Nota verbonden partijen gemeente Overbetuwe 2024

oktober 2024

Registratienummer 2024-031314

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 4
   1.1 Aanleiding wijzigen Nota verbonden partijen 4
   1.2 Doel van de Nota verbonden partijen 6
   1.3 Opbouw van de Nota verbonden partijen 6

2. Definitie en (wettelijke) kaders 7
   2.1 Definitie verbonden partij 7
   2.2 Wettelijke kaders verbonden partijen 7

3. Vormen van samenwerking en vertegenwoordiging 9
   3.1 Formele vormen van samenwerking 9
   3.2 Rollen en bevoegdheden 11
   3.3 Mandaat of delegatie van bevoegdheid 12
   3.4 Gemeentelijke vertegenwoordiging 12
   3.5 Ambtelijke organisatie 14
      3.5.1 Accounthouder 15
      3.5.2 Financieel adviseur 15
      3.5.3 Coördinator verbonden partijen 15

4. Governance: informatie, verantwoording en sturing 16
   4.1 Inleiding 16
   4.2 Instrumenten met betrekking tot informatie 16
   4.3 Instrumenten met betrekking tot verantwoording 18
   4.4 Instrumenten met betrekking tot sturing 19
   4.5 Overige instrumenten voor meer grip op verbonden partijen 20

5. Bevoegdheden en rollen in drie verschillende fases 21
   5.1 Fase 1 Oprichtingsfase 21
   5.2 Fase 2 Uitvoeringsfase 22
   5.3 Fase 3 Evaluatie-, heroverwegings- en beëindigingsfase 24

6. Risicoprofielen en toezicht 26
   6.1 Algemene beschrijving 26
   6.2 Risicoanalyse en indeling 26
   6.3 Twee vormen van toezicht 27

Bijlage 1 Overzicht Verbonden partijen 30
Bijlage 2 Overige instrumenten voor meer grip raad op verbonden partijen 31
Bijlage 3 Afwegingskader 35

Samenvatting

Deze nota bevat de kaders voor het aangaan van en het omgaan met verbonden partijen en hoe de raad op dit proces grip kan houden. Verbonden partijen zijn publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente met één of meer andere partijen, waarin de gemeente een financieel en een bestuurlijk belang heeft en daarmee een financieel en bestuurlijk risico loopt. Deze nota bevat instrumenten met betrekking tot informatievoorziening, verantwoording en sturing en overige instrumenten voor meer grip op verbonden partijen. De nota gaat in op de verschillende vormen van samenwerking, de gemeentelijke vertegenwoordiging daarin en de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie.

In de nota worden drie fases onderscheiden, waarin de verschillende rollen en bevoegdheden van de gemeenteraad (verder ook: raad) en het college van burgemeester en wethouder (verder ook: het college) worden benoemd. De drie fases betreffen de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie- , heroverwegings- en beëindigingsfase.

Verder worden in de nota de criteria beschreven aan de hand waarvan verbonden partijen worden ingedeeld in een risicocategorie. Daarop wordt het toezicht afgestemd en de sturing bepaald.

Door de afstand tussen de verbonden partij en de gemeente kunnen knelpunten ontstaan ten aanzien van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Voor een goede democratische legitimiteit bij verbonden partijen is betrokkenheid cruciaal. De in de nota geformuleerde uitgangspunten hebben tot doel om de afspraken vast te leggen, de actieve betrokkenheid van de raadsleden te vergroten en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten.

1. Inleiding

De gemeente Overbetuwe voert niet al haar taken zelf uit, maar laat een deel van haar taken door samenwerkingsverbanden, zogenaamde verbonden partijen, uitvoeren. In een aantal gevallen is deze samenwerking wettelijk vastgelegd, maar voor het merendeel heeft de gemeente Overbetuwe zelf voor deze samenwerking gekozen.

De samenwerkingsverbanden kunnen worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen. De samenwerking middels een verbonden partij is in toenemende mate aan de orde en de gemeente Overbetuwe wil ten aanzien van deze samenwerking, waar mogelijk, bewuste keuzes kunnen maken. Bij het aangaan van een samenwerking in een verbonden partij worden niet alleen de taken, maar ook daarbij behorende bevoegdheden overgedragen aan deze verbonden partij.

Hoewel de werkzaamheden buiten de gemeente zijn belegd blijft het de verantwoordelijkheid van de gemeente dat deze gemeentelijke taken conform geldende wet- en regelgeving en afspraken worden uitgevoerd. Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen is het belangrijk om als gemeente duidelijke afspraken te maken over de kaderstelling, visie en toezicht op en evaluatie van de verbonden partijen. Door de afstand tussen de verbonden partij en de gemeente kunnen knelpunten ontstaan ten aanzien van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Als gemeente staan we voor de uitdaging om de democratische legitimiteit bij verbonden partijen te optimaliseren en betrokkenheid is hierbij cruciaal. In deze Nota verbonden partijen zijn uitgangspunten geformuleerd die tot doel hebben om de afspraken vast te leggen en de actieve betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit van regionale samenwerking te vergroten.

1.1 Aanleiding wijzigen Nota verbonden partijen

In 2013 heeft de gemeenteraad de huidige Nota verbonden partijen vastgesteld. Sindsdien heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden en is het bewustzijn van het hebben van gemeentelijke invloed of het uitoefenen van gemeentelijke invloed op de verbonden partijen toegenomen. Onderstaand worden de factoren genoemd die aanleiding zijn tot actualisatie van de Nota verbonden partijen.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen I (2015)
Op 1 januari 2015 is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden.
Met deze wetswijziging is, voor zover hier van belang, beoogd de invloed van raden op samenwerkingsverbanden te versterken. Hiervoor is in de wet een artikel toegevoegd waarin het (dagelijks) bestuur de plicht krijgt om vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekeningen voor het volgende jaar toe te zenden aan raden van de deelnemende gemeenten. Het gaat hier dus om een gewijzigde begrotingsprocedure en de introductie van de kaderbrief. Door deze wetswijzing is verder geregeld dat een identieke samenstelling van algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) niet meer geoorloofd is. Evenmin is het nog toelaatbaar dat het AB de directeur benoemt, schorst en ontslaat, omdat dit nu een DB taak is geworden. Ook is het niet langer toegestaan dat het AB zijn eigen taak mag uitbreiden. Dat kan alleen met toestemming van de raden van de deelnemers.
In 2022 heeft opnieuw een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen plaatsgevonden, welke hieronder wordt besproken.

