NOTA VERBONDEN PARTIJEN



2023-2026

Gemeente Achtkarspelen, Gemeente Tytsjerksteradiel, GR WM 8ktd

Opgesteld door: Financiën / Concerncontrol
Vaststelling College: februari 2023
Behandeling raad: maart 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Verbonden partijen 4
   2.1. Definitie verbonden partij 4
   2.2 Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer 5
   2.3 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisatie 6
   2.3.1 Gemeenschappelijke regelingen 7
   2.4 Uitgangspunt nota verbonden partijen 8
3. Drie fases; oprichting, uitvoering, evaluatie 9
   3.1 Fase 1 Oprichtingsfase 9
4. Fase 2 Uitvoeringsfase 13
   4.1 Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van verbonden partijen in uitvoeringsfase 13
   4.2. Informatie 14
   4.3 Samenwerken 15
   4.4 Deelname in dagelijks besturen/directie van een verbonden partij 15
   4.5 Rechtmatigheidsverantwoording 15
5. Fase 3 Evaluatie- en heroverwegingsfase 16
   5.1 Beëindiging verbonden partij 16
6. Verbonden partijen in de gemeente 17

Bijlagen 18

Bijlage I Relevante wet en regelgeving januari 2023 19

Bijlage II Afwegingskader 21

Bijlage III. Bij wet vastgelegde kaders over verantwoording 24

Bijlage IV lijst verbonden partijen 25

1. Inleiding

We werken als gemeente op meerdere terreinen samen met anderen. Dit doet de gemeente om verschillende redenen. Bijvoorbeeld omdat het wettelijk verplicht is zoals bij de FUMO of de Veiligheidsregio Fryslân. In andere gevallen kiezen we daarvoor omdat we op die manier beter onze doelen kunnen realiseren, om kennis te borgen, om meer bestuurskracht te hebben of omdat het efficiënter is.

Bij samenwerking met andere partijen is het belangrijk hiervoor bewust te kiezen. Daarom moeten er kaders worden opgesteld voor dit keuzeproces. Maar ook kaders om daarna de sturing op een verbonden partij goed te regelen.

In het BBV is opgenomen dat de begroting van de gemeente een verplichte paragraaf heeft over verbonden partijen. Deze paragraaf bevat ten minste de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen en een lijst van de verbonden partijen. Veel gemeenten hebben dit verwoord in een nota verbonden partijen.

In deze nota Verbonden Partijen' legt de gemeente kaders vast en bepaald daarmee welke ruimte het college en de raad kaderstellend en controlerend hebben als het gaat om het oprichten, sturen en beëindigen van verbonden partijen.

In deze nota worden een aantal specifieke beleidsafspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn voorzien van een (*) en wanneer het een uitvoeringskader van het college betreft (**).

Veelgebruikte afkortingen:

In de nota komen een aantal afkortingen voor:
GR = Gemeenschappelijke Regeling
DB= Dagelijks bestuur
AB= Algemeen bestuur
Wgr= Wet gemeenschappelijke regeling (vernieuwd in 2022)

2. Verbonden partijen

2.1. Definitie verbonden partij

De definitie van een verbonden partij is op grond van het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten):

"een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie, onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft."

Als gemeente volgen wij de definitie van het BBV (*).

Financieel belang

In het BBV wordt **financieel belang** gedefinieerd als*:*

"Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt".

Van een financieel belang is grofweg sprake wanneer de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de organisatie, of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente.

Bestuurlijk belang

In het BBV wordt **bestuurlijk belang** gedefinieerd als:

"Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht".

Bestuurlijk belang

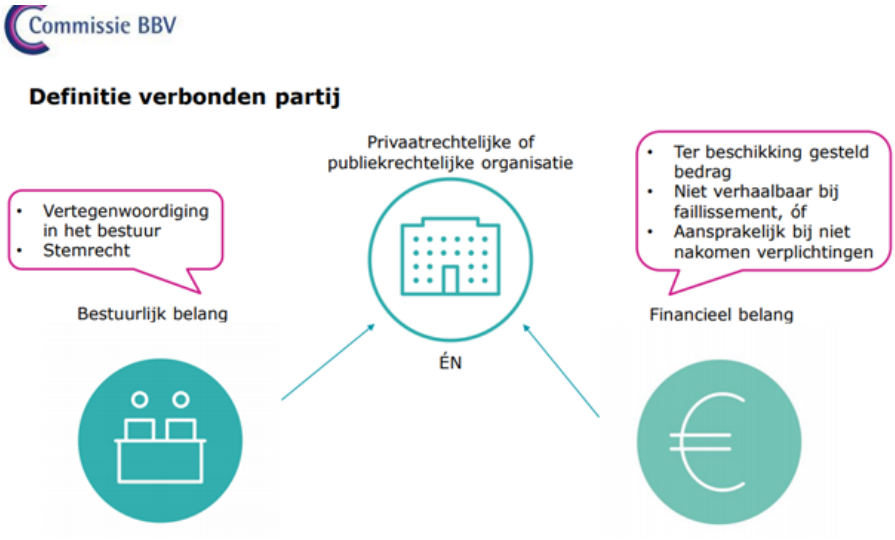
Zeggenschap uit hoofde van:
- vertegenwoordiging in het bestuur of
- Stemrecht namens de gemeente. Niet op persoonlijke titel.

Verduidelijking om positie in de Raad van Toezicht:

Besluitvormende stem	→ bestuurlijk belang
• Adviserend lidmaatschap	→ geen bestuurlijk belang
• Benoemings- of voordrachtsrecht	→ geen bestuurlijk belang

Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente of een bestuursorgaan in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of stemt. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur. Wanneer de gemeente in een toezichthoudend orgaan echter een besluitvormende stem heeft, wordt dit gelijkgesteld met vertegenwoordiging in het bestuur en is sprake van een bestuurlijk belang. Wanneer er slechts sprake is van een adviserende rol in een toezichthoudend orgaan, dan bestaat er geen bestuurlijk belang. Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht voor het bestuur is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij.

Ook indien een bestuurder niet namens de gemeente maar op persoonlijke titel zitting wordt genomen in een bestuur is er geen sprake van een verbonden partij. Vanuit de beeldvorming en in het kader van transparante governance vraagt dit wel om de nodige aandacht bij de gemeente. Daarom wordt een dergelijke positie opgenomen bij nevenfuncties van een bestuurder.



