



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden

Handreiking voor decentrale volksvertegenwoordigers

Inhoud

Introductie	4
Inleiding	4
Aanleiding	4
Leeswijzer	5
Deel A: Keuze samenwerkingsvorm	7
1. De taak en de opgave	8
1.1 Aard van de taak	8
1.1.1 Doe-taken	8
1.1.2 Publieke taken (aanwending van publieke bevoegdheden)	8
1.1.3 Autonome taken of medebewindstaken	8
1.2 De opgave van de taak	9
1.2.1 Maatschappelijke opgaven	9
1.2.2 Operationele opgaven	9
2. Het motief	10
2.1 (Bedrijfs)Economische of financiële motieven	10
2.2 Bestuurlijke motieven	10
2.3 Participatieve motieven	11
3. Het publiek belang	12
4. Samenwerkingspartner(s)	13
4.1 Horizontale samenwerking	13
4.2 Verticale samenwerking	13
4.3 Diagonale samenwerking: horizontaal en diagonaal	13
5. De vorm	14
5.1 Organisatie van een opgave: verschillende opties	14
5.1.1 Samenwerken door middel van overeenkomst	15
5.1.2 Verzelfstandigen	15
5.2 Vormgeving van een samenwerking	15
5.2.1 Eenzijdige verzelfstandiging	15
5.2.2 Meervoudige verzelfstandiging (samenwerking)	16
Deel B: Instrumenten voor volksvertegenwoordigers	17
6. Overzicht instrumenten	18
7. Bestuurlijke instrumenten	19
7.1 Stemrecht	19
7.1.1 Afspraken over bij welke besluiten de raad of staten moeten worden betrokken	20
7.1.2 Moties	20

7.1.3	Schriftelijke en mondelinge vragen	21
7.1.4	Interpellatie	21
7.1.5	Agenderingsverzoek	21
7.1.6	Amendement	21
7.1.7	Voorwaarde voor het goed kunnen gebruiken van deze instrumenten	21
7.2	Vertegenwoordiging	21
7.2.1	Vertegenwoordiging in het bestuur	21
7.2.2	Eigen vertegenwoordiging in RvT/RvC	22
7.2.3	Vertegenwoordiging van raadsleden of statenleden in bestuur of RvT/RvC	22
8.	Financiële instrumenten	23
8.1	Begrotingsfinanciering	23
8.2	Subsidie	23
8.3	Overeenkomst van opdracht	24
8.4	Mix van financieringsinstrumenten	24
9.	Andere sturingsmogelijkheden	25
9.1	Inleiding	25
9.2	Informatievoorziening	25
9.3	Gesprek openbaar belang	27
9.4	Contact tussen de raad of de staten en het bestuur of RvT/RvC	27
9.5	Gebruik van de nota / paragraaf verbonden partijen	28
9.6	De adviescommissie	28
9.7	Rapporteurs	29
10.	Onderzoeksinstrumenten	30
10.1	Rekenkamer	30
10.2	Enquêterecht	31
10.3	Raads- of statenonderzoek	31
	Deel C: Praktische toepassing instrumenten	32
11.	Vennootschap (BV/NV)	33
11.1	Oprichtingsfase	33
11.2	Regulier	36
12.	Stichting	39
12.1	Oprichtingsfase	39
12.2	Regulier	42
12.3	Beëindiging	44
13.	Beleids- en bevoegdhedenovereenkomst	45
13.1	Vorbereidingsfase	46
13.2	Regulier	49
13.3	Beëindiging	52
	Bijlage 1: Samenwerkingsvormen	53

Introductie

Inleiding

Voor u ligt de handreiking *Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden*.¹ Als het gaat om privaatrechtelijke samenwerkingen kan het voor decentrale volksvertegenwoordigers (hierna: raads- en statenleden) lastig zijn om hun kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Met deze handreiking biedt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een praktisch toepasbaar kader zodat raads- en statenleden de beschikbare instrumenten adequaat kunnen inzetten. Het doel hiervan is dat raads- en statenleden meer grip krijgen en weten te houden op uiteenlopende vormen van privaatrechtelijke samenwerkingen door decentrale overheden.

Deze handreiking richt zich in de eerste plaats tot raads- en statenleden en griffies.² De handreiking is daarnaast bruikbaar voor beleidsmedewerkers, juristen, leidinggevend en andere geïnteresseerden. Indien u na kennisname van deze handreiking vragen, opmerkingen of suggesties heeft, kunt u per e-mail contact opnemen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via info@openbaarbestuur@minbzk.nl.

Onderdeel A van deze handreiking is mede gebaseerd op de [handreiking *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*](#)³.

Aanleiding

In mei 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan van het lid Bromet. Daarin wordt de regering gevraagd 'in overleg met de decentrale overheden een kader op te stellen voor democratische controle op privaatrechtelijke samenwerkingen'. In toenemende mate worden door decentrale overheden informele samenwerkingen en zelfstandige organisaties op basis van het privaatrecht ingericht.⁴ Deze ontwikkeling brengt echter ook een keerzijde met zich mee: bij deelname aan dergelijke samenwerkingen zijn de bevoegdheden voor volksvertegenwoordigers beperkt in vergelijking tot publiekrechtelijke samenwerkingen. Volksvertegenwoordigers zoeken naar mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Deze handreiking wil die mogelijkheden op een laagdrempelige wijze onder de aandacht brengen.

Alle decentrale overheden nemen deel aan verschillende publieke en private vormen van samenwerking. Deze handreiking heeft betrekking op privaatrechtelijke samenwerkingen en in het verlengde hiervan op publiekrechtelijke samenwerkingen anders dan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze handreiking gaat uit van de duidelijke voorkeur die de wetgever geeft aan publiekrechtelijke samenwerking. Zowel in de Gemeentewet als de Provinciewet gaat voor de behartiging van publieke belangen namelijk de voorkeur uit naar publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wgr.

Deze voorkeur heeft de wetgever vanwege de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren,

¹ De handreiking is in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Nederlandse vereniging voor Statenleden (Statenlidnu), de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies en het ministerie van Financiën (in de vorm van een begeleidingscommissie) tot stand gekomen.

² Dat laat onverlet dat deze handreiking ook bruikbaar is voor het algemeen bestuur van het waterschap.

³ R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.K.H. Theissen, F.H.K. *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

⁴ Staat van het Bestuur 2020, p. 133-134

beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Als gemeenten of provincies gebruik willen maken van een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat alleen toegestaan “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”.⁵ Dat betekent dus dat deze handreiking ervan uit gaat dat de afweging tussen een publieke en private samenwerkingsvorm is gemaakt en dat de privaatrechtelijke variant ‘in het bijzonder aangewezen’ is.

Privaatrechtelijke rechtsvormen zijn er in veel verschillende varianten. In deze handreiking worden zowel de handelingsmogelijkheden van raads- en statenleden als die van bestuurders behandeld. De praktische toepassing van deze instrumenten wordt geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen: de vennootschap (NV/BV), de stichting en de beleids- en bevoegdhedenovereenkomst. Het gaat in deze handreiking over de wijze waarop volksvertegenwoordigers grip kunnen houden op deze privaatrechtelijk samenwerkingsvormen. Onderwerpen als mededingingsrecht en fiscaliteit maken geen onderdeel uit van deze handreiking.

Leeswijzer

Voorliggende handreiking bestaat uit drie hoofddelen:

Deel A beschrijft de vragen die ondersteunen bij de keuze voor een samenwerkingsvorm. Dit begint met enkele vragen over de taak: of de taak zelfstandig kan worden uitgevoerd, of er motieven zijn om dat met anderen te doen en welke partners daarvoor dan in aanmerking komen.

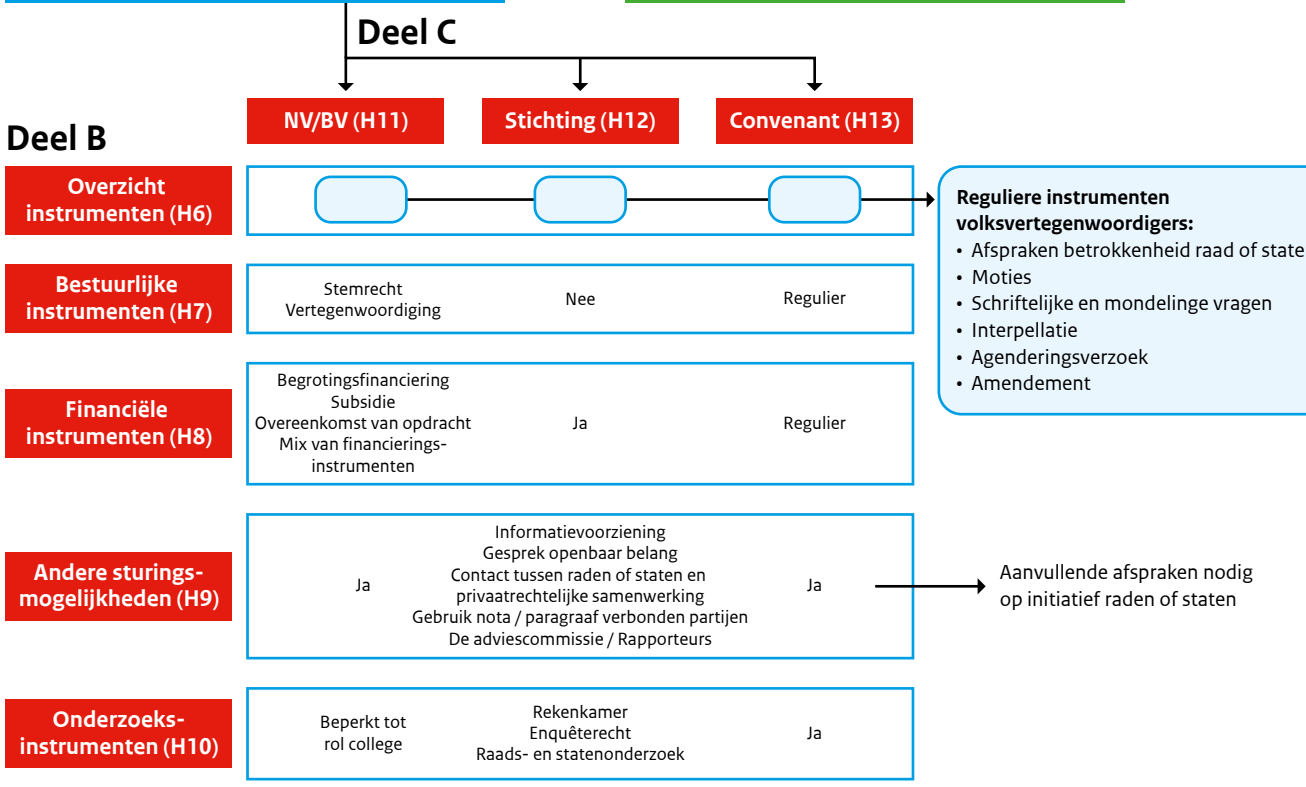
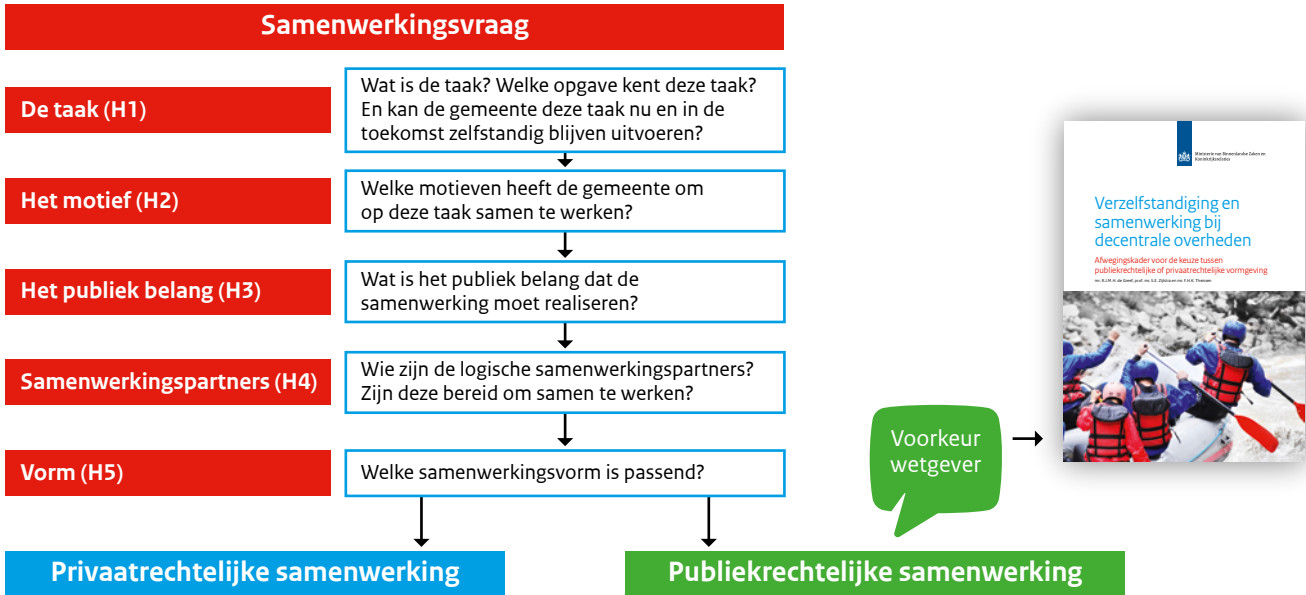
Deel B is een theoretische uitwerking van instrumenten. Uitgangspunt is telkens een uitwerking van instrumenten die raads- en statenleden bij verschillende vormen van privaatrechtelijke samenwerking voorhanden hebben.

Deel C is een praktische toepassing op privaatrechtelijke casuïstiek aan de hand van de vennootschap, de stichting, de beleids- en de bevoegdhedenovereenkomst (zoals een Regio Deal of een gebiedsovereenkomst). De casussen zijn aan de hand van de zeven belangrijkste vragen van raads- of statenleden uitgewerkt. Per vorm is een onderscheid naar drie fasen gemaakt: de oprichtingsfase (of voorbereidingsfase), de fase van deelname en de beëindigingsfase van een samenwerking.

Tot slot een opmerking over de gebruikte terminologie. Als het gaat over ‘de raad(sleden)’ of ‘staten(leden)’ slaat dat op de gemeenteraad of Provinciale Staten. Bij het gebruik van het woord ‘college’ gaat het – tenzij anders aangegeven – om zowel het college van burgemeester en wethouders als het college van Gedeputeerde Staten.

⁵ Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

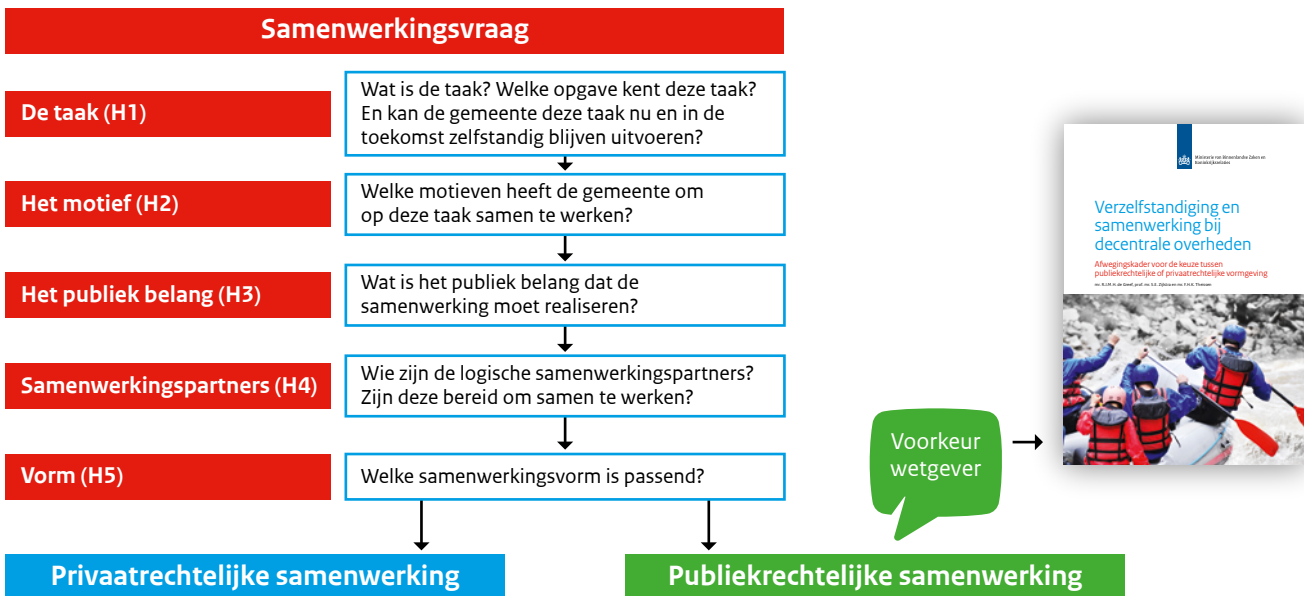
Deel A



Deel A: Keuze samenwerkingsvorm

Deel A beschrijft voor raads- en statenleden de logische stappen die gezet worden voorafgaand aan de keuze voor de uiteindelijke privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Dit om voorstellen voor nieuwe samenwerkingen te beoordelen, maar ook om bestaande te evalueren. De volgende stappen worden onderscheiden:

Deel A



1. De taak en de opgave

1.1 Aard van de taak

Het takenpakket van gemeenten en provincies is in Nederland divers. Dit geldt vooral voor gemeenten die taken uitvoeren op het gebied van zowel het sociaal domein als de fysieke leefomgeving en veiligheid. Een groot deel van de taken voeren gemeenten en provincies uit, omdat dit is opgedragen door de wetgever. Voor gemeenten is dit bijvoorbeeld de zorgplicht voor het inzamelen van afval. Een veel kleiner deel van de taken betreft een eigen keuze, zoals het beheren van recreatiegebieden. Dit doet een gemeente of provincie, omdat de politiek de betreffende taak belangrijk vindt voor haar inwoners.

Het in beeld krijgen van de aard van de uit te voeren taak is de eerste stap richting het kiezen van de samenwerkingsvorm. Er zijn bij sommige taken namelijk wettelijke bepalingen die bepaalde juridische vormen van samenwerking uitsluiten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen zogenoemde: doe-taken, publieke taken en autonome of medebewindstaken.

1.1.1 Doe-taken

Bij doe-taken gaat het met name om allerlei taken die een gemeente of provincie verricht, omdat een gemeente of provincie een eigenstandige organisatie is. Het gaat bij doe-taken vooral om de eigen bedrijfsvoeringstaken: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting (ook wel PIOFACH-taken genoemd).