Onderzoek Grip van de raad op verbonden partijen (2015)
De Rekenkamer van Overbetuwe heeft in 2015 een onderzoek laten uitvoeren naar grip van de raad op verbonden partijen. De Rekenkamer heeft in het uitgebrachte rapport een aantal aanbevelingen gedaan, waarmee de raad heeft ingestemd en welke in deze geactualiseerde nota zijn verwerkt. Dit betreffen de volgende aanbevelingen :

1. de raad stelt een inhoudelijke visie vast op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert en dat de prestaties die de verbonden partij dient te leveren, bij dienen te dragen tot het bereiken van één of meer vastgestelde gemeentelijke doelen;
2. per verbonden partij dient er een toezichtarrangement te zijn;
3. de gemeente kan of dient prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten met het samenwerkingsverband te sluiten;
4. vooraf worden afspraken gemaakt over de rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever.

Pilot raadsrapporteurs (2019)
Naar aanleiding van het rekenkamerrapport en het na-onderzoek heeft op 19 maart 2019 een politieke avond (RTGC) plaatsgevonden over de actualisatie van de Nota verbonden partijen. Naar aanleiding daarvan heeft de raad besloten om als pilot te gaan werken met raadsrapporteurs voor een aantal verbonden partijen. Daartoe heeft de raad in 2021 het Kaderstellend document raadsrapporteurs en verbonden partijen Gemeente Overbetuwe vastgesteld.

Het kaderstellend document heeft als doel het krijgen van meer grip op de samenwerking ten bate van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en het breed informeren van de raad om de raad (beter) in positie te brengen. In 2022 is het raadsrapporteurschap geëvalueerd en is besloten de pilot om te zetten in een gangbare praktijk. In maart 2024 heeft de gemeenteraad het Kaderstellend document raadsrapporteurs en verbonden partijen Gemeente Overbetuwe geactualiseerd.

Wijziging wet gemeenschappelijke regelingen II (2022)
Op 1 juli 2022 trad een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking.
De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat raden/raadsleden een te grote afstand ervaren tot gemeenschappelijke regelingen. Met deze wijziging wordt de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers van gemeenteraden bij het bestuur van een samenwerkingsverband verbeterd. Zo krijgen zij meer invloed op besluiten van een gemeenschappelijke regeling. Ook worden de mogelijkheden van volksvertegenwoordigers om de eigen controlerende en kaderstellende rol bij gemeenschappelijke regelingen te versterken aangepast en uitgebreid. Daarnaast wordt de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen zo'n samenwerkingsverband vergroot. Voorbeelden zijn het recht een zienswijze in te dienen (onder meer bij het treffen van een regeling en bij besluiten), het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden en afspraken hoe om te gaan met burgerparticipatie. De raad krijgt meer invloed op het functioneren van een regeling, bijvoorbeeld via verplichte afspraken over evaluatie van de regeling en de verplichting om afspraken te maken over (financiële) gevolgen van uittreding voor de uittredende deelnemers. Op deze manier bestaat vooraf al duidelijkheid bij alle deelnemers over de (financiële) gevolgen die een eventuele uittreding met zich mee brengt. Daarnaast komen er extra controlebevoegdheden, zoals de mogelijkheid om een gezamenlijke enquête uit te voeren naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel.

Evaluatie Verbonden partijen (2023)
In 2023 zijn alle gemeentelijke verbonden partijen geëvalueerd. Uit deze evaluatie is een aantal aanbevelingen naar voren gebracht voor aanpassing van de Nota verbonden partijen. Deze aanbevelingen zijn tijdens een politieke avond (RTGC) op 26 september 2023 met de raad besproken. Op 6 december 2023 heeft met een raadsafvaardiging en in afstemming met de auditcommissie nader overleg plaatsgevonden, wat heeft geresulteerd in aanpassing van o.a. criteria voor de risicoindeling van de verbonden partijen en de daarbij behorende governance. Tijdens de bijeenkomst op 6 december 2023 zijn de volgende uitgangspunten voor actualisatie van de Nota verbonden partijen overeengekomen:

- zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande procedures en structuren (P&C-cyclus / bestuursrapportage);
- zo eenvoudig en objectief mogelijk vast te stellen en te hanteren criteria;
- alleen extra informatievoorziening die echt nodig wordt geacht en waarmee daadwerkelijk wat wordt gedaan.

1.2 Doel van de Nota verbonden partijen

De in deze Nota verbonden partijen geformuleerd uitgangspunten hebben tot doel om afspraken rondom samenwerking vast te leggen en de actieve betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit van regionale samenwerking te vergroten. Het vaststellen van een Nota verbonden partijen is geen wettelijke verplichting. Wel is de gemeente volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (de BBV) verplicht een paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentebegroting op te nemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden geven in de verbonden partijen waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Deze nota dient als kaderstellend en richtinggevend document voor gemeenteraad en college en biedt daarmee een verdieping van die paragraaf.

Met deze nota worden doelen gesteld en afspraken gemaakt over wanneer en op welke wijze wij als gemeente nieuwe samenwerkingen willen aangaan en bij bestaande samenwerkingen willen voortbouwen om de samenwerking met onze samenwerkingspartners te versterken. Daarnaast worden uitgangspunten geformuleerd voor gemeentelijke vertegenwoordiging in de verbonden partijen en de wijze van informatievoorziening richting raad. Voorop staat dat deze nota voor de komende jaren door raad en college gebruikt wordt als levend document voor het voeren van het goede gesprek over samenwerking in en sturing op verbonden partijen. Dit biedt tevens een basis voor het handelen van de ambtelijke organisatie bij deze samenwerkingen.

