

Kadernota verbonden partijen

Gemeente Heerhugowaard



Versie februari 2016

Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Doelstelling.....	6
2. Visie op samenwerking.....	7
2.1. Visie van de gemeente.....	7
2.2. Waarom samenwerken in een verbonden partij?	8
2.3. Soorten samenwerking	9
3. Oprichting en inrichting samenwerking	13
3.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerking	13
3.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerking	13
4. Rollen verbonden partijen.....	14
4.1. De gemeente als eigenaar	14
4.2. De gemeente als opdrachtgever (klant).....	14
5. Governance binnen samenwerkingen	15
5.1. Vertegenwoordiging verbonden partijen	15
5.1.1 Bestuurssamenstelling publiekrechtelijke organisaties (gemeenschappelijke regelingen)	15
5.1.2 Privaatrechtelijke organisaties.....	16
5.1.3 Valkuil bij vertegenwoordiging in verbonden partijen.....	17
5.2. Verantwoordingsrelaties.....	17
5.2.1. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen	17
5.2.2. Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.....	17
5.3. Sturing op samenwerking	18
5.3.1. Sturingsinstrumenten gedurende samenwerking.....	19
Bijlagen	22
Bijlage 1: Soorten bestuurlijke samenwerkingsvormen en rechtsvormen	22
Bestuurlijke samenwerkingsvormen	22

Rechtsvormen.....	22
Bijlage 2: Wettelijk kader	26
Gemeentewet (GW).....	26
Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)	26
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	26
Bijlage 3: Oprichting samenwerkingsverband	28
Bijlage 4 Overzicht beschikbare formele instrumenten (inclusief wettelijke grondslag)	29
Bijlage 5 Definities en afkortingen	30
Definities	30
Afkortingen.....	30

Samenvatting

Gemeenten hebben een groot aantal publieke taken die verschillend van aard en omvang zijn. In het streven naar betere oplossingen voor maatschappelijke vragen en een optimale uitvoering van taken worden sommige van deze taken gemeenschappelijk met andere (regio) partijen uitgevoerd. Dit is vaak efficiënter, effectiever, er is meer expertise, burgervriendelijk en een grotere bestuurlijke kracht. Met deze partijen treffen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) een samenwerkingsovereenkomst of nemen zij deel in naamloze of besloten vennootschappen. Dit zijn de zogenaamde verbonden partijen. Onder een verbonden partij wordt verstaan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Er bestaan verschillende samenwerkingsvormen. Een uitgebreide toelichting hiervan is opgenomen in bijlage 1 van deze kadernota.

Grip hebben op verbonden partijen is een onderwerp dat bij steeds meer gemeenteraden speelt. Mede in het licht van de ontwikkelingen, zoals de decentralisaties, en de bezuinigingsdiscussies van de afgelopen jaren, is het een onderwerp dat steeds meer in de belangstelling is komen te staan.

Daarbij menen gemeenteraden invloed te zijn kwijt geraakt. Dat is niet waar. Wat wel waar is dat de gemeenteraad meer moeite moet doen om invloed uit te oefenen.

Grip op verbonden partijen is samen te vatten in een viertal begrippen:

- Duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden – wie gaat waarover?
- Grip hebben door de gemeenteraad is toezicht houden op in plaats van sturen en beheersen – op welke wijze houdt je toezicht?
- Creëren van een informatiepositie – welke informatie wil je hebben en op welk moment?;
- Kennen en benutten van de beïnvloedingsmogelijkheden- denk hierbij bijvoorbeeld aan stemverhoudingen die gelden.

De spelregels over verbonden partijen zijn in te delen in drie fasen die een verbonden partij kent: oprichten, beheersen en evalueren (en beëindigen). In deze kadernota worden de spelregels die voor de verschillende fasen gelden uitgewerkt.

Daarbij bestaat de keuze tot om te komen tot samenwerken uit een aantal stappen:

- Bij welke taken willen we samenwerken en bij welke niet, waarom willen we samenwerken? – dit vertaalt zich in de visie op samenwerken;
- Welke uitvoeringsvorm kiezen we voor de uitvoering van taken (zelf doen), samenwerken, uitbesteden of niet meer doen?;
- Bij de keuze voor samenwerken: met welke partners willen we als gemeente samenwerken (gemeenten, Provincie, private partijen), hoe organiseren we dat (afstemming, netwerkconstructie, zelfstandige entiteit) en voor welke rechtsvorm kiezen we dan?

In de beslisboom die in deze kadernota in hoofdstuk 2 is opgenomen zijn te nemen beslissingen bij het aangaan van een samenwerkingsverband schematisch opgenomen.

In de aanloopfase besluit het betrokken bestuursorgaan¹ (of organen) uiteindelijk om wel of geen samenwerkingsverband aan te gaan.

De gemeenteraad stelt de kaders (voor zover daarbij raadsbevoegheden betrokken zijn).

Daarnaast kan de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen (artikel 169 lid 4 GW) meegeven

¹ Zie artikel 1.1.1 AWB Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld; of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

aan het college bij voorstellen voor privaatrechtelijke vormen, zodat het college deze mee kan nemen in de besluitvorming om wel of niet deel te nemen aan de verbonden partij.

Bij verbonden partijen is er dus sprake van verschillende rollen en verantwoordelijkheden, zowel bij oprichting van een samenwerkingsvorm als nadat deze is opgericht.

Voor verbonden partijen gelden wettelijke kaders (op basis van Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regelingen). Daarnaast is in deze kadernota een aantal uitgangspunten geformuleerd in het geval een verbonden partij wordt of is aangegaan (hoofdstuk 3).

De gemeente treedt bij samenwerkingsverbanden tegelijkertijd op als eigenaar en als opdrachtgever. Bij deze verschillende rollen horen verschillende taken en verantwoordelijkheden van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Het verschil is nader toegelicht in hoofdstuk 4.

De mate van grip is afhankelijk van de mechanismen die worden ingezet. De controle-mechanismen verschillen per situatie en per type verbonden partij. Om de juiste mechanismen te kunnen inzetten, moeten ze zijn afgestemd op de eigenschappen van de verbonden partij en op de relatie tot de gemeente en de doelstelling. Helderheid van rollen helpt er dan bij die grip, zoveel als kan en past in de betrokken situatie, vorm te geven.

In deze kadernota zijn naast de wettelijke kaders ook uitgangspunten opgenomen die gelden in het geval van verbonden partijen. Deze uitgangspunten, per fase, zijn:

Oprichtingsfase

1. Tot samenwerking wordt besloten op basis van een afweging of de samenwerking de meest doelmatige en doeltreffende oplossing is om publieke belangen te dienen. Samenwerking moet leiden tot een beter resultaat. Hierbij gelden als criteria:
 - a. Samenwerking leidt niet tot hogere kosten bij de uitvoering van taken;
 - b. Samenwerking draagt bij aan de gemeentelijke beleidsdoelen;
 - c. Op het terrein van dienstverlening leidt samenwerking tot gelijke of betere dienstverlening tegen een lager of tenminste gelijk tarief.
 - d. Samenwerking leidt tot beter beleid door bundeling van kennis, doeltreffende aanpak van gemeente overstijgende problematiek en verminderde kwetsbaarheid.Slechts in die gevallen waarin sprake is van een wettelijke verplichting tot samenwerking (zoals Veiligheidsregio, GGD en RUD), kan de gemeente afwijken van deze uitgangspunten. Transitiekosten en frictiekosten bij aanvang zijn vaak onvermijdelijk. In de aanloopfase gelden bovenstaande doelstellingen als uitgangspunt, maar deze zullen pas na een aantal jaar worden bereikt. Het college doet hiervoor per samenwerkingsverband een voorstel voor een werkbare periode aan de raad.
2. Grondregel is dat publieke taken door de gemeente zelf of in een publieke rechtsvorm worden uitgevoerd. Private rechtsvormen zijn slechts toelaatbaar "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang" (artikel 160 lid 2 Gemeentewet);
3. Bij het aangaan van een nieuwe samenwerking doet het college van B&W een voorstel en volgt hierbij de beslisboom (zie hoofdstuk 2 Visie op samenwerking). De beleidsnotitie "Financiële beleidskaders bij centralisaties en samenwerkingen" wordt gebruikt in de voorbereiding van het besluitvormingsproces;
4. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen geldt als uitgangspunt dat het college verantwoordelijk is voor de vertegenwoordiging om een doorkruising van de bestuurlijke posities tussen gemeenteraad en college te voorkomen;
5. De besturen worden gevormd door de leden van het bestuursorgaan wiens bevoegdheden worden uitgeoefend in het samenwerkingsverband. Gaat het om uitvoerende bevoegdheden, dan zijn het collegeleden, gaat het om verordenende bevoegdheden, dan gaat het om raadsleden, gaat het om beide, dan ligt een gemengde samenstelling voor de hand. Als uitgangspunt geldt dat in principe raadsleden geen zitting nemen in het bestuur van een

gemengde regeling om een doorkruising van bestuurlijke posities te voorkomen, tenzij de gemeenteraad daartoe de behoefte nadrukkelijk heeft uitgesproken.

6. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden geldt als uitgangspunt dat de burgemeester de gemeente op grond van artikel 171 Gemeentewet in en buiten rechte vertegenwoordigt. Van deze vaste lijn kan in bijzondere gevallen worden afgeweken, daar waar de aandeelhoudersrol een zwaar inhoudelijk accent heeft.
7. Het bestuursorgaan wiens bevoegdheid wordt uitgeoefend neemt aan het begin van elke raadsperiode een besluit over de vertegenwoordiging van de gemeente in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen namens de gemeente.
8. Bij het aangaan van een verbonden partij maken het college/ de gemeenteraad en de verbonden partij heldere afspraken over:
 - a. het te realiseren doel;
 - b. hoe om te gaan met veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld beleidswijzigingen);
 - c. hoe de verbonden partij zich verantwoordt (vorm) en de kwaliteit van de verantwoording (wat wil de gemeente weten van de verbonden partij);
 - d. hoe er toezicht wordt gehouden op de verbonden partij;
 - e. evaluatie van de verbonden partij.