Verbonden partijen overig

Wanneer er formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijke belang;

nemen we deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op in de paragraaf verbonden partijen[1].(*)

Hiervoor wordt in de paragraaf verbonden partijen onder de verplichte categorieën (gemeenschappelijke regelingen / vennootschappen en coöperaties / stichtingen en verenigingen / overige verbonden partijen) een extra categorie 'organisaties met een bestuurlijk belang en een maatschappelijk of algemeen belang' opgenomen.

2.2 Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

De gemeente vervult doorgaans twee rollen binnen de verbonden partijen: de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever. Tussen beide rollen en de belangen die daaruit voortvloeien, kan een spanningsveld bestaan

In de **eigenaarsrol** beslist de gemeente over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij. Het gemeentebestuur is mede eigenaar van de verbonden partij en/of draagt bestuurlijke verantwoordelijkheid (de gemeente neemt deel aan het bestuur). De eigenaarsrol richt zich vooral op de continuïteit en de levensvatbaarheid van de (samenwerkings)organisatie.

[1] Dit is in overeenkomstig de adviezen van het BBV

De gemeente is ook **opdrachtgever** van de verbonden partij. De verbonden partij levert diensten of producten of is uitvoerder van gemeentelijk beleid. Vaak in de vorm van een basispakket dat door alle deelnemers in de samenwerking wordt afgenomen, met daarnaast een aanvullend pakket dat voor afzonderlijke deelnemers op maat wordt afgesproken.

Het financieel belang is gekoppeld aan beide rollen. Als opdrachtgever heeft de gemeente belang bij een zo goed mogelijke prijs-/kwaliteitsverhouding voor de afgesproken dienstverlening en deze moet passen binnen de kaders van de gemeentebegroting. Als eigenaar draagt de gemeente het 'ondernemersrisico' van de samenwerking. Als de financiële resultaten tegenvallen, zal de gemeente de tekorten moeten aanvullen. Het BBV schrijft een aantal regels voor omtrent verbonden partijen (zie bijlage).

Daarnaast is er nog een derde rol te onderscheiden. Dat is de rol van **opdrachtnemer**. Deze berust bij het bestuur van de verbonden partij. Bij een GR is het dagelijks bestuur, dat uit de leden van het algemeen bestuur wordt gekozen, de opdrachtnemer. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen ligt de opdrachtnemersrol bij het bestuur (raad van bestuur, directie), eventueel gecontroleerd door de raad van commissarissen of een raad van toezicht. Bestuurders kunnen door zitting te nemen in bijvoorbeeld een DB dus een derde eigenstandige rol hebben zijnde die van opdrachtnemer.

2.3 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisatie

Verbonden partijen kennen drie vormen:

- Privaatrechtelijke (in het Burgerlijk Wetboek geregeld; stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen)
- Publiekrechtelijke organisaties (gemeenschappelijke regelingen; regeling zonder meer, bedrijfsuitvoeringsorganisatie, openbaar lichaam)
- Publiek-private samenwerkingen (PPS).

In sommige gevallen is een verbonden partij wettelijk verplicht, zoals de Veiligheidsregio Fryslân en de FUMO.

Privaatrechtelijk

Uit artikel 160 lid 2[2] van de Gemeentewet volgt dat het college slechts kiest voor een privaatrechtelijke samenwerking, als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. In dat geval besluit het college niet voordat de raad in de gelegenheid is gebracht om wensen en bedenkingen naar voren te brengen.

PPS

Een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid gezamenlijk een project realiseren op basis van heldere taak en risicoverdeling. PPS-constructies worden niet als een verbonden partij aangemerkt, in het geval de Gemeente en een

---

2

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen

private partij, uitsluitend op basis van overeenkomst, een project, waarbij ook een publiek belang aan de orde is, uitvoeren. In de Gemeentewet artikel 169 zijn de kaders aangegeven voor het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. [3]

Publiekrechtelijk

Uit de Gemeentewet volgt dat de voorkeur bestaat voor een publiekrechtelijke taakbehartiging, omdat publiekrecht meer waarborg biedt voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle, openbaarheid.

In artikel 1.4 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd dat de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters niet over kunnen gaan tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Als gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking dan zijn er verschillende vormen om de samenwerking in te richten. Soms is afstemming voldoende maar er kan ook gekozen worden voor een regeling zonder meer, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsuitvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam. Bij publiekrechtelijke samenwerkingen gaat het echter vooral om deelname aan gemeenschappelijke regelingen. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt hiervoor de kaders.

2.3.1 Gemeenschappelijke regelingen

Bij een Gemeenschappelijke Regeling (GR) verandert de rol van de raad en het college omdat het college en de gemeenteraad niet meer op zichzelf staand zijn. De democratische legitimatie is afhankelijk van partijen gezamenlijk. Er zijn verschillende varianten van een GR.

Raadsregeling: en gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend gemeenteraden (en eventueel provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap). Het is de raad die over een dergelijke regeling beslist. Het algemeen bestuur bestaat uitsluitend uit raadsleden die door de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De invloed van de gemeenteraad is logischerwijs groot.

Collegeregeling: een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (en eventueel gedeputeerde staten of een dagelijks bestuur van een waterschap). Het is aan het college om te bepalen hoe deze eruit komt te zien en of de regeling daadwerkelijk tot stand komt. Het college dient de gemeenteraad wel om toestemming te vragen. De raad kan deze toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Het algemeen bestuur bestaat uit leden die per deelnemer uit zijn midden worden aangewezen. De invloed van de gemeenteraad is bij collegeregelingen gering. Het college en de gemeenteraad kunnen onderling afspraken maken waardoor de gemeenteraad betrokken is bij de uitvoering van de gemeenschappelijke regelingen.

[3] Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e (tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten), f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Burgemeestersregeling: Dit betreft een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend burgemeesters (en eventueel een commissaris van de Koning of Dijkgraaf van een waterschap). De burgemeesters vormen dan het algemeen bestuur.

Gemengde regeling: een regeling tussen de raden en/of colleges, en/of burgemeesters van twee of meer gemeenten. De raad en het college beslissen samen over deelname aan een dergelijke regeling. Daarnaast moet de raad ook nog toestemming verlenen. Het algemeen bestuur kan uit leden van de raad en het college bestaan. Het kan ook voorkomen dat er alleen collegeleden in het algemeen bestuur plaatsnemen.