1.3 Opbouw van de Nota verbonden partijen

In de nota wordt aandacht besteed aan alle belangrijke aspecten van verbonden partijen. Hoofdstuk 1 betreft een inleiding op de Nota verbonden partijen. In hoofdstuk In hoofdstuk 2 wordt een definitie en de (wettelijke) kaders gegeven van verbonden partijen. Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillende vormen van samenwerking en vertegenwoordiging. Hoofdstuk 4 gaat over de governance (informatie, verantwoording en sturing). In hoofdstuk 5 is aan de hand van de verschillende fases (aangaan, uitvoeren en evalueren/heroverwegen) uitgewerkt op welke wijze vorm gegeven kan worden aan meer grip op de verbonden partijen.
Hoofdstuk 6 betreft een uitwerking van de risicoprofielen en het daarbij behorende toezicht. Bij de nota zijn drie bijlagen gevoegd. Bijlage 1 betreft een overzicht van alle verbonden partijen binnen de gemeente Overbetuwe. Bijlage 2 bevat een overzicht van overige (informele) instrumenten voor meer grip op verbonden partijen In bijlage 3 is een afwegingskader voor het wel of niet aangaan van een samenwerking weergegeven.

2. Definitie en (wettelijke) kaders

2.1 Definitie verbonden partij

Zoals hiervoor is aangegeven is een verbonden partij een samenwerkingsverband van de gemeente met één of meer andere partijen. Voor de definiëring van het begrip “verbonden partij wordt aangesloten bij het begrip ‘verbonden partij ‘in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):

> Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang
Onder een financieel belang wordt verstaan een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Denk hierbij ook aan aandelen die de gemeente heeft in een vennootschap.

Bestuurlijk belang
Onder een bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, via vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Dit houdt concreet in dat er sprake is van een bestuurlijk belang als een collegelid, een raadslid of een ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt of als de gemeente als aandeelhouder stemt in een aandeelhoudersvergadering of als lid tijdens een ledenvergadering.

Bovenstaande betekent dat organisaties waar bijvoorbeeld enkel sprake is van een financieel belang niet worden gezien als een verbonden partij. Stichtingen en verenigingen kunnen een verbonden partij zijn, indien de gemeente een zetel in het bestuur heeft en financiële risico’s loopt. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is geen verbonden partij.

2.2 Wettelijke kaders verbonden partijen

De belangrijkste wettelijke kaders die van toepassing zijn op (het aangaan van) verbonden partijen zijn:

- Burgerlijk wetboek (BW)
- Gemeentewet (Gw);
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- Nota verbonden partijen.

In het Burgerlijk wetboek (Boek 2, rechtspersonen), zijn de bepalingen opgenomen over de verschillende rechtspersonen waarin een gemeente kan deelnemen. Het gaat om naamloze vennootschappen (NV), besloten vennootschappen (BV), verenigingen, coöperaties en stichtingen.

De Gemeentewet bepaalt dat het besluit (van het college) tot oprichting van een NV of BV, of een deelneming daarin, pas genomen kan worden nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Daarnaast worden in de Wgr verschillende bepalingen uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard op gemeenschappelijke regelingen.

De Wgr voorziet in een publiekrechtelijke samenwerking middels een gemeenschappelijke regeling. Bestuursorganen van de gemeente kunnen ten aanzien van hun bevoegdheden besluiten tot het instellen van gemeenschappelijk regeling. Echter, het college kan hiertoe uitsluitend besluiten na verkregen toestemming van de raad nadat deze eerst in de gelegenheid is gesteld hierover zienswijzen bekend te maken.

In het BBV is een deel van de informatievoorziening aan de raad geregeld. Het BBV bepaalt dat de gemeente in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en het jaarverslag de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opneemt. Daarnaast schrijft het BBV voor dat van de verschillende verbonden partijen minimaal de volgende informatie wordt opgenomen:

a. De naam en de vestigingsplaats;
b. Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
c. De veranderingen die zich gedurende het begrotingsjaar hebben voorgedaan in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
d. Het (verwachte) eigen en het vreemd vermogen van de verbonden partij;
e. Het (verwachte) financiële resultaat van de verbonden partij. Ook geeft het BBV aan dat er bij een verbonden partij altijd sprake is van een financieel én een bestuurlijk belang.

3. Vormen van samenwerking en vertegenwoordiging

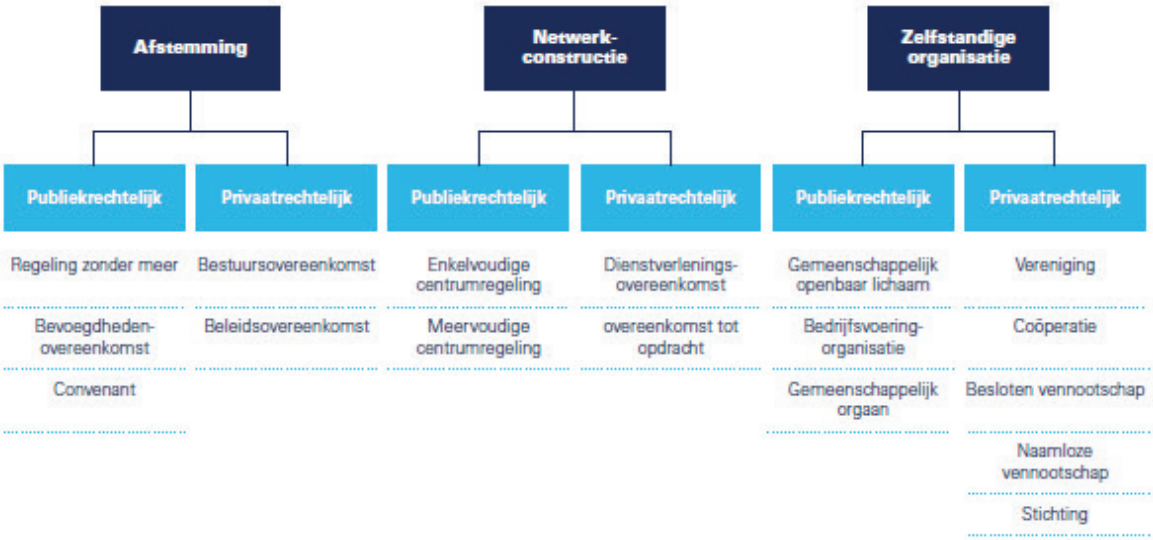
3.1 Formele vormen van samenwerking

Formele vormen van samenwerking zijn onder te verdelen in drie hoofdcategorieën:

1. Afstemming
   Dit betekent dat betrokkenen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.
2. Netwerkconstructie
   Dit betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een overeenkomst aan ten grondslag.
3. Zelfstandige organisatie
   Dit betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit.

Bij elke categorie kan ervoor gekozen worden de samenwerking een publiek- of privaatrechtelijke vorm te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben hun formele grondslag in de Wgr. De privaatrechtelijke vormen zijn te vinden in het BW.