1.1.2 Publieke taken (aanwending van publieke bevoegdheden)

Een gemeente of provincie heeft ook publieke taken. Dat zijn taken waarbij een gemeente of provincie haar specifieke overheidsbevoegdheden inzet met rechtsgevolgen voor een inwoner of een bedrijf. Bijvoorbeeld het verstrekken van een vergunning, het opleggen van een belasting of het verstrekken van een uitkering. Samenwerken voor het uitvoeren van deze publieke taken vindt plaats in een samenwerking op grond van de Wgr.

1.1.3 Autonome taken of medebewindstaken

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen autonome taken en medebewindstaken. Met autonome taken worden taken bedoeld waarvoor de gemeente of provincie zelf beslist of zij deze wil uitvoeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente of provincie vindt dat er sprake is van een openbaar belang.

Met medebewindstaken heeft de overheid deze keuze niet, denk bijvoorbeeld aan milieuvergunningverlening. Dat is een medebewindstaak die de gemeente of provincie van het Rijk moet uitvoeren. Voor deze taken zijn er veel publiekrechtelijke samenwerkingen.

1.2 De opgave van de taak

Elke taak van een gemeente of provincie kent zijn eigen opgave: groot of klein. Een grote gemeentelijke opgave is bijvoorbeeld het zorgen voor de bouw van betaalbare woningen. Als de opgave voor een gemeente te groot wordt of de uitvoering te complex of te duur dreigt te worden, dan kan de vraag zijn of die taak nu of in de toekomst nog wel zelfstandig uitgevoerd kan worden. In deze handreiking worden de hierna volgende voorbeelden van opgaven genoemd.

1.2.1 Maatschappelijke opgaven

Grote maatschappelijke opgaven kan een gemeente of provincie vaak niet alleen oplossen. Voor het oplossen is samenwerking nodig, of een gemeente of provincie kan slechts een bijdrage leveren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Landelijke opgaven, bijvoorbeeld de woningbouwopgave waarbij afstemming tussen Rijk, provincies, gemeenten, inwoners en initiatiefnemers nodig is;
- Regionale maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld de regionale energie-opgave waarbij overheden, bedrijven en inwoners samenwerken om te komen tot een programma;
- Lokale maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld veiligheidsopgaven waarbij samenwerking in de veiligheidsketen noodzakelijk is om te komen tot een aanpak;
- 'Wicked problems', bijvoorbeeld armoede waarbij samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke instellingen, bedrijven en onderwijs nodig is om te komen tot een deeloplossing.

1.2.2 Operationele opgaven

Een operationele opgave ontstaat als een taak lastig zelfstandig uit te voeren is, omdat:

- De taak in de uitvoering nu of in de toekomst te complex is;
- Het adequaat uitvoeren van de taak relatief meer capaciteit of geld vraagt dan uitvoering op een grotere schaal;
- Het uitvoeren van de taak te veel afhankelijk is van andere (private) partijen en daardoor inefficiënt wordt;
- Het uitvoeren op een grotere schaal efficiëntie of betere kwaliteit oplevert;
- Het uitvoeren van de taak capaciteit vraagt die er niet of onvoldoende is.

2. Het motief

Als de opgave te groot is om zelfstandig uit te voeren, dan liggen daar vaak verschillende motieven aan ten grondslag: (bedrijfs)economische of financiële motieven, bestuurlijke motieven en participatieve motieven.

2.1 (Bedrijfs)Economische of financiële motieven

Motieven voor privaatrechtelijke samenwerking op basis van een overeenkomst of verzelfstandiging kunnen een bedrijfseconomische of financiële reden hebben. Bijvoorbeeld:

- De overtuiging dat de taak bedrijfsmatiger en – verondersteld – efficiënter kan worden uitgevoerd;
- De overtuiging dat het wenselijk is om de taak in concurrentie uit te voeren of als bedrijf herkenbaar te zijn in de markt;
- De overtuiging dat marktwerking passender is (bijvoorbeeld bedrijventerreinen, vervoer, recreatie);
- De overtuiging dat het uitvoeren van de taak op niet-meetbare prestaties betrekking heeft of een onduidelijke 'ontwikkelhorizon' kent, en daarom beter in een gecontroleerde entiteit kan worden ondergebracht (bijvoorbeeld grootschalige gebiedsontwikkeling of binnenstedelijke herontwikkeling);
- De wens vermogen te kunnen afscheiden om zo aansprakelijkheden te beperken, maar ook om bijvoorbeeld andere financiële geldstromen aan te trekken dan alleen van de overheid zelf.

2.2 Bestuurlijke motieven

Bestuurlijke motieven om voor privaatrechtelijke samenwerking of verzelfstandiging van een taak te kiezen kunnen zijn dat:

- De gemeente of provincie slagvaardiger kan opereren bij andere taken;
- De taak als onvoldoende belangrijk wordt aangemerkt om binnen het publieke domein uit te voeren, er is dus geen (publieke) kerntaak;
- De politieke overtuiging is dat de overheid minder invloed zou moeten uitoefenen op de taak;
- Bij een publiek-private samenwerking door het vormgeven van een taak buiten de directe overheidssfeer meer gelijkheid tussen de partijen zou komen te bestaan;
- De taak gereed gemaakt wordt om deze te zijner tijd naar de markt te kunnen afstoten;
- De noodzaak van interne taakuitvoering die eerder aanwezig was, inmiddels is verdwenen en dus op afstand kan worden gezet (bijvoorbeeld een gemeentelijk ingenieursbureau);
- Het voornemen is de sturing op de taak op afstand te zetten, zodat directe politieke verantwoordelijkheid vermindert en politieke systeemverantwoordelijkheid overblijft en zelfs gedeeld kan worden met andere overheden;
- Het intensiveren en professionaliseren van de sturing op een taak beoogd wordt.

2.3 Participatieve motieven

Motieven voor privaatrechtelijke samenwerking of verzelfstandiging kunnen ook voortkomen uit de gedachte dat participatie van inwoners, maatschappelijke instellingen of bedrijven bij de taak in kwestie wenselijk is. Voorbeelden hiervan zijn:

- De wens om de maatschappij beter te kunnen betrekken (bijvoorbeeld bij de energietransitie) door inwoners en maatschappelijke instellingen te laten deelnemen in een samenwerkingsverband;
- De overtuiging dat de taak in kwestie eigenlijk een taak van meerdere partijen (publiek of privaat) is (bijvoorbeeld de Metropoolregio Amsterdam).

3. Het publiek belang

In hoofdstuk 2 zijn de motieven genoemd voor het verzelfstandigen of samenwerken op basis van een overeenkomst. Vervolgens moeten het college en de gemeenteraad of Provinciale Staten duidelijk maken of er een openbaar belang wordt gediend met het uitvoeren van de taak in een privaatrechtelijke rechtsvorm. Voor veel privaatrechtelijke rechtsvormen is de aanwezigheid van een openbaar belang namelijk een belangrijke voorwaarde om tot oprichting of deelname over te kunnen gaan.⁶ Als er inderdaad een openbaar belang is, moeten het college en de gemeenteraad of Provinciale Staten dit vervolgens helder definiëren en concreet beschrijven.⁷

Wat wel en niet valt onder het openbaar belang is niet in regelgeving vastgelegd: het gemeentelijk of provinciaal bestuur (lees: raads- of statenleden en het college) hebben de vrijheid om zelf te bepalen wat onder het openbaar belang valt.⁸ Het openbaar belang kan dus worden omschreven als een belang waarvan het gemeentelijk of provinciaal bestuur heeft besloten deze te behartigen, bijvoorbeeld omdat zij denken dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.

⁶ Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

⁷ De termen openbaar belang en publiek belang liggen in elkaars verlengde. De definitie die de wetgever geeft van het openbaar belang sluit aan op hoe de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het publieke belang duidt: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.”

⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 12.

4. Samenwerkingspartner(s)

Als er duidelijkheid is over de taak, er motieven zijn om uit te besteden of te verzelfstandigen en het openbaar belang is geformuleerd, dan kan ook worden gekeken of er logische samenwerkingspartners voor het uitvoeren van de taak zijn. Er kunnen drie vormen van samenwerking worden onderscheiden: horizontale, verticale en diagonale samenwerking.

4.1 Horizontale samenwerking

Soms kunnen partijen worden onderscheiden met dezelfde of soortgelijke publieke taken en eenzelfde 'openbaar belang'. Dit zijn voor gemeenten of provincies de medeoverheden: 'gelijkwaardige', horizontale partners.

Samenwerking stelt hen in staat om:

- De taak met meer robuustheid te organiseren, doordat de schaal van de organisatie wordt vergroot;
- Invloed uit te oefenen op de taakuitvoering buiten het eerdere invloedsgebied (gebiedsafbakening van een gemeente of provincie).

4.2 Verticale samenwerking

Soms kan de taak in kwestie worden opgeknipt in onderdelen. Specifieke doe-taken kunnen bij een (publieke of private) opdrachtnemer worden uitgevoerd. Omdat hier afhankelijkheid ontstaat door een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, spreken we hier over verticale samenwerking.

Samenwerking kan interessant zijn omdat:

- Een partij (een deel van) de uitvoering effectiever en/of efficiënter kan uitvoeren;
- Een partij ervaring en/of kennis heeft;
- Een partij toegang tot de markt kan verschaffen;
- Een partij toegang tot een kapitaal geeft.

4.3 Diagonale samenwerking: horizontaal en diagonaal

Vaak worden in een samenwerking zowel horizontale als verticale partners betrokken. We spreken dan over een diagonale samenwerking.

Een medeoverheid (dat wil zeggen gemeente of provincie) kan bovendien tegelijk een horizontale als verticale partner zijn: zowel medebewind voeren als (een deel van) de uitvoering doen. Er moet in dergelijke gevallen voor worden gewaakt dat deze twee rollen niet met elkaar worden vermengd. Ook moet er een duidelijke scheiding van rollen worden aangebracht binnen de desbetreffende partij. Als dit in de praktijk niet goed gebeurt, kan dit problemen geven. Bijvoorbeeld: medebewindvoerders die hun opdrachtgeversrol onvoldoende kritisch uitvoeren of een uitvoeringsorganisatie die te zeer in het belang van de eigen gemeente opereert.

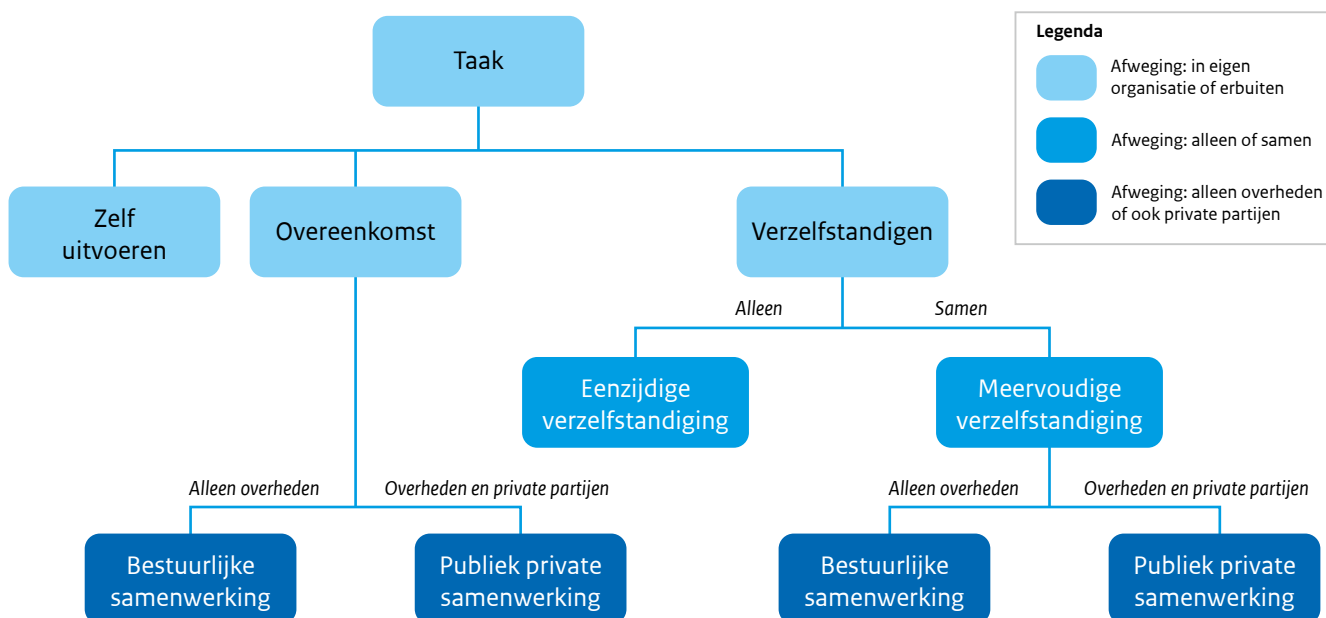
5. De vorm

Als een gemeente of provincie tot de conclusie is gekomen een taak niet meer zelfstandig uit te voeren, moet zij kijken hoe zij de opgave wil organiseren. Hiervoor heeft de gemeente of provincie twee opties, namelijk door middel van een overeenkomst of door middel van verzelfstandiging. Beide kunnen vervolgens uitgesplitst worden in meerdere sub-opties.

Afhankelijk van wat de gemeente of provincie met de verzelfstandiging of overeenkomst wil bereiken, kan een keuze tussen publiek- en privaatrechtelijke samenwerking worden gemaakt. Daarbij is, zoals al eerder is aangegeven, de voorkeur van de wetgever om het publiekrechtelijk te organiseren. In deze handreiking wordt ingegaan op de privaatrechtelijke vormen die dus niet de voorkeur van de wetgever hebben. Dit wordt in onderstaande paragrafen verder toegelicht.

5.1 Organisatie van een opgave: verschillende opties

Als een gemeente of provincie een taak niet zelf wil of kan uitvoeren, kan zij ervoor kiezen om deze taak samen met anderen te organiseren door middel van overeenkomst of door de taak te verzelfstandigen. Het tot stand brengen van een overeenkomst of van een verzelfstandiging kan vervolgens in verschillende vormen.



In de bijlage 1 staat een compleet schema opgenomen.

5.1.1 Samenwerken door middel van overeenkomst

Als de gemeente of provincie er voor kiest een taak niet zelf uit te voeren, is er de optie samen te werken door middel van een overeenkomst. De meest traditionele vorm is daarbij samenwerking met een marktpartij. Voor raads- en statenleden is het relevant te weten dat het college bij deze vorm van samenwerking volledig politiek verantwoordelijk blijft voor het uitvoeren van de taak.

Omdat de uitvoering buiten de directe invloedssfeer van het college plaatsvindt, zijn er wel beperkingen. Het college zal heldere contractuele afspraken moeten maken zodat hij volledig aan zijn verantwoordelijkheid naar raden of staten kan blijven voldoen. Raads- en statenleden kunnen dan volledig hun kaderstellende en controlerende rol blijven uitvoeren.⁹

5.1.2 Verzelfstandigen

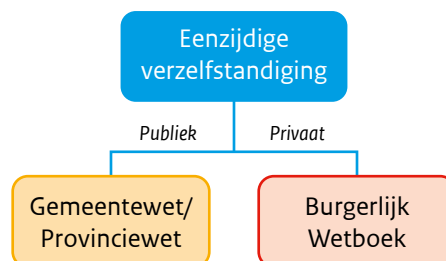
Een andere manier om als gemeente of provincie een taak niet zelf uit te voeren is de verzelfstandiging. Het verzelfstandigen kan op twee manieren plaatsvinden. Voor raads- en statenleden is het relevant te weten dat het college politiek verantwoordelijk blijft voor het uitvoeren van de taak. Omdat de uitvoering buiten de directe invloedssfeer van het college plaatsvindt, zijn er wel beperkingen. Het college zal heldere afspraken moeten maken zodat hij aan zijn verantwoordelijkheid naar de raad of de staten kan blijven voldoen.¹⁰ De raads- of statenleden kunnen dan hun kaderstellende en controlerende rol blijven uitvoeren.

5.2 Vormgeving van een samenwerking

Zodra de taak, de opgave, het motief, het belang, de samenwerkingspartners zijn geïnventariseerd en duidelijk wordt dat voor verzelfstandiging wordt gekozen, is de vraag welke organisatie- en rechtsvorm het meest voor de hand ligt. Voordat deze keuze gemaakt kan worden zal nog de wijze van de verzelfstandiging worden gekozen. Daarbij bestaan grofweg twee varianten:

5.2.1 Eenzijdige verzelfstandiging

Van eenzijdige verzelfstandiging is sprake als één gemeente of provincie overgaat tot verzelfstandiging. Er zijn dus geen andere publieke of private partijen betrokken bij de verzelfstandiging. Te denken valt aan het gemeentelijk zwembad of het gemeentelijk sportcentrum, die overigens vaak in een stichting zijn ondergebracht.

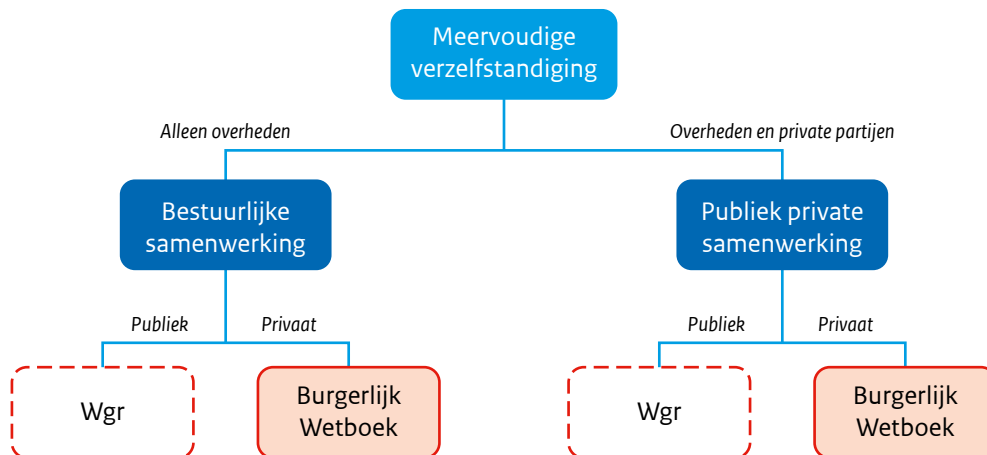


⁹ Deze alinea is afkomstig uit: De Greef, R.J.M.H., Zijlstra, S.E. & Theissen, F.H.K. (2015) *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

¹⁰ Er kan wel sprake van een verschuiving van de (volledige) politieke verantwoordelijkheid naar een politieke systeemverantwoordelijkheid. Een individuele handeling van het verzelfstandigde bedrijf wordt minder snel aan het college toegerekend indien het college kan aantonen dat goede afspraken zijn gemaakt met het verzelfstandigde bedrijf over de uitvoering van de handeling. Het college is dan bijvoorbeeld niet verantwoordelijk voor het vroeger sluiten van het zwembad op hete zomerdag, maar wel voor het (gebrekkige) afsprakenkader over de openingstijden van het zwembad.