2.4 Uitgangspunt nota verbonden partijen

Omdat een raadsregeling en burgemeestersregeling beperkt voorkomen en de gemeente momenteel alleen collegeregelingen heeft gaan we in deze nota verbonden partij uit van een collegeregeling wanneer we over een GR spreken.

Mocht er in de toekomst toch sprake zijn van een burgemeesters of raadsregeling dan wijken de verantwoordelijkheden af en ligt er minder bevoegdheid bij de colleges dan als algemeen uitgangspunt in deze nota is verwoord.

3. Drie fases; oprichting, uitvoering, evaluatie

Het college en de gemeenteraad hebben verschillende bevoegdheden en rollen binnen de verschillende stadia van verbonden partijen. Er zijn drie fases die bij een verbonden partij van belang zijn.

1. **de oprichtingsfase**
2. **de uitvoeringsfase**
3. **de evaluatie- en heroverwegingsfase**.

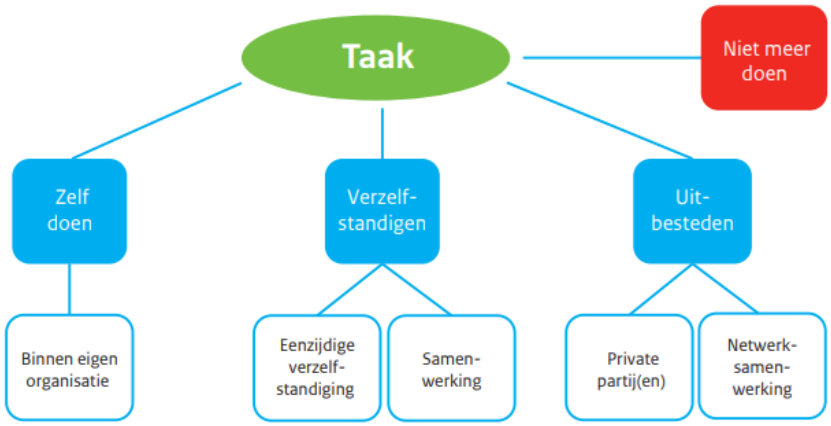
Tijdens deze fase zijn de rollen verschillend.

De uitwerking van deze drie fasen en daarbij horende kaders dienen om de uitvoering van de gemeentelijk taken rondom verbonden partijen te concretiseren.

3.1 Fase 1 Oprichtingsfase

De keuze voor een verbonden partij (m.u.v. wettelijk bepaalde) wordt gemaakt omdat dezelfde activiteiten kunnen worden uitgevoerd met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit. Daarnaast zijn er verbonden partijen die wettelijk verplicht zijn.

In de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, is vastgelegd dat wanneer het college een gemeenschappelijke regeling wil oprichten (meestal gaat het namelijk om het uitbesteden van collegetaken en –bevoegdheden), de raad toestemming moet geven. Met de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen, gaat aan die formele toestemming een stap vooraf, namelijk de gelegenheid van het indienen van een zienswijze door de raad op het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling. De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om een privaatrechtelijke verbonden partij, bijvoorbeeld. een vennootschap, vereniging, coöperatie of stichting, wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.
In bijlage I is een opsomming gegeven van relevante wet en regelgeving die een rol spelen bij (het oprichten van) verbonden partijen.

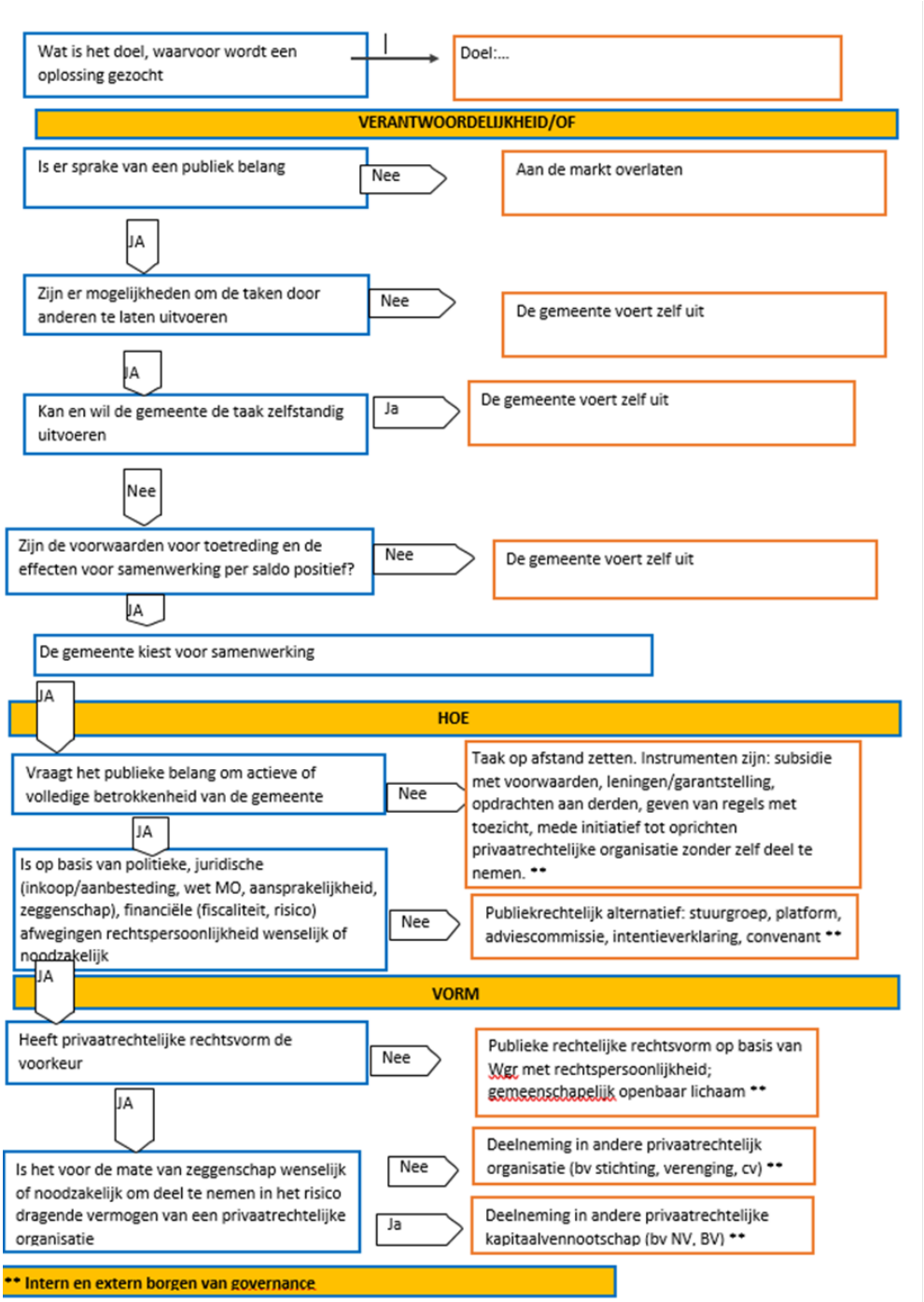


Figuur 1 bron: vng notitie handreiking verzelfstandiging en samenwerking decentrale overheden