In onderstaand figuur zijn alle mogelijke juridische vormen opgenomen.



Bron: Grip op samenwerking in de praktijk – Lessen en best practices uit gemeenten, Berenschot en Proofadviseurs

Bij afstemmingssamenwerking en netwerksamenwerking maakt het in praktijk niet veel uit of voor een publiek- of privaatrechtelijke vorm is gekozen. Bij een samenwerking via een zelfstandige organisatie maakt dat wel veel uit. Kort gezegd heeft de raad veel meer grip bij een publiekrechtelijke vorm dan bij een privaatrechtelijke vorm. Dit komt omdat het publiekrecht meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid dan het privaatrecht.
Het uitgangspunt bij samenwerking is daarom dat de gemeente uitsluitend participeert in een privaatrechtelijke rechtsvorm, indien de betreffende taak niet vanuit een publieke rechtsvorm kan worden ingezet.

In sommige gevallen schrijft de wet een verbonden partij voor. Dit is op dit moment het geval bij de Omgevingsdienst (ODRA) en de Veiligheidsregio (VGGM). Uitgangspunt is dat de gemeente uitsluitend participeert in verbonden partijen indien daarmee een publieke taak wordt gediend.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.

Publiek-private samenwerking
Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Deze vorm van samenwerken is door de gemeente Overbetuwe tot op heden nog niet toegepast.

Publieke samenwerking
De Wgr bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenteraden, colleges en burgemeesters tezamen of apart kan worden aangegaan.
Dat kan in de samenwerkingsvormen zoals hierboven schematisch weergegeven.

Een openbaar lichaam kent vier verschijningsvormen. Het verschil zit in de bestuursorganen die de regeling treffen: college, raad of burgemeester.

Ten eerste is er een raadsregeling. Een raadsregeling wordt uitsluitend getroffen door de gemeenteraden en gaat uitsluitend over de uitoefening van raadsbevoegdheden.
In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor, omdat dit zou betekenen dat regionaal beleid wordt gemaakt en vervolgens per gemeente wordt uitgevoerd door het college.
Een raadsregeling kan worden voorbereid door het college, maar kan de raad ook zelf initiëren. Het is de raad die over een dergelijke regeling beslist.

Het AB van de gemeenschappelijke regeling bestaat uitsluitend uit raadsleden die door de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De invloed van de gemeenteraad is logischerwijs groot.

De tweede vorm is de collegeregeling. In deze samenwerking worden alleen collegebevoegdheden overgedragen en participeren uitsluitend colleges.
Te denken valt onder meer aan veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten (GGD) en omgevingsdiensten, maar ook aan belastingsamenwerkingsverbanden.
De gemeenschappelijke regeling wordt door het college getroffen. 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 AB van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Dit betekent dat er geen raadsleden in het AB mogen zitten.
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.

Ten derde is er de burgemeestersregeling, getroffen door uitsluitend burgemeesters. Ook deze vorm komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de meeste bevoegdheden van de burgemeester zich niet direct lenen voor samenwerking. De burgemeesters zijn lid van het AB.

De vierde vorm is de gemengde regeling. Bij dit type samenwerking zijn bevoegdheden van meerdere bestuursorganen betrokken. Er zijn twee subvarianten: de gemengde regeling waarin raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester) en die waarin geen raden deelnemen (college/burgemeester). De raad en het college samen beslissen over deelname aan een dergelijke regeling. Daarnaast moet de raad ook nog toestemming verlenen. Het AB kan uit leden van de raad en het college bestaan. Het kan ook voorkomen dat er alleen collegeleden in het AB plaatsnemen.

In bijlage 1 staat per verbonden partij vermeld welke regeling van toepassing is.

3.2 Rollen en bevoegdheden

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad verandert niet als voor een samenwerkingsverband wordt gekozen. De raad blijft formeel kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. De rol van de gemeenteraad verandert echter wel, doordat de gemeenteraad niet meer op zichzelf staand is, maar de democratische legitimatie afkomstig is van alle deelnemers gezamenlijk. Hieronder wordt nader uitgewerkt welke verschillende gemeenschappelijke regelingen er zijn.

In onderstaand overzicht zijn per samenwerkingsvorm de verschillende rollen en bijbehorende vertegenwoordiging weergegeven.

Vorm	Rol college	Rol raad	Vertegenwoordiging
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist[1]	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft[2]	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente[3]
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist[4]	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente of kan dit opdragen aan iemand anders[5]
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden[6]	De raad beslist	De raad benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden (incl. voorzitter).
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming van de raad	De raad maakt zijn zienswijzen kenbaar en moet zijn toestemming verlenen, voordat het college definitief beslist	Het college benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden

[1] Artikel 160, tweede lid Gemeentewet
[2] Artikel 160, eerste lid onder d Gemeentewet
[3] Artikel 169, vierde lid Gemeentewet
[4] Artikel 171 Gemeentewet
[5] Artikel 160, tweede lid Gemeentewet
[6] Artikel 160, eerste lid onder b Gemeentewet

Burgemeestersregeling	De burgemeester beslist definitief, na toestemming van de raad	De raad maakt zijn zienswijzen kenbaar en moet zijn toestemming verlenen, voordat de burgemeester definitief beslist	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente of kan dit opdragen aan iemand anders[7]
Gemengde regeling	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkluidend besluit nemen.		De raad benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden (incl. voorzitter) of wethouders

3.3 Mandaat of delegatie van bevoegdheid

De gemeenschappelijke regeling zal voor het uitvoeren van taken bevoegdheden nodig hebben. Raad, college of burgemeester kunnen hun bevoegdheden daartoe aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling delegeren of mandateren. Dit kan alleen als de gemeenschappelijke regeling rechtspersoonlijkheid heeft. Dat wil zeggen dat het een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie is.

3.4 Gemeentelijke vertegenwoordiging

Algemeen

Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen heeft alleen een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam een AB, al hebben het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan eenzelfde verantwoordingssystematiek als het AB. Het AB is vergelijkbaar met een algemene ledenvergadering (ALV) of algemene vergadering van aandeelhouders bij een privaatrechtelijke verbonden partij. Op de eerste is de Wgr van toepassing, op het tweede het BW.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij is sprake van verlengd lokaal bestuur, dat zich uit in de bestuurssamenstelling, verantwoordingsrelaties, het overdragen van bevoegdheden en de financiële banden. Derhalve is in de Wgr de betrokkenheid van de raad gewaarborgd ten aanzien van benoeming van een AB-lid (als er raadsbevoegdheden zijn betrokken), verantwoordings- en inlichtingenplicht richting raad en betrokkenheid ten aanzien van de begroting.