5.2.2 Meervoudige verzelfstandiging (samenwerking)

Naast de enkelzijdige verzelfstandiging, bestaat ook de meervoudige verzelfstandiging: de samenwerking. In dat geval gaat niet een partij over tot verzelfstandiging, maar gaan meerdere partijen samenwerken. Daarbij bestaan twee submodellen: de bestuurlijke samenwerking en de publiek-private samenwerking.



Bestuurlijke samenwerking

Bij bestuurlijke samenwerking gaan uitsluitend overheidslichamen (veelal gemeenten en provincies) met elkaar samenwerken. Zij richten samen een nieuwe organisatie op, waarop zij gezamenlijk toezicht uitoefenen. Hierbij valt aan een veelvoud van publiekrechtelijke vormen te denken, zoals veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten, omgevingsdiensten, belastingsamenwerkingen en sociale diensten. Een enkele keer wordt een private vorm gekozen, bijvoorbeeld een ICT-coöperatie.

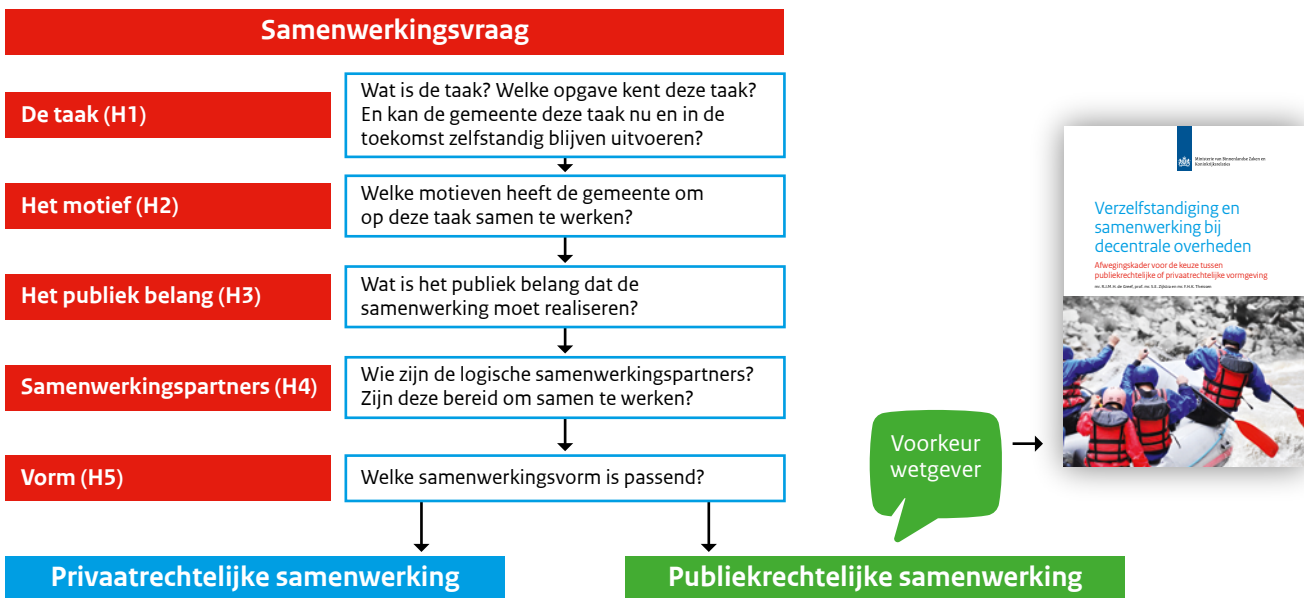
Publiek-private samenwerking

Naast de bestuurlijke samenwerking staat de publiek-private samenwerking. Binnen deze samenwerking zijn naast overheidslichamen ook private (particuliere) partijen betrokken. Dergelijke samenwerkingsvormen komen nog wel eens voor bij de exploitatie van bedrijventerreinen, stedelijke ontwikkeling, maar soms ook in het sociale domein (denk aan een 'social impact bond'¹¹).

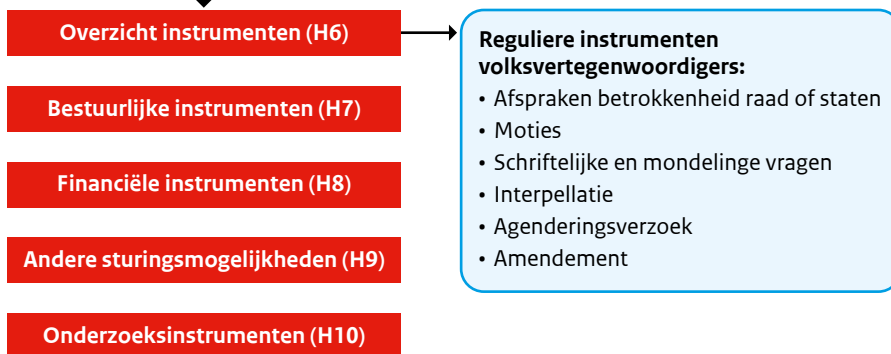
¹¹ Zie: <https://data.rvo.nl/initiatieven/financieringsvoorbeelden/social-impact-bonds-sib>.

Deel B: Instrumenten voor volksvertegenwoordigers

Deel A



Deel B

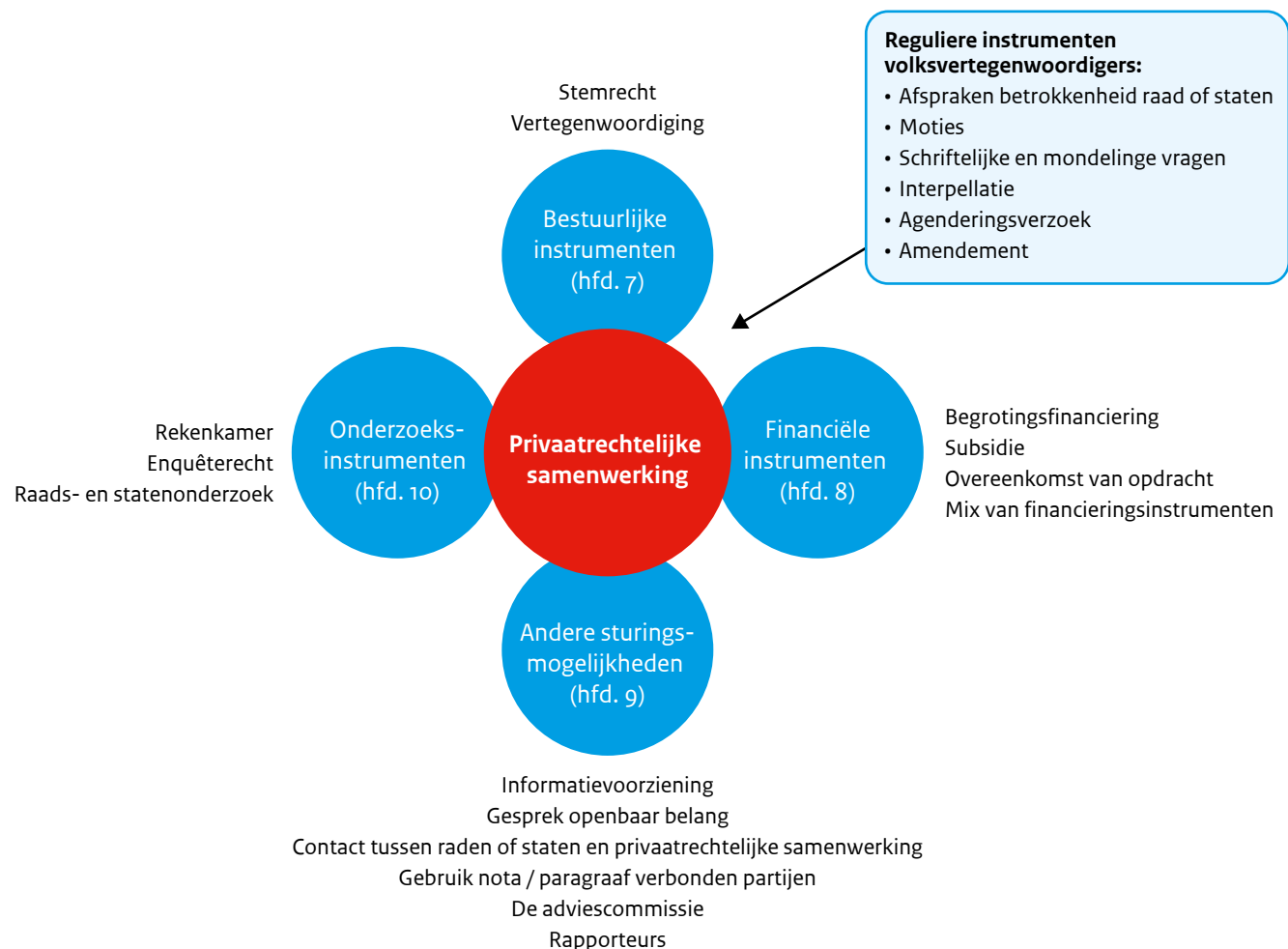


6. Overzicht instrumenten

Bij privaatrechtelijke samenwerking is de positie van raads- en statenleden niet op dezelfde manier geborgd als bij publiekrechtelijke samenwerking. Om als raads- en statenleden toch grip te hebben en democratische controle uit te oefenen op privaatrechtelijke samenwerking, kunnen verschillende soorten instrumenten worden gebruikt.

We onderscheiden de volgende vier soorten instrumenten:

- Bestuurlijke instrumenten: instrumenten om sturing of controle uit te oefenen door de vertegenwoordiging in organen, zoals de algemene vergadering van aandeelhouders;
- Financiële instrumenten: instrumenten om sturing of controle uit te oefenen door verstrekking van financiële bijdragen;
- Andere sturingsmogelijkheden: informele instrumenten, die veelal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld;
- Onderzoeksinstrumenten: instrumenten om onderzoek te doen naar gevoerd beleid.



7. Bestuurlijke instrumenten

We onderscheiden in deze handreiking twee bestuurlijke instrumenten om zeggenschap uit te oefenen binnen een privaatrechtelijke partij of samenwerking. Dit zijn:

- Stemrecht: het uitoefenen van stemrecht binnen de eigenaarsvergadering van een private partij;
- Vertegenwoordiging: het als gemeente of provincie direct deelnemen in het bestuur, de RvC of RvT van een private partij.

Deze twee instrumenten zijn voorbehouden aan het college. Directe deelname als gemeente of provincie aan het bestuur of een Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht (RvC/RvT) van een private partij geeft geen extra mogelijkheden om het gemeentelijke of provinciale belang te vertegenwoordigen. In het bestuur zullen alle leden zich namelijk moeten richten op het belang van de rechtspersoon (dat niet altijd hetzelfde belang is als dat van de deelnemende gemeente of provincie).

7.1 Stemrecht

Raden en staten hebben een 'getrapte' invloed op het stemrecht. Als we spreken over stemrecht als bestuurlijk instrument, hebben we het over stemrecht van de colleges in een 'vertegenwoordigend orgaan' van de privaatrechtelijke partij. Hierbij kan worden gedacht aan een algemene vergadering van aandeelhouders bij een NV/BV. Binnen dit vertegenwoordigende orgaan hebben leden stemrecht om hun 'eigen belangen' te dienen. Met uitzondering van de stichting hebben alle privaatrechtelijke organisatievormen een 'vertegenwoordigend orgaan', een eigenaarsvergadering.

Wie heeft er stemrecht?

Het is niet zo dat raden en staten zelf stemrecht hebben in de eigenaarsvergadering van een privaatrechtelijke partij. Er is getrapte invloed op de vertegenwoordigers van de gemeente of provincie: een lid of een aantal leden uit het college. In de praktijk vaardigen gemeenten en provincies namelijk collegeleden af om deel te nemen in de eigenaarsvergadering. Denk bijvoorbeeld aan een wethouder die de gemeente vertegenwoordigt in een algemene vergadering van aandeelhouders bij een BV. Het afgevaardigde collegelid stemt namens de gemeente of provincie in deze vergaderingen.

Hoe kan de raad hier invloed op uitoefenen?

Bovenstaande betekent niet dat raads- of statenleden geen invloed kunnen uitoefenen op de privaatrechtelijke samenwerking. Invloed op hoe er gestemd wordt in de eigenaarsvergadering vindt 'getrapt' plaats, via het afgevaardigde collegelid. Hierbij moeten raden en staten beseffen dat, anders dan bij publiekrechtelijke samenwerking, de invloed van de raad of staten op de privaatrechtelijke samenwerking niet wettelijk is vastgelegd.¹² De raden en staten moeten dus, als zij invloed wensen op het stemgedrag in de eigenaarsvergadering, in samenspraak met het college en ondersteund door de griffie hun eigen invloed organiseren. Het meest uitgelezen moment om dit te organiseren is bij de aanvang: het moment dat er wordt besloten deel te nemen in een privaatrechtelijke samenwerking of een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Later in het proces is dit lastiger te organiseren, maar zijn er altijd mogelijkheden om dat alsnog te doen. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een evaluatie. Raden en staten hebben verschillende instrumenten voor beïnvloeding ter beschikking staan, zoals het maken van afspraken met het college, de motie, het vragenrecht en de interpellatie.

Om invloed op het stemrecht van het collegelid uit te oefenen kunnen raden of staten hun reguliere instrumentarium inzetten. De verschillende instrumenten worden hieronder uiteengezet.

7.1.1 Afspraken over bij welke besluiten de raad of staten moeten worden betrokken

Een voor de hand liggende sturingsmogelijkheid is dat raden of staten met het college afspreken in welke gevallen zij betrokken worden bij stemmingen in de eigenaarsvergadering. Een dergelijke afspraak kan worden vastgelegd in een raads- of statenbesluit.

Om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen moet dan wel in de statuten ten minste worden vastgelegd dat de colleges ook betrokken worden bij de besluitvorming.

Denkbaar is dat raden of staten in staat worden gesteld om, net als bij een gemeenschappelijke regeling, wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij besluiten binnen de eigenaarsvergadering. Dit kan bijvoorbeeld bij investeringen die een bepaald bedrag te boven gaan, als er gestemd wordt over het aangaan van leningen of deelnemingen met een bepaald risico of bij het vaststellen van de langetermijnvisie of het strategisch plan in de eigenaarsvergadering.¹³ Door dergelijke besluiten te agenderen worden de raad of de staten in de gelegenheid gesteld het afgevaardigde collegelid een opdracht mee te geven om op een bepaalde manier te stemmen.

7.1.2 Moties

De motie is een bekend kaderstellend instrument van raden en staten. Via een motie kan aan het college een opdracht worden meegegeven. Dit instrument kan ook in de context van privaatrechtelijke samenwerking worden gebruikt: als raden of staten wensen om het afgevaardigde collegelid een kader mee te geven, bijvoorbeeld om een bepaald belang na te streven binnen de privaatrechtelijke samenwerking, kan de motie hierbij als instrument worden gebruikt.

¹² Dit is bijvoorbeeld wel het geval in wettelijk verplichte zienswijzenprocedures bij de begroting en jaarrekening, die publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen wel kennen.

¹³ Zie bijvoorbeeld: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4216578/1>.

7.1.3 Schriftelijke en mondelinge vragen

Elk individueel raads- of statenlid heeft het recht om het college mondeling of schriftelijk vragen te stellen.¹⁴ Het college of een afzonderlijk collegelid moet deze vervolgens beantwoorden, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang.¹⁵ Deze vragen kunnen ook gaan over het functioneren van de privaatrechtelijke samenwerking waar de gemeente of provincie aan deelneemt of over het stemgedrag van het afgevaardigde collegelid.

7.1.4 Interpellatie

In het verlengde van het vragenrecht ligt de interpellatie. Meer dan het vragenrecht is de interpellatie gericht op het (vaak achteraf) ter verantwoording roepen van het college. Raden en staten kunnen dit recht ook aanwenden om het college ter verantwoording te roepen over het stemgedrag binnen de privaatrechtelijke samenwerking, of over het functioneren van de samenwerking als zodanig.

7.1.5 Agenderingsverzoek

Raden en staten kunnen ook bepalen dat zij een bepaald onderwerp over een privaatrechtelijke samenwerking ter bespreking willen agenderen. In het reglement van orde kunnen hier nadere afspraken over worden gemaakt.¹⁶

7.1.6 Amendement

Een ander kaderstellend instrument voor raden en staten is het indienen van amendementen. Een amendement is bedoeld om wijzigingen aan te brengen in voorgenomen besluiten. Als het college een voorstel doet met betrekking tot een privaatrechtelijke samenwerking of een verzelfstandiging, kunnen raden en staten amendementen indienen om het betreffende voorstel te wijzigen.

7.1.7 Voorwaarde voor het goed kunnen gebruiken van deze instrumenten

Om als raads- of statenlid bovengenoemde instrumenten op een goede manier te kunnen gebruiken, is het nodig dat raden of staten voldoende geïnformeerd zijn over wat er speelt binnen de privaatrechtelijke partij. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen moeten raden en staten in hoge mate hun eigen informatievoorziening organiseren. Hier wordt verder op ingegaan onder de paragraaf *andere sturingsmogelijkheden*. Voor het gebruik van bovengenoemde instrumenten kan de griffie worden benaderd voor ondersteuning.

7.2 Vertegenwoordiging

7.2.1 Vertegenwoordiging in het bestuur

Naast een 'eigenaarsvergadering' hebben privaatrechtelijke rechtspersonen altijd een bestuur, ook de stichting. Dit bestuur is belast met het besturen en vertegenwoordigen van de rechtspersoon. Hierbij moeten de leden van het bestuur zich richten naar het belang van de rechtspersoon.¹⁷

¹⁴ Artikel 155, eerste lid, Gemeentewet en artikel 151, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁵ Artikel 169, derde lid, Gemeentewet.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR73990/8>.

¹⁷ Artikel 2:129, vijfde lid en artikel 2:239, vijfde lid, Burgerlijk Wetboek bepalen dit voor de naamloze en besloten vennootschap. Voor verenigingen, coöperaties en stichtingen geldt een dergelijke wettelijke norm vooralsnog niet, al wordt in de doctrine aangenomen dat bestuurders zich naar het belang van de rechtspersoon hebben te richten.

In principe wordt afgeraden om colleges te laten deelnemen in besturen van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Er is namelijk geen ruimte om de eigen, gemeentelijke of provinciale belangen leidend te laten zijn. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen moet het bestuur het belang van de rechtspersoon leidend laten zijn.¹⁸ Als een college ervoor kiest om een collegelid te laten deelnemen in het bestuur, leidt dat er dus niet toe dat gemeentelijke belangen beter worden behartigd. Sterker nog: bij tegenstrijdige belangen (“dubbele petten”) moet de bestuurder zich van stemming onthouden. In dat geval kan het collegelid (in de rol van bestuurder) dus überhaupt geen invloed uitoefenen. Dat is dan ook een reden om het af te raden.