Afwegingskader

Bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen is het belangrijk om hiervoor een afwegingskader te hebben. Dit afwegingskader kan gezien worden als een beleidslijn, die wordt gebruik bij de vraag of

de gemeente al dan niet overgaat tot oprichting van, of deelname in, een verbonden partij. Het te gebruiken afwegingskader is vastgelegd in bijlage II (*). Deelname aan een verbonden partij vindt alleen plaats als dat noodzakelijk is voor het algemeen belang (*). Het uitgangspunt is dat er bewust en gemotiveerd wordt gekozen voor de verbonden partij. Het afwegingskader wordt door het college schriftelijk vastgelegd en kan op verzoek van de raad worden voorgelegd als informatievoorziening (*). De raad heeft daarmee informatie en handvatten om een oordeel te kunnen vormen.



Zie bijlage II voor een toelichting op het afwegingskader.

Oprichtings- en besluitvormingsproces

De fase van de totstandkoming is voor de gemeenteraad van groot belang. Op het moment dat het college de raad vraagt om wensen en bedenkingen of zienswijzen kenbaar te maken kan de gemeenteraad sturen op de kaders die worden vastgelegd voor een verbonden partij en daarmee ook toezien op de wijze waarop informatie voor de raden beschikbaar komt.

Daarom gelden bij het oprichten van of deelnemen aan een nieuwe verbonden partij de volgende uitgangspunten:

- Het college betrekt de raad vroegtijdig bij het proces rondom oprichting van verbonden partijen. Dit begint al op het moment dat de vraag speelt of het college een nieuwe verbonden partij aangaat. Het al dan niet instellen van een adviescommissie van raadsleden in geval van de oprichting van een GR is hier onderdeel van. (*)
- Het college neemt een collegebesluit met een voorstel tot deelname aan een verbonden partij op basis van het afwegingskader, waarin de verschillende stappen in de afwegingen helder moeten zijn. (*)
- In de raadsvoorstellen die hiervoor worden opgesteld wordt een toelichting gegeven op de wijze waarop de governance op basis van sturing, beheersing, verantwoorden en toezicht ingericht wordt. (*)

Risico's bij een verbonden partij

Er is een aantal redenen om een verbonden partij aan te gaan bijvoorbeeld: *efficiency, kennisvoordeel, katalysatorfunctie, risicospreiding, vermindering kwetsbaarheid, krachtenbundeling*. Naast voordelen zijn er ook risico's:

- Bestuurlijk risico (verantwoordelijkheid voor uitvoering maar minder invloed op de wijze waarop het wordt uitgevoerd en informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden zijn minder)
- Financieel risico (Financiële tekorten van de verbonden partij komen ten laste van de gemeente)
- Professionele risico's: (voldoende eigen expertise om het opdrachtgeverschap in te vullen en prestatie te beoordelen)
- Rolvermengingsrisico: (gemeente als eigenaar/bestuurder heeft soms andere belangen dan gemeente als opdrachtgever/klant

Bij de oprichting van een verbonden partij moet een beoordeling van deze risico's gedaan worden (*).

Governance

Voor de gemeente is de governance rondom verbonden partijen cruciaal. Hiermee kan de gemeente sturen op risico's. Onder governance (goed bestuur en goed toezicht) wordt verstaan: *het geheel van instrumenten dat ervoor moet zorgen dat de gemeente voldoende grip houdt op het functioneren van de verbonden partij.*

Er kan niet besloten worden tot het aangaan van een verbonden partij zonder dat hierbij ook duidelijk aan gegeven is hoe de governance eruit ziet (*). Het aangaan van een verbonden partij leidt

tot een verandering van taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken brengt kansen en risico's met zich mee. De raad komt als controleur van het college vaak meer op afstand. Het college kan niet meer direct ingrijpen bij de uitvoering van de taak. De rol van de ambtelijke organisatie verandert ook. Zij worden opdrachtgever in plaats van uitvoerder.

Het is zaak deze risico's goed te beheersen. Verrassingen op het gebied van de organisatie, realisatie van beleidsdoelstellingen, op (bestuurlijk-)juridisch gebied, op het gebied van de integriteit en financiële en fiscale risico's moeten worden beperkt. Het is daarom van belang om bij de oprichting afspraken vast te leggen over:

- **Sturing** (vooraf duidelijke VASTGELEGDE afspraken over prestaties en budgetten)
- **Beheersing** (maatregelen en procedures om bijsturing mogelijk te maken, inclusief risicomanagement)
- **Verantwoording** (inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en afspraken hoe wordt omgegaan bij afwijking hiervan)
- **Toezicht** houden (invulling van diverse functies als AB, DB, Rvt, RvC, AVA)

De kwaliteit van de governance gaat vooral ook om de onderlinge samenhang van deze instrumenten. Het is belangrijk om bij de oprichting van een verbonden partij deze vier instrumenten in te richten. Veelal heeft dit zijn plek in statuten, GR regeling, contracten, dienstverleningsovereenkomsten.

*Aanvullende kaders **privaatrechtelijke** verbonden partij; integriteit en publiekbelang.*

Het publiek belang dat de gemeente voor ogen heeft, dient zoveel mogelijk in de statuten van de privaatrechtelijke organisatie te worden vastgelegd. (*). Het college ziet erop toe dat het publiek belang in de statuten wordt opgenomen en toetst periodiek (als onderdeel van de evaluatie, hoofdstuk 5)of het publieke belang nog steeds een deelneming in de rechtspersoon rechtvaardigt. Indien het doel is bereikt of beter op andere wijze kan worden bereikt, dient de deelneming te worden beëindigd (ontbinding rechtspersoon, overdragen aandelen of beëindigen lidmaatschap). Deelneming is tenslotte een instrument om een doel te bereiken.