Bij een privaatrechtelijke verbonden partij is er geen sprake van verlengd lokaal bestuur. De raad heeft geen rol bij de benoeming van de vertegenwoordiger en de externe verantwoordingsrelatie richting raad is niet in het BW geregeld. Dit laat onverlet dat de vertegenwoordiger in de ALV of AVA richting raad verantwoording verschuldigd is op grond van artikel 180 Gemeentewet.

In tegenstelling tot het DB is het AB is geen collegiaal, maar een vertegenwoordigend bestuursorgaan. In het AB vertegenwoordigen de leden de deelnemende bestuursorganen die hen hebben aangewezen. Bij een raadsregeling of gemengde regeling met raden is dit de gemeenteraad, bij een collegeregeling in beginsel het college (onverlet de verantwoordingsrelatie naar de raad die ook dan geldt).

[7] Artikel 171 Gemeentewet

Het DB handelt met name vanuit het belang van het openbaar lichaam, terwijl in het AB juist de belangen van de deelnemers worden ingebracht door de leden (en omdat het DB-lid ook een AB-lid is wordt wel van dubbele pet gesproken). Gelet hierop stemmen leden van het AB niet zonder last of ruggespraak. Zij zijn immers verantwoording schuldig voor het door hen 'gevoerde beleid' aan de raad (of bij een collegeregeling aan raad en college). Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat wordt overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van AB aanwijst. De vrijheid die het lid van AB daarbij heeft, is aan de raad respectievelijk het college om te bepalen. Het lid kan een 'vrij mandaat' krijgen om besluiten naar eigen goedvinden te nemen en daarover achteraf verantwoording af te leggen, maar er kan ook voor worden gekozen dat het lid eerst ruggespraak moet plegen en dan gebonden is aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid dus, politiek gezien, met last.

Publiekrechtelijke organisaties
Uitgangspunt van de Wgr is dat de leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam in beginsel worden aangewezen door het orgaan (raad, college of burgemeester) dat bevoegd is de gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Met andere woorden door het orgaan wiens bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd aan het samenwerkingsverband. Bij een gemengde regeling (raad en colleges) gaan beide bestuursorganen de regeling aan, maar wijst de raad de leden van het algemeen bestuur aan.

Met betrekking tot de kring van personen waaruit de gemeentelijke vertegenwoordigers afkomstig zijn, is het uitgangspunt van de Wgr dat bij gemeenschappelijke regelingen getroffen door of mede getroffen door de raden van de deelnemende gemeenten de leden van het algemeen bestuur – en dus ook de leden van het dagelijks bestuur en de voorzitter – afkomstig zijn uit de raad (inclusief voorzitter) of wethouders van de deelnemende gemeenten. Gaat het om een regeling tussen colleges, dan kunnen alleen leden van die colleges worden aangewezen als lid van het algemeen bestuur. Indien een regeling alleen tussen burgemeesters is getroffen, dan vormen die burgemeesters samen het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Zie het schema bij paragraaf 3.2.

Het belang van de gemeente Overbetuwe is gediend bij een krachtige vertegenwoordiging in een verbonden partij. Hier komt een collegelid eerder voor in aanmerking dan een raadslid. Redenen hiervoor zijn:

1. De rol van vertegenwoordiger van de gemeente is een bestuurstaak en komt daarmee primair toe aan het college.
2. Een lid van het college van burgemeester en wethouders is een fulltime bestuurder. Een raadslid vervult zijn raadslidmaatschap vaak naast een andere maatschappelijke betrekking. In de praktijk blijkt gebrek aan tijd en het ontbreken van ambtelijke ondersteuning een belangrijk struikelblok om raadsleden te benoemen.
3. Een lid van het college heeft een zwaardere verantwoordingsplicht dan een raadslid.
4. Bij raadsleden speelt de 'dubbele-petten' problematiek. Een raadslid vertegenwoordigt niet per definitie de gehele raad / gemeente, maar heeft in zijn functie als raadslid primair een partijpolitieke invalshoek. De vertegenwoordiging in een gemeenschappelijke regeling is echter van een geheel andere aard. Daar is de primaire rol het uitdragen van het standpunt van (de meerderheid van) het gehele gemeentebestuur van Overbetuwe.
5. In de systematiek van de Wgr worden de leden van het dagelijks bestuur gekozen door en uit de leden van het algemeen bestuur. Indien alleen raadsleden afgevaardigd worden naar een gemeenschappelijke regeling, kunnen ook alleen zij gekozen worden in het dagelijks bestuur.

Als uitgangspunt wordt genomen dat er geen raadsleden worden benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente in een publiekrechtelijke organisatie, tenzij de publiekrechtelijke organisatie dit zelf voorschrijft (zoals de Euregio voor een deel van de leden van de Euregioraad doet).

Privaatrechtelijke organisaties
Als gevolg van artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet besluit het college tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Indien er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie, dan moet worden bepaald wie de gemeente vertegenwoordigt in de diverse organen van de vennootschap, vereniging of stichting. Op grond van artikel 171 Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente bij een privaatrechtelijke organisatie of een door de burgemeester aangewezen persoon. Analoge toepassing van de criteria zoals deze gelden voor publiekrechtelijke rechtsvormen leidt er toe dat het het meest voor de hand ligt dat de eerstverantwoordelijke portefeuillehouder als vertegenwoordiger namens onze gemeente wordt aangewezen.