7.2.2 Eigen vertegenwoordiging in RvT/RvC

Naast de algemene vergadering en een bestuur kennen privaatrechtelijke rechtsvormen vaak ook toezichthouders in de vorm van een raad van toezicht (RvT) of raad van commissarissen (RvC). Hoewel vaak wordt gedacht dat men via het benoemen van een commissaris in de raad van commissarissen zijn ‘eigen’ (gemeentelijk of provinciaal) belang kan dienen binnen de verbonden partij, is dit niet het geval. Leden van de RvT en de RvC moeten zich richten naar het belang van de rechtspersoon.¹⁹ Net zo als bij vertegenwoordiging in het bestuur, verdient het daarom geen aanbeveling om een collegelid in de RvT of RvC te benoemen.

7.2.3 Vertegenwoordiging van raadsleden of statenleden in bestuur of RvT/RvC

Leden van een bestuur, raad van toezicht of raad van commissarissen hebben zich te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming.²⁰ Directe deelname van raads- of statenleden in het bestuur leidt er dus niet toe dat de gemeentelijke of provinciale belangen per definitie beter worden vertegenwoordigd. Daarnaast wordt veelal in de statuten van een privaatrechtelijke partij opgenomen dat raads- en statenleden geen lid kunnen zijn van het bestuur, de RvT of de RvC.

¹⁸ Dit is dus anders dan in het geval van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen.

¹⁹ Art. 2:44 lid 3 Burgerlijk Wetboek, 2:47 lid 2, 2:129 lid 5, 2:140 lid 2, 2:239 lid 5, 2:250 lid 2, 2:29 lid 3, 2:292a lid 2 Burgerlijk Wetboek.

²⁰ Art. 2:44 lid 3 Burgerlijk Wetboek, 2:47 lid 2, 2:129 lid 5, 2:140 lid 2, 2:239 lid 5, 2:250 lid 2, 2:29 lid 3, 2:292a lid 2 Burgerlijk Wetboek.

8. Financiële instrumenten

Aan raads- en statenleden komt het budgetrecht toe.²¹ Dat betekent dat zij jaarlijks voor alle taken en activiteiten de begroting vaststellen. Soms is het mogelijk om het budgetrecht aan te wenden om invloed uit te oefenen op privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (zoals de vennootschap, de stichting en de beleids- en bevoegdhedenovereenkomst). Daar is sprake van als een gemeente of provincie bijvoorbeeld zorgt voor de financiering van een privaatrechtelijke partij.

In de praktijk betekent dit dat raden of staten expliciet over de financiering van een privaatrechtelijke samenwerking kunnen besluiten en daarmee ook eisen kunnen stellen aan resultaten en informatieverstrekking.

Als het gaat om de financieringsinstrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende drie vormen: begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht.

8.1 Begrotingsfinanciering

Begrotingsfinanciering betekent dat in de begroting van de gemeente of provincie geld is gereserveerd voor de bekostiging van de activiteiten van de privaatrechtelijke samenwerking. Kenmerkend is dat alleen het vaststellen van de begroting al voldoende is om het geld vrij te maken.

De raad en of de staten moeten de gemeentelijke en provinciale begroting goedkeuren en kunnen dit budgetrecht gebruiken om voorwaarden te verbinden aan het vaststellen van de begroting. Dit budgetrecht kunnen zij dus gebruiken om, desgewenst, te sturen op het moment van het vaststellen van de begroting.

8.2 Subsidie

Een andere manier van financiering is door middel van subsidie. Hierbij worden, met het oog op een bepaalde activiteit, financiële middelen verstrekt aan een aanvrager.

De bevoegdheid om subsidies te verstrekken is in de regel gedelegeerd aan het college.²² Raads- en statenleden kunnen hier op verschillende manieren invloed op uitoefenen. Bijvoorbeeld door kaders te stellen over waar subsidies aan worden besteed. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de subsidieverordening, het vaststellen van een subsidiebeleid en door gebruik te maken van het budgetrecht in het kader van de begrotingsbehandeling.²³

²¹ Artikel 189 en 213 Gemeentewet en artikel 193 en 217 Provinciewet.

²² Zie hiervoor Model Algemene Subsidieverordening 2013: <https://vng.nl/brieven/wijziging-model-algemene-subsidieverordening-2013>.

²³ Dit is het geval indien het subsidiebedrag als begrotingspost wordt opgenomen, zie artikel 4:23, derde lid onder c van de Algemene wet bestuursrecht. De begunstigde plus het maximale subsidiebedrag moeten in dat geval duidelijk worden vermeld in de begroting (of in de toelichting) ten behoeve van publieke controle.

8.3 Overeenkomst van opdracht

Een andere vorm van financiering is de overeenkomst van opdracht. In dat geval is er sprake van een overeenkomst tussen twee partijen. In de praktijk wordt de overeenkomst van opdracht vaak aangeduid als dienstverleningsovereenkomst of, als het een overeenkomst is met meerdere partners, als samenwerkingsovereenkomst of samenwerkingsconvenant. Omdat dit privaatrechtelijke overeenkomsten zijn, is het college bevoegd deze te sluiten.²⁴

Dit betekent niet dat raads- of statenleden hier vervolgens geen invloed op hebben. Het college is bevoegd, maar de raads- en statenleden beschikken over de nodige bevoegdheden om het college op zijn bevoegdheden te bevragen, te controleren en eventueel bij te sturen. Hiertoe beschikken raden en staten over de eerder in **7.1.1 tot 7.1.6** beschreven reguliere instrumenten.

8.4 Mix van financieringsinstrumenten

Soms is er sprake van bekostiging van verschillende activiteiten en daarom ook van een mix van financieringsinstrumenten. Zo kan het in stand houden van een bepaalde organisatie zo belangrijk worden gevonden, dat daarvoor afzonderlijk wordt betaald ten opzichte van de activiteiten die door de organisatie worden uitgevoerd. Als voor de instandhouding apart wordt betaald, wordt gekozen voor de begrotingsfinanciering of de subsidie. Als voor de activiteiten los van de instandhouding wordt betaald, wordt gekozen voor een subsidie of een overeenkomst van opdracht.

²⁴ Artikel 160, eerste lid onder d, Gemeentewet.

9. Andere sturingsmogelijkheden

9.1 Inleiding

Andere sturingsmogelijkheden (ook wel 'soft controls' genoemd) zijn instrumenten, die veelal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld. Maar raden en staten kunnen ze wel gebruiken om grip te houden op privaatrechtelijke samenwerkingen. Dit zijn:

- Informatievoorziening: (optimaal) gebruik maken van bestaande informatievoorziening, of deze waar nodig organiseren;
- Gesprek openbaar belang: het organiseren van het gesprek over het openbaar belang wat met de privaatrechtelijke samenwerking wordt gediend;
- Contact: het organiseren van contact tussen raden of de staten en het bestuur van de privaatrechtelijke samenwerking;
- Gebruik nota verbonden partijen: het optimaal gebruik maken van de paragraaf / nota verbonden partijen.
- De adviescommissie: het in het leven roepen van een adviescommissie van raads- of statenleden die specifieke bevoegdheden heeft ten opzichte van de samenwerking of waaraan de samenwerking specifieke verplichtingen heeft.

9.2 Informatievoorziening

Bij privaatrechtelijke samenwerking moeten raden en staten zelf hun eigen informatievoorziening realiseren. Hiertoe hebben raden en staten verschillende mogelijkheden.

Als een gemeente of provincie *publiekrechtelijk* samenwerkt, zijn er diverse wettelijke bepalingen die zorgen dat de raad of de staten met regelmaat worden geïnformeerd. Bij privaatrechtelijke samenwerking is de informatievoorziening aan de raad of de staten beperkter. Het is echter niet zo dat de raad of de staten bij privaatrechtelijke samenwerking geen recht hebben op informatie. Wettelijk zijn er een aantal verplichte vormen van informatievoorziening richting de raad of de staten. In onderstaand kader worden deze wettelijk verplichte vormen van informatievoorziening beschreven.

- De actieve informatieplicht van het college richting de raad of de staten. Het college moet de raad of de staten actief informeren, zodat de raad of de staten hun taak naar behoren kunnen uitvoeren. Deze bepaling is ook in de context van een privaatrechtelijke samenwerking van toepassing.²⁵
- De passieve informatieplicht van het college richting de raad of de staten. Het college moet de raad of de staten informatie geven over de privaatrechtelijke samenwerking als de raad of de staten hierom vraagt of vragen.²⁶
- Het college moet de raad of de staten informeren als er besluiten worden genomen binnen de privaatrechtelijke samenwerking die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente of provincie.²⁷ De raad of de staten moet of moeten er dus op kunnen rekenen dat op de momenten dat het er echt toe doet, het college de raad of de staten informeert.

²⁵ Artikel 169 Gemeentewet en artikel 167 Provinciewet.

²⁶ Artikel 169 Gemeentewet en artikel 167 Provinciewet.

²⁷ Artikel 169, vierde lid, Gemeentewet en artikel 167, vierde lid, Provinciewet.

- In de begroting en de jaarstukken van de gemeente en provincie is een verplichte paragraaf verbonden partijen opgenomen. Daarin zijn privaatrechtelijke samenwerkingen opgenomen als er sprake is van een verbonden partij.²⁸ In deze paragraaf moet wettelijk verplicht het openbaar belang worden omschreven. Ook geeft de paragraaf inzicht in het (verwachte) financiële resultaat van de privaatrechtelijke samenwerking en de eventuele risico's van de privaatrechtelijke samenwerking voor de financiële positie van de gemeente / provincie.²⁹

Desalniettemin is de informatievoorziening aan raden en staten bij privaatrechtelijke samenwerking beperkter dan wanneer op basis van het publiekrecht wordt samengewerkt.

Als de raad en de staten meer informatie van een privaatrechtelijke samenwerking willen, dan zijn er extra inspanningen nodig om de eigen informatievoorziening organiseren. Raden en staten hebben namelijk niet langer automatisch recht op allerlei informatie over de privaatrechtelijke samenwerking zoals dat wel voor publiekrechtelijke samenwerkingen beschikbaar is.³⁰

Zo kan de raad of kunnen de staten ervoor kiezen om:

- Van het college te eisen dat zij de begroting, het jaarplan en/of het jaarverslag van de private partij ontvangen;
- Van het college te eisen dat raden en staten (al dan niet vertrouwelijk) worden geïnformeerd over de beoogde doelstellingen van de private partij en over de voortgang van het realiseren van die doelstellingen;
- De begroting of jaarverslag van de private partij zelf te agenderen in de raad of staten, om op die manier wensen en bedenkingen richting de private partij of richting het afgevaardigde collegelid (al dan niet vertrouwelijk) kenbaar te maken;
- In de begroting en de jaarstukken van de gemeente en provincie is een verplichte paragraaf verbonden partijen opgenomen, waarin ook privaatrechtelijke samenwerkingen kunnen worden opgenomen die niet gedefinieerd worden als verbonden partij.³¹

Kortom: bij privaatrechtelijke samenwerking moeten raden en staten zelf meer doen om de eigen informatievoorziening te realiseren. Hiertoe hebben raden en staten diverse mogelijkheden. Zij kunnen hierbij de griffie om ondersteuning vragen.

²⁸ Dit gaat dan specifiek om de BV/NV. Bij een vennootschap waarin een gemeente of provincie aandelen houdt is in beginsel altijd sprake van een verbonden partij. (R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.K.H. Theissen, F.H.K. *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden: afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.)

²⁹ Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verbindt specifieke voorwaarden aan wanneer een verbonden partij opgenomen dient te worden in de paragraaf verbonden partij. Er dient dan sprake te zijn van zowel een bestuurlijk als een financieel belang.

³⁰ Zo kan het bestuur van een BV weigeren bepaalde informatie te verschaffen omdat het delen ervan het belang van de BV zou kunnen schaden. Het bestuur is dan niet gehouden om de informatie te delen, tenzij bijvoorbeeld de raden of staten iets anders bepalen of als er andere afspraken zijn gemaakt.

³¹ Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verbindt specifieke voorwaarden aan wanneer een verbonden partij opgenomen dient te worden in de paragraaf verbonden partij. Er dient dan sprake te zijn van zowel een bestuurlijk als een financieel belang.

9.3 Gesprek openbaar belang

Een mogelijkheid om grip te krijgen op een privaatrechtelijke samenwerking (NV/BV, stichting, beleids- of bevoegd-hedenovereenkomst) is om een gesprek te organiseren tussen de raad of de staten en het college over het openbaar belang wat met de privaatrechtelijke samenwerking wordt gediend. Hierbij kunnen vragen worden behandeld als:

- Wat is het beoogde openbaar belang met de deelname aan de privaatrechtelijke samenwerking?
- Is dit belang nog steeds hetzelfde als tijdens de oprichting van de privaatrechtelijke samenwerking beoogd was?
- Welke concrete resultaten horen hier dan bij?
- Wordt dit openbaar belang voldoende gediend op basis van de informatie die wordt ontvangen?
- Voldoet de ontvangen informatie om te beoordelen of het openbaar belang wordt gediend?

Het is niet vanzelfsprekend dat dit gesprek periodiek wordt gevoerd. Er is geen wettelijk vereiste dat er met regelmaat een gesprek over het openbaar belang in de raad of de staten over privaatrechtelijke samenwerking plaatsvindt. Dit betekent dat als raden en staten dit gesprek wel willen voeren, zij dit zelf moeten organiseren. De griffie kan hierbij een ondersteunende rol vervullen.

9.4 Contact tussen de raad of de staten en het bestuur of RvT/RvC

De vertegenwoordiging van de gemeente of provincie in een privaatrechtelijke samenwerking vindt plaats via het college. Dit betekent niet dat er geen gesprek kan worden georganiseerd tussen de raad of de staten en het bestuur of de RvT/RvC van de privaatrechtelijke samenwerking.

De raad of de staten kunnen ervoor kiezen om periodiek (bijvoorbeeld een keer per jaar) een gesprek te organiseren met het bestuur van de privaatrechtelijke samenwerking van een BV/NV of stichting, om bijvoorbeeld:

- Het bestuur ruimte te geven om een toelichting te geven op de werkzaamheden van de privaatrechtelijke samenwerking;
- Als raad of staten vragen te stellen over de privaatrechtelijke samenwerking;
- Als raad of staten een werkbezoek af te leggen aan de privaatrechtelijke samenwerking.

Het is niet verstandig om dit moment te gebruiken om inhoudelijke documenten als een begroting of jaarrekening met bijvoorbeeld het bestuur te bespreken. Dit brengt immers het risico met zich mee dat het gesprek zich richt op zaken waar de raden of de staten in beginsel geen zeggenschap over hebben, zoals de bezoldiging van bestuurders.

Niet ongebruikelijk is dat raads- of statenleden direct contact leggen met een bij de samenwerking betrokken ambtenaar om informatie in te winnen.³²

In het organiseren van het contact tussen de raad of de staten en de privaatrechtelijke samenwerking kan de griffie een belangrijke, ondersteunende rol spelen.

³² Regels over het direct contact tussen raads- of statenleden met bij de gemeente of provincie werkzame ambtenaren worden veelal vastgelegd in een *verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning*. Zie bijvoorbeeld: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR636579/1>.

9.5 Gebruik van de nota / paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf (of nota) verbonden partijen³³ worden de verbonden partijen van de gemeente of provincie genoemd. Dit zijn veelal de publiekrechtelijke samenwerkingen waarin de gemeente of de provincie een bestuurlijk en financieel belang heeft. In de paragraaf verbonden partijen wordt een beschrijving gegeven van:

- Het openbaar belang wat met de verbonden partij wordt gediend;
- De risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente of provincie;
- Het financiële belang wat de gemeente of provincie heeft in de verbonden partij;

Privaatrechtelijke samenwerkingen zijn echter niet altijd in deze paragraaf opgenomen. Wettelijk is het verplicht een partij op te nemen in de nota verbonden partijen als er sprake is van zowel een bestuurlijk als een financieel belang.³⁴ Er is niet bij alle privaatrechtelijke samenwerkingen sprake van zowel een financieel als een bestuurlijk belang.³⁵

Raads-of statenleden kunnen echter het college opdragen deze privaatrechtelijke samenwerkingen (ook beleidsovereenkomsten en bevoegdhedenovereenkomsten) wel op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Dat kan bijvoorbeeld door in de nota verbonden partijen afzonderlijk aandacht te vragen voor financieel omvangrijke of risicovolle overeenkomsten. Op die manier kunnen raads- en statenleden inzicht in en grip op deze privaatrechtelijke samenwerkingen (overeenkomsten) houden.³⁶

9.6 De adviescommissie

Een ander instrument om als raad of staten democratische sturing en controle uit te oefenen op een privaatrechtelijke samenwerking (BV/NV, stichting, beleids- of bevoegdhedenovereenkomst) is door een adviescommissie in het leven te roepen.³⁷

Het idee hierbij is dat enkele leden vanuit de raad of staten worden aangewezen om een commissie te vormen. Om invloed te kunnen uitoefenen is het nodig om de bevoegdheden van de commissie in de statuten van de privaatrechtelijke samenwerking op te nemen.

In de statuten kan worden vastgelegd dat het bestuur van de privaatrechtelijke samenwerking deze commissie periodiek informeert, waarbij de commissie vervolgens richting de eigen raden en staten communiceert.

Daarnaast kan ervoor worden gekozen om in de statuten van een privaatrechtelijke partij enkele bevoegdheden, plichten of rechten aan deze commissie te geven. Voorbeelden zijn: de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan het bestuur van de samenwerking, de verplichting dat het bestuur van de samenwerking de adviescommissie minimaal een aantal keer per jaar informeert en bijvoorbeeld het recht op informatie als hier om wordt gevraagd.

³³ Afhankelijk van de keuze die een gemeente of provincie maakt. Er kan gekozen worden voor rapportage over verbonden partijen in de verplichte paragraaf verbonden partijen in de jaarstukken en/of begroting of er kan een nota verbonden partijen opgesteld worden.

³⁴ Artikel 1b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

³⁵ Bijvoorbeeld in het geval van beleids- of bevoegdhedenovereenkomsten of bij bepaalde stichtingen.

³⁶ Niet ongebruikelijk is dat de auditcommissie (mits raden en staten deze hebben) de nota verbonden partijen voorbereidt, en deze nota voorafgaand aan de agendering nader bespreekt.

³⁷ Zie bijvoorbeeld de raadsadviescommissie GEM Crailo BV, via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611639>.