Fase beheersen

9. Om belangenverstrengeling te voorkomen bewaken de overige collegeleden, niet zijnde de gemeentelijk vertegenwoordiger in de verbonden partij, in de collegevergadering het gemeentelijk belang van de verbonden partij. De inhoudelijk verantwoordelijk wethouder heeft de rol van opdrachtgever.
10. Tussen college en gemeenteraad worden afspraken gemaakt over welke informatie per verbonden partij beschikbaar is voor de gemeenteraad (nieuwe en bestaande verbonden partijen). Dit kan per verbonden partij verschillen. Voor de één volstaat bijvoorbeeld de begroting en het jaarverslag, terwijl er voor een ander ook nog de tussenrapportages worden geagendeerd. Voor het bepalen van de mate van sturing op verbonden partijen wordt gebruik gemaakt van een de uitkomst uit de risico-inventarisatie verbonden partijen (zie paragraaf 5.3.1). Daarnaast wordt de directie van onze verbonden partijen minimaal 1x per jaar uitgenodigd om een presentatie/ toelichting te komen geven in de commissie.
11. Het toezicht op verbonden partijen is zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. In de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening wordt minimaal opgenomen
 - De gegevens die op grond van het BBV verplicht zijn (zie bijlage 2);
 - Risico-inventarisatie; de uitkomst van de risico-inventarisatie is basis voor het te hanteren toezichtsarrangement (licht, middel, zwaar)

Fase evaluatie (en beëindiging)

12. De gemeenschappelijke regeling stelt één keer per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit rapport.

In deze kadernota zijn de algemene afspraken (“kapstok”) opgenomen tussen gemeenteraad en college bij het oprichten, beheersen en evalueren van samenwerkingsverbanden. De nadere uitwerking in afspraken (“jassen aan de kapstok”) vindt plaats in nieuwe samenwerkingsverbanden. Voor bestaande samenwerkingsverbanden (die in het verleden al zijn aangegaan) vindt nadere uitwerking plaats aan de hand van een uitvoeringsprogramma dat na het vaststellen van deze kadernota zal worden opgesteld.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Veel gemeenteraden hebben het gevoel geen grip te hebben op verbonden partijen. Hoewel er talloze instrumenten beschikbaar zijn, is op dit moment niet altijd duidelijk op welke momenten de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. Dat geldt ook voor Heerhugowaard.

De confrontatie met tegenvallende resultaten van en financiële risico's bij verbonden partijen voedt dit gevoel. Daarnaast spelen zaken zoals te beperkte of juist teveel informatie (waardoor door de bomen het bos niet meer wordt gezien).

Verder is er door al ontstane samenwerkingsverbanden, maar ook door nieuwe samenwerkingsverbanden behoefte aan structuur en afspraken. Er wordt steeds vaker gekeken naar een samenwerkingsvariant in de regio.

Door samenwerking kunnen we meer, weten we meer, er kunnen financiële voordelen ontstaan en/ of de risico's meer spreiden. Nadeel is echter dat door samenwerking de uitvoering van taken meer op afstand komt te staan, waardoor de invloed van de gemeenteraad minder groot is. De democratische legitimatie is bij een samenwerkingsverband niet alleen afkomstig van de eigen gemeenteraad, maar van alle betrokken raden gezamenlijk. Een gemeenteraad heeft geen individuele bevoegdheden om besluitvorming bij een samenwerkingsverband te blokkeren. De zeggenschap wordt gedeeld. Dit betekent dat als één van de deelnemers wat wil het bestuur van het samenwerkingsverband makkelijk naast zich neer kan leggen als de meerderheid dat niet wil. Andersom geldt dat natuurlijk ook. Wanneer de meerderheid van de vertegenwoordigde organen iets wil kan het bestuur het moeilijk naast zich neerleggen. De spelregels van bestuurlijke samenwerking zorgen ervoor dat de gemeenteraad meer in een toezichthoudende rol op afstand wordt geplaatst. Daarbij kan er bij een verbonden partij sprake zijn van partijen die ook andere doelstellingen kunnen nastreven dan het gemeenschappelijke belang.

Een toezichthoudende rol op afstand is echter niet onvermijdelijk. Door positie te kiezen, als gemeenteraad afzonderlijk en samen met andere raden kan de gemeenteraad wel degelijk invloed uitoefenen op hoe de samenwerking functioneert.

Samenwerken kan, zoals in hoofdstuk 2 van deze nota is toegelicht, op verschillende manieren plaatsvinden: inkoop, subsidies, leningen en garanties en verbonden partijen. Deze nota richt zich op verbonden partijen.

1.2. Doelstelling

De kadernota Verbonden Partijen (Kadernota) is het formele kader met algemene en specifieke uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen als instrument voor de uitvoering van gemeentelijk beleid.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke- of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk- en een financieel belang heeft. Deze nota licht het begrip verbonden partijen en het juridisch kader toe. Daarbij geeft de nota aan hoe het publiek belang wordt gewaarborgd, wordt de rolverdeling tussen college van B&W en gemeenteraad geregeld en wordt vastgelegd hoe gemeenteraad van informatie over verbonden partijen worden voorzien. De kadernota heeft zowel betrekking op het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden als op bestaande relaties met verbonden partijen. Deze kadernota voorziet in een aanvulling op de wettelijke regelgeving inzake verbonden partijen.

De doelstellingen van deze kadernota zijn:

- Stellen van criteria om deel te nemen aan een verbonden partijen (hoofdstuk 2);
- Stellen van criteria voor de inrichting van de samenwerking (hoofdstuk 3);
- Inzicht te geven in de verschillende rollen die een gemeente heeft bij samenwerking (hoofdstuk 4);

- Inzicht geven in en stellen van criteria bij de wijze van vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen (paragraaf 5.1);
- Inzicht te geven in verantwoordingsrelaties van samenwerkingsverbanden (paragraaf 5.2);
- Het stellen van de kaders met betrekking tot de sturing van verbonden partijen (paragraaf 5.3);
- Wijze waarop de prestaties van de verbonden partij worden vastgelegd en het moment van heroverweging/ evaluatie (paragraaf 5.3);
- Inzicht geven in de informatiemomenten van en over verbonden partijen (paragraaf 5.3).

2. Visie op samenwerking

2.1. Visie van de gemeente

Cruciale vraag bij het aangaan van samenwerkingsverbanden is waarom bestuurlijke samenwerking eigenlijk nodig is? Het antwoord op deze vraag is de publieke meerwaarde. De taken kunnen soms binnen de kaders van de wet efficiënter, effectiever met meer expertise en burgervriendelijk beter in een samenwerkingsvorm worden georganiseerd.

Aan realisatie van publieke meerwaarde kunnen meerdere redenen ten grondslag liggen, zoals kosten verbonden aan publieke taken, specialistische kennis die nodig is voor de uitvoering van die taken, gemeentegrenzen die worden overschreden en versterking van de bestuurskracht richting andere partijen.

Verbonden partijen kunnen daarbij worden ingezet als instrument voor het behalen van gemeentelijke doelstellingen als de voor- en nadelen van dit instrument gunstig uitvallen ten opzichte van de voor- en nadelen van andere uitvoeringsinstrumenten.

Ook kunnen verbonden partijen kunnen worden aangegaan als instrument voor het behalen van in het collegeprogramma of de programmabegroting opgenomen maatschappelijke doelstellingen. Verbonden partijen kunnen worden aangegaan op diverse beleidsterreinen.

Bij een gemeentelijke visie op samenwerking gaat het om de beantwoording van vragen zoals

- Wat voor gemeente willen we zijn? Wat zijn de doelen van samenwerking?
- Bij welke taken wil de gemeente samenwerken, welke taken blijven bij de gemeente en op basis van welke criteria maken we deze keuze?
- Hoe houden we regie op taken waarop we samenwerken?
- Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken?
- Wat is de toegevoegde waarde van de samenwerking?
- Maakt de gemeente in vergelijkbare gevallen ook vergelijkbare keuzes of wordt dit van keer tot keer bezien?

Tot samenwerking wordt besloten op basis van een afweging of de samenwerking de meest doelmatige en doeltreffende oplossing is om publieke belangen te dienen. Samenwerking moet leiden tot een beter resultaat. Hierbij gelden als criteria:

1. Samenwerking leidt niet tot hogere kosten bij de uitvoering van taken;
2. Samenwerking draagt bij aan de gemeentelijke beleidsdoelen;
3. Op het terrein van dienstverlening leidt samenwerking tot gelijke of betere dienstverlening tegen een lager of tenminste gelijk tarief.
4. Samenwerking leidt tot beter beleid door bundeling van kennis, doeltreffende aanpak van gemeente overstijgende problematiek en verminderde kwetsbaarheid.

De gemeente werkt alleen regionaal samen als dit in termen van resultaten voor de gemeente meerwaarde heeft. Slechts in die gevallen waarin sprake is van een wettelijke verplichting tot samenwerking, wijkt de gemeente af van dit principe.

Transitiekosten en frictiekosten bij aanvang zijn vaak onvermijdelijk. In de aanloopfase gelden bovenstaande doelstellingen als uitgangspunt, maar deze zullen pas na een aantal jaar worden bereikt. Het college doet hiervoor per samenwerkingsverband een voorstel voor een werkbare periode aan de raad.