Met inachtneming van het bovenstaande luidt het toetsings- en afwegingskader voor gemeentelijke vertegenwoordiging in privaatrechtelijke organisaties als volgt:

1. Het college benoemt geen collegeleden in:
   a. een raad van commissarissen
   b. een raad van toezicht
   c. het bestuur

   tenzij het benoemen van collegeleden in genoemde functies in het bijzonder bij kan dragen aan het publieke belang en het private belang van de verbonden partij ook overeenstemt met het publieke belang. Een dergelijke benoeming wordt door het college nadrukkelijk gemotiveerd.
2. Het college benoemt geen gemeenteambtenaren in:
   a. een raad van commissarissen
   b. een raad van toezicht
3. Gezien de controlerende functie van de raad kunnen raadsleden niet de functie van gemeentelijke vertegenwoordiger in privaatrechtelijke organisaties bekleden.
4. Voor benoeming als gemeentelijke vertegenwoordigers in toezichthoudende en adviserende organen als genoemd onder 1. en 2. komen in beginsel gekwalifi¬ceerde buitenstaanders (“externen”) in aanmerking.
5. In geval van vennootschappen maakt de gemeente in ieder geval actief gebruik van haar rechten als aandeelhouder in de algemene vergadering van aandeelhouders voor het inbrengen van het gemeentelijke belang.

Mandaat bij uitoefenen stemrecht
De leden van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Ze hebben geen eigen democratische legitimatie zoals een raadslid dat wel heeft in de gemeenteraad. Leden van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn, ook in de visie van de Wgr, primair vertegenwoordiger van hun gemeente. De politieke discussie over de wenselijkheid van bepaalde maatregelen vindt dan ook niet plaats in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling, maar in de raden van de diverse gemeenten. De gemeentelijke vertegenwoordiger gaat vervolgens op pad met het gemeentelijke standpunt.

3.5 Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft een belangrijke rol om het bestuur optimaal in staat te stellen om op verbonden partijen te sturen. Zij ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij.

3.5.1 Accounthouder

Per verbonden partij wordt een ambtenaar als accounthouder aangewezen. Taken van de accounthouder zijn:

- het onderhouden van contact met de verbonden partij (contactpersoon)
- toezien op het naleven van de afgesproken producten, diensten en prestaties (beheersing). De accounthouder werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking.
- het ondersteunen van de gemeentelijke vertegenwoordiger bij de voorbereiding van stukken voor een bestuursvergadering met informatieverstrekking en advisering;
- het opstellen van college-of raadstukken ten behoeve van zienswijzen van de raad, besluitvorming of actieve informatievoorziening van de raad bij bijv. bestuurlijke of financiële ontwikkelingen;
- zorgdragen voor de tekst in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening en begroting van de gemeente;
- als budgethouder de financiële kaders in de gaten houden en informatie aanleveren t.b.v. de bestuursrapportage.

In de navolgende hoofdstukken worden deze taken nader geduid.

3.5.2 Financieel adviseur

Om sturing te geven op het eigenaarschap van de verbonden partij worden per verbonden partij financiële medewerkers aangewezen om de budgetten mede te bewaken en de financiële documenten van de verbonden partij te beoordelen. De accounthouder is ambtelijk verantwoordelijk om de regie te houden en is eindverantwoordelijke richting portefeuillehouder.

3.5.3 Coördinator verbonden partijen

Omdat het van belang is om de coördinatie rondom verbonden partijen vanuit één centrale plek te realiseren, wordt een ambtenaar als coördinator verbonden partijen aangesteld. Zo is er voldoende zicht op relevante wijzigingen met betrekking tot verbonden partijen en kan hierin ook op eenduidige wijze inzicht worden gegeven.

Onder deze coördinatie vallen de volgende taken:

- Het actueel houden van de Nota verbonden partijen.
- Aanspreekpunt voor de accounthouders en raadsrapporteurs/coördinator raadsrapporteurs
- Het actueel houden van de lijst met verbonden partijen
- Gekoppeld daaraan, het actueel houden van de lijst met ambtelijke contactpersonen en het informeren van deze contactpersonen over de afspraken die volgen uit deze nota.
- Het coördineren van de totstandkoming van de paragraaf verbonden partijen voor de programmabegroting en programmarekening.

4. Governance: informatie, verantwoording en sturing

4.1 Inleiding

De raad heeft behoefte aan grip op verbonden partijen. Voor sturing, beheersing en verantwoording kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten. De praktische instrumenten van de raad zijn onder te verdelen in instrumenten met betrekking tot:

- informatie
- verantwoording
- sturing

4.2 Instrumenten met betrekking tot informatie

Voor een raad is informatie het allerbelangrijkste. Zonder de noodzakelijke informatie kan de gemeenteraad zijn rol niet adequaat invullen. Daarbij gaat het zowel om structurele informatie (jaarverslagen, rapportages) als om incidentele informatie (wanneer er iets bijzonders gebeurt). Individuele raadsleden hebben informatierechten, terwijl het college en zijn leden informatieplichten hebben. Ook het bestuur van een openbaar lichaam heeft informatieplichten jegens raden (en colleges).

Structurele informatievoorziening

Hierna volgen de manieren waarop de raad volgens de wet op de hoogte gehouden dient te worden van het functioneren van verbonden partijen. In de gemeenschappelijke regeling of anderszins staat het de deelnemers uiteraard vrij nadere afspraken te maken
over andere vormen van structurele informatievoorziening.

- Kadernota samenwerkingsverband
  Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam moet jaarlijks een kadernota aan de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst.
- Voorlopig jaarverslag verbonden partij
  De jaarrekening van het openbaar lichaam geeft inzicht in het verloop van het afgelopen jaar. Voor 30 april moet alvast een voorlopige jaarrekening worden toegestuurd aan de raden.
- Ontwerpbegroting samenwerkingsverband
  Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam moet de ontwerpbegroting voor zienswijzen aan de raden sturen alvorens deze wordt vastgesteld.
- Jaarverslag verbonden partij
  De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd bij het samenwerkingsverband. Deze jaarrekening dient te worden toegezonden aan de raden.
- Jaarverslag gemeente
  Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.
- Raadsrapporteurs verbonden partijen
  De raad kan raadsrapporteurs instellen die toezien op de sturing en controle van een verbonden partij, in het bijzonder op verbonden partijen met een hoog risicoprofiel of partijen waarvoor om een andere reden extra controle door de raad van belang wordt gevonden.