9.7 Rapporteurs

Een andere mogelijkheid is dat de raad of de staten een aantal leden onder hen aanwijzen als rapporteur. Dit zijn dan raads- of statenleden die namens de gehele raad of staten extra toezicht houden op het functioneren van de privaatrechtelijke samenwerking (BV/NV, stichting, beleids- en bevoegdhedenovereenkomst). Periodiek kunnen deze rapporteurs verslag doen van het functioneren van de samenwerking richting de gehele raad of staten.³⁸

Anders dan bij de adviescommissie is het niet noodzakelijk om voor het inzetten van rapporteurs een passage op te nemen in de statuten. Raden en staten kunnen simpelweg onderling afspreken dat enkele raads- of statenleden aangewezen worden om namens hen de privaatrechtelijke samenwerking te volgen en te controleren.

³⁸ Hoe deze rol precies ingevuld wordt, kan verschillen. Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard> en <https://stateninformatie.flevoland.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2018/19-september/15:30/DOCUVITP-2212725-v4-Rapporteurschap-van-Provinciale-Staten.pdf>.

10. Onderzoeksinstrumenten

Raden en staten hebben naast bovengenoemde instrumenten, ook de reguliere onderzoeksinstrumenten voor privaatrechtelijk samenwerkingsvormen tot hun beschikking. Het betreft het gebruik van de rekenkamer, raads- of statenonderzoek en het zwaarste instrument: het enquêterecht.

10.1 Rekenkamer

De rekenkamer doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk of provinciaal beleid. In het kader van grip op privaatrechtelijke samenwerking is de rekenkamer een belangrijk instrument voor raads- en statenleden. Met de Wet versterking decentrale rekenkamers zijn diverse onderzoeksbevoegdheden van de rekenkamer uitgebreid, ook in relatie tot privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.

De rekenkamer heeft de bevoegdheid om:

- Alle documenten die het gemeente- of provinciebestuur heeft te onderzoeken³⁹;
- Bij college informatie op te vragen en inlichtingen in te winnen. Het bestuur is verplicht inlichtingen aan de rekenkamer verstrekken als daar om wordt gevraagd⁴⁰;
- Over (onder andere) privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden (NV/BV en andere rechtspersonen waar een subsidie, lening of garantie aan wordt verstrekt) inlichtingen in te winnen over jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten en overige documenten⁴¹;
- Met de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamers heeft de rekenkamer extra bevoegdheden. Zo kan dan (onder andere) in beginsel onderzoek plaatsvinden naar de inkoop en contractrelaties van gemeenten, alle subsidies en naar dochter- en kleindochterondernemingen van deelnemingen waar een overheidsbelang van meer dan 50% in is.⁴²

De rekenkamer is onafhankelijk, dat houdt in dat de rekenkamer de eigen onderzoeksagenda bepaalt. Wel kunnen raden en staten de rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen.⁴³ Raden en staten kunnen, als zij de rekenkamer verzoeken om een onderzoek in te stellen, bijvoorbeeld de volgende vragen aan de rekenkamer meegeven:

- In hoeverre zijn de doelstellingen die destijds met de oprichting / deelname in samenwerking X beoogd werden gehaald?⁴⁴

³⁹ Artikel 183, eerste lid, Gemeentewet en artikel 184, eerste lid, Provinciewet.

⁴⁰ Artikel 183, tweede lid, Gemeentewet en artikel 184, tweede lid, Gemeentewet.

⁴¹ Artikel 184 Gemeentewet en artikel 185 Provinciewet.

⁴² Zie voor een uitgebreide toelichting op de uitgebreide onderzoeksbevoegdheden Kamerstukken II 2019/20, 35 298, nr.

⁴³ Artikel 182, tweede lid, Gemeentewet.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj6yfv7jo_6AhWzQEEAHYoqDJKQFnoECCgQAQ&url=https%3A%2F%2Fapi1.ibabs.eu%2Fpublicdownload.aspx%3Fsite%3Dzevenaar%26id%3D100107567&usg=AOvVaw3cAIANX-OA8Zicf6baEYnc.

- Heeft de gemeente of provincie het bestuurlijk toezicht op verbonden stichting X adequaat vormgegeven en ingevuld?⁴⁵
- Worden de met de samenwerking beoogde doelstellingen bereikt?
- Is de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds de meest logische om de beoogde doelstellingen te bereiken?

10.2 Enquêterecht

Raden en staten hebben de mogelijkheid onderzoek te doen naar het door het college gevoerde bestuur: het enquêterecht.⁴⁶ Hiertoe besluiten raden en staten zelf. Hierbij wordt een onderzoekscommissie van raads- of statenleden samengesteld, vaak ondersteund door een extern onderzoeksbureau. Het enquêterecht kan daarbij worden gebruikt om onderzoek te doen naar het door het college gevoerde beleid binnen een privaatrechtelijke samenwerking of privaatrechtelijke partij waar de gemeente of provincie in deelneemt.⁴⁷

Het enquêterecht wordt vaak gebruikt bij zwaarwegende dossiers die al langere tijd in een gemeente of provincie spelen. Het idee is dat de raad of de staten met het enquêterecht 'de onderste steen boven te krijgen'. In de praktijk wordt het instrument niet vaak ingezet. De belangrijkste reden hiervoor is waarschijnlijk dat een dergelijk onderzoek erg arbeidsintensief is voor raads- en statenleden. Zij moeten immers, met behulp van externe ondersteuning, zelf onderzoek doen.⁴⁸ In het kader van privaatrechtelijke samenwerking is het belangrijk op te merken dat vertegenwoordigers van de privaatrechtelijke samenwerking – zoals de bestuurders of leden van de RvC/RvT – niet verplicht zijn om mee te werken aan een lokale of provinciale enquête.

10.3 Raads- of statenonderzoek

Een ander instrument is het raads- of statenonderzoek. Dit is een onderzoek in opdracht van de raad of de staten. Anders dan bij de enquête wordt dit onderzoek niet door raads- of statenleden zelf gedaan.⁴⁹

Het onderzoek wordt in dit geval ook niet uitgevoerd door de rekenkamer, maar door een partij die de raad of de staten aanwijst. Een voorkomende werkwijze is dat de raad of staten een onderzoeksvraag formuleren en dat vervolgens externe expertise wordt ingeschakeld om het onderzoek uit te voeren.⁵⁰

In de praktijk wordt beperkt van dit instrument gebruik gemaakt en wordt vaak gekozen voor een rekenkameronderzoek.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/9577/verbinden-is-vooruitzien-onderzoek-naar-bestuurlijke-relaties-met-verbonden-stichtingen/>.

⁴⁶ Artikel 155a Gemeentewet en artikel 151a Provinciewet. De Gemeentewet en de Provinciewet spreken niet letterlijk van een enquêterecht, maar van een bevoegdheid tot het doen van onderzoek. In de praktijk wordt dit recht echter naar analogie van de parlementaire enquête een raadsenquête of statenenquête genoemd.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de raadsenquête naar het Afval Energiebedrijf Amsterdam (AEB) via <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/gemeenteraad/instrumenten-raad/raadsonderzoek/enquetecommissie-afval-energie-bedrijf/>.

⁴⁸ Peters, K. & Castenmiller, P. (2019) Om de controle door de raad, Decentraal bestuur.nl.

⁴⁹ Deze onderzoeken vallen dus niet onder de werking van artikel 155a van de Gemeentewet of artikel 151a van de Provinciewet, welke immers expliciet voorschrijven dat het om onderzoek door raads- en statenleden gaat.

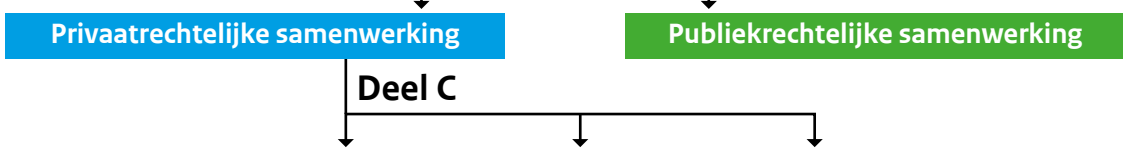
⁵⁰ Zie bijvoorbeeld <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/modules/5/Overige%20dagelijkse%20berichten/674085>.

Deel C: Praktische toepassing instrumenten

Deel A



Voorkeur wetgever



Deel B



Overzicht instrumenten (H6)	[Diagram showing three boxes connected by arrows]		
Bestuurlijke instrumenten (H7)	Stemrecht Vertegenwoordiging	Nee	Regulier
Financiële instrumenten (H8)	Begrotingsfinanciering Subsidie Overeenkomst van opdracht Mix van financierings-instrumenten	Ja	Regulier
Andere sturings-mogelijkheden (H9)	Ja	Informatievoorziening Gesprek openbaar belang Contact tussen raden of staten en privaatrechtelijke samenwerking Gebruik nota / paragraaf verbonden partijen De adviescommissie / Rapporteurs	Ja
Onderzoeks-instrumenten (H10)	Beperkt tot rol college	Rekenkamer Enquêterecht Raads- en statenonderzoek	Ja

- Reguliere instrumenten volksvertegenwoordigers:**
- Afspraken betrokkenheid raad of staten
 - Moties
 - Schriftelijke en mondelinge vragen
 - Interpellatie
 - Agenderingsverzoek
 - Amendement

Aanvullende afspraken nodig op initiatief raden of staten

11. Vennootschap (BV/NV)

De vennootschap is een privaatrechtelijke rechtspersoon. De vennootschap komt in twee vormen voor: de besloten vennootschap (BV) en de naamloze vennootschap (NV). Anders dan bij de stichting is er bij de vennootschap wel sprake van een winstoogmerk.

Het eigenaarschap van de vennootschap ligt bij de aandeelhouders. Deze aandeelhouders nemen deel aan de eigenaarsvergadering van een vennootschap: de algemene vergadering van aandeelhouders. Binnen deze eigenaarsvergadering stemmen de aandeelhouders over besluiten binnen de BV/NV.

Als een gemeente of provincie deelneemt in een BV/NV, vaardigt zij in de praktijk een bestuurder – een wethouder of gedeputeerde – af. Hij of zij neemt dan namens de gemeente of provincie deel aan de algemene vergadering van aandeelhouders en stemt daar namens de gemeente of provincie.

11.1 Oprichtingsfase

Waarom kiest een gemeente of provincie voor het oprichten van of deelnemen aan een BV/NV?

Een gemeente of provincie kan verschillende redenen hebben om zelfstandig of samen met andere gemeenten of provincies een BV/NV op te richten of er aan deel te nemen. Dat kan zijn om de volgende redenen:

- Bedrijfsmatiger en efficiënter uitvoeren van een taak door creatie van een marktsituatie (met concurrentie);
- Om een samenwerking met private partijen (zoals bedrijven) mogelijk te maken (door middel van gedeeld aandeelhouderschap);
- Als tussenstap om op een later moment aandelen aan de markt over te dragen.

Hoe ziet het proces van oprichting er op hoofdlijnen uit?

Het proces van oprichting ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:



Initiatief bij het college

Wettelijk is bepaald dat het college mag besluiten een BV of NV op te richten of daaraan deel te nemen.⁵¹ Het college kan dit ook doen op verzoek van de raad of van de staten.

Voordat het college mag overgaan tot definitieve besluitvorming, moeten de raad of de staten het ontwerpbesluit toegezonden krijgen en de gelegenheid krijgen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

⁵¹ Artikel 158, tweede lid, Provinciewet en artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.

Wensen- en bedenkingenprocedure

De raad of de staten krijgen de gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken voordat het college kan overgaan tot oprichting van of deelname aan een BV/NV.⁵² Dat is dus een zeer belangrijk kaderstellend moment voor de raad of de staten.

Om als raads- of statenlid wensen en bedenkingen te kunnen uiten, moet ten minste voor de raden en staten duidelijk te zijn:

- De taak: om welke taak van de gemeente of provincie het eigenlijk gaat. Waarom kan de gemeente of provincie dat beter niet meer zelf doen?
- De motivatie: welke steekhoudende motieven draagt het college aan voor het uitbesteden of samenwerken?
- Het publiek belang: wat is het overtuigende publieke belang dat volgens het college door de samenwerking moet worden gerealiseerd?
- De samenwerkingspartners: wie zijn de logische samenwerkingspartners? Is de onderbouwing voor deze samenwerkingspartners stevig genoeg en zijn alternatieven verkend?
- De samenwerkingsvorm: waarom wordt niet voor een publiekrechtelijke samenwerking gekozen? Is voldoende onderbouwd dat een privaatrechtelijke samenwerking een logische keuze is op basis van de taak, motivatie en het publiek belang?
- Instrumenten: welke (aanvullende) instrumenten hebben raden en staten nodig om voldoende 'grip' maar ook voldoende 'afstand' te houden?

Het is aan te raden om in het presidium af te spreken hoe raads- of statenleden worden betrokken bij een wensen- en bedenkingenprocedure. Hier zijn geen nadere regels aan verbonden. Denkbaar is dat wordt gekozen om het ontwerpbesluit ter bespreking te agenderen in de raad of de staten. Raads- en statenleden kunnen daarbij hun wensen en bedenkingen mondeling uiten, maar het is ook denkbaar om de wensen en bedenkingen te formuleren in een motie.⁵³

Definitieve besluitvorming college

Pas na bovengenoemde procedure kan het college overgaan tot definitieve besluitvorming. Daarbij kan het college de door de raad of de staten naar voren gebrachte wensen en bedenkingen meewegen in het uiteindelijke besluit.

Wat is van belang om in ieder geval goed te regelen?

Omschrijving van het openbaar belang

Om als gemeente of provincie een NV/BV op te mogen richten, of er aan deel te mogen nemen, moet er volgens de Gemeente- en Provinciewet sprake zijn van een *openbaar belang* wat met een vennootschap wordt gediend.

Het *openbaar belang* moet daarbij worden gezien als het gemeentelijk of provinciaal belang. Wanneer iets precies een openbaar belang is en wanneer niet, is niet vastgelegd in regelgeving: het is aan de raad of de staten om te bepalen wat een openbaar belang is.⁵⁴ Met het aanwijzen van een taak als openbaar belang mogen eventuele andere belangen niet onevenredig worden geschaad.⁵⁵

⁵² Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

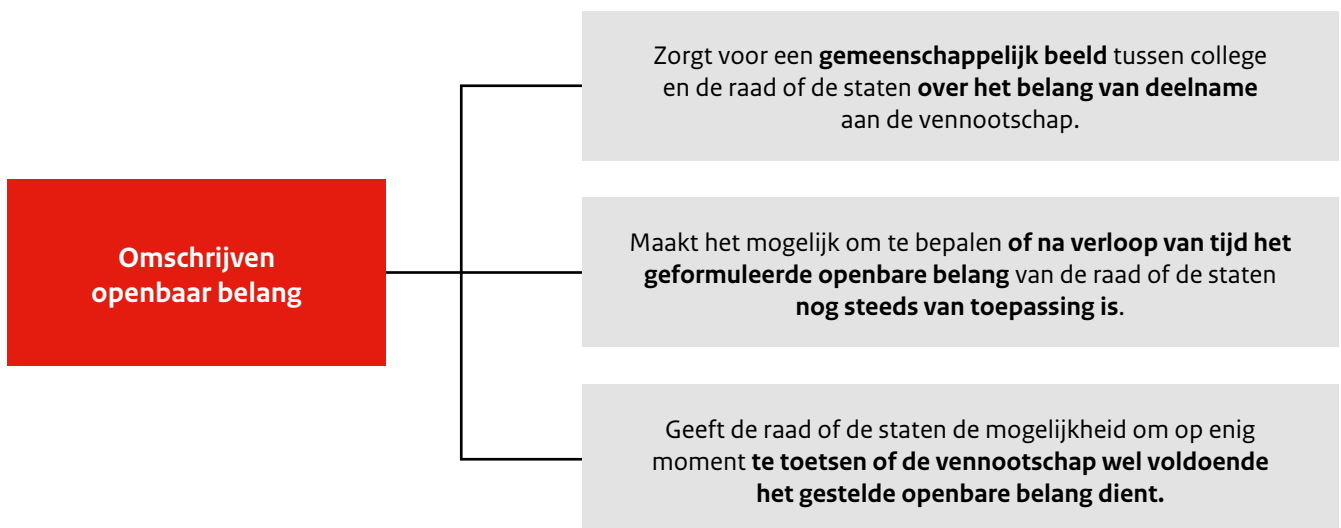
⁵³ Zie bijvoorbeeld: <https://raad.ridderkerk.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-RK/2019/21-november/20:01/Memo-Wensen-en-bedenkingen.pdf>.

⁵⁴ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 12.

⁵⁵ Artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht.

In de oprichtingsfase is het voor raden en staten belangrijk dat het openbaar belang voor deelname aan de BV/NV duidelijk is. Het moet namelijk de essentie van de deelname van de gemeente of provincie benoemen. Voor raden en staten is het belangrijk dit te toetsen.

Nu is openbaar belang een relatief breed begrip.⁵⁶ Er is een zekere politiek-bestuurlijke ruimte om te bepalen wat een openbaar belang is. Daarom is het belangrijk om het openbaar belang in ieder geval helder te beschrijven. Voor nu en in de toekomst. Dit geeft met name naar de toekomst toe voordelen. Zie het onderstaande schema.



Inhoud van de statuten

In de statuten van een BV/NV staan de regels vastgelegd die het bestuur en de aandeelhouders van de BV/NV moeten naleven. Raden en staten hebben daar echter getraptd invloed op. Het is uiteindelijk de aandeelhouder die de statuten van de BV/NV vaststelt.

In de oprichtingsfase kunnen raden en staten wel eisen stellen aan de onderwerpen die in de statuten moeten worden opgenomen. Meest geëigende weg daarvoor is om dit bij de procedure van wensen en bedenkingen bij meerderheid van de raad of de staten aan het college aan te geven.

Enkele voorbeelden zijn hieronder weergegeven.

- In de statuten kan worden opgenomen dat de algemene vergadering van aandeelhouders (hierna: AVA) besluiten die het bestuur van de NV/BV neemt, moet goedkeuren. Hierbij valt te denken aan het goedkeuren van samenwerkingen door de vennootschap, het vaststellen van het meerjarig strategisch bedrijfsplan, het vaststellen van de jaarrekening en het doen van investeringen, het aangaan of verstrekken van leningen of het aangaan van deelnemingen als deze een bepaald bedrag te boven gaan.

⁵⁶ De definitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid laat dat goed zien: 'Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'.