Voorafgaand aan besluitvorming over samenwerking dienen in ieder geval de vragen die hierna onder – *waarom samenwerken in een verbonden partij*- zijn opgenomen te worden beantwoord

2.2. Waarom samenwerken in een verbonden partij?

Deze paragraaf behandelt de vragen waarom de gemeente deelneemt in een verbonden partij. Zoals gezegd zijn verbonden partijen organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk én financieel verbindt om doelen van de gemeente te realiseren. Deelname in een verbonden partij is daarmee een alternatief voor enerzijds het zelf uitvoeren van gemeentelijke taken, of anderzijds het uitbesteden (outsourcen) van deze taken door de gemeente.

Mogelijke voordelen van een verbonden partij zijn:

- efficiencyvoordelen en besparingen door schaalvergroting;
- risicospreiding doordat (financiële) risico's worden gedeeld met andere partijen;
- een kennisvoordeel doordat gebruik wordt gemaakt van kennis die de gemeente niet in huis heeft, maar de verbonden partij (of een partner daarin) wel;
- bestuurlijke kracht- en effectiviteitversterking ten opzichte van de omgeving en andere partijen.

Mogelijke nadelen zijn dat:

- de gemeente en de verbonden partij op afstand liggen. De informatievoorziening (over de doelstellingen) naar en de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente worden daardoor verzwakt;
- er bij een verbonden partij sprake kan zijn van meerdere partijen die ook andere doelstellingen kunnen nastreven dan het gemeenschappelijke belang;
- handelingen van een verbonden partij toegerekend worden (in ieder geval publicitair) aan de gemeente.

Voorafgaand aan iedere regionale of intergemeentelijke samenwerking moeten daarom de volgende vragen beantwoord worden:

- Wat is de meerwaarde van (deze) samenwerking?;
- Wordt het publiek belang het beste behartigd door een bestaande activiteit buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen?;
- Wat is het doel van de(ze) samenwerking?;
- Is er sprake van activiteiten die gezamenlijk met andere publieke en/ of private partijen worden uitgevoerd ter behartiging van gemeentelijke publieke belangen?;
- Met wie kunnen we dat doel het beste bereiken?;
- Welke vorm kiezen we daarvoor?;

Daarnaast dient vooraf een beleidsmatige toets plaats te vinden op:

- Is sprake van een gemeentelijk belang?;
- Is sprake van een gezonde financiële basis?;
- Zijn de doelstellingen realistisch en haalbaar?;
- Zijn de risico's aanvaardbaar (financieel, aansprakelijkheid, imago, belangenverstrengeling, vertraging in uitvoering)?;
- Is er voldoende draagvlak bij alle betrokkenen in de verbonden partij?;
- Zijn er naast het gezamenlijk belang ook belangen van de betrokkenen die tegenstrijdig kunnen zijn met het gezamenlijk belang?;
- Is het wenselijk voor een lange termijn een samenwerkingsverband aan te gaan?;

Voor iedere samenwerking kunnen de antwoorden verschillend zijn. De antwoorden omvatten het kader waarbinnen de samenwerking vorm krijgt kan plaatsvinden.

Door de adviesgroep gemeenschappelijke regelingen is in november 2013 een beleidsnotitie “Financiële beleidskaders bij centralisaties en samenwerkingen” opgesteld. Deze notitie heeft als doel een algemeen financieel beleidskader te definiëren. Op basis van een algemeen kader is het mogelijk om steeds dezelfde spelregels te volgen in samenwerkingstrajecten. Dit voorkomt dat de besluitvormers zich steeds per dossier geconfronteerd zien met gewijzigde definities, analyses en discussies over financiële aspecten. Op die manier is een betere afweging mogelijk in besluitvormingsprocessen.

2.3. Soorten samenwerking

Bij een keuze voor bestuurlijke samenwerking moet de gemeente partners hebben om samen te werken. Vervolgens zal de vraag moeten worden beantwoord hoe wordt samengewerkt.

Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden:

1. Afstemmingsorganisatie;
2. Netwerkconstructie; en
3. Zelfstandige organisatie.

De samenwerkingsvorm die wordt gekozen heeft betrekking op de grip die bestaat op de samenwerking en heeft ook juridische gevolgen.

De organisatorische indeling van de samenwerking staat los van de juridische constructie waarvoor wordt gekozen. Voor alle drie de vormen van samenwerking geldt dat deze op publiekrechtelijke als privaatrechtelijke leest kan worden geschoeid.

Het enige onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen bij afstemmings- of netwerksamenwerking is de positie van de gemeenteraad bij de besluitvorming om tot een samenwerkingsverband te komen. Bij een zelfstandige organisatie zijn er meer gevolgen voor het verschil tussen publiekrecht en privaatrecht. Bij privaatrecht is de invloed van de raad minder groot dan bij publiekrecht. Dit heeft te maken met de positie van de gemeenteraad bij de besluitvorming om tot samenwerking te komen. Deze verschillen zijn in de tabel op de volgende pagina nader toegelicht.

De verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taken.

Als gekozen wordt voor het onderbrengen van een gemeentelijke taak bij een verbonden partij (zelfstandige organisatie) dan moet hiervoor gekozen worden voor de juiste organisatievorm. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen en bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om vennootschappen en stichtingen.

Belangrijke juridische kaders voor samenwerking tussen gemeenten liggen vast in de Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

In de gemeenschappelijke regeling zelf van het samenwerkingsverband kunnen, binnen de WGR passende, specifieke afspraken worden vastgelegd zoals de samenstelling van de besturen en de stemverhoudingen.

In onderstaand overzicht zijn voor de verschillende samenwerkingsvormen en de verschillende rechtsvormen de verschijningsvormen van samenwerking opgenomen. Een korte toelichting op de daarin op benoemde verschijningsvormen van samenwerking, alsmede de gevolgen van de relevante wet- en regelgeving is opgenomen in bijlage 1 van deze kadernota.

Afstemming		Netwerkconstructie		Zelfstandige organisatie	
Publiek	Privaat	Publiek	Privaat	Publiek	Privaat
Regeling zonder meer	Bestuurs-overeenkomst	Centrumregeling	Dienstverlenings-overeenkomst	Openbaar lichaam	Vereniging
Bevoegdheden-overeenkomst	Beleidsovereenkomst		Overeenkomst tot opdracht	Bedrijfsvoerings organisatie	Coöperatie
Convenant				Gemeen-schappelijk orgaan	Vennootschap (naamloos of besloten), NV, BV
					Stichting

In onderstaande tabel zijn voor de verschillende samenwerkingsvormen de rol van raad en college opgenomen:

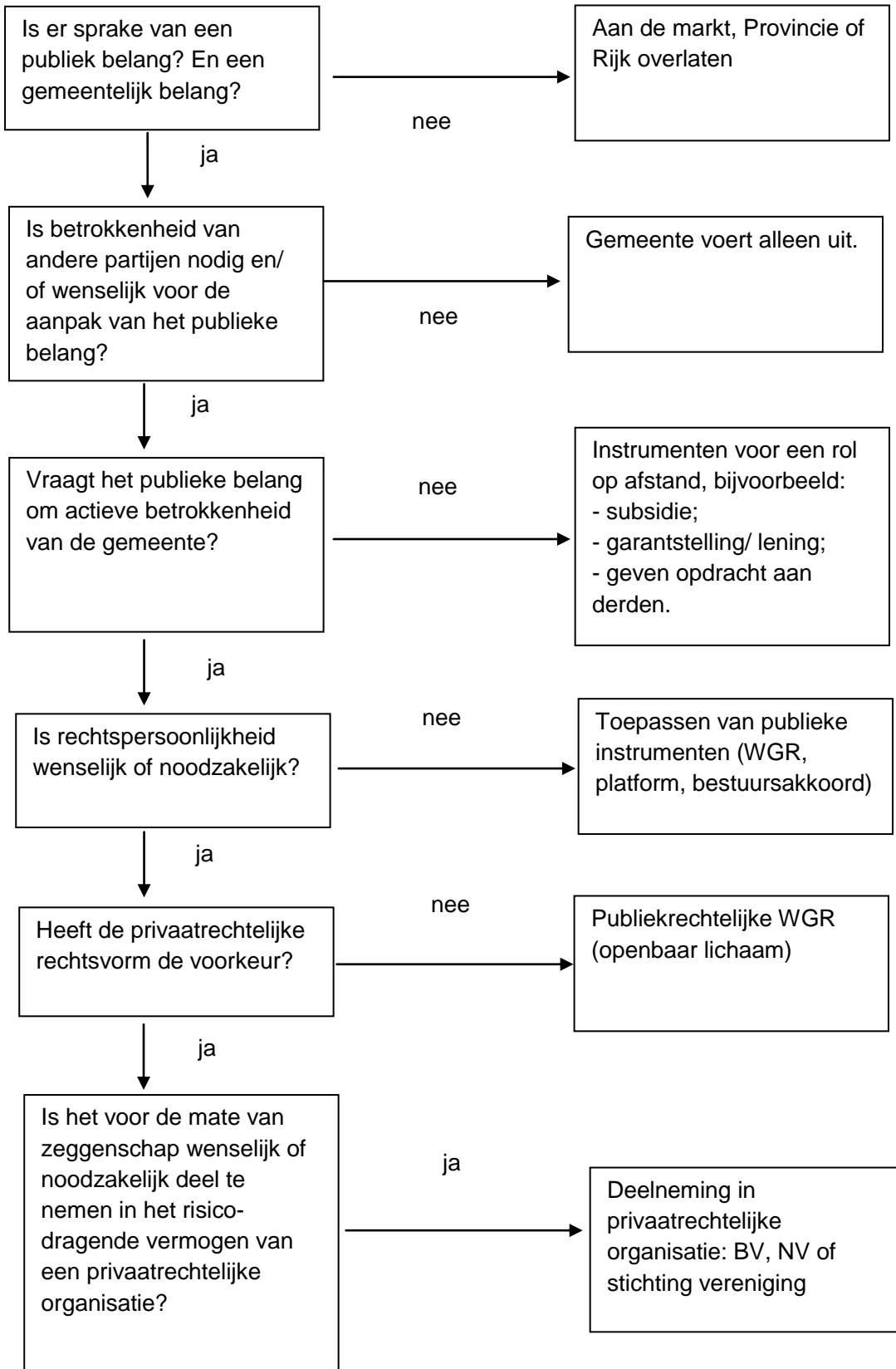
Vorm	Rol college	Rol raad
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling)	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling)	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist.
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden.	De raad beslist.
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming van de raad.	De raad moet toestemming verlenen, voordat het college definitief kan beslissen. De raad kan de samenwerking formeel dus tegenhouden.
Gemengde regeling waarin raden deelnemen	De raad en college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkkluidend besluit nemen.	