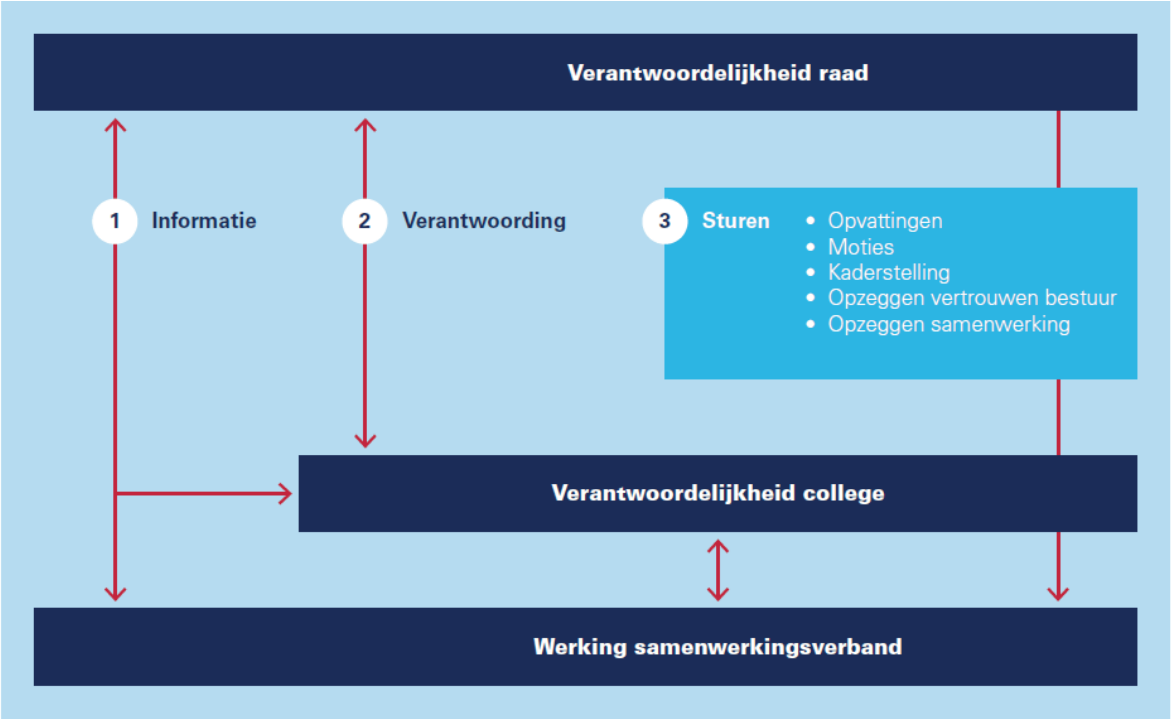
Instrumenten voor incidentele informatievoorziening
Naast de structurele informatievoorziening kan de raad ook behoefte hebben aan incidentele informatie, simpelweg vanwege een onvoorziene gebeurtenis of omdat nadere informatie wenselijk is. De raad heeft verschillende instrumenten om aan die informatie te komen. Ook hierbij geldt dat nadere afspraken gemaakt kunnen worden over de wijze van presentatie van die informatie. We onderscheiden de volgende instrumenten:

- Informatierecht ten aanzien van college
  De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens het college wordt besloten.
- Informatierecht ten aanzien van eigen lid algemeen bestuur.
  Een lid van het algemeen bestuur moet de raad alle inlichtingen geven die door één of meer leden van de raad gevraagd worden
- Informatierecht ten aanzien van algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter.
  Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als voorzitter) moeten de raden alle door één of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen.
- Rekenkamer(functie)
  De raad kan de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam.
- Onderzoekscommissie
  De raad kan een commissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is dat de onderzoekscommissie geen onderzoek mag doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.
- Regionale onderzoekscommissie
  De raad kan tezamen met de raden van andere deelnemende gemeenten (of provinciale staten van de Provincie) een regionale onderzoekscommissie instellen en onderzoek laten doen naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur[8]. Dat wil zeggen dat onderzoek kan worden gedaan naar het handelen van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter of een adviescommissie of bestuurscommissie bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Hetzelfde geldt voor het handelen van een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Een regionale onderzoekscommissie kan géén onderzoek doen naar het handelen van een bij een samenwerkingsverband ingesteld bestuur, indien de gemeenteraad (mede-) deelnemer is aan de betreffende gemeenschappelijke regeling[9].
- Regionale raadsadviescommissie
  De raadsadviescommissie kan alleen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden ingezet. Instelling bij de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zou afbreuk doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen. De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het algemeen bestuur, op verzoek van de betrokken gemeenteraden. Alle raden moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie, maar als ze dat doen, dan is het voor het algemeen bestuur ook een verplichting om tot instelling over te gaan. De raden kiezen de leden van de commissie. Het is een nuttig instrument om in te zetten wanneer er bij een samenwerkingsverband grote problemen worden ervaren vanuit de gemeenteraden. Zij kunnen dan zelfstandig onderzoek doen, waarbij het verplicht is medewerking te verlenen. Ze zijn dus niet afhankelijk van het samenwerkingsverband of het college voor medewerking.

[8] Artikel 155g lid 1 Gemeentewet
[9] Artikel 155g lid 2 Gemeentewet

4.3 Instrumenten met betrekking tot verantwoording

De instrumenten met betrekking tot verantwoording komen na de informatie-inwinning.
Het gaat hier deels om beoordeling van de informatie, maar ook om het verder duiden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn, anders gezegd: verantwoording hoeft niet plaats te vinden als de informatie daartoe geen aanleiding geeft. Hierna volgt een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.



Bron: Grip op samenwerking in de praktijk – Lessen en best practices uit gemeenten, Berenschot en Proofadviseurs

Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, heeft de raad twee mogelijkheden om personen of organen tot verantwoording te roepen:

- Verantwoording vragen aan lid algemeen bestuur
  De raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan.
- Verantwoording vragen aan college(leden)
  De raad kan ook het college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop gedelegeerde of gemandateerde collegebevoegdheden zijn uitgeoefend en de wijze waarop het college hierop toezicht heeft gehouden. Het AB, het DB (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

Bij collegeregelingen heeft de raad eveneens twee opties:

- Verantwoording vragen aan college(leden)
  Het college is hier volledig verantwoordelijk voor de participatie in de gemeenschappelijke regeling. Het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de gemeenschappelijke regeling en voor de wijze waarop het lid van het algemeen bestuur heeft gehandeld. Het college is niet verantwoordelijk voor hetgeen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter hebben gedaan.