- Met goedkeuringsbevoegdheden kan de zeggenschap van de gemeente of provincie worden vergroot. De bestuurder die in de AVA de gemeente of provincie vertegenwoordigt, kan vanuit het gemeentelijk of provinciaal belang stemmen wanneer dit aan de orde is. Ook geeft het ruimte aan de bestuurder om de raad of de staten te betrekken bij zulke beslissingen. In de oprichtingsfase is het dan wel nodig dat in de statuten wordt vastgelegd dat de AVA belangrijke en strategische beslissingen neemt of in elk geval goedkeurt.
- In de oprichtingsfase kunnen raad en staten naast de wettelijke vereisten ook zelf extra eisen stellen aan de informatievoorziening over de BV/NV. Raden en staten kunnen bijvoorbeeld eisen dat zij het jaarverslag, het jaarplan en/of de begroting van de BV/NV willen ontvangen, dat er periodiek een gesprek plaatsvindt tussen de raad of de staten en het bestuur van de BV/NV of dat zij periodiek worden geïnformeerd over het realiseren van de doelstellingen van de BV/NV. De wensen- en bedenkingenprocedure kan een geschikt moment zijn om hier (verdere) eisen aan te stellen.
- Een andere mogelijkheid voor de raad of de staten is om in de statuten vast te leggen dat er sprake is van een bestuurlijke adviescommissie.⁵⁷ Het idee hierbij is dat de raad of de staten een commissie instellen waarin enkele leden van de raad of staten vertegenwoordigd zijn. In de statuten van de BV/NV worden vervolgens de bevoegdheden van de adviescommissie en de verplichtingen van de BV/NV richting de adviescommissie geformuleerd. Verdere toelichting hierop volgt in de volgende paragrafen. Van belang in de oprichtingsfase is dat als de raad of de staten zo'n commissie in het leven willen roepen, zij dit in de wensen- en bedenkingenprocedure met een meerderheid van stemmen kenbaar maken.

11.2 Regulier

Welke instrumenten hebben raden en staten om sturing en controle op de BV/NV uit te oefenen? Raden en staten hebben grofweg vier typen instrumenten tot hun beschikking:

- Bestuurlijke instrumenten: invloed via het stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders;
- Financiële instrumenten: instrumenten om sturing of controle uit te oefenen door verstrekking van financiële bijdragen;
- Andere sturingsmogelijkheden (ook wel soft controles genoemd): informele instrumenten, die veelal niet in wet- of regelgeving zijn geregeld;
- Onderzoeksinstrumenten: instrumenten om onderzoek te doen naar het door het college gevoerd beleid.

Bestuurlijke instrumenten

Voor raden en staten is het belangrijkste bestuurlijke instrument om sturing en controle op de BV/NV uit te oefenen de 'getrapte' invloed op het stemrecht in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Zie voor meer informatie over dit instrument [7.1](#).

⁵⁷ Zie paragraaf 8.6.

Financiële instrumenten

Het komt voor dat de gemeente of provincie zorgt voor het financieren van bepaalde activiteiten van de BV/NV. Zie **8.1 e.v.** voor informatie over financiële instrumenten als sturings- en controle-instrument voor raden en staten.

Andere sturingsmogelijkheden

Andere sturingsmogelijkheden (ook wel 'soft controls' genoemd) zijn instrumenten die meestal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld, maar die raden en staten wel kunnen gebruiken om grip te houden op privaatrechtelijke samenwerkingen. Denk hierbij aan afspraken over informatievoorziening of het leggen van direct contact tussen raden en staten en de BV/NV. Zie **9.1 e.v.** voor informatie over andere sturingsmogelijkheden voor raden en staten.

Onderzoeksinstrumenten

Raden en staten beschikken, naast bovengenoemde instrumenten, ook over bepaalde onderzoeksinstrumenten. Zie **10.1** (de rekenkamer), **10.2** (het enquêterecht) en **10.3** (het raads- of statenonderzoek).

Hoe de instrumenten van raden en staten optimaal in te zetten?

Er is geen blauwdruk die aangeeft hoe raden en staten hun instrumenten optimaal kunnen inzetten. Het is aan de raad of de staten zelf om in samenspraak met het college te verkennen welke instrumenten gewenst zijn om in te zetten. Dit begint bij het inzichtelijk krijgen van de mogelijkheden die raden en staten hebben voor sturing en controle.

De griffie speelt een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat:

- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad of de staten, het college en de portefeuillehouder in het kader van de BV/NV;
- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over mogelijkheden tot beïnvloeding van en informatievergaring over de BV/NV;
- Raads- en statenleden geïnformeerd worden over de beschikbare instrumenten voor het uitvoeren van de controlerende taak ten opzichte van de BV/NV, en de rol van het college binnen de BV/NV;
- Eens per bestuursperiode wordt nagegaan of geleverde informatie over de BV/NV aansluit bij de informatiebehoefte van de raad of de staten.

Wat zijn risico's bij het gebruik van instrumenten?

Als raden of staten ervoor kiezen om in hoge mate goedkeuringsbevoegdheden te eisen ten opzichte van besluiten die binnen de BV/NV genomen worden, bestaat het risico dat dit tot vertraging leidt, bijvoorbeeld als het gaat om de uitvoering van de taken van de privaatrechtelijke samenwerking.

11.3 Beëindiging

Hoe ziet het proces van de beëindiging eruit?

Het is gebruikelijk dat in de statuten van de vennootschap wordt vastgelegd hoe wordt omgegaan met uittreding van een van de aandeelhouders of met een besluit de BV/NV als geheel te beëindigen. In het geval van uittreding wordt doorgaans vastgelegd dat de uittredende partij haar aandelen eerst aan de zittende aandeelhouders moet aanbieden voordat andere partijen hiervoor in aanmerking komen.

Beëindiging van de BV/NV

Bij beëindiging van de BV/NV neemt de algemene vergadering van aandeelhouders allereerst een besluit tot ontbinding. Na ontbinding houdt de BV/NV niet direct op te bestaan. Er moet eerst vereffening plaatsvinden.



Besluit tot ontbinding

Een eerste stap is dat de algemene aandeelhoudersvergadering besluit de BV/NV te beëindigen: het besluit tot ontbinding. Afhankelijk van wat in de statuten opgenomen is, kan het voorkomen dat voor dit besluit goedkeuring van het college, van de raad of van de staten nodig is.

Vereffening

Vereffening houdt in dat de bestuurders van de BV/NV het vermogen (en/of de schulden) vereffenen. Als alle schulden worden afgelost en er blijft vervolgens nog vermogen over, dan keert de vereffenaar dit uit aan eventuele aandeelhouders of gerechtigden (tenzij de statuten anders bepalen). Als er schulden of tekorten zijn, moet de gemeente of provincie deze voor haar rekening nemen bij het beëindigen van de BV/NV. Ook moet worden nagedacht over lopende arbeidsovereenkomsten: waar gaat het personeel naar toe?

Pas nadat vereffening heeft plaatsgevonden kan overgegaan worden tot het definitief beëindigen van de BV/NV.

De rol van raden en staten bij beëindiging

De verkoop van aandelen en het beëindigen van een BV/NV is in beginsel een collegebevoegdheid. Een beslissing tot verkoop van aandelen wordt in de praktijk meestal voorgelegd aan de raad of aan de staten voor een wensen- en bedenkingenprocedure.⁵⁸

Daarnaast heeft het college een actieve informatieplicht richting de raad of de staten. Daardoor moeten raden en staten in ieder geval op de hoogte worden gesteld als het college van plan is een besluit tot verkoop of beëindiging te nemen.

Verder kan beëindiging gepaard gaan met budgettaire consequenties voor de gemeente of provincie (bijvoorbeeld bij resterende schulden na beëindiging van de BV/NV). In dat geval raakt beëindiging aan het budgetrecht van de raad of van de staten, waardoor betrokkenheid noodzakelijk is.

⁵⁸ Hierbij wordt veelal dan een beroep gedaan op artikel 169, vierde lid, Gemeentewet en artikel 167, vierde lid, Provinciewet.

12. Stichting

De stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een stichting kan eenvoudig bij notariële akte worden opgericht, zowel door één als meerdere gemeente(n) of provincie(s).

In de statuten van de stichting worden het doel van de stichting en de manier waarop het bestuur van de stichting is ingericht vastgelegd. In de statuten kan bijvoorbeeld ook worden bepaald dat er een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen is waaraan het bestuur verantwoording moet afleggen.

12.1 Oprichtingsfase

Waarom kiest een gemeente of provincie voor het oprichten van of deelnemen aan een stichting?

Een gemeente of provincie kan verschillende redenen hebben om een stichting op te richten. Te denken valt aan de volgende motieven:

- Om geld met een bepaalde bestemming goed te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur;
- Om het mogelijk te maken het bestuur te professionaliseren, en deze op afstand te plaatsen van directe politieke sturing;
- Als manier om publiek-private samenwerking mogelijk te maken.⁵⁹

Voorbeelden zijn bibliotheken of schouwburgen die in een stichting worden geplaatst.⁶⁰ Bij een stichting is er geen sprake van een winstoogmerk.⁶¹

Hoe ziet het proces van oprichting er op hoofdlijnen uit?

Het proces van oprichting ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:



⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://gemeenteraad.dinkelland.nl/Vergaderingen/Commissie-Sociaal-Domein-Bestuur/2021/09-februari/19:30/Stichting-Twenteboard-raadsvoorstel-concept-raadsbesluit.pdf> of <https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Stukken-van-college-aan-raad/D21006079-Raadsvoorstel-Oprichting-Stichting-Cheese-Valley.pdf>.

⁶⁰ <https://vng.nl/artikelen/stichting>.

⁶¹ Artikel 2:285, derde lid, Burgerlijk Wetboek.

Initiatief bij het college

Wettelijk is bepaald dat het college bevoegd is om een stichting op te richten of daaraan deel te nemen.⁶² Het is ook mogelijk dat het college dit doet op verzoek van de raad of de staten.

Voordat het college een definitieve beslissing neemt, moeten raden of staten het ontwerpbesluit toegezonden krijgen en de gelegenheid krijgen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Wensen- en bedenkingenprocedure

Raden en staten krijgen de gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken, voordat het college kan overgaan tot oprichting van of deelname aan een stichting.⁶³ Dit is dus een belangrijk moment voor raads- en statenleden. Pas na een wensen- en bedenkingenprocedure kan het college overgaan tot definitieve besluitvorming over deelname aan of oprichting van de stichting.

- Om als raads- of statenlid wensen en bedenkingen te kunnen uiten, moet ten minste voor de raden en staten duidelijk te zijn:
- De taak: om welke taak van de gemeente of provincie gaat het eigenlijk? Waarom kan de gemeente of provincie dat beter niet meer zelf doen?
- De motivatie: welke steekhoudende motieven draagt het college voor uitbesteden of samenwerken aan?
- Het publiek belang: wat is het overtuigende publieke belang dat volgens het college door de samenwerking moet worden gerealiseerd?
- De samenwerkingspartners: wie zijn de logische samenwerkingspartners? Is de onderbouwing voor deze samenwerkingspartners stevig genoeg en zijn alternatieven verkend?
- De samenwerkingsvorm: waarom wordt niet voor een publiekrechtelijke samenwerking gekozen? Is voldoende onderbouwd dat een privaatrechtelijke samenwerking een logische keuze is op basis van de taak, motivatie en het publiek belang?
- Instrumenten: welke (aanvullende) instrumenten hebben raden en staten nodig om voldoende 'grip' maar ook voldoende 'afstand' te houden?

Het is aan te raden om in het presidium afspraken te maken over hoe raads- of statenleden willen worden betrokken bij een wensen- en bedenkingenprocedure. Hier zijn geen regels aan verbonden.

Denkbaar is dat er wordt gekozen om het ontwerpbesluit ter bespreking te agenderen in de raad of de staten. Raads- en statenleden kunnen daarbij hun wensen en bedenkingen mondeling uiten, maar het is ook denkbaar om de wensen en bedenkingen te formuleren in een motie.⁶⁴

Definitieve besluitvorming college

Na bovengenoemde procedure kan het college pas overgaan tot definitieve besluitvorming. Daarbij kan het college de door de raad of staten naar voren gebrachte wensen en bedenkingen meewegen of overnemen in het uiteindelijke besluit.

⁶² Artikel 158, tweede lid, Provinciewet en artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.

⁶³ Artikel 158 tweede lid, Provinciewet, artikel 160 tweede lid, Gemeentewet.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://raad.ridderkerk.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-RK/2019/21-november/20:01/Memo-Wensen-en-bedenkingen.pdf>.

Wat is van belang om in ieder geval goed te regelen?

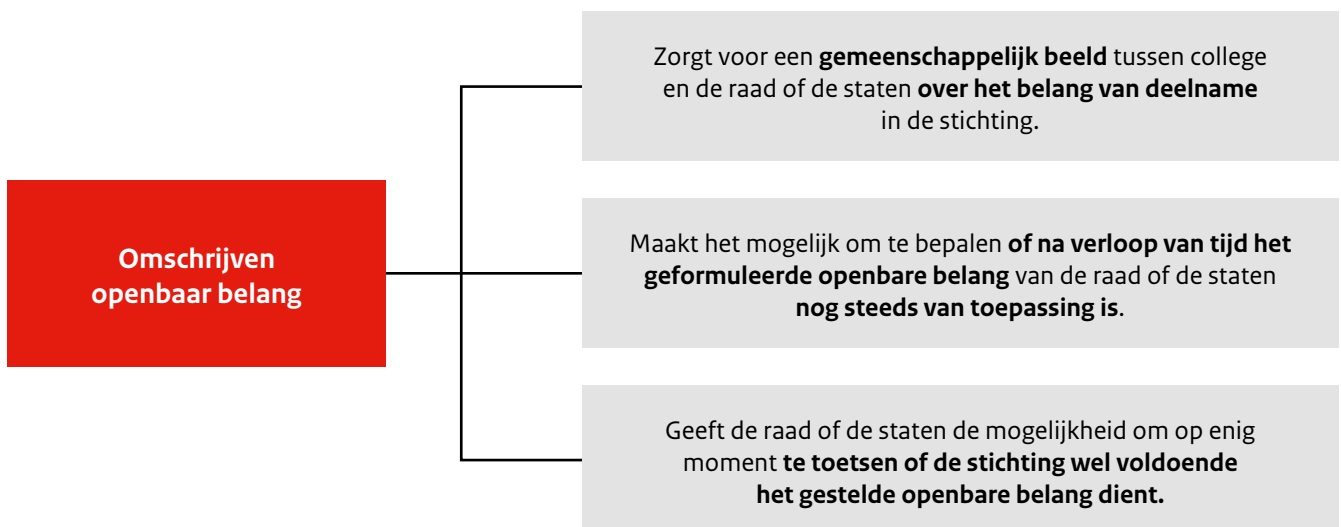
Omschrijving van het openbaar belang

Om als gemeente of provincie een stichting op te mogen richten, of er aan deel te nemen, moet er volgens de Gemeentewet en Provinciewet sprake zijn van een openbaar belang dat met de oprichting of deelname wordt gediend.⁶⁵

Het *openbaar belang* moet daarbij worden gezien als het gemeentelijk of provinciaal belang. Wanneer iets precies een openbaar belang is en wanneer niet, is niet vastgelegd in regelgeving. Het is aan het gemeente- of provinciebestuur om te bepalen wat een openbaar belang is.⁶⁶

In de oprichtingsfase is het voor raden en staten belangrijk dat het openbaar belang voor deelname aan de stichting duidelijk is. Het moet namelijk de essentie van de deelname van de gemeente of provincie benoemen. Voor raden en staten is het belangrijk dit te toetsen.

Nu is openbaar belang een relatief breed begrip. Er is een bepaalde politiek-bestuurlijke ruimte om te bepalen wat een openbaar belang is. Daarom is het belangrijk om het publiek belang in ieder geval helder te beschrijven. Voor nu en in de toekomst. Dit geeft met name naar de toekomst toe voordelen. Zie daarvoor bijgaand schema.



Inhoud van de statuten

In de statuten van een stichting worden de regels vastgelegd die het bestuur van de stichting moet naleven. Raden en staten kunnen invloed uitoefenen op deze statuten.

Voor raads- en statenleden is het belangrijk om in de oprichtingsfase, in samenspraak met het college, na te denken welke zaken in de statuten moeten worden opgenomen.

Meest geëigende weg voor raads- en statenleden is om hun wensen in de wensen- en bedenkingenprocedure in te brengen. Hierna volgen daarvan enkele voorbeelden.

⁶⁵ Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

⁶⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 12.

- In de statuten kan worden vastgesteld welke besluiten het bestuur van de stichting zelfstandig mag nemen en voor welke besluiten de goedkeuring van het college nodig is. Als bijvoorbeeld het bestuur van het gemeentelijk zwembad wordt verzelfstandigd in de vorm van een stichting, dan is het mogelijk dat de statuten bepalen dat het college het vaststellen of wijzigen van de openingstijden moet goedkeuren.
- In de oprichtingsfase kunnen raad en staten naast de wettelijke vereisten ook zelf extra eisen stellen aan de informatievoorziening ten aanzien van de stichting. Raden en staten kunnen bijvoorbeeld eisen dat zij het jaarverslag, het jaarplan en/of de begroting van de stichting willen ontvangen, dat periodiek een gesprek plaatsvindt tussen de raad of de staten en het bestuur van de stichting of dat zij periodiek worden geïnformeerd over het realiseren van de doelstellingen van de stichting.

12.2 Regulier

Welke instrumenten hebben raden en staten om sturing en controle op de stichting uit te oefenen?

Met het onderbrengen van taken in een stichting worden taken (bewust) op afstand van de gemeente of provincie gezet. De sturingsmogelijkheden van raden en staten zijn dus beperkt. De mate waarin kan worden gestuurd, is sterk afhankelijk van welke afspraken worden gemaakt in de statuten van de stichting of in een overeenkomst of subsidierelatie.

Om sturing en controle uit te oefenen op de stichting hebben raden en staten verschillende instrumenten tot hun beschikking:

- Mogelijkheid tot goedkeuringsvereisten van het college of de raad of de staten;
- Financiële instrumenten: instrumenten om sturing of controle uit te oefenen door verstrekking van financiële bijdragen (zoals subsidies);
- Benoemingsrechten: het recht om mensen te benoemen in bepaalde functies binnen de stichting;
- Andere sturingsmogelijkheden: informele instrumenten, die meestal niet via wet- of regelgeving zijn geregeld;
- Onderzoeksinstrumenten: instrumenten om onderzoek te doen naar gevoerd beleid.

Mogelijkheid tot goedkeuringsvereisten van het college of de raad

Een mogelijkheid is dat in de statuten goedkeuringsbevoegdheden voor het college worden opgenomen. Zo kan worden opgenomen dat:

- De begroting van de stichting ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het college;
- Het college de bevoegdheid heeft om aanwijzingen te geven over het door de stichting te voeren financieel beheer;
- Het college of raad/staten voorafgaande goedkeuringsbevoegdheden heeft over besluiten als het aangaan van leningen, het oprichten van andere rechtspersonen of het uitlenen van gelden;
- Voorafgaande goedkeuring van het college nodig is voor het wijzigen van de statuten.