In het algemeen geldt dat een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm niet de vorm is waaraan op voorhand de voorkeur wordt gegeven, tenzij er regels zijn die dat rechtvaardigen. De belangrijkste reden om terughoudend te zijn is de vermenging van functies die optreden. Er is immers sprake van vermenging van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen. Daarnaast zijn de mogelijkheden van borging van publieke belangen en democratische controle beperkter dan bij publiekrechtelijke samenwerking. Er kunnen echter redenen zijn om toch voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm te kiezen, zoals het beperken van financiële risico's of specifieke situaties waarvoor het privaatrecht maatwerk biedt.

Grondregel is dat publieke taken door de gemeente zelf of in een publieke rechtsvorm worden uitgevoerd. Private rechtsvormen zijn slechts toelaatbaar "indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang" (artikel 160 lid 2 Gemeentewet)

In het op de volgende bladzijde opgenomen stroomschema zijn de hierboven beschreven items naar aanleiding van het aangaan van een samenwerkingsverband schematisch samengevat. Uiteraard gelden deze stappen ook voor de overweging om een samenwerkingsverband te behouden of te stoppen (evaluatie).

Stroomschema aangaan of behouden verbonden partij



3. Oprichting en inrichting samenwerking

De oprichting van een samenwerkingsverband gebeurt op verschillende manieren. Dat heeft te maken de rechtsvorm waarin wordt opgericht, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk. Bij een privaatrechtelijke samenwerking is de gemeente als rechtspersoon de partij, bij publiekrechtelijke samenwerking een bestuursorgaan (gemeenteraad, college of burgemeester).

Welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling is afhankelijk van de taak en de op of over te dragen bevoegdheid. Ieder bestuursorgaan kan uitsluitend zijn eigen bevoegdheden op of overdragen (artikel 30 lid 1 WGR).

In de praktijk betekent dit dat er sprake is van drie soorten regelingen:

- Raadsregelingen (kaderstellende en verordenende bevoegdheden worden overgedragen);
- Gemengde regelingen (naast de kaderstellende en verordende bevoegdheden is het samenwerkingsverband ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verordeningen, collegebevoegdheid);
- Collegeregeling (een regeling wordt uitsluitend getroffen voor uitvoeringstaken).

De rol van college en raad bij het oprichten van deze verschillende regelingen is opgenomen in de tabel in hoofdstuk 2. In bijlage 3 bij deze kadernota zijn de verschillende stappen die moeten worden genomen bij het treffen van de verschillende soorten regelingen opgenomen. Daar is ook de wettelijke grondslag benoemd.

De uitvoering van een bepaalde taak wordt door de gemeente bij een verbonden partij belegd, maar de gemeente blijft maatschappelijk en politiek aanspreekbaar. Daarbij moet de gemeente goede voorwaarden stellen bij het aangaan van een verbonden partij.

De voorwaarden zijn hierna in paragraaf 3.1 voor publiekrechtelijke samenwerking en 3.2 voor privaatrechtelijke samenwerking verder benoemd.

3.1. Inrichting publiekrechtelijke samenwerking

Bij publiekrechtelijke samenwerking gaat het doorgaans om gemeenschappelijke regelingen.

Naast de bepalingen die in de wet gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen moet in ieder geval worden vastgelegd:

- De na te streven doelen en prestaties;
- De verdeling van de zeggenschap;
- De verdeling en toewijzing van de verantwoordelijkheden. Vastgelegd moet worden over welke zaken het algemeen bestuur gaat en over welke zaken het dagelijks bestuur lid kan beslissen;
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenten;
- De voorwaarden waartegen uitgetreden kan worden. Eventueel kan worden afgesproken voor hoeveel jaren de gemeenschappelijke regeling in eerste instantie wordt aangegaan;
- Overige randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden zoals vereist weerstandsvermogen, beloningsbeleid en/ of kwaliteitsborging.

3.2. Inrichting privaatrechtelijke samenwerking

Doorgaans is hierbij sprake van naamloze en besloten vennootschappen (NV's en BV's).

Wettelijk is bepaald dat de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) gaat over het vaststellen van de jaarrekening, het vaststellen van de winstbestemming, het goedkeuren van statutenwijzigingen, het nemen van besluiten tot fusie en splitsing, het nemen van besluiten tot ontbinding van de vennootschap, het benoemen van de leden van de raad van commissarissen (RvC) en hun bezoldingsbeleid (beloningsbeleid).

In aanvulling op bovenstaande dient in ieder geval te worden vastgelegd:

- De na te streven doelen en prestaties;
- De verdeling van de zeggenschap;

- In aanvulling op de wettelijke bevoegdheden is het wenselijk om de AvA te laten besluiten over:
 - De begroting;
 - Investeringsvoorstellen met een omvang boven een vooraf bepaald bedrag;
 - De benoeming van de bestuurder;
 - Het bezoldigingsbeleid van de bestuurder.
- De verdeling en toewijzing van de verantwoordelijkheden. Vastgelegd moet worden over welke zaken de AvA gaat en over welke zaken de RvC lid kan beslissen. De wethouder Financiën is in principe de vertegenwoordiger van de gemeente in de AvA. Hierdoor worden de rollen van aandeelhouder en opdrachtgever gescheiden. In de RvC worden in principe geen raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de gemeente benoemd.
- De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenten;
- De voorwaarden waartegen uitgetreden kan worden. Ook moet worden vastgelegd aan wie de aandelen verkocht mogen worden;
- Overige randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden zoals vereist weerstandsvermogen, beloningsbeleid en/ of kwaliteitsborging (door aanhaken bij de governance code van de branche indien mogelijk).

4. Rollen verbonden partijen

De gemeente heeft, zodra de samenwerking is aangegaan, verschillende rollen in haar relatie met de verbonden partij. Dit hoofdstuk geeft inzicht in deze rollen.

In de rol van eigenaar en in de rol van opdrachtgever vervult de gemeente verschillende taken. De focus van de gemeenteraden is primair gericht op het eigenaarschap door kaders te stellen, te controleren en toezicht te houden. De colleges en het algemeen bestuur van de verbonden partij sturen op het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap. Naast de verschillen in rollen wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de verschillen in vertegenwoordiging.

4.1. De gemeente als eigenaar

De gemeente kan eigenaar zijn van de verbonden partij. Vanuit dit belang is de gemeente gebaat bij een partij die geen problemen heeft met de continuïteit. Gezien het eigendom heeft de gemeente baat bij zeggenschap. Dit betekent dat de gemeente bij de verbonden partij kan ingrijpen wanneer realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten in gevaar komt. Deze mogelijkheid is beperkt indien de organisatie niet helemaal in handen is van de gemeente. Deze rol komt tot uitdrukking in:

1. Besluitvorming als eigenaar (aandeelhouder)
2. Bewaking (financiële) continuïteit
3. Voorbereiding van de aandeelhoudersvergadering

4.2. De gemeente als opdrachtgever (klant)

De gemeente wil een aantal effecten bewerkstelligen. Aan deze effecten liggen de gemeentelijke doelstellingen ten grondslag. Daarvoor is nodig dat een aantal producten en/ of diensten wordt geleverd. Indien dit wordt weggelegd bij een verbonden partij treedt de gemeente op als opdrachtgever. Deze rol komt tot uitdrukking in:

1. (Uitvoerings)Beleid formuleren;
2. Contracten opstellen;
3. Bewaking van de levering;
4. Prijsbeoordeling;
5. Beoordeling positie van de verzelfstandigde eenheid.

De gemeente wil vanuit de opdrachtgeversrol sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en op de tarieven en de kosten. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de organisatie stabiel

is en geen structureel verlies lijdt.

De rol van opdrachtgever/klant en die van eigenaar kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De belangen van de klant zijn immers niet altijd dezelfde als die van de eigenaar. (Voorbeeld: de eigenaar is gebaat bij een kostendekkende tariefstelling, de klant wil 'zo goedkoop mogelijk').

5. Governance binnen samenwerkingen

5.1. Vertegenwoordiging verbonden partijen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is, zoals eerder toegelicht, zelf geen rechtsvorm. Een gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Er worden bevoegdheden overgedragen. Dat betekent dat bestuurssamenstelling en verantwoordingsrelaties moeten worden geregeld. In de volgende paragrafen wordt dit nader uitgewerkt.

5.1.1 Bestuurssamenstelling publiekrechtelijke organisaties (gemeenschappelijke regelingen)

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in elk geval uit een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter. De bepalingen over het bestuur van gemeenschappelijke regelingen zijn vastgelegd in artikel 13, 14 en 15 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en de wethouders worden aangewezen.

Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van de type regeling (raadsregeling, collegeregeling, gemengde regeling).

Bij een raadsregeling worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit de gemeenteraad. Bij een raadsregeling kunnen als gevolg van wijzigingen in de WGR per 1 januari 2015 niet langer wethouders of burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur.

Bij een collegeregeling worden de leden van het algemeen bestuur door en uit het college aangewezen. Bij een gemengde regeling waaraan de raad deelneemt worden de leden uit het algemeen bestuur aangewezen door de raad. De raad kan daarbij kiezen uit raadsleden, burgemeester en wethouders.

Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling houdt zich bezig met beleidsgerelateerde taken. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Het dagelijks bestuur is belast met meer uitvoerende taken. De algemeen bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft.

De raden van de deelnemende gemeenten besluiten tot het aangaan van een regeling c.q. keuren de regeling goed en controleren via hun colleges of de regelingen voldoende bijdragen aan de gemeentelijke doelen. Dat betekent dat het zwaartepunt van de aansturing van - en controle op - de gemeenschappelijke regelingen niet binnen de regeling zelf ligt (tussen DB en AB), maar ligt in de relatie tussen de regelingen en de raden van de deelnemende gemeenten.

Een goede scheiding van taakgebieden tussen gemeenteraad en college brengt echter ook een goede scheiding van verantwoordelijkheden met zich mee. Een verbonden partij is een middel om gestelde doelen te realiseren. Vanuit die optiek zijn verbonden partijen primair een zaak van het college. De gemeenteraad controleert het college. Indien raadsleden tevens als gemeentelijke vertegenwoordiger zouden optreden, dan geven zij mede invulling aan de taak van het college. Uit het oogpunt van functiescheiding is een vertegenwoordiging vanuit de

gemeenteraad niet of minder gewenst, omdat de gemeenteraad in dat geval zichzelf zou moeten controleren.

Ook vanuit het oogpunt van dualisme ligt het niet voor de hand dat een raadslid deel uitmaakt van het bestuur van een gemengde regeling. Door alleen collegeleden plaats te laten nemen in het bestuur van een gemengde regeling is de scheiding tussen de verschillende rollen die door collegeleden (bestuur/uitvoering) en de gemeenteraad (controle/toezicht) gespeeld worden goed afgebakend.

Als uitgangspunt geldt dat, afhankelijk van het soort regeling, raadsleden - om een doorkruising van de bestuurlijke posities te voorkomen - geen zitting nemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

In afwijking van dit uitgangspunt kunnen in het algemeen bestuur naast collegeleden ook raadsleden plaatsnemen, wanneer de gemeenteraad de behoefte daartoe nadrukkelijk heeft uitgesproken.

Een uitzondering hierop is de situatie dat een openbaar lichaam dat uitsluitend is ingericht door gemeenteraden. In dat geval mogen alleen raadsleden zitting hebben in het algemeen bestuur.

5.1.2 Privaatrechtelijke organisaties

De stichting, vereniging, naamloze vennootschap (NV) en besloten vennootschap (BV) zijn privaatrechtelijke rechtspersonen.

Voor deelnemingen is de vertegenwoordiging via de zeggenschapsrechten verbonden aan het aandeelhouderschap geregeld. Een verdergaande vertegenwoordiging wordt afgeraden om zodoende belangenverstrengeling te voorkomen. Dit is alleen mogelijk als daarmee een publiek belang wordt gediend. Op grond van artikel 171 Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in en buiten rechte.

Zitting nemen in een Raad van Commissarissen (RvC) of een Raad van Toezicht (RvT) moet ook worden beschouwd als een bestuurlijk belang. De leden van een RvC/ RvT dienen echter het belang van de onderneming voorop te stellen. Een commissaris is conform het vennootschapsrecht alleen aan de aandeelhouders van de onderneming verantwoording verschuldigd. Van de commissaris wordt een actieve en deskundige rol verlangd in het toezicht uitoefenen en met gemeenteraad bijstand verlenen aan het bestuur van een onderneming. De functie van commissaris is dan ook in principe niet verenigbaar met de uitoefening van de rechten verbonden aan het aandeelhouderschap. De zeggenschap verbonden aan het aandeelhouderschap berusten in de duale bestel primair bij het college van burgemeester en wethouders. Collegeleden nemen om die reden in principe geen zitting in een RvC of RvT. Alleen in zeer bijzondere situaties kan de gemeente overgaan tot een voordracht voor een dergelijke functie, waarbij een uitgebreide motivering is vereist.

Als uitgangspunt geldt dat, de burgemeester de gemeente op grond van artikel 171 Gemeentewet de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. Van deze vaste lijn kan in bijzondere gevallen worden afgeweken, daar waar de aandeelhoudersrol een zwaar inhoudelijk accent heeft.

De besturen worden gevormd door de leden van het bestuursorgaan wiens bevoegdheden worden uitgeoefend in het samenwerkingsverband. Gaat het om uitvoerende bevoegdheden dan zijn dat de collegeleden, gaat het om verordenende bevoegdheden dan gaat het om raadsleden, gaat het om beide dan ligt een gemengde samenstelling voor de hand. Aan het begin van elke raadsperiode neemt het verantwoordelijk bestuursorgaan een besluit over de vertegenwoordiging van de gemeente in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen namens de gemeente.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen geldt als uitgangspunt dat het college verantwoordelijk is voor de vertegenwoordiging om een doorkruising van de bestuurlijke posities tussen gemeenteraad en college te voorkomen.

5.1.3 Valkuil bij vertegenwoordiging in verbonden partijen

Wanneer de gemeente is vertegenwoordigd in een verbonden partij, ontstaat haast per definitie een mate van belangenverstremgeling.

De gemeenten zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van een verbonden partij. De bestuurders hebben daardoor een 'dubbele pet', ze moeten zowel het belang dienen van de verbonden partij als die van hun gemeente.

Gemeentelijke vertegenwoordigers in een verbonden partij moeten bij de besluitvorming in een bestuur van die verbonden partij steeds de belangen van de verbonden partij voor ogen houden, maar ook het belang van de eigen gemeente. Het kan echter zo zijn dat het belang van de verbonden partij niet overeenkomt met het belang van de gemeente. Hierdoor kan een vertegenwoordiger in lastige situaties terecht komen. De wet biedt daartoe geen oplossing. Daarom zal de vertegenwoordiger steeds helder moeten kunnen maken welke rol hij/ zij op welk moment vervult.

Een oplossing voor deze belangenverstremgeling is dat het gemeentelijk belang binnen het college wordt bewaakt dan een ander collegelid dan de gemeentelijk vertegenwoordiger in de verbonden partij.

Om belangenverstremgeling te voorkomen bewaken de overige collegeleden, niet zijnde de gemeentelijk vertegenwoordiger in de verbonden partij, in de collegevergadering het gemeentelijk belang van de verbonden partij. De inhoudelijk verantwoordelijk wethouder heeft de rol van opdrachtgever.

5.2 Verantwoordingsrelaties

5.2.1. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Op grond van artikel 19 lid 1 WGR is het dagelijks bestuur en elk van de leden afzonderlijk verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur over het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het college of de gemeenteraad. Het algemeen bestuur is eindverantwoordelijk binnen het openbaar lichaam. Het legt aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Het algemeen bestuur moet de gemeenteraad wel inlichtingen verstrekken indien één of meer leden daarom verzoeken (artikel 17 WGR).

In geval van een raadsregeling of een gemengde regeling legt het algemeen bestuur, op grond van artikel 16 WGR, verantwoording af aan de raden van de deelnemers.

Bij een collegeregeling is het college primair verantwoordelijk. Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de colleges. Het college is op grond van artikel 169 lid 1 GW verantwoordelijk aan de gemeenteraad. Daarnaast geldt een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur van de gemeente tegenover de raad (artikel 16 WGR).

5.2.2. Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Voor privaatrechtelijke organen is de verantwoordingsplicht anders geregeld dan publiekrechtelijke organen. De basis van de verantwoording ligt vast in Burgerlijk Wetboek. Het bestuur van een privaatrechtelijke organisatie is verantwoording schuldig aan de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Daarmee hangt ook het informatierecht samen. Dit recht komt toe aan de AvA als orgaan en niet aan individuele leden of aandeelhouders. De individuele aandeelhouder heeft geen inlichtingenrecht (dus ook niet individuele leden van het college of de gemeenteraad).

5.3 Sturing op samenwerking

Het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden en -vormen is de laatste jaren toegenomen. Binnen gemeenten is hierdoor behoefte ontstaan aan meer overzicht van en grip op hun samenwerkingsverbanden. Welke mogelijkheden hebben de gemeenteraad en college voorafgaand aan de oprichting van een samenwerkingsverband en als de samenwerking eenmaal draait? De instrumenten die daarvoor beschikbaar zijn vallen uiteen in instrumenten met betrekking tot informatie, verantwoording en sturing. In de wet is een aantal formele instrumenten opgenomen. Een overzicht van alle formele instrumenten die beschikbaar zijn is opgenomen in bijlage 4.

Samenwerken in een verbonden partij betekent altijd verlies van directe sturing. Om hier als gemeente toch zoveel mogelijk invloed op te kunnen uitoefenen, is het belangrijk om een adequaat instrumentarium in te zetten. Dit betekent heldere afspraken maken met de verbonden partijen over te realiseren doelen. Daarnaast moeten er voldoende bevoegdheden zijn om te kunnen corrigeren als de verbonden partij zich niet aan de afspraken houdt. Het kan namelijk zijn dat bijsturing nodig is vanwege aanpassing van gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld een nieuw gemeenteraad) of van de beleidsinstrumenten.

