Stappenplan om te komen tot een nieuwe verbonden partij

Hieronder volgt in een zestal stappen een afweging om te komen tot samenwerking. Dit stappenplan kan gehanteerd worden als leidraad om te komen tot samenwerking. Elke stap hebben we voorzien van een toelichting.

Stap 1: Bepaal welk gemeentelijk doel we willen realiseren en welk belang daarmee wordt gediend.
Hierbij is het belangrijk helder te hebben welk doel we voor ogen hebben want dat is immers de basis, om dan ook beter de vervolgstappen te kunnen aflopen.
In principe moet er alleen deelgenomen worden in een samenwerkingsverband als daarmee het publiek belang wordt gediend en de samenwerking publieke meerwaarde oplevert. Publieke belangen komen voort uit een maatschappelijk belang. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Een maatschappelijk belang wordt pas een publiek belang als blijkt dat de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt, omdat zij ervan overtuigd is dat dit belang anders niet voldoende gediend wordt.

Stap 2: Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
In sommige gevallen van een publiek belang zal er sprake zijn van een volledige gemeentelijke betrokkenheid. Voorbeelden van deze gevallen zijn:

- De gemeente heeft wettelijke verplichtingen tot uitvoering van de taak.
- Het zelf uitvoeren van een taak is voor de gemeente van groot strategisch belang.
- Door hoge risico's of onzekerheden is het uitbesteden van een taak niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten.

Als blijkt dat een volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, dan zal de gemeente de activiteiten intern moeten uitvoeren. Blijkt dat geen volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is, dan volgt de volgende stap.

Stap 3: Kan de gemeente als opdrachtgever, subsidiegever of regelgever het publieke belang behartigen?
Als blijkt dat er geen sprake is van een volledige gemeentelijke betrokkenheid, heeft de gemeente drie mogelijkheden om via het publiekrechtelijk systeem op te treden. Deze drie mogelijkheden zijn:

- De gemeente kan optreden als regelgever door middel van voorschriften die betrekking hebben op de uitvoering van de publieke taak en de handhaving hierop (bijv. APV).
- Op basis van de gemeentelijke subsidievoorwaarden kan de gemeente door middel van subsidies een publieke taak uit laten voeren door derden.
- Op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen goederen en diensten worden ingekocht bij een externe uitvoerder.

Als blijkt dat bij een publiek belang geen volledige gemeentelijke betrokkenheid vereist is en de gemeente niet als opdracht-, subsidie- of regelgever kan optreden om het publiek belang voldoende te behartigen, dan pas zal de optie voor deelname in een verbonden partij bekeken moeten worden.

Stap 4. Is een publiekrechtelijke deelname op basis van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) mogelijk?
Uitgangspunt is dat de gemeente, in de hoedanigheid van publiekrechtelijk rechtspersoon, bij voorkeur zelf het publiek belang moet behartigen. Dit houdt in dat in principe niet deelgenomen moet worden in privaatrechtelijke partijen, tenzij hier gewichtige redenen voor zijn.
Het deelnemen aan een verbonden partij brengt voor de gemeente belangrijke voordelen met zich mee, zoals kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. Het aangaan van een verbonden partij brengt echter ook een aantal belangrijke risico's met zich mee. Er is vaak veel gemeentelijk geld mee gemoeid. Daarnaast is de invloed en controle op de uitvoering van de activiteiten minder direct en moet die worden gedeeld met andere partijen (gemeenten). Dit leidt tot onder andere de volgende risico's:

- Bestuurlijke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- financiële risico's: tekorten bij verbonden partijen die ten laste van de gemeente komen;
- het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- de (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen.