Het college beoordeelt of deelname in (het bestuur van) een privaatrechtelijke partij voldoet aan de kaders van bestuurlijke integriteit(*). Integriteit wordt als begrip mede ingevuld door objectiviteit en transparantie in gedrag en besluitvorming. Dus rechtmatig handelen, WNT is van toepassing, algemene beginselen behoorlijk bestuur, wet- en regelgeving en transparantie. (Informatie in principe openbaar toegankelijk is, tenzij het bedrijfsbelang zich daartegen verzet.)

4. Fase 2 Uitvoeringsfase

Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken brengt kansen en risico's met zich mee. In de oprichtingsfase is zijn daarom kaders vastgelegd over de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht op verbonden partijen. Zie hoofdstuk 3. Oprichtingsfase.

4.1 Sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van verbonden partijen in uitvoeringsfase

De wijze waarop het college tijdens de uitvoeringsfase invulling geeft aan de gestelde (oprichtings)kaders legt het college in deze nota vast. Dit betekent dat intern vastgelegd moet worden welke processen en taken en verantwoordelijkheden gelden

Hoewel de verbonden partijen over de portefeuilles zijn verdeeld, blijft het college als collectief verantwoordelijk voor alle verbonden partijen voor zowel de opdrachtgevers rol als de eigenaarsrol.

4.1.1. Verhouding en functiescheiding binnen het college

Een van de belangrijkste risico's van een verbonden partij ontstaat door de zo genoemde ''dubbele petten'' problematiek. Als de eigenaars en opdrachtgevers belangen niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren, vooral als de rollen van eigenaar/opdrachtgever en bestuurder in één persoon, meestal de wethouder, verenigd zijn. Om deze problematiek te beperken is het college verantwoordelijk voor duidelijke functiescheiding van deze twee rollen (*).

De beleidsinhoudelijke wethouder is primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke en beleidsbepalende kant van de verbonden partij en bewaakt het publiek belang en de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. De wethouder Financiën bewaakt de eigenaarsrol en de toezichthouders- aandeelhouders rol (**).

Naaste deze bestuurlijke rolverdeling bij specifieke verbonden partijen, is de wethouder Financiën belast met de coördinatie van het thema verbonden partijen binnen de gemeente en ziet toe op de kwaliteit van de paragraaf Verbonden Partijen in de P&C documenten (**)

4.1.2. Agenda en voorgenomen besluiten en mandaten in college

De agenda's van een verbonden partij worden voorafgaand aan de vergadering geagendeerd in het college. Deze agenda en specifiek de besluitpunten worden geagendeerd inclusief een integraal advies (**).
Het college bepaalt hoe er over de geagendeerde besluitpunten moet worden gestemd, en de afgevaardigde portefeuillehouder stemt in de vergadering zoals het college heeft besloten. (**)
Als de portefeuillehouder tijdens de vergadering besluiten moet kunnen nemen, moet het college hiervoor mandaat geven. Dit kan ook een beperkt (binnen bepaalde kaders) mandaat zijn.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen moet er een volmacht worden afgegeven aan de betreffende wethouder die de gemeente vertegenwoordigt in de leden- of aandeelhoudersvergadering. Ingevolge artikel 171 Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente. Het beleidskader stelt vast dat de burgemeester dit mandaat per vergadering afgeeft en niet voor een gehele bestuursperiode om zo de beide rollen als eigenaar en opdrachtgever in het college te kunnen borgen (**).

De beleidsmedewerkers zijn intern verantwoordelijk dat geannoteerde agenda voorafgaand aan vergaderingen in het college kan worden besproken. Bij adviezen wordt aandacht besteed aan de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol. De risico's die er in deze beide rollen zitten worden in de adviezen verwerkt. Ook het eventueel verlenen van volmacht wordt in de besluitpunten opgenomen.

De bestuurlijke vertegenwoordiger geeft in de eerstvolgende vergadering van het college een mondelinge terugkoppeling van hetgeen is besloten. (**)

4.1.3. Integrale advisering

Binnen de gemeentelijke organisatie moet op bestuurlijk niveau uiteindelijk een afweging wordt gemaakt tussen het opdrachtgevers- en eigenaarsbelang. Hiervoor dient ambtelijk integraal te worden geadviseerd vanuit beide belangen (**). Alleen binnen het gezonde spanningsveld tussen het eigenaars- en opdrachtgeversbelang kan de integrale advisering ontstaan die nodig is om op bestuurlijk niveau tot een goede belangenafweging te komen en goed risicomanagement toe te passen op een verbonden partij.

4.1.4. Ambtelijke rolverdeling

Voor elke verbonden partij wordt een ambtelijke accounthouder benoemd (**) Dit is een vakinhoudelijk beleidsadviseur die wordt bijgestaan door een financieel adviseur. Bij voorkeur hebben beide gemeenten voor dezelfde verbonden partijen dezelfde accounthouder.
De accounthouder zorgt dat kwesties die in het bestuur van, of in het overleg met, een verbonden partij spelen en die bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en i**ntegraal** in het college en zo nodig gemeenteraad worden gebracht.
Hierbij is de accounthouder verantwoordelijk voor advisering op de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Voor beide wordt hij geacht de financiële en beleidsmatige consequenties en risico's in het advies op te nemen.
De clustercontroller kan ondersteuning verlenen op de integrale advisering rondom de eigenaarsrol.

Team Financiën zorgt ervoor dat de verbonden partij op een juiste wijze gerapporteerd wordt in de Planning & Control (P&C) producten. Hier worden de kerngegevens weergegeven en een risicoanalyse per partij gemaakt.

4.2. Informatie

Publiekrechtelijke verbonden partijen hebben nagenoeg dezelfde rapportage cyclus als gemeenten. Bij private partijen is dit anders. Het is daarom belangrijk om bij de oprichting van private partijen de afspraken over informatievoorziening vooraf vast te leggen.
Voor een GR is deze vastgelegd in de Wgr. Daarom krijgen raden in een kort tijdsbestek ontwerpbegrotingen en jaarverslagen van diverse verbonden partijen. De gemeenteraad kan in de

meeste gevallen een zienswijze indienen. Het college ondersteunt de raad bij het indienen van de zienswijze. Op basis van BBV-voorwaarden worden verbonden partijen jaarlijks gerapporteerd via de paragraaf verbonden partijen. Op basis van de Wgr hebben GR-en zelf een actieve informatieplicht en dienen zij te voldoen aan het openbaar maken van stukken conform de WOO (Wet open overheid).