Het is daarbij de kunst om een goede balans te vinden tussen controlemechanismen en vertrouwen teneinde de juiste dosis flexibiliteit te behouden om te voorkomen dat de onderlinge relatie uitmondt in starheid en bureaucratie.

Voorafgaand aan oprichting:

- Bij de oprichting/ deelname aan een private samenwerking dient het college van B&W volgens de gemeente wet eerst de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen te horen voordat het definitief besluit wordt genomen (artikel 160 Gemeentewet);
- Bij de oprichting van een gemeenschappelijke regeling moet een oprichtingsdocument worden opgesteld. Aandachtspunten zijn dan: Welk doel heeft de gemeenschappelijke regeling en welke bevoegdheden worden overgedragen? Hoe is het bestuur samengesteld en hoe is de verantwoording geregeld? Bepalingen over kosten, begroting en jaarrekening; Hoe worden besluiten genomen (regelen stemverhouding)? Geldt de gemeenschappelijke regeling voor bepaalde of onbepaalde tijd? Wat geldt bij wijziging, opheffing, toetreding en uittreding?
- Bij oprichting/ deelname aan een publieke samenwerking heeft het college instemming van de gemeenteraad nodig.

Bij het aangaan van een verbonden partij maken het college, de gemeenteraad en de verbonden partij heldere afspraken over:

- a. het te realiseren doel;
- b. hoe om te gaan met veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld beleidswijzigingen);
- c. hoe de verbonden partij zich verantwoordt (vorm) en de kwaliteit van de verantwoording (wat wil de gemeente weten van de verbonden partij);
- d. hoe er toezicht wordt gehouden op de verbonden partij;
- e. evaluatie van de verbonden partij.

Gedurende de samenwerking:

Daadwerkelijke sturing is feitelijk alleen te geven via de bestuurlijke inbreng, niet via de financiële inbreng (de financiële bijdrage). De gemeenteraad heeft geen vrijheid zelf te bepalen wat de financiële bijdrage zal zijn. Deze is onder andere afhankelijk van de afgesproken verdeel-sleutel, de begroting die wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van de regeling en de verplichtingen die er bestaan als er tekorten zijn.

Om de juiste mechanismen te kunnen inzetten, moeten ze zijn afgestemd op de eigenschappen van de verbonden partij en op de relatie tot de gemeente en de doelstelling. Het controle-mechanisme bij een overheidsvennootschap die niet direct een relatie heeft tot nieuw beleid, bijvoorbeeld de verbonden partij Bank Nederlandse Gemeenten, wordt meer op afstand, maar

met hardere financiële regelingen ingericht dan in de relatie met een stichting waarin taken van de gemeente op afstand zijn gezet.

Sturing moet gericht zijn op het behalen van doelen en het bereiken van maatschappelijke effecten. Uiteraard dienen deze te vallen binnen het belang of de belangen ter behartiging waarvan de regeling is getroffen.

Waar zijn de gestelde doelen te vinden?

- a. Bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling heeft men een aantal doelen voor ogen gehad. Deze doelen zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.
- b. In de begrotingsprogramma's zijn doelen/ maatschappelijke effecten opgenomen waaraan de gemeenschappelijke regeling een bijdrage moet leveren (speerpunten).
- c. In de beleidsplannen en begrotingen van de gemeenschappelijke regeling (over de ontwerpbegrotingen kan de gemeenteraad altijd zijn zienswijze geven)
- d. In afspraken die tussen de gemeenschappelijke regeling en de gemeente zijn gemaakt.

5.3.1. Sturingsinstrumenten gedurende samenwerking

Gedurende de samenwerking heeft de gemeenteraad verschillende instrumenten tot haar beschikking:

- a. van het college;
- b. van de gemeenschappelijke regeling;
- c. van de gemeenschappelijke regeling op verzoek van de gemeenteraad.

Ad a. Van het college

De informatieplicht van het college is vermeld in artikel 169 van de Gemeentewet.

Passieve informatie:

Informatie die op verzoek wordt gegeven:

- een gemeenteraadslid stelt direct een vraag aan een collegelid;
- het stellen van vragen in de gemeenteraad naar aanleiding van voorstellen met betrekking tot verbonden partijen;
- vragen op grond van artikel 37 RvO;
- ter inzage leggen van stukken.

Actieve informatie:

Het college of de vertegenwoordiger van de gemeenteraad in het algemeen bestuur van de verbonden partij informeert uit eigen beweging:

- als mededeling in de commissievergadering;
- het stellen van vragen in de commissies. Hier staat het agendapunt "gemeenschappelijke regelingen" standaard geagendeerd;
- de portefeuillehouder kan verzoeken om agendering in de commissievergadering;
- bij majeure onderwerpen, vóór besluitvorming van het algemeen bestuur van de verbonden partij verzoekt de vertegenwoordiger om overleg met de raadscommissie;
- ter inzage leggen van vergaderstukken van het bestuursorgaan van de regeling, alsmede het collegebesluit, van de verbonden partij aan de gemeenteraad;
- indien daar aanleiding toe is: toezenden van een informatiememorandum over verbonden partij aan de gemeenteraad;
- periodiek uitnodigen van de directeur van de verbonden partij in de commissievergadering;
- paragraaf Verbonden partijen gemeentelijke begroting en jaarstukken;
- indien de gemeenteraad aanvullend op de informatie uit de paragraaf verbonden partijen of een andere verantwoording uitgebreidere informatie wenst van de betreffende verbonden partij kan zij het college vragen hierover een notitie of rapport uit te brengen.
- prestatieovereenkomst

Daarnaast kan de gemeenteraad zelf een actieve rol vervullen door bijvoorbeeld het bevragen van collegeleden en het zelfstandig agenderen van onderwerpen. Hierin heeft de griffie een rol.

Ad b. Door de gemeenschappelijke regeling

De gemeenteraad krijgt een aantal schriftelijke stukken (of zou daarom kunnen vragen). Deze stukken worden aangeboden:

- ter kennisname;
- om zijn zienswijze daarop te geven (de begroting, begrotingswijziging en bestemming rekeningresultaat jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling);
- om daarover een besluit te nemen (bijvoorbeeld de vaststelling van de tekst van een gemeenschappelijke regeling).

Ad c. Door de gemeenschappelijke regeling op verzoek van de gemeenteraad

Artikel 17 WGR: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door één of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

Hierover dienen met de gemeenschappelijke regelingen afspraken worden gemaakt. Bijvoorbeeld:

- dat een managementrapportage per kwartaal zal worden opgesteld en toegestuurd aan de gemeenteraden (waarin budgettaire overschrijdingen boven een bepaald bedrag worden gemeld);
- dat ook ongevraagd inlichtingen zullen worden verstrekt indien dit voor een goede beoordeling van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk is;
- dat wijzigingen in beleid en budget evenals politiek gevoelige informatie voor wensen en bedenkingen worden voorgelegd aan de raden in een stadium dat er nog te sturen valt.

Ook collectieve informatievoorziening is mogelijk, bijvoorbeeld met (start)notities, voortgangsrapportages, informatieavonden en een nieuwsbrief.

Raadsleden van deelnemende/ samenwerkende gemeenten kunnen afspraken maken met de gemeenschappelijke regeling op welk gebied zij informatie wensen over de samenwerking. Zij krijgen op deze wijze informatie die aansluit bij hun behoefte.

Raden of raadsleden kunnen zich voor inlichtingen dus rechtstreeks wenden tot het bestuur. Uiteraard is en blijft het verantwoordelijke aanspreekpunt de door de gemeenteraad gekozen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur.

Rechtstreekse controle door de gemeenteraad in de zin van 'op het matje roepen' van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is niet mogelijk. Een raadslid kan wel informatie (opheldering) vragen. Daarvoor heeft het raadslid twee ingangen:

De eerste is informatie vragen bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zelf en de leden daarvan. De artikelen 16, 17 en 19 van de WGR geven opdracht om in de regeling bepalingen op te nemen over het verstrekken van informatie aan de gemeenteraad van een aangesloten gemeente of aan leden van die gemeenteraad. Ook moet zijn geregeld op welke manier een lid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling door de gemeenteraad die hem of haar heeft aangewezen ter verantwoording kan worden geroepen. Afhankelijk van hoe die bepalingen in de regeling zijn geformuleerd, kan deze weg worden gevolgd.

De tweede manier is het aanspreken van het eigen college. Artikel 169 van de Gemeentewet geeft raadsleden de mogelijkheid om informatie te vragen aan het college, die betrekking kan hebben op het handelen van een collegelid in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Het college is verplicht de informatie te verstrekken.

Beter is het dan ook om als gemeenteraad niet achteraf, maar vooraf invloed uit te oefenen, namelijk door adequate beleidskaders te stellen waar het bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan gebonden is. In deze kaders worden afspraken gemaakt over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, op welke momenten, over welke resultaten en bij welke

afwijkingen tussentijds dient te worden gerapporteerd. Ook worden daarin de evaluatiemomenten vastgelegd.

Tussen verbonden partijen bestaan grote verschillen. De ene partij heeft een klein budget, een beperkt aantal doelen en loopt geen grote risico's. Bij andere partijen is het beeld tegenover gesteld. Dat betekent dat er ook een verschil moet zijn in de aanpak. Daarom worden verbonden partijen beoordeeld.

Het toezicht op verbonden partijen wordt afgesteld op de het risicoprofiel van de verbonden partij op basis van de jaarlijkse risico-inventarisatie verbonden partijen. Aan de hand van die beoordeling wordt het toezicht regime bepaald.

Bij het opstellen van het risicoprofiel wordt gebruik gemaakt van een score op de volgende criteria: omgeving waarin het samenwerkingsverband opereert, politiek bestuurlijk belang van het samenwerkingsverband, governance, financieel belang, kwaliteit van de organisatie, mate van control en kwaliteit van de control en financiële flexibiliteit.