Door zulke bepalingen op te nemen in de statuten wordt de rol van de gemeente of provincie bij de stichting vergroot.

Dit heeft ook invloed op de sturingsmogelijkheden van raads- en statenleden. Als het college deze bevoegdheden heeft, kunnen raden en staten het college aanspreken op deze bevoegdheden en desgewenst bijsturen. Hiervoor hebben raden en staten de verschillende reguliere instrumenten. Deze zijn weergegeven in **7.1.1 tot 7.1.6**.

Het is voor raads- en statenleden belangrijk om te weten dat instrumenten als moties en interpellaties in de praktijk maar beperkt worden gebruikt. De logica achter het onderbrengen van activiteiten of taken in een stichting is immers juist dat activiteiten of taken op afstand worden gezet en dat een (deskundig) bestuur de ruimte krijgt om zelfstandig besluiten te nemen over de strategie van de stichting. Het is dus niet logisch om als raad of staten (of als college) in hoge mate mee te (be)sturen.

Financiële instrumenten

In het geval van de stichting is er vaak sprake van een subsidierelatie tussen de stichting en de gemeente of provincie. Een alternatief is dat er sprake is van een overeenkomst van opdracht.

Zie **8.1 e.v.** voor informatie over financiële instrumenten als sturings- en controle-instrument voor raden en staten.

Benoemingsrechten

Zowel het college als de raad kunnen benoemingsrechten voor bepaalde functies binnen de stichting hebben. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het college kan bevoegd zijn om leden van het bestuur te benoemen en te ontslaan;
- Het college kan het profiel voor de te werven bestuurders opstellen;
- De raad of de staten kan/kunnen de bevoegdheid hebben om leden van de raad van toezicht te benoemen of te ontslaan.

Door benoemingsrechten op te nemen in de statuten kan de gemeente of provincie invloed uitoefenen op de stichting. Als het college benoemingsrechten heeft, kunnen raad en staten via het college hier invloed op uitoefenen. Dit door middel van de eerder genoemde instrumenten beschreven in **7.1.1 tot 7.1.6**.

Andere sturingsmogelijkheden

Andere sturingsmogelijkheden (ook wel 'soft controls' genoemd) zijn instrumenten, die veelal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld. Maar raden en staten kunnen ze wel gebruiken om grip te houden op privaatrechtelijke samenwerkingen. Denk hierbij aan afspraken over informatievoorziening of het leggen van direct contact tussen raden en staten en de stichting.

Zie **9.1 e.v.** voor informatie over andere sturingsmogelijkheden voor raden en staten.

Onderzoeksinstrumenten

Raden en staten hebben naast bovengenoemde instrumenten, ook bepaalde onderzoeksinstrumenten tot hun beschikking. Zie **10.1** (de rekenkamer), **10.2** (het enquêterecht) en **10.3** (het raads- of statenonderzoek).

Hoe de instrumenten van raden optimaal inzetten?

Er is geen blauwdruk die aangeeft hoe raden en staten hun instrumenten optimaal kunnen inzetten. Het is aan raden en staten zelf om in samenspraak met het college te verkennen welke instrumenten gewenst zijn om in te zetten. Dit begint bij het inzichtelijk krijgen van de mogelijkheden die raden en staten hebben voor sturing en controle.

De griffie speelt een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat:

- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad of de staten, het college en de portefeuillehouder in het kader van de stichting;
- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over mogelijkheden tot het beïnvloeden van en vergaren van informatie over de stichting;
- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over de beschikbare instrumenten voor het uitvoeren van de controlerende taak ten opzichte van de stichting en de rol van het college binnen de stichting;
- Eens per bestuursperiode wordt nagegaan of geleverde informatie over de stichting aansluit bij de informatiebehoefte van de raad of staten.

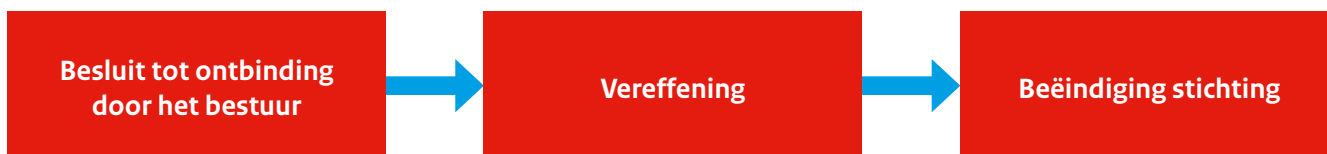
Wat zijn risico's bij het gebruik van instrumenten?

Het risico bestaat dat raden of staten ervoor kiezen in hoge mate goedkeuringsbevoegdheden te eisen ten opzichte van besluiten die binnen de stichting genomen worden, dit een sterk vertragende werking heeft op het functioneren van de stichting.

12.3 Beëindiging

Hoe ziet het proces van de beëindiging eruit?

Het is gebruikelijk dat in de statuten van de stichting wordt vastgelegd hoe wordt omgegaan met de ontbinding van de stichting.



Besluit tot ontbinding

Een eerste stap is dat het bestuur besluit de stichting te beëindigen: het besluit tot ontbinding. Afhankelijk van wat in de statuten is opgenomen, kan het voorkomen dat het college, de raad of de staten dit besluit moeten goedkeuren.

Vereffening

Vereffening houdt in dat de bestuurders van de stichting het vermogen (en/of de schulden) vereffenen. Als alle schulden worden afgelost en er blijft vervolgens nog vermogen over, dan staat doorgaans in de statuten aan wie dit vermogen toekomt.

De rol van de raad of de staten bij beëindiging

De rol van de raad of van de staten is sterk afhankelijk van welke afspraken hierover zijn gemaakt in de statuten. Zo kan het zijn dat de raad of de staten goedkeuring moet(en) geven voor het beëindigen van de stichting. Als het college dit moet goedkeuren, kunnen raden of staten uitgaan van de actieve informatieplicht van het college. Waardoor de raad of de staten in ieder geval op de hoogte gesteld dienen te worden als het college van plan is de stichting op te heffen.

13. Beleids- en bevoegdhedenovereenkomst

De beleidsovereenkomst en de bevoegdhedenovereenkomst zijn overeenkomsten, waarvan het aangaan een 'privaatrechtelijke rechtshandeling' is.⁶⁷ De overeenkomst wordt gesloten tussen overheden onderling of tussen overheden en private partijen. In de praktijk wordt ook de term 'convenant' of 'samenwerkingsovereenkomst' gebruikt om een overeenkomst aan te duiden.

Als een gemeente of provincie, als rechtspersoon, deelneemt aan een overeenkomst, dan vaardigt zij in de praktijk vanuit het college een wethouder of gedeputeerde af naar overleggen. Soms doen ambtenaren dit namens het college. Zij nemen dan namens de gemeente of provincie deel en stemmen af met de andere partij of partijen.

Bij een overeenkomst worden taken niet op afstand gezet: het college blijft volledig verantwoordelijk voor het uitvoeren van taken en het uitvoeren van de overeenkomst.

Beleidsovereenkomst (zoals de Regio Deal)

Een beleidsovereenkomst is een overeenkomst die enkel afspraken bevat over hoe partijen bepaalde beleidsdoelen willen bereiken, zoals armoedebestrijding, afvalbeleid, vervoersbeleid of het tegengaan van geluidsoverlast. Een voorbeeld van een samenwerking die is gebaseerd op een beleidsovereenkomst is de Regio Deal.⁶⁸

De Regio Deal

Bij een Regio Deal stellen gemeenten, provincies, semipublieke en/of private partijen een integrale aanpak op voor het behalen van specifieke regionale beleidsdoelen. Denk aan het versterken van de welvaart, het versterken van het vestigingsklimaat of het verbeteren van het klimaat. Het Rijk stelt voor de uitvoering geld op basis van cofinanciering beschikbaar. In een beleidsovereenkomst worden de afspraken hierover geregeld. Regio Deal Zwolle is daarvan een voorbeeld.⁶⁹

Bevoegdhedenovereenkomst (zoals het Gebiedsakkoord)

Anders dan in de beleidsovereenkomst bevat de bevoegdhedenovereenkomst (ook) afspraken over het toepassen van publiekrechtelijke bevoegdheden door één (of meer) van de deelnemende overheidspartijen. Hierdoor is de bevoegdhedenovereenkomst – in tegenstelling tot de beleidsovereenkomst – geen 'zuivere' privaatrechtelijke overeenkomst⁷⁰: De bevoegdhedenovereenkomst komt op grond van het privaatrecht tot stand (door middel van een tweezijdige rechtshandeling). Afspraken die gaan over het gebruik van een overheidsbevoegdheid kunnen daarentegen door middel van het publiekrecht worden afdwongen (via de bestuursrechter).⁷¹

⁶⁷ Artikel 158, tweede lid, Provinciewet en artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.

⁶⁸ Een Regio Deal is doorgaans een beleidsovereenkomst. In theorie kan de Regio Deal ook een bevoegdhedenovereenkomst zijn, namelijk als er in de Regio Deal ook afspraken zijn opgenomen over gebruikmaking van specifieke overheidsbevoegdheden door een deelnemende overheidspartij.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://regiozwolle.info/regiodeal/>.

⁷⁰ Duijkersloot, A.P.W., De Gier, A.A.J., Jurgens, G.T.J.M. & Schueler, B.J. (2018) De doorkruisingsleer in perspectief, Den Haag: VNG.

⁷¹ De gang naar de bestuursrechter staat alleen open als sprake is van een voor beroep vatbaar besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (in de regel zal ook eerst de bezwaarprocedure moeten zijn doorlopen).

Denk bij een bevoegdhedenovereenkomst aan een overeenkomst die een projectontwikkelaar sluit met een gemeente of provincie over een investering in de ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld in de vorm van woningen of windmolens). Deze bevat vaak de afspraak dat de gemeente of provincie zich inspant om de raad of de staten een gewijzigd bestemmings- of inpassingsplan te laten vaststellen. Het college kan echter niet in een contract vastleggen dat de raad of de staten daadwerkelijk een gewijzigd bestemmings- of inpassingsplan vaststellen. Dit blijft immers een bevoegdheid van de raad of de staten. Daarom kan in de bevoegdhedenovereenkomst slechts een inspanningsverplichting van het college worden opgenomen.

Een voorbeeld van een samenwerking die gebaseerd kan zijn op een bevoegdhedenovereenkomst is het Gebiedsakkoord.

Het Gebiedsakkoord

Bij een Gebiedsakkoord stellen gemeenten, provincies, semi-publieke en/of private partijen een aanpak op voor het behalen van specifieke gedeelde doelstellingen voor een specifiek gebied. Om deze doelstelling te behalen, komt het voor dat het nodig is dat een deelnemende overheidspartij (zoals een gemeente) zijn overheidsbevoegdheden inzet. Deze afspraak wordt dan verwerkt in het gebiedsakkoord – zoals een verplichting voor de gemeente in kwestie om zich in te spannen om het bestemmingsplan te wijzigen. Het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen is hiervan een goed voorbeeld.⁷²

13.1 Voorbereidingsfase

Waarom kiest een gemeente of provincie voor het aangaan van een overeenkomst?

Een gemeente of provincie kiest voor het aangaan van of deelnemen aan een overeenkomst om samen met andere overheden of private partijen een specifieke beleidsopgave beter uit te voeren. Dit motief geldt voor zowel de beleids- als bevoegdhedenovereenkomst. Daarbij gaan deelnemers ervan uit dat met een overeenkomst afspraken ook juridisch afdwingbaar zijn.⁷³

Andere motieven kunnen zijn:

- Schaal: opgave is te groot of eigen organisatie te klein om zelfstandig te kunnen oppakken of uitvoeren;
- Expertise: bundeling van expertise is nodig om beleidsopgaven te kunnen oppakken;
- Financiering / cofinanciering: aanspraak maken op aanvullende middelen (Private middelen, Rijksmiddelen of Europese gelden);
- Samenwerkingstermijn: het kunnen bepalen van een vastomlijnde looptijd van de samenwerking.

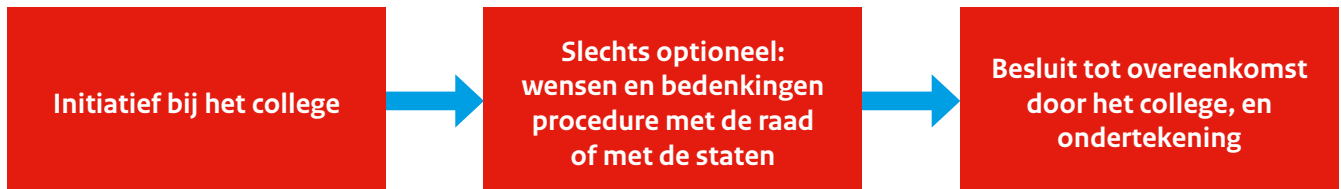
Verder is een motief voor het aangaan van een bevoegdhedenovereenkomst dat het samenwerkingspartijen ook vertrouwen geeft. Zo kan het partijen vertrouwen geven dat (bestaande) regelsgeving in de toekomst geen belemmering zal vormen in een specifiek afgesproken situatie. Daardoor kan bijvoorbeeld worden begonnen met het voorbereiden van bouwplannen.

⁷² Zie bijvoorbeeld: <https://vechtplassen.nl/wp-content/uploads/2021/11/Gebiedsakkoord-Oostelijke-Vechtplassen.pdf>.

⁷³ Een voorbeeld hiervan is de uitgifte van erfpachtgronden.

Hoe ziet het proces van aangaan van de overeenkomst er op hoofdlijnen uit?

Het proces van aangaan van een overeenkomst ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:



Initiatief bij college

Wettelijk is bepaald dat het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.⁷⁴ Hieronder valt ook het sluiten van een overeenkomst (beleidsovereenkomst of bevoegdhedenovereenkomst).

Inspraak van raden of staten is daarvoor in principe niet nodig.

Het college kan dit dus zelfstandig doen, tenzij (het besluit tot) het aangaan van de overeenkomst ingrijpende beleidsmatige, juridische, financiële of organisatorische gevolgen kan hebben voor de gemeente of provincie.⁷⁵ In dit laatste geval moet het college de raad of staten vooraf in de gelegenheid stellen om wensen en bedenkingen te uiten.

Optioneel: wensen- en bedenkingenprocedure

Dit betekent niet dat er in andere gevallen geen wensen en bedenkingen kunnen worden geuit. Als de raad of de staten hierom vragen, is het college verplicht om hen vooraf te informeren over het aangaan van een bepaalde overeenkomst. Daarnaast bestaan er de volgende opties:

- De raad of de staten kunnen met het college afspraken maken over in welke gevallen een procedure van wensen- en bedenkingen voorafgaand aan het sluiten van overeenkomsten gevolgd moet worden;⁷⁶
- De raads- en statenleden kunnen vragen om een wensen- en bedenkingenprocedure, als zij vernemen dat het college van plan is een overeenkomst aan te gaan;
- Het college kan ervoor kiezen om de raad of de staten specifiek in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken, voordat zij overgaat tot een definitief besluit over het aangaan van een overeenkomst.⁷⁷

Om als raads- of statenlid wensen en bedenkingen te kunnen uiten, moet ten minste voor de raden en staten duidelijk te zijn:

- De taak/ of doel: om welke taak van de gemeente of provincie gaat het eigenlijk? Waarom kan de gemeente of provincie dat beter niet meer zelf doen?
- De motivatie: welke steekhoudende motieven draagt het college voor samenwerken aan?
- Het publiek belang: wat is het overtuigende publieke belang dat volgens het college door de samenwerking moet worden gerealiseerd?
- De samenwerkingspartners: wie zijn de logische samenwerkingspartners? Is de onderbouwing voor deze samenwerkingspartners stevig genoeg en zijn alternatieven verkend?

⁷⁴ Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

⁷⁵ Artikel 169, tweede lid, Gemeentewet en artikel 167, tweede lid, Provinciewet.

⁷⁶ Bijvoorbeeld in het reglement van orde.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: https://zaken.alblasserdam.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=5558946.

- De samenwerkingsvorm: is voldoende onderbouwd dat een privaatrechtelijke samenwerking een logische keuze is op basis van de taak, motivatie en het publiek belang?
- Contractuele verplichtingen van de gemeente en de samenwerkingspartners: zijn de verantwoordelijkheden van medepartijen duidelijk en afdwingbaar vastgelegd? Zijn de eigen verantwoordelijkheden realistisch omschreven? Onder welke voorwaarden is vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst mogelijk?
- Instrumenten: welke (aanvullende) instrumenten hebben raden en staten nodig om voldoende 'grip' maar ook voldoende 'afstand' te houden?

Het is aan te raden om in het presidium afspraken te maken over hoe raads- of statenleden willen worden betrokken bij een wensen- en bedenkingenprocedure. Hierover zijn geen regels vastgelegd in de Gemeente- of Provinciewet. Denkbaar is dat er gekozen wordt om het ontwerpbesluit voor het aangaan van een overeenkomst ter bespreking te agenderen in de raad of de staten. Raads- en statenleden kunnen daarbij hun wensen en bedenkingen mondeling uiten, maar het is ook denkbaar om de wensen en bedenkingen te formuleren in een motie.⁷⁸

Definitieve besluitvorming college

Als gebruik wordt gemaakt van een wensen- en bedenkingenprocedure, kan het college pas na bovengenoemde procedure een definitief besluit nemen. Hierbij weegt het college de door de raad of staten naar voren gebrachte wensen en bedenkingen mee in het uiteindelijke besluit.

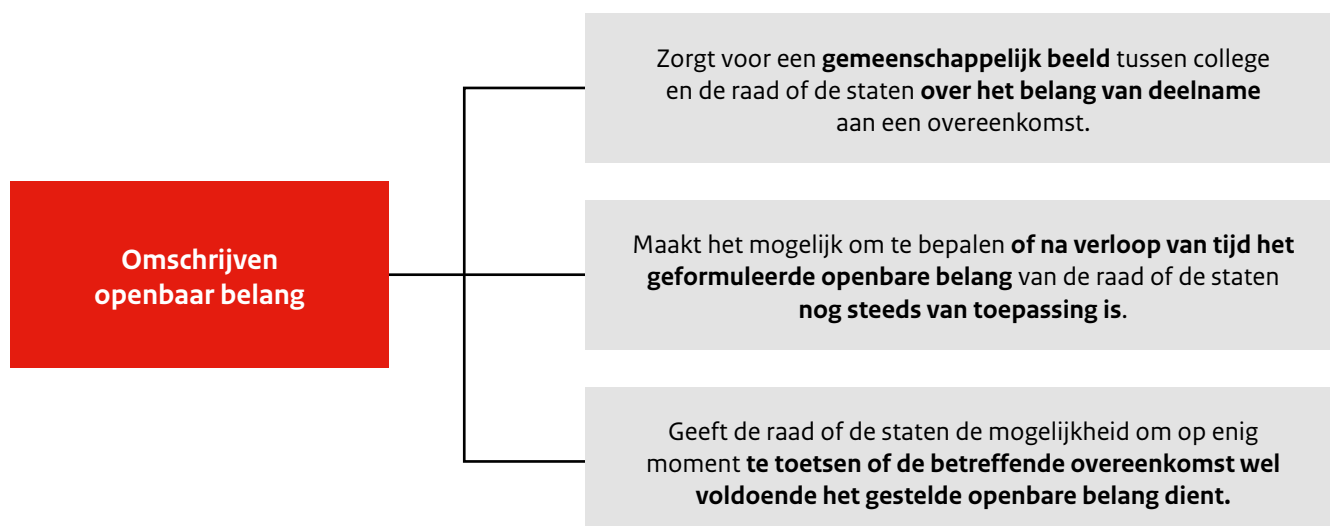
Verder is het mogelijk dat bij het aangaan van een overeenkomst een voorbehoud wordt opgenomen dat deze pas in werking treedt nadat de raden of staten hebben ingestemd.