4.3 Samenwerken

Op besluiten die in een verbonden partij worden genomen heeft de gemeente altijd maar deels invloed. Er zitten ook andere partijen in een verbonden partij die andere wensen kunnen hebben dan de gemeente. In bestuurlijke onderhandelingen kan het daarom voorkomen dat besluiten net wel of net niet binnen het mandaat of grenzen vallen dat de wethouder heeft meegekregen van het college. Bestuurders hebben daarom de mogelijkheid om bij moeilijke besluiten te stemmen onder voorbehoud van goedkeuring van zijn/haar college.

Grip houden op een verbonden partij en sturen op risico's is lastig omdat verbonden partijen meerdere deelnemers hebben.
Daarom trekken we waar mogelijk op met andere Friese gemeenten om de grip over verbonden partijen te vergroten en gezamenlijk sturing vorm te geven. We nemen hierin een actieve houding in door waar mogelijk samen met andere gemeente risicoanalyses te maken en sturingsafspraken af te stemmen. (*)

4.4 Deelname in dagelijks besturen/directie van een verbonden partij

Soms wordt een wethouder vanuit het AB of de ALV benoemd tot bestuurder van een verbonden partij. Deze rol vervult de wethouder niet vanuit zijn bestuurlijk mandaat. Hij heeft daarmee als DB lid een andere rol en verantwoordelijkheid dan als AB lid. In de praktijk kan dit complex zijn. Bijvoorbeeld wanneer een wethouder als DB lid instemt met iets waar hij, vanuit het collegestandpunt in het AB tegen moet stemmen. Het is voor een DB lid belangrijk om dit vooraf scherp te hebben en als college gezamenlijk hier alert op te zijn.

Advisering van een lid in het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling ligt bij de adviseurs van de gemeenschappelijke regeling zelf.

Daarnaast heeft een DB lid een verantwoordelijkheid als het gaat om het functioneren van de verbonden partij. Zo legt het DB een rechtmatigheidsverantwoording af aan het AB, is het DB verantwoordelijk voor het voldoen aan diverse wet- en regelgeving als bijvoorbeeld de AVG en de WOO.

4.5 Rechtmatigheidsverantwoording

Publiekrechtelijke verbonden partijen hebben met betrekking tot rechtmatigheid een eigen verantwoordingsplicht. Bij gemeenschappelijke regelingen is de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel van de jaarrekening. Het kan voorkomen [4]dat de rechtmatigheidsverantwoording van de gemeente wordt beïnvloed door het niet rechtmatig handelen van een verbonden partij. In dat geval neemt de gemeente passende maatregelen zodat voorkomen wordt dat eventueel niet-rechtmatig handelen de gemeentelijke rechtmatigheid beïnvloedt (*).

[4] De doorwerking van de rechtmatigheidsverantwoording van een verbonden partij op de gemeente is nog niet geheel duidelijk. 2023 is het eerste jaar en dan zal er meer duidelijkheid komen over eventuele impact.

5. Fase 3 Evaluatie- en heroverwegingsfase

Relaties met een verbonden partij worden vaak aangegaan voor onbepaalde tijd. In de loop van de jaren veranderen doelstellingen, prioriteiten en bestaat een risico dat er werkende weg anders wordt gehandeld dan oorspronkelijk de bedoeling was. En er zijn mogelijk veranderingen die een heroverweging vragen van de aangegane relatie met een verbonden partij. Daarom evalueert de gemeente een keer per vier jaar een verbonden partij (*). De evaluatie is vormvrij en de conclusie wordt ter informatie met de raad gedeeld (*) via de paragraaf verbonden partijen. De ambtelijk accounthouder is verantwoordelijk voor het tijdig evalueren van de verbonden partij.

Daarnaast wordt de Nota verbonden partijen een keer per vier jaar door de raad geactualiseerd (*).

In het 2e jaar na oprichting vindt een evaluatie plaats om te kijken of aanpassing nodig is in opdracht of governance (*). Dit is van belang omdat beoordeeld kan worden of gewenste werkwijze past binnen de gemaakte afspraken over governance (sturing/beheersing/verantwoording/toezicht) en de opdracht helder is geformuleerd.

Er kunnen diverse veranderingen zijn die (tussentijds) een heroverweging vragen. Een actieve heroverweging vindt plaats wanneer (*):

- De doelstellingen van een verbonden partij wijzigen.
- Er sprake is van een fusie of integratie van betrokken partijen (dit heeft bijvoorbeeld invloed op sturing en beheersing)
- één van de deelnemende partijen uittreedt
- de doelstellingen van de gemeente wijzigen, waardoor de verbonden partij niet langer of minder bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.
- Uit de jaarlijkse risicoanalyse blijkt dat er sprake is van een significante toename van het risico van de verbonden partij

5.1 Beëindiging verbonden partij

Uit de evaluatie of door tussentijdse veranderingen kan besloten worden tot het beëindigen van een verbonden partij. Het beëindigen van deelname aan een verbonden partij verdient een zorgvuldige voorbereiding. De beëindiging kan financiële consequenties hebben. Ook moet helder zijn of en hoe de opdracht die er lag, op een andere manier moet worden voortgezet.

Beëindiging gemeenschappelijke regeling
Veelal zullen in de GR bepalingen zijn opgenomen over wijziging van, opheffing van, toetreding tot en uittreding uit de regeling. Voor zover dat niet het geval is, moeten deze bepalingen uiterlijk op 1 juli 2024 zijn opgenomen (komt voort uit nieuwe Wgr). Het ontwerp van een regeling, evenals wijzigingen, opheffing (meest vergaande vorm van wijziging), en toe- en uittreding wordt via een zienswijze procedure voorgelegd aan de raden.

Beëindiging private verbonden partij
Het college beëindigt de relatie met een private verbonden partij niet eerder dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. Na ontvangst van de reactie van de gemeenteraad neemt het college een besluit tot beëindiging van de relatie met inachtneming van de eventueel geldende afspraken binnen de verbonden partij (statuten, dienstverleningsovereenkomst).

6. Verbonden partijen in de gemeente

In bijlage IV is een gedetailleerd overzicht opgenomen van de bestaande verbonden partijen van de gemeente. Per verbonden partij is aangegeven wanneer het evaluatie moment (*) plaatsvindt.