Het toezicht op verbonden partijen dient zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. In de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening wordt daarom ten minste opgenomen:

- De gegevens die op grond van het BBV verplicht zijn (zie bijlage 2);
- Risico-inventarisatie; de uitkomst van de risico-inventarisatie is basis voor het te hanteren toezichtsarrangement (licht, middel, zwaar).

Afhankelijk van de uitkomst van de score uit de risico-inventarisatie kan de informatievoorziening worden uitgebreid of juist beperkt.

Ook wordt één keer per raadsperiode een evaluatierapport opgesteld door de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad bespreekt dit rapport.

Naast (her-)definiëring van het publieke belang zal voor elke verbonden partij, zowel bij het aangaan daarvan als bij de periodieke evaluatie, worden getoetst of wordt bijgedragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief zal beoordeeld worden of de bedrijfsvoering van de verbonden partij voldoende zakelijk is.

Tussen college en gemeenteraad worden afspraken gemaakt over welke documenten per verbonden partij geagendeerd worden voor de gemeenteraad. Dit kan per verbonden partij verschillen. Voor de één volstaan bijvoorbeeld de begroting en het jaarverslag, terwijl er voor een ander ook nog de tussenrapportages worden geagendeerd. Bij het maken van de afspraken wordt gebruik gemaakt van het risicoprofiel van de verbonden partij op basis van de risico-inventarisatie verbonden partijen. Deze risico-inventarisatie wordt jaarlijks geactualiseerd. De gemeenschappelijke regeling stelt één keer per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit rapport.

Bijlagen

Bijlage 1: Soorten bestuurlijke samenwerkingsvormen en rechtsvormen

Bestuurlijke samenwerkingsvormen

Afstemmingsorganisatie

Bij een afstemmingsorganisatie stemmen betrokken overheden beleid en bevoegdheidsuitoefening op elkaar af. Ieder betrokken bestuursorgaan blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft zelf politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes.

Deze samenwerking kenmerkt zich door 'besluitvorming' bij unanimiteit. Wanneer één gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt zet deze gemeente zich buiten de samenwerking. Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren.

Netwerkconstructie

Een netwerkconstructie gaat verder dan afstemmingssamenwerking, omdat taken en bevoegdheden overgaan naar de centrumtiteit.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komt. Bij een netwerkconstructie is de rol van de gemeenteraad beperkt. Zij is betrokken bij de oprichting, maar de uitvoering is een taak van het college. De colleges blijven politiek verantwoordelijk jegens de raad. Een voorbeeld van een netwerkconstructie is de centrumgemeente.

Zelfstandige organisatie

De zwaarste vorm van samenwerking naar structuur is de zelfstandige organisatie. Hierbij wordt een nieuwe rechtspersoon en/ of nieuw bestuursorgaan ingericht die door de betrokken deelnemers worden beheerst. Deze organisatie voert taken en/ of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Voorbeelden hiervan zijn openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, vennootschappen of stichtingen (voor een toelichting op deze voorbeelden zie hierna onder rechtsvormen).

Rechtsvormen

Publiekrechtelijke organisaties

Bij de publiekrechtelijke organisaties gaat het om de zogeheten 'gemeenschappelijke regelingen'. Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen overheidslichamen dat op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is opgericht.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) worden samenwerkingsverbanden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. De huidige wet van 20 december 1984 is de belangrijkste basis voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen.

Op basis van de WGR zijn er vier vormen van samenwerking mogelijk. Deze worden hierna toegelicht.

Openbaar lichaam

Dit is de meest voorkomende (en zwaarste) vorm met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen. Het openbaar lichaam heeft de status van een rechtspersoon. Het bestuur van zo'n gemeenschappelijke regeling kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en

bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en personeel in dienst nemen. Voorbeelden zijn veiligheidsregio's, sociaal werkvoorzieningschappen en regionale uitvoeringsdiensten.

Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De WGR bevat een aantal bepalingen over de samenstelling van die organen, hun onderlinge verhouding en de verhouding tot de (leden van de) raden van de deelnemende gemeenten. Het Dagelijks Bestuur en de voorzitter worden gekozen uit het Algemeen Bestuur.

Het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur hebben een inlichtingenplicht jegens de deelnemende gemeenten. Een deelnemende gemeente kan alleen de eigen leden van het Algemeen Bestuur ter verantwoording roepen en ontslaan van de bestuursfunctie.

Bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is sprake van delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad of het college aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

De bevoegdheden van een openbaar lichaam kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld:

- *Gedelegeerde bevoegdheden /gemandateerde bevoegdheden*
Gemeentebesturen kunnen in beginsel alle bevoegdheden van regeling en bestuur waarover zij beschikken op- of overdragen aan een openbaar lichaam.
- *Bevoegdheden als rechtspersoon*
Een openbaar lichaam kan elke rechtshandeling verrichten, mits het aansluit bij het doel waarover het openbaar lichaam is ingesteld.
- *Afgeleide bevoegdheden*
Regels die gelden voor de uitoefening op- en in de interne verdeling over bestuursorganen van aan het openbaar lichaam gedelegeerde bevoegdheden en de bevoegdheden van het openbaar lichaam als rechtspersoon zijn dezelfde als de gelden voor de deelnemende gemeente als drager van die bevoegdheden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie (= een openbaar lichaam met 1 bestuurslaag)

Aan de drie bestaande vormen van een gemeenschappelijke regeling is door besluit van de Eerste Kamer op 8 juli 2014 een vierde vorm, namelijk een bedrijfsvoeringsorganisatie toegevoegd.

In deze samenwerkingsvorm nemen uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deel, en kan worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers.

Gemeenschappelijk orgaan

Bij deze vorm is sprake van één orgaan. De vorm is lichter dan een openbaar lichaam, heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan geen eigen ambtenaren in dienst hebben. Ambtelijke ondersteuning moet komen van (één van) de deelnemers. De deelnemers kunnen wel bevoegdheden overdragen, maar minder dan bij een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijke orgaan kan geen algemeen verbindende voorschriften geven en ook in het geheel geen belastingen heffen.

De regeling moet een begroting en rekening maken, maar omdat de regeling zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft moet worden afgesproken welke deelnemer namens de regeling naar buiten treedt. Die deelnemer beheert de gelden van de regeling.

Regeling zonder meer (Publiekrechtelijk convenant)

Publiekrechtelijk convenant wordt ook wel 'lichte regeling' genoemd. Samenwerking door middel van een overeenkomst, convenant of intentieverklaring.

Het verschil tussen een publiekrechtelijk convenant en de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is met name de wijze van geschilbeslechting die in dit geval via het publiekrecht loopt.

Privaatrechtelijke organisatie

De privaatrechtelijke organisaties waaraan gemeenten kunnen deelnemen, of zelf kunnen oprichten, zijn onder meer de vennootschappen (NV's en BV's), stichtingen, verenigingen, coöperaties, maar ook PPS-constructies. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek regelt het rechtspersonenrecht. Een rechtspersoon is zelfstandig drager van rechten en plichten en heeft een afgescheiden vermogen.

Vereniging

Een vereniging heeft een bestuur. Het bestuur wordt vaak uit de leden gekozen en deze besturen en vertegenwoordigen de vereniging. Zij zijn belast met de dagelijkse gang van zaken. Het bestuur bestaat ten minste uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester. De bestuurders zijn niet aansprakelijk voor schulden van de vereniging, tenzij er sprake is van onbehoorlijk bestuur (artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek). De leden betalen meestal contributie om de vereniging draaiende te houden. Leden hebben invloed op het beleid van de vereniging via de algemene (leden)vergadering. Bij deze jaarlijkse vergadering presenteert het bestuur de resultaten en nieuwe plannen van de vereniging.

Oprichting vindt plaats via een notariële akte. Een gemeente als medeoprichter van een vereniging heeft goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (art 160, lid 3 Gemeentewet). Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Coöperatie

Een coöperatie (of coöperatieve vereniging) is een rechtspersoon met leden die gericht is op het in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten.

Naamloze en besloten vennootschappen (NV, BV)

NV en BV zijn rechtspersonen, dus zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. Bij een NV worden de aandelen uitgegeven aan toonder of op naam en deze zijn vrij verhandelbaar, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Bij een BV worden de aandelen op naam uitgegeven en deze zijn niet vrij verhandelbaar. Vennootschappen zijn vooral actief op terreinen die niet tot de primaire gemeentelijke taken horen. Op grond van art 160 lid 3 Gemeentewet is goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig voor het aandeelhouderschap.

Het hoogste orgaan van vennootschappen is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) welke ten minste één maal per jaar bijeenkomt. De dagelijkse leiding berust bij een algemeen directeur of bij de Raad van Bestuur (RvB). De RvB wordt door de AvA benoemd en ontslagen. De Raad van Bestuur legt verantwoording af aan een Raad van Commissarissen, een Raad van Toezicht (RvT) of een algemene vergadering van aandeelhouders. In de statuten kan echter bepaald zijn dat er een Raad van Commissarissen moet worden benoemd die namens de AvA toezicht houdt op de RvB. Ook wordt in de statuten geregeld wat de rollen en taken van bestuurders, aandeelhouders en eventueel RvC zijn, en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De leden van de RvC of RvT stellen het belang van de onderneming voorop. Dit belang kan mogelijk in strijd zijn met het bestuurlijk belang van de gemeente.