Het aangaan van een verbonden partij leidt tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. De raad komt in de rol van controleur van het college meer op afstand te staan. Het college beschikt niet langer over de mogelijkheid om direct in te grijpen in de taakuitvoering door de ambtelijke organisatie. En de rol van ambtelijke organisatie verandert van uitvoerder in opdrachtgever. Het aangaan van een verbonden partijen heeft dus tot gevolg dat de gemeente op een andere manier de sturing en controle op de taakuitvoering zal moeten vormgeven. Het is van belang dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste taken uitgevoerd te krijgen. Ook moet voldoende controle uit te oefenen zijn.
De keuze voor de rechtsvorm bij een zelfstandige organisatie is erg belangrijk. Deze heeft namelijk gevolgen voor de positie van de raad. De wettelijke instrumenten voor publiekrechtelijk verbonden partijen zijn beter toegesneden op de governance vraagstukken. Beleidsvorming, begroting- en verantwoordingregels, informatieplicht en democratische controle zijn daar voorbeelden van. De instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen zijn minder toegesneden op specifieke overheidsaspecten. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 2 gaat publiekrecht boven privaatrecht.
Om voor een verbonden partij te kiezen moet de balans tussen de voor- en nadelen substantieel gunstiger uitvallen dan bij andere mogelijkheden. Als bij de vorige afwegingen blijkt dat de gemeente nauw bij het te behartigen publiek belang betrokken moet zijn en dat het wenselijk is om de activiteiten door een verbonden partij te laten uitvoeren, dan biedt de Wgr een mogelijkheid. Als blijkt dat een dergelijke publiekrechtelijke deelname niet mogelijk of wenselijk is, dan volgt stap 5.

Stap 5. Is een publiek-private samenwerking mogelijk en opportuun?
Als sprake is van de mogelijkheid van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het bedrijfsleven, waarbij er bijzondere redenen zijn qua meerwaarde en aan de onderstaande voorwaarden voldaan wordt, heeft een publiek-private samenwerking (PPS) de voorkeur. De voorwaarden waaraan op zijn minst voldaan moet worden zijn:

- De gemeente moet duidelijk voor ogen hebben wat het uiteindelijke doel is van de samenwerking met de private partij(en);
- Vooraf moet er een indicatie zijn dat de samenwerking met een private partij toegevoegde waarde oplevert ten opzichte van andere mogelijkheden;
- Een heldere gemeenschappelijke doelstelling;
- Betere beheersing van de risico's en/of een betere verdeling van de risico's;
- Een beeld van het project voordat een samenwerking met een private partij wordt aangegaan. Er moet wel voor gewaakt worden dat het project niet volledig uitgewerkt wordt en hierdoor geen ruimte meer overblijft voor efficiencyvoordelen.

Naast deze voorwaarden moet de gemeente zich afvragen tot op welke hoogte de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien wordt besloten tot het aangaan van een PPS-constructie, zal een gemeentelijke vertegenwoordiger aangesteld moeten worden. Het college zal deze gemeentelijke vertegenwoordiger aanstellen. Dit is om de controlerende functie van de gemeenteraad niet in het geding te brengen.

Stap 6. Is een privaatrechtelijke deelname mogelijk en opportuun?
Bij zwaarwegende argumenten geldt dat het publieksbelang kan worden behartigd via de privaatrechtelijke weg. Zoals al eerder opgemerkt heeft dit niet de voorkeur als deze zwaarwegende argumenten niet aanwezig zijn. Een reden hiervoor is dat de gemeente aandeelhouder is en daarmee gelijk staat aan andere privaatrechtelijke partijen. Daarbij is zij zowel verbonden aan het privaatrecht als aan het publiek recht. Daarnaast kan een belangenconflict ontstaan door de verschillende rollen die de gemeente dan heeft. In de rol als aandeelhouder is de gemeente gebaat bij een goede bedrijfsvoering, de continuïteit en een goed resultaat van het bedrijf. In de rol van afnemer (of vertegenwoordiger van) heeft de gemeente belang bij een gunstige prijs-kwaliteitverhouding van de af te nemen producten en/of diensten. Als vertegenwoordiger van de burgers heeft de gemeente weer andere belangen (bijv. werkgelegenheid). Als aandeelhouder moet de gemeente de belangen van het bedrijf behartigen en als klant moet de gemeente de eigen belangen behartigen.
Een zwaarwegend argument om deel te nemen in een privaatrechtelijke deelname kan zijn een wens om een specifieke private partij te betrekken. Daarnaast is het mogelijk dat de gemeente slechts een gering aandeel heeft in een privaatrechtelijke rechtspersoon, wat een geringe invloed op het uit te voeren beleid als gevolg heeft.
Als geen van de bovenstaande opties mogelijk is, dan kan de gemeente besluiten om de activiteit intern onder te brengen. Daarnaast kan er voor gekozen worden om de activiteiten niet uit te voeren.