Bijlagen

I- Relevante wet- en regelgeving
II- Afwegingskader; of, hoe, vorm
III- Bij wet vastgelegde kaders over verantwoording
IV- Lijst verbonden partijen

Bijlage I Relevante wet en regelgeving januari 2023

Bij verbonden partijen moeten we rekening houden met een juridisch kader. Dit kader bestaat o.a. uit de Gemeentewet, het BVV en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), Wet Open Overheid (WOO), Wet Markt en Overheid, eisen digitale toegankelijkheid, Wet bestuur en Toezicht.

Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat de gemeente publieke taken zelf uitvoert. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Een besluit tot oprichting (deelneming) of wijziging wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen'. Dit artikel geldt zowel voor het verzelfstandigen van al bestaande taken als voor het aangaan van nieuwe taken.

Besluit begroting en verantwoording (BVV)

In het BVV is bepaald dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen. In deze paragraaf hoort ten minste:

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

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

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

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten is de Wgr. In 2022 zijn in de Wgr meerdere wijzigingen doorgevoerd onder andere om de raad beter haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen laten voeren.

Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR, de politieke controle (informatieplicht van een lid van het algemeen bestuur ten opzichte van de raad en van het bestuur als geheel ten opzichte van de raad) en de financiële controle is hierin ook geregeld.

Actualiteit Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Per 1 juli 2022 is de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht. De belangrijkste aanpassingen is de versterking van de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking.

Lokale raden krijgen hierdoor meer mogelijkheden hun controlerende rol uit te oefenen. Het betekent voor de raden dat er bij de oprichting of aanpassing van een gemeenschappelijke regeling voorwaarden kunnen worden gesteld die betrekking hebben op bijvoorbeeld:

- De bevoegdheid van de raden om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen
- Verplichte afspraken over evaluatie opnemen
- Verplichting om betere afspraken te maken over (financiële)gevolgen bij uittreding en opheffing.
- Extra controlebevoegdheden als bijvoorbeeld een enquête over het functioneren van de GR
- Een zienswijze procedure voor besluiten (welke besluiten vooraf een zienswijzeprocedure vragen van de raden)
- Wijze van actieve informatieverschaffing (bepaling op welke wijze het bestuur van de GR actief informatie gaat verschaffen aan de raden)

Wet Open Overheid

Daarnaast scherpt de Wet Open Overheid (WOO), de medio 2022 van kracht is geworden, ook voor een GR de openbaarheid van informatie aan. De fasering van deze openbaarheidsvereisten wordt de komende tijd nader vastgelegd. In ieder geval vergaderstukken en verslagen van bijvoorbeeld het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan dienen actief openbaar te worden gemaakt. Dat geldt ook voor de besluitenlijsten en agenda's van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid geeft gedragsregels voor overheden en overheidsbedrijven die marktactiviteiten ondernemen. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten zich in principe houden aan de regels vastgelegd in de Wet Markt en Overheid (Wet M&O). Deze wet is echter niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Decentrale overheden kunnen onder voorwaarden voor dergelijke activiteiten een algemeen belang besluit nemen. In de meeste gevallen moet een DAEB besluit voor zienswijzen worden voorgelegd aan de raden.

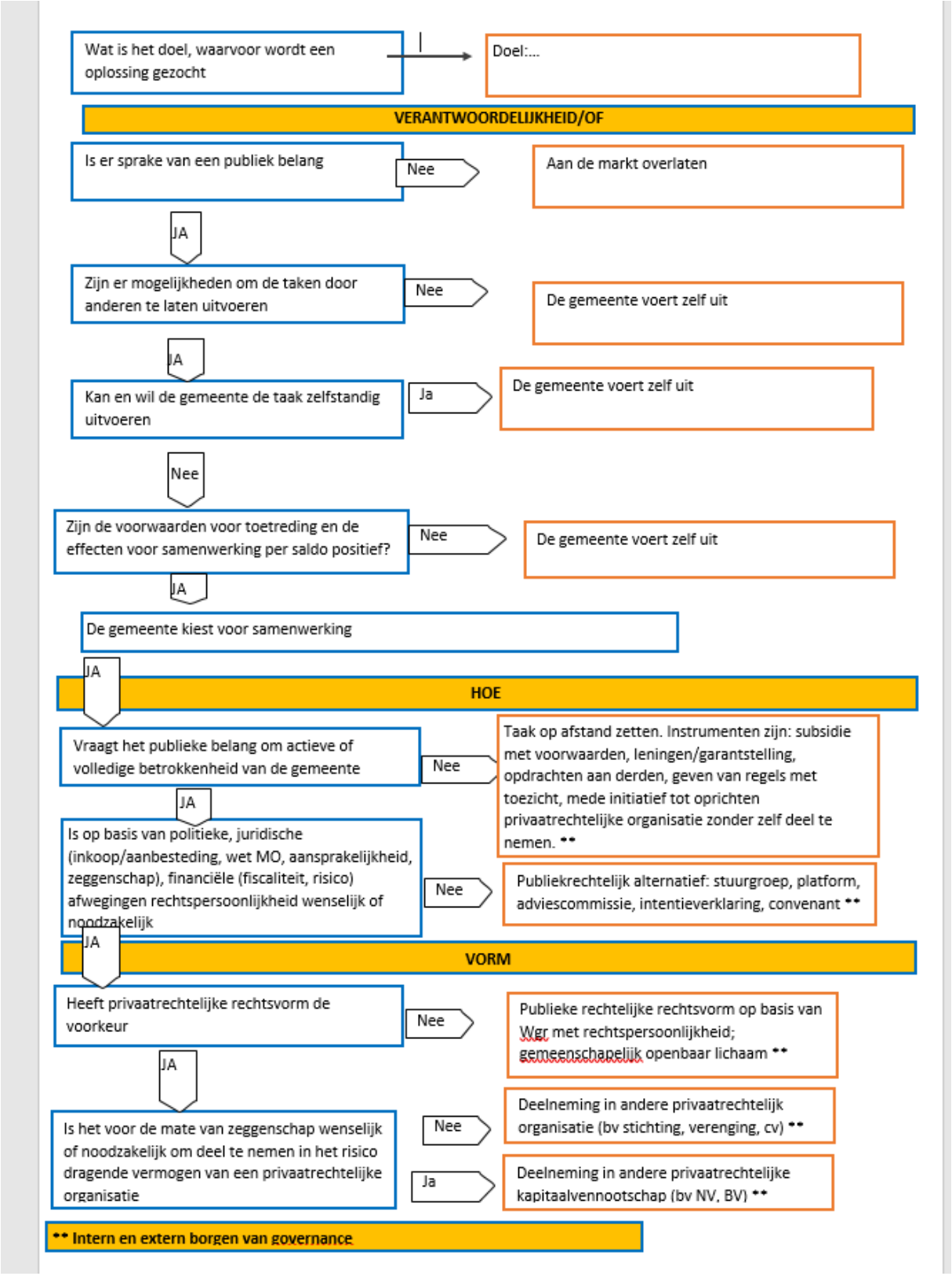
Digitale toegankelijkheid

Alle overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen en samenwerkingsverbanden hiervan dienen te voldoen aan toegankelijkheidseisen aan websites en mobiele apps. Hierover moet verantwoording worden afgelegd in een toegankelijkheidsverklaring. Deze wettelijke eis geldt ook voor de verbonden partijen.