Stichting

In de regel heeft een bestuur een voorzitter, secretaris en penningmeester. Het bestuur is het enige verplichte orgaan van een stichting. Daarnaast kan er nog een Raad van Toezicht zijn, die toezicht houdt op het stichtingsbestuur. De bestuurders zijn niet aansprakelijk voor schulden van de stichting, tenzij er sprake is van onbehoorlijk bestuur (artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek). In tegenstelling tot een vereniging heeft een stichting geen leden. Een stichting kan wel donateurs hebben; die hebben echter geen zeggenschap. Een stichting kan ook vrijwilligers hebben. De stichting heeft geen algemene vergadering daar ze ook geen leden heeft.

Oprichting vindt plaats via een notariële akte. Een gemeente als medeoprichter van een stichting heeft goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (art 160, lid 3 Gemeentewet). Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Publiek Private Samenwerking

Een Publiek Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij één of meer overheden en één of meer private partijen gezamenlijk werken aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling, in één, door de betrokken partijen opgezet, organisatorisch verband, met behoud van eigen identiteit van elk van de partijen, waarbij elk van de partijen zich met de eigen doelstellingen blijft identificeren, met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk van de partijen en verdeling van de opbrengsten in overeenstemming daarmee.

Bijlage 2: Wettelijk kader

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op het wettelijk kader dat voor verbonden partijen geldt.

Gemeentewet (GW)

Grondregel van de Gemeentewet is dat publieke taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn ‘indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang’. Voor het gebruik van de publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet.

In de Gemeentewet en de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR, zie verder hierna) zijn bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van onder andere bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van verbonden partijen. Het aansturen van een verbonden partij en het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering is de rol van het college. Het college legt hierover verantwoording aan de raad af.

Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)

De wet gemeenschappelijke regelingen biedt het juridisch kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, rijk en waterschappen.

Deze wet geeft vier vormen van gemeenschappelijke regelingen:

- een openbaar lichaam
- bedrijfsvoering organisatie
- gemeenschappelijk orgaan
- centrumgemeente

De verschillende vormen worden hierna verder toegelicht onder soorten verbonden partijen.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording Provincies en gemeenten is de gemeente verplicht een paragraaf verbonden partijen op te nemen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

In het BBV is in artikel 9, lid 2 sub f bepaald dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen. Daarnaast is in artikel 15 lid 1 voorgeschreven waaraan de paragraaf verbonden partijen tenminste dient te voldoen.

Op grond van artikel 15 van het BBV bevat de paragraaf verbonden partijen van de begroting:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
- c. de lijst van verbonden partijen.

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. het resultaat van de verbonden partij.

In de paragraaf Verbonden partijen van de jaarrekening wordt op grond van artikel 26 van het BBV verantwoording afgelegd over hetgeen in de paragraaf in de begroting is opgenomen.

De gemeenteraad kan aangeven welke informatie zij naast deze verplichte informatie in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen wil hebben.

Bijlage 3: Oprichting samenwerkingsverband

Raadsregeling						
	voorstel college	besluitvorming raad	bekendmaking	inwerkingtreding		
wettelijk kader	artikel 160 lid 1b GW	artikel 1 WGR	artikel 3:40 Awb/ artikel 139 GW/ artikel 26 WGR			
	Voorstel voor gemeenschappelijke regeling	Amendering door raad mogelijk	Bekendmaking besluit tot treffen van gemeenschappelijke regeling	Door bekendmaking gemeenschappelijke regeling door alle deelnemers		
Collegeregeling						
	voorstel college	toestemming raad	besluit college	bekendmaking	inwerkingtreding	
wettelijk kader	artikel 1 lid 1 en 2 WGR	artikel 1 lid 2 WGR/ artikel 10:32 Awb	artikel 1 lid 1 WGR	artikel 3:40 Awb/ artikel 139 GW/ artikel 26 WGR		
	Voorstel voor gemeenschappelijke regeling	Raad moet toestemming verlenen (13 weken)		Bekendmaking besluit tot treffen van gemeenschappelijke regeling	Door bekendmaking gemeenschappelijke regeling door alle deelnemers	
Gemengde regeling						
	voorstel college	besluit en toestemming raad	bekendmaking	inwerkingtreding		
wettelijk kader	artikel 1 lid 1 en 2 WGR	artikel 1 lid 2 WGR/ artikel 10:32 Awb	artikel 3:40 Awb/ artikel 139 GW/ artikel 26 WGR			
	Voorstel voor gemeenschappelijke regeling	Raad moet toestemming verlenen aan college, maar ook zelf beslissen	Bekendmaking besluit tot treffen van gemeenschappelijke regeling	Door bekendmaking gemeenschappelijke regeling door alle deelnemers		
Privaatrechtelijke overeenkomsten						
	voorstel college	voorhang- procedure raad	besluit college	bekendmaking	rechtshandeling burgemeester	inwerkingtreding
wettelijk kader	artikel 160 lid 1e en artikel 169 lid 4 GW	artikel 169 lid 4 GW	artikel 160 lid 1e GW	artikel 3:40 Awb	artikel 171 + 180 GW	
	Incl. concept overeenkomst		Besluit tot aangaan overeenkomst	Bekendmaking besluit tot aangaan.	Ondertekenen overeenkomst. Toezending aan de raad	Door ondertekening overeenkomst
Privaatrechtelijke rechtspersonen						
	voorstel college	voorhang- procedure raad	besluit college	bekendmaking	rechtshandeling burgemeester	inwerkingtreding
wettelijk kader	artikel 160 lid 1e en artikel 160 lid 2 GW	artikel 160 lid 2 GW	artikel 160 lid 1e GW	artikel 3:40 Awb	artikel 171 + 180 GW	
	Incl. concept statuten		Besluit tot deelneming of oprichting	Bekendmaking besluit tot aangaan.	Rechtshandeling bij notaris. Toezending aan de raad.	Door passeren notariële akte

Bijlage 4 Overzicht beschikbare formele instrumenten (inclusief wettelijke grondslag)

Soort instrument	Wettelijke grondslag	Toelichting reikwijdte/ toepasbaarheid
<i>Informatieve instrumenten</i>		
Kadernota samenwerkingsverband	artikel 34b WGR	
Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband	artikel 34b WGR	
Ontwerpbegroting samenwerkingsverband	artikel 35 WGR	
Jaarverslag samenwerkingsverband	artikel 34 lid 3 WGR	
Jaarverslag gemeente - paragraaf verbonden partijen	artikel 198 GW en BBV	
Informatierecht t.a.v. college	artikel 169 GW	
Informatierecht t.a.v. eigen lid algemeen bestuur, lid gemeenschappelijke orgaan of lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	artikel 16 lid 2, artikel 18 en 19 WGR	
Informatierecht t.a.v. algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter openbaar lichaam; gemeenschappelijk orgaan; bedrijfsvoeringsorganisatie	artikel 17 WGR	
Rekenkamerfunctie	artikel 182 en 184 GW	Rekenkamers of rekenkamercommissies hebben de mogelijkheid om extra informatie te verkrijgen via rekenkameronderzoek. Dat is mogelijk bij openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen waarin het gemeentebestuur participeert. Onderzoek bij een naamloze en besloten vennootschap waarin de gemeente(n) meer dan 50% van de aandelen heeft, andere privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij de gemeente(n) voor minimaal 50% financieren via subsidie, lening of garantstelling.
Onderzoekscommissie	artikel 155a GW	Bij vermoeden van onvolledige informatie door burgemeester of wethouder.
<i>Verantwoordingsinstrumenten</i>		
Verantwoording college en leden van het college	artikel 169 GW	
Verantwoording lid algemeen bestuur, lid gemeenschappelijke orgaan of lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	artikel 16 lid 1, artikel 18 en 19 WGR	
<i>Bijsturingsinstrumenten</i>		
Zienswijzeprocedure (t.a.v. begroting)	artikel 35 WGR	
Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)	artikel 189 GW en BBV	
Moties	Reglement van orde	aandacht hebben voor uitvoerbaarheid. het college kan geen besluitvorming afdwingen bij een samenwerkingsverband.
Verordenende bevoegdheid	artikel 147 en 149 GW	
Beleidsregels	artikel 4:81 Awb en artikel 10:16 Awb	
Ontslag lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	artikel 16 lid 4 WGR, artikel 18 WGR	bij niet vertegenwoordiging van de gemeente
Wijziging gemeenschappelijke regeling	artikel 1 en 9 lid 1 WGR	
Uittreding uit gemeenschappelijke regeling	artikel 1 en 9 lid 1 WGR	gebonden aan de afspraken die in de gemeenschappelijke regeling hierover zijn opgenomen.

Bijlage 5 Definities en afkortingen (voor zover niet eerder toegelicht)

Definities

Algemeen bestuur:

Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling, is een college dat krachtens formele bevoegdheid de beleid gerelateerde aangelegenheden van een gemeenschappelijke regeling leidt en regelt. Uit elke deelnemende gemeente wordt er een AB lid aangewezen.

Bestuurlijk belang

Onder bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Gelet op deze definitie van een verbonden partij kunnen gemeenschappelijke regelingen, Nv's en Bv's, stichtingen en verenigingen een verbonden partij zijn.

Dagelijks bestuur

Afvaardiging van het algemeen bestuur, dat belast is met het regelen (besturen) van de dagelijkse gang van zaken; de zeggenschap over en regeling hiervan.

Financieel belang

Onder financieel belang wordt verstaan: "een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt."

Sturing

Het geven van richting aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.

Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Afkortingen

Awb – Algemene wet bestuursrecht
BBV – besluit begroting en verantwoording
BW – Burgerlijk wetboek
GR – gemeenschappelijke regeling
GW - gemeentewet
WGR – Wet gemeenschappelijke regelingen

Bronnen:

Grip op regionale samenwerking, handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers
(Uitgave van vereniging van griffiers)