Als we willen gaan samenwerken
Als op basis van de eerste stappen het voornemen bestaat om te gaan samenwerken, dan zijn de volgende zaken belangrijk om goede afspraken over te maken, mee te nemen bij de beslissing en vervolgens vast te leggen.

Stap 7: Beschrijf het gezamenlijke doel van de VP.
Als bekend is wie deelneemt aan de verbonden partij, zal er samen een gezamenlijk doel moeten worden beschreven. Je moet immers naar elkaar toe helder hebben waarom je wilt gaan samenwerken. Daarbij is het ook van belang aan te geven:

- De taken van de verbonden partij
- de over te dragen bevoegdheden
- de bestuurssamenstelling
- de structurele en incidentele informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband.

Om daarbij als raad beter te kunnen sturen aan de voorkant, is het goed om te starten met een kadernota, voordat het samenwerkingsverband de begroting opstelt.

Stap 8: Maak duidelijke prestatieafspraken en leg deze vast.
Deze prestatieafspraken maak je als deelnemende gemeenten. Dat gaat over zaken zoals te leveren prestaties en de beoogde effecten. Deze afspraken leg je vast in een uitvoeringsovereenkomst.

Stap 9: Stem de informatievoorziening af op de afspraken. Denk hierbij aan indicatoren, tussentijdse rapportages, (meerjaren)begroting, rekening. Spreek af waarover moet worden gerapporteerd, en stem dit af met de P&C cyclus. Iedere deelnemer moet de kans hebben om de beslissingen die voor zichzelf moeten worden genomen, tijdig kunnen plaatsvinden, dus op het moment dat het nog zin heeft. Spreek daarmee ook de frequentie en aard van de overlegstructuur af.
Daarnaast moet ook binnen de gemeente geregeld worden hoe de informatievoorziening naar het college verloopt en van het college aan de raad.

Stap 10: Regel binnen de gemeente de vertegenwoordiging.
Wie vertegenwoordigt de gemeente in een bestuur? Hoe wordt die vertegenwoordiging gekozen? Hoe krijgt hij vanuit de gemeente een standpunt mee? Hoe verantwoordt hij zich voor zijn optreden in de samenwerking? Regel dit als raad goed aan de voorkant.
Breng daarbij een scheiding aan tussen de rol van klant/opdrachtgever en eigenaar binnen de gemeentelijke organisatie.

Stap 11: Maak binnen de verbonden partij, indien nodig, aanvullende afspraken.
Dit is afhankelijk van de verbonden partij en de doelstellingen. Hierbij moet je denken aan een evaluatiemoment, uitbouw van doel en/of organisatie, frequentie en aard van de overlegstructuur, de voorwaarden en afspraken rond van toe- en uittreding. Het is mogelijk dat de samenwerking niet helemaal voldoet aan de verwachting. Dan moet je als deelnemer helder hebben wat het betekent, als je wilt uittreden.

Stap 12: Kom tot een gezamenlijk risicoprofiel, waarbij wel ruimte is voor een eigen gemeentelijke vertaling.
Een verbonden partij zal aan risicomanagement moeten doen om risicobewust te kunnen handelen, vooral in deze tijden waarbij de financiën constant onder druk staan. Dat houdt in een overzicht van de risico's die er zijn, afgezet tegen het weerstandsvermogen. Sta ook stil bij de interne beheersingsmaatregelen en het periodiek informeren hierover richting het bestuur binnen de verbonden partij.
In de begroting en jaarrekening van de verbonden partij zal een hoofdstuk gewijd moeten worden aan de risico's en de weerstandscapaciteit. Deze informatie nemen we als gemeente op in de paragraaf verbonden partijen en hangen daar een oordeel aan vanuit onze eigen risicomanagement.

Stap 13: Regel de borging in de gemeentelijke organisatie.
Borg de verbonden partij in de organisatie door het aanwijzen van een verantwoordelijk team en medewerker en draag zorg voor voldoende kennis en expertise. Stimuleer het ambtelijk overleg met de deelnemende gemeenten, waardoor je efficiënter en effectiever kunt werken.