Wat is van belang om in ieder geval goed te regelen?

Omschrijving van het openbaar belang

In de voorbereidingsfase is het voor raden en staten belangrijk dat het openbaar belang voor het sluiten van een overeenkomst duidelijk is.

Dit geeft met name naar de toekomst toe voordelen. Zie bijgaand schema.



⁷⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://raad.ridderkerk.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-RK/2019/21-november/20:01/Memo-Wensen-en-bedenkingen.pdf>.

Vaststellen van de informatievoorziening

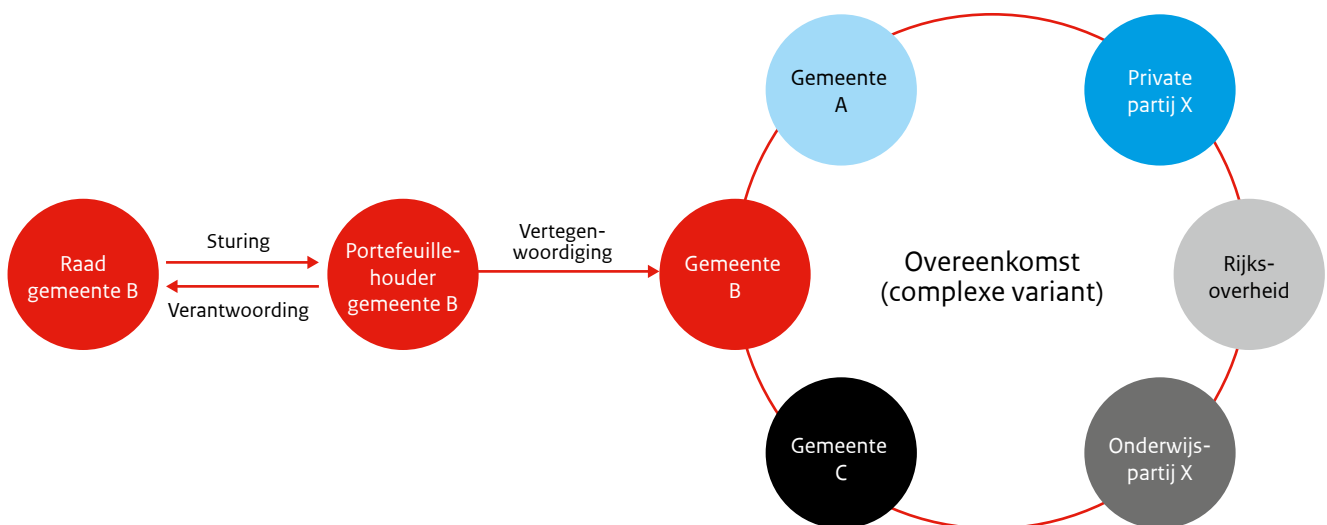
In de voorbereidingsfase kunnen raad en staten naast de wettelijke eisen ook zelf extra eisen stellen aan de informatievoorziening over overeenkomsten. Raden en staten kunnen bijvoorbeeld eisen dat er periodiek een gesprek plaatsvindt tussen de raad of de staten en het college over de overeenkomst. Ook kunnen zij eisen dat zij periodiek worden geïnformeerd over het realiseren van de doelstellingen uit de overeenkomst. De wensen- en bedenkingenprocedure kan een geschikt moment zijn om hier (verdere) eisen aan te stellen.

13.2 Regulier

Welke instrumenten hebben raden en staten om sturing en controle op de overeenkomst uit te oefenen?

De uitvoering van de overeenkomst valt onder directe verantwoordelijkheid van het college. De taak die met de overeenkomst wordt uitgevoerd, wordt niet op afstand gezet, zoals bij bijvoorbeeld een NV/BV of een stichting.

Voor de raad of de staten is dus belangrijk te weten dat de wethouder of gedeputeerde volledig politiek verantwoordelijk blijft voor het uitvoeren van de taak en de overeenkomst. Hij of zij moet zich dan ook houden aan de kaders die de raad of de staten eerder hebben meegegeven.



De raad of de staten hebben om grip te houden op de overeenkomst acht typen instrumenten tot hun beschikking:

- Bestuurlijke instrumenten: instrumenten die raden en staten tot hun beschikking hebben om 'getrapte' invloed uit te oefenen op de afgevaardigde portefeuillehouder;
- Financiële instrumenten: instrumenten om sturing of controle uit te oefenen door het verstrekken van financiële bijdragen;
- Andere sturingsmogelijkheden: informele instrumenten, die meestal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld;
- Onderzoeksinstrumenten: instrumenten van raden en staten om onderzoek te doen naar gevoerd beleid;
- Afgesproken instrumenten: instrumenten die zijn afgesproken in de beleidsovereenkomst;
- Bepalingen in de overeenkomst over verplichte betrokkenheid raden en staten;
- Vaste overlegstructuren waarin raads- en statenleden zijn vertegenwoordigd;
- Verzoek om vordering tot naleving van afspraken.

Bestuurlijke instrumenten

Het aangaan en het uitvoeren van de overeenkomst valt onder directe verantwoordelijkheid van het college. Voor de raad of de staten is het dus belangrijk te weten dat de wethouder of gedeputeerde volledig politiek verantwoordelijk blijft voor het uitvoeren van de taak en de overeenkomst.

Het college is dus voor raden en staten het aanspreekpunt als bijvoorbeeld het uitvoeren van de overeenkomst leidt tot onwenselijke resultaten of als raden en staten behoefte hebben aan informatie. Raden en staten kunnen dus via het college 'getrapte' invloed uitoefenen (zie de figuur onder 13.2). De instrumenten die raden en staten daarbij tot hun beschikking hebben zijn weergegeven in **7.1.1 tot 7.1.6**.

Financiële instrumenten

Het komt voor dat de gemeente of provincie zorgt voor het (co)financieren van het uitvoeren van de overeenkomst. Denk hierbij bijvoorbeeld aan cofinanciering door gemeenten en provincies in het kader van een Regio Deal.⁷⁹

Zie **8.1 e.v.** voor informatie over financiële instrumenten als sturings- en controle-instrument voor raden en staten.

Andere sturingsmogelijkheden

Andere sturingsmogelijkheden (ook wel 'soft controls' genoemd) zijn instrumenten, die meestal niet door middel van wet- of regelgeving zijn geregeld, maar die raden en staten wel kunnen gebruiken om grip te houden op privaatrechtelijke samenwerkingen. Denk hierbij aan afspraken over informatievoorziening of het organiseren van het gesprek met het college over het uitvoeren van de overeenkomst.

Gespreksonderwerpen die aan de orde kunnen komen zijn:

- Hoe draagt de overeenkomst bij aan het bereiken van de lokale doelen?
- Hoe staat het met de voortgang van de, bij het aangaan van de overeenkomst, geformuleerde doelstellingen?
- Wordt de overeenkomst voldoende uitgevoerd door het eigen college, op basis van de informatie die raad of staten ontvangen?
- Ontvangen raad of staten voldoende informatie om te beoordelen of de overeenkomst naar behoren wordt uitgevoerd?

Zie verder **9.1 e.v.** voor informatie over andere sturingsmogelijkheden voor raden en staten.

Onderzoeksinstrumenten

Raden en staten hebben naast bovengenoemde instrumenten, ook bepaalde onderzoeksinstrumenten tot hun beschikking. Zie **10.1** (de rekenkamer), **10.2** (het enquêterecht) en **10.3** (het raads- of statenonderzoek).

Afgesproken instrumenten

In de overeenkomst kunnen specifieke afspraken zijn opgenomen over de manier waarop raden en staten moeten worden betrokken in specifieke situaties. Voorbeelden zijn bepalingen in de overeenkomst over verplichte betrokkenheid van de raad of staten en vaste overlegstructuren waarin raads- en statenleden zijn vertegenwoordigd.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://gemeenteraad.denhelder.nl/Documenten/voorstel/Voorstel-Voorstel-met-betrekking-tot-cofinanciering-voor-Regio-Deal-Maritiem-cluster-Kop-van-Noord-Holland.pdf>.

In sommige gevallen is instemming door de raad of staten verplicht voordat het college gebruik kan maken van een specifieke bevoegdheid. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld pas overgaan tot het wijzigen van een bestemmingsplan nadat de raad hiermee heeft ingestemd. Betreft de overeenkomst een bevoegdhedenovereenkomst, dan wordt hier sowieso een afspraak (dat wil zeggen een voorbehoud) over opgenomen.

Bepalingen in de overeenkomst over verplichte betrokkenheid raden en staten

Bij omvangrijke overeenkomsten kan de samenwerking zo worden ingericht dat een specifieke rol voor raden en staten is weggelegd. In de overeenkomst kan zijn opgenomen dat de raden of staten bij bijvoorbeeld grote budgetwijzigingen verplicht worden betrokken (bijvoorbeeld met een zienswijzeprocedure).⁸⁰

Vaste overlegstructuren waarin raads- en statenleden zijn vertegenwoordigd

Het is mogelijk dat er bij overeenkomsten van grote omvang en/of lange looptijd speciale overlegstructuren met raads- of statenleden in het leven worden geroepen. Dit om bijvoorbeeld informatie uit te wisselen of tot wederzijds begrip en afstemming van standpunten te komen. Dit hoeft niet in de overeenkomst te zijn geregeld, maar kan ook los (informeel) worden geregeld. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde 'raadtafel'.⁸¹

Verzoek om vordering tot naleving van afspraken

Als raden of staten vinden dat een samenwerkingspartner zich niet houdt aan de overeenkomst, kunnen zij aan het college vragen om actie te ondernemen om te zorgen dat de samenwerkingspartner de afspraken nakomt. Het college kan, als hiervoor genoeg aanleiding bestaat, overgaan tot vordering tot het nakomen van afspraken. In het uiterste geval kan het college zelfs overgaan tot het opzeggen of ontbinden van de overeenkomst. Zie hiervoor **13-3**.

Let wel: ook een wederpartij kan een deelnemende gemeente of provincie vorderen tot het naleven van afspraken. In het uiterste geval doet de wederpartij dit via de rechter. De civiele rechter is hier in principe voor aangewezen. Echter, waar het afspraken over het aanwenden van bevoegdheden betreft (dat wil zeggen een bevoegdhedenovereenkomst) moet een wederpartij het nakomen van deze afspraken eventueel afdwingen via de bestuursrechter.⁸²

Hoe de instrumenten van raden en staten optimaal inzetten?

Er is geen blauwdruk voor de manier waarop raden en staten hun instrumenten optimaal kunnen inzetten.

Het is aan de raad of de staten zelf om in samenspraak met het college te verkennen welke instrumenten gewenst zijn om in te zetten. Dit begint bij het inzichtelijk krijgen van de mogelijkheden die raden en staten hebben voor sturing en controle.

De griffie speelt een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat:

- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad of de staten, het college en de portefeuillehouder in het kader van de overeenkomst;
- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over mogelijkheden tot het beïnvloeden van en vergaren van informatie over de overeenkomst;

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wp-content/uploads/2019/11/MRA-Convenant.pdf>, artikel 7.

⁸¹ Zie voor een voorbeeld van een raadtafel, de raadtafel van de Metropoolregio Amsterdam: <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/raadtafel/>.

⁸² De gang naar de bestuursrechter staat alleen open als sprake is van een voor beroep vatbaar besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (in de regel zal ook eerst de bezwaarprocedure moeten zijn doorlopen).

- Raads- en statenleden worden geïnformeerd over de beschikbare instrumenten voor het uitvoeren van de controlerende taak ten opzichte van de overeenkomst en de rol van het college binnen de overeenkomst;
- Eens per bestuursperiode wordt nagegaan of de geleverde informatie over de overeenkomst aansluit bij de informatiebehoefte van de raad of staten.

Wat zijn risico's bij het gebruik van instrumenten?

Als raden of staten invloed eisen op het handelen van de portefeuillehouder in het kader van de overeenkomst, bestaat het risico dat dit de besluitvorming binnen de samenwerking sterk vertraagt.

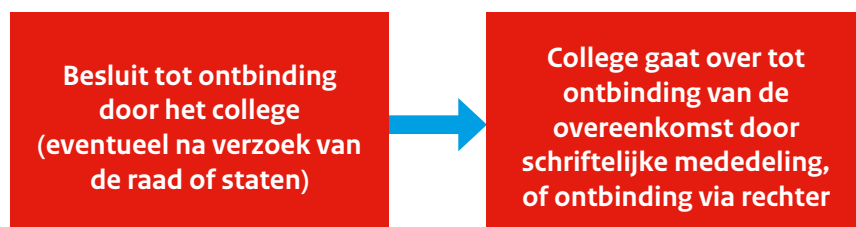
13.3 Beëindiging

De overeenkomst eindigt wanneer de in de overeenkomst genoemde looptijd is verstreken en rechtsgeldig is opgezegd.

Hoe ziet het proces van voortijdige ontbinding van de overeenkomst eruit?

Een deelnemer kan om specifieke redenen (tekortschieten van het naleven door andere partij) de overeenkomst (voortijdig) willen ontbinden. De deelnemer gaat hiertoe pas over na zeer zorgvuldige afweging, om het onrechtmatig ontbinden te voorkomen.

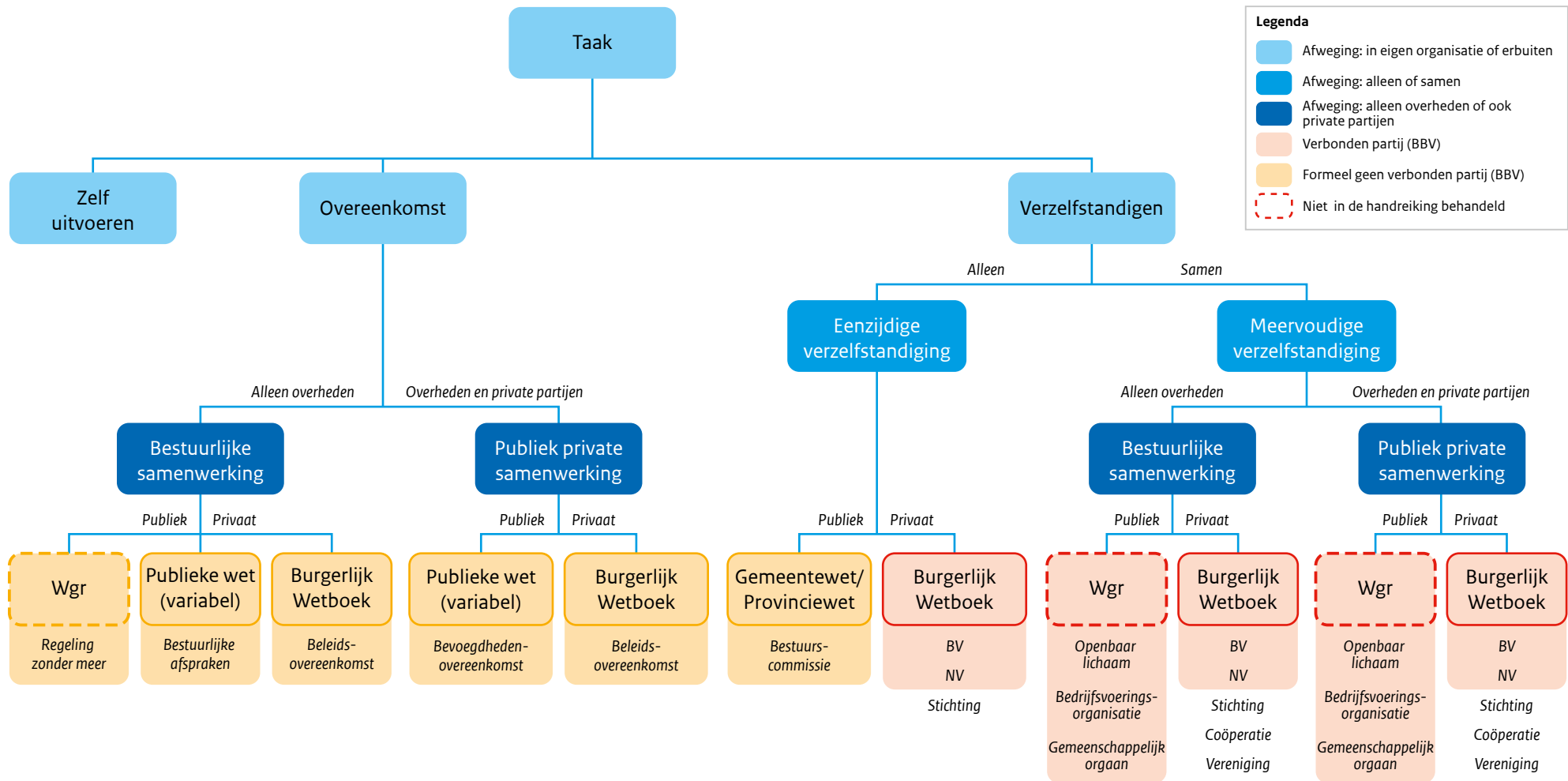
Het college kan, met inachtneming van het bovenstaande, de ontbinding in gang zetten. Een schriftelijke mededeling van het college, als vertegenwoordiger van de gemeente of provincie, aan de deelnemers van de overeenkomst volstaat, maar de overeenkomst kan ook via de rechter worden ontbonden.



De rol van raden en staten bij ontbinding van de overeenkomst

Raden en staten kunnen het college verzoeken de overeenkomst (gedeeltelijk) te ontbinden. Hiervoor kunnen zij kiezen als zij gebruik hebben gemaakt van de in **7.1.1 tot 7.1.6** genoemde instrumenten en hebben geconcludeerd dat de overeenkomst niet naar behoren wordt nageleefd.

Bijlage 1: Samenwerkingsvormen



Deze handreiking is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
(in samenwerking met KokxDeVoogd)

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
t 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Februari 2023 | Publicatienr. 23400869