Wet Bestuur en Toezicht rechtspersonen

De Wet Bestuur en Toezicht rechtspersonen regelt bepalingen in het burgerlijk wetboek omtrent de inrichting van bestuur en toezicht van o.a. verenigingen, stichtingen en vennootschappen. Per 1 juli 2021 is deze wet gewijzigd met als doel de kwaliteit van het bestuur en het toezicht bij stichtingen, verenigingen en coöperaties te verbeteren

Bijlage II Afwegingskader



In het afwegingskader zijn 3 elementen van belang

1. **Wel of niet samenwerken.**

Hierbij zijn een aantal zaken van belang:

a. Is er sprake van publiek belang?
Uitgangspunt is dat de gemeente alleen deelneemt in een derde partij (verbonden partij) indien daarmee een publiek belang wordt gediend.

Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang, zou de gemeente dit aan de markt of aan andere overheden over moeten laten. Als de gemeente wel een rol heeft, volgt de vraag in welke mate en vorm de gemeente betrokken moet zijn.

b. Zelfstandige uitvoering is noodzakelijk, efficiënt of effectief?
Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:
•Een wettelijke verplichting om een taak binnen de gemeente dan wel onder volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid uit te voeren. Een voorbeeld is het sluiten van huwelijken door de Burgerlijke stand en het uitvoeren van de sociale wetgeving door de Sociale Dienst.
•Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te voeren.
•Door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet mogelijk of alleen tegen zeer hoge kosten.

c. Zijn er voldoende voordelen om een (nieuwe) relatie met een verbonden partij aan te gaan?
Bij taken waarbij sprake is van een publiek belang, maar tegelijkertijd niet kan worden volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever, kan worden overwogen om de taak onder te brengen bij een verbonden partij.

De gemeente heeft over het algemeen vier motieven om een relatie met een (nieuwe) verbonden partij aan te gaan:

- Efficiencyvoordeel: Bijvoorbeeld samen met andere gemeenten een sociale werkplaats exploiteren of samen de afvalinzameling organiseren.
- Kennisvoordeel: De gemeente kan gebruik maken van private kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft. Bij gebiedsontwikkeling is dit bijvoorbeeld kennis van civiele techniek, de markt en kennis van grond-/bouwexploitaties.
- Katalysatorfunctie: De gemeente brengt samen met semipublieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen. Na verloop van tijd kan de gemeente haar deelname eventueel beëindigen.
- Risicospreiding: Het delen van financiële risico's met andere partijen.

*Wanneer de bovenstaande voordelen zich niet voordoen, kan de gemeenten de taken het beste intern uit blijven voeren. Blijkt dat het aangaan van een nieuwe verbonden partij wel voordelen met zich meebrengt, dan kan worden overwogen om een nieuwe verbonden partij aan te gaan. Pas daarna speelt de vraag in welke organisatievorm dit het beste past.

2.Hoe wil de gemeente samenwerken
De gemeente kan overwegen om een entiteit op te richten of om te kiezen voor een andere vorm. Bijvoorbeeld als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever;
Mensen nemen steeds vaker zelf het voortouw om iets te bereiken voor de samenleving en gemeenten staan samen met partners aan de lat om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

Gemeenten hebben een meer faciliterende rol. In dat geval kan het publieke belang in veel gevallen het beste met de gemeente als subsidieverstrekker of als opdrachtgever behartigd worden. Van belang is hierbij dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak op de door haar gewenste condities (prijs, kwaliteit) uitgevoerd te krijgen en langs deze weg controle uit te oefenen.

3.Organisatievorm

Als de gemeente kiest voor het oprichten van een entiteit moet afgewogen worden wat de gewenste organisatievorm is. Is dit publiekrechtelijk, is dit privaatrechtelijk. En welke variant daarbinnen,

Bij het bepalen van de organisatievorm van de verbonden partij zijn een aantal zaken van belang.

- Welke taken en verantwoordelijkheden wil de gemeente en de andere partijen.
- Welke bestuurlijke afstand van college/raden is gewenst.
- Zijn er marktpartijen betrokken
- Wie heeft welke opdracht en wat betekent dit voor juridische en financiële kaders zoals: BTW, aanbesteding, wet Markt en overheid etc. Zie bijlage I.
- Wat vraagt het intern om het opdrachtgeverschap maar ook het toezicht goed te kunnen uitvoeren. Formatief bv.

Om te kunnen bepalen wat de gewenste vorm is, moet het dus helder zijn wat de consequenties zijn die hieruit volgen. Het gaat hierbij om criteria als inkoop en aanbesteding, wet Markt en overheid, staatssteun, fiscaliteit, mandaten en bevoegdheden etc.

(*) Wanneer een keus wordt voorgelegd over de vorm dient deze voorzien te zijn van een heldere analyse op bovenstaande criteria.

Bijlage III. Bij wet vastgelegde kaders over verantwoording

Hieronder in een overzicht de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd:

Gemeenschappelijk openbaar lichaam:

• Het AB legt aan niemand verantwoording af (art. 12 lid 2 Wgr).
• Lid AB legt aan eigen college verantwoording af over eigen handelen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr).
• Lid AB legt aan eigen raad verantwoording af over eigen handelen (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr).
• College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet).

Vereniging / Coöperatie

• ALV legt aan niemand verantwoording af.

• College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet).
• Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet).

Vennootschap

• Aandeelhoudersvergadering legt aan niemand verantwoording af.
• College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet).
• Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet).

Bijlage IV lijst verbonden partijen

Lijsten los bijgevoegd