	Veiligheid	Samenwerkingsverband 14 Twentse gemeenten	4,7 miljoen euro Stem in AB = 11,6% voor financiële voorstellen 7,1% voor overige	WGR
3.	Gemeentelijk belastingkantoor Twente	Belastingen	Samenwerkingsverband 7 Twentse gemeenten	1,325 miljoen euro Stem in AB = 14%	WGR
4.	Crematoria Twente	Begraafenis - crematie	Samenwerkingsverband 13 gemeenten Twente/Achterhoek	Stem in AB= 11%	WGR
5.	Stadsbank Oost Nederland	Schuldhulpverlening	Samenwerkingsverband 22 gemeenten	600.000 euro in 2015 Stem in AB= 4,5%	WGR
6.	Regionaal bedrijventerrein Twente	Ruimte bieden aan bedrijven		Stem in AB= 23%	WGR
7.	SOWECO	Sociale Werkvoorziening	6 gemeenten	280 aandelen = 17,6% in AVA Stem in AB = 42%	NV die deelneemt in WGR
8.	Twente Milieu	Inzameling – verwerking afvalstoffen	7 gemeenten	280 aandelen = 17,6%	NV
9.	Twence Holding	Grondstoffen en energie uit afval en biomassa	17 gemeenten	95.000 aandelen = 9,5% in AB	BV
10.	Stadtoezicht Almelo	Parkeerexploitatie Handhaving en toezicht openbare ruimte	Gemeente Almelo als enige aandeelhouder	100% aandeelhouder 2,4 miljoen euro per jaar	BV
11.	Sportaccomodaties Almelo	Stimuleren tot bewegen	Gemeente Almelo als enige aandeelhouder	100% aandeelhouder 3,7 miljoen euro per jaar	BV
12.	Cogas	Gas, elektriciteit en kabeldiensten	Samenwerking 9 gemeenten	1.161 aandelen = 22,8%	NV
13.	Vitens	Drinkwatervoorziening		41.696 aandelen	NV

14.	Enexis Holding	Duurzame energievoorziening	Landelijk bedrijf	Geen jaarlijkse bijdrage 323.314 aandelen = 0.22% AVA	NV
15.	Bank Nederlandse Gemeenten	Verstrekking krediet aan Nederlandse overheden	Landelijke bank	Geen jaarlijkse bijdrage. 0.3 % AVA	NV
16.	Industriegebouwen- maatschappij	Stimuleren economische ontwikkeling en werkgelegenheid		Stem in AVA =100%	NV

* AB staat hier voor Algemeen Bestuur.

Referenties

- Babbie, E. (2007). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Beltzer, R. M., Lanting, B. B. B., Verhulst, E., Riphagen, J., Spengers, L. C. J., & Mulder, G. J. (2002). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Boom Juridische uitgevers.
- Bijleveld-Schouten, A. (2008). *Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 's-Gravenhage.
- Castenmiller, P. (2014). De raad aan het werk. Staat van de lokale democratie. *Raadsledennieuws*, 5, 3.
- Cogas N.V. (2013). *Jaarverslag 2013*. Verkregen via www.cogas.nl
- Cogas N.V. (1966). *Statuten van Cogas Holding N.V. te Almelo*. Verkregen via directiesecretariaat Cogas.
- De Greef, R.J.M.H., Huntjes, L.C.I., Oud, N.M. (2012). Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2, p. 38 - 46
- Heldeweg, M.A. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Heringa, A.W., Van der Velde, J., Verhey, L.F.M. & Van der Woude, W. (2012). *Staatsrecht*. Deventer: Kluwer Uitgevers.
- Gemeente Almelo (2014). *Concept Programmabegroting 2015*.
- Gemeente Almelo (2014). *Kadernota Governance Uitvoeringsnota 2015-2018*. Verkregen via de Almelo Rekenkamer
- Lindenberg, N., Pen, M (2012). *Linken en Loslaten*. Gemeente Almelo, Afdeling Bestuursondersteuning & Control.
- Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Schedler, K., Felix, J. (2000). *Quality in Public Management: The Customer Perspective*. *International Public Management Journal* 3,125-143.
- Scheltema, M., et al (2000). *WRR: Het borgen van publiek belang*. SDU, Den Haag.
- Stadtoezicht Almelo B.V. (2013). *Statuten van Stadtoezicht Almelo B.V. te Almelo*. Verkregen via de Almelo Rekenkamer.
- Stadtoezicht Almelo B.V. (1999). *Oprichtingsakte van Stadtoezicht Almelo B.V. te Almelo*. Verkregen via de Almelo Rekenkamer.
- Van Asselt, L., Koornstra, J. (2007). *De hype rond het uitbesteden. Waterschap Regge en Dinkel volgt zijn eigen koers*. B&G.
- Van Gils, H.P., e.a. (2006) *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden*. Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage.

Werkgroep VNG. (2006). *Privaatrechtelijke taakbeartiging door decentrale overheden. Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Zijlstra, S.E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer Uitgevers.