- Verantwoording vragen lid algemeen bestuur
  De raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan. Dit doorkruist wel de collegiale verantwoordelijkheid van het college, indien het college niet eerst zelf een standpunt heeft mogen bepalen. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

4.4 Instrumenten met betrekking tot sturing

De stap van bijsturing volgt op die van verantwoording. Indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft, kan de raad zijn mogelijkheden voor bijsturing inzetten. Als eindverantwoordelijke binnen de gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk
voor de kaderstelling binnen de gemeente. De raad heeft daartoe:

- de gebruikelijke (niet overgedragen) verordenende bevoegdheden, maar ook
- het budgetrecht.

Met deze twee instrumenten kan de gemeenteraad sturen op inhoud/beleid en financiën. Deze kaders dienen als richtlijn voor het college en indirect voor het samenwerkingsverband. De kaders bieden ook de grondslag voor de raad om later te kunnen controleren en al dan niet te intervenieren. Belangrijk om hierbij aan te stippen is dat deze kaderstelling niet alleen afkomstig is van de eigen raad, maar van alle raden tezamen. Als de kaders teveel uiteen gaan lopen, wordt het voor een samenwerkingsverband moeilijk om taken uit te voeren, zeker op een efficiënte en doelmatige wijze. Idealiter houdt de raad dus rekening met de wensen van andere betrokken vertegenwoordigende organen.

Voor het bijsturen van de samenwerking heeft de raad de volgende formele instrumenten:

- Zienswijzenprocedure
  Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad de zienswijzen afstemt met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken.
- Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)
  In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
- Moties
  Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.
- Verordenende bevoegdheid
  De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid is overgedragen).
- Beleidsregels
  De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd, kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. De beleidsregels zijn bindend voor het samenwerkingsverband. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.

- Ontslagrecht ten aanzien van lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan
  Een lid van het AB kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan. Dan kan hij niet meer de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, maar wel in zijn huidige functie (bijvoorbeeld wethouder of raadslid) blijven.
- Ontslagrecht ten aanzien van wethouder
  Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van de wethouder. Dan kan hij ook niet meer de gemeente in een samenwerkingsverband vertegenwoordigen. Voor de burgemeester geldt dit niet.
- Wijziging van de gemeenschappelijke regeling
  Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.
- Uittreding uit gemeenschappelijke regeling (of evt. opheffing)
  De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband.

4.5 Overige instrumenten voor meer grip op verbonden partijen

Naast de hierboven genoemde formele instrumenten is er een aantal praktische instrumenten dat de raad kan inzetten om grip op de verbonden partijen te verbeteren. Deze landelijke best practices zijn door Berenschot en Proof adviseurs verzameld en komen voort uit gesprekken met verschillende raden. Deze instrumenten zijn in bijlage 2 bij deze nota opgenomen.

5. Bevoegdheden en rollen in drie verschillende fases

De raad en het college hebben verschillende bevoegdheden en rollen als het gaat om verbonden partijen. Als een verbonden partij wordt opgericht, zijn de rollen anders dan wanneer de verbonden partij eenmaal in werking is. In deze nota is daarom gekozen voor een uitwerking in drie fasen, te weten:

- de oprichtingsfase;
- de uitvoeringsfase;
- de evaluatie-, heroverwegings- en beëindigingsfase.

5.1 Fase 1 Oprichtingsfase

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel effectiever te bereiken. De keuze voor een verbonden partij wordt gemaakt als dezelfde activiteiten kunnen worden uitgevoerd met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit.
Deelname aan een verbonden partij vindt alleen plaats als dat noodzakelijk is voor het algemeen belang. Dit is slechts anders als deelname verplicht is gesteld door de wetgever.

In de oprichtingsfase is het uitgangspunt dat er bewust en gemotiveerd wordt gekozen voor de verbonden partij. In bijlage 2 is het afwegingskader weergegeven dat doorlopen wordt voorafgaand aan het aangaan van een nieuwe verbonden partij. Dit afwegingskader kan gezien worden als een beleidslijn, waarmee de keuze wordt gemaakt voor de wijze waarop de gemeente haar taken uitvoert. De gemaakte keuzes binnen dit afwegingskader worden gemotiveerd uitgewerkt in een document, dat door het college bij het raadsvoorstel tot deelname aan de verbonden partij als informatievoorziening wordt toegevoegd. De raadsleden krijgen hiermee concrete en uniforme informatie en handvaten op basis waarvan zij zich een oordeel kunnen vormen over de nieuwe samenwerking.

De beslissing tot deelname aan een verbonden partij en ook de aansturing van de verbonden partij behoren primair tot de taken van het college. Dit geldt zowel voor publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerkingen. Zie het schema bij hoofdstuk 3.

De fase van de oprichting is voor de gemeenteraad van groot belang. Het college betrekt de raad daarom vroegtijdig bij het verkenningsproces op het moment dat de vraag speelt of het college een nieuwe samenwerking wil aangaan. Nadat het afwegingskader is doorlopen, besluit het college of het wenselijk is een samenwerking aan te gaan. Voorafgaande aan het besluit tot deelname aan een verbonden partij legt het college haar voornemen tot deelname voor aan de raad, waarbij de verschillende stappen in het afwegingsproces gemotiveerd inzichtelijk worden gemaakt. De raad wordt in de gelegenheid gesteld wensen of bedenkingen kenbaar te maken.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij vraagt het college vervolgens de raad om toestemming voor deelname aan de verbonden partij. De raad kan het geven van toestemming voor het deelname aan publiekrechtelijke verbonden partijen alleen weigeren als de regeling in strijd is met het recht of met het algemeen belang[10]. Het college neemt, indien de raad toestemming heeft verleend, een definitief besluit tot deelname aan de publiekrechtelijke verbonden partij. Uitgezonderd hierop is deelname aan een raadsregeling, waarbij uitsluitend de raad deelnemer is en besluit over deelname. De zienswijze- en toestemmingsprocedure wordt in dat geval niet gevolgd.

[10] Artikel 1, vierde lid Wet gemeenschappelijke regelingen

Bij het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij geldt dat het college een ontwerpbesluit aan de raad voorlegt, waarbij de raad de mogelijkheid krijgt zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Hierna volgt het collegebesluit tot deelneming aan of oprichting van een privaatrechtelijke verbonden partij.

Ontwerpbesluit oprichten van of deelnemen aan verbonden partij
Het ontwerpbesluit met betrekking tot het oprichten van of deelnemen aan een verbonden partij dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, behandelt ten minste de volgende punten:

- Afwegingskader verbonden partijen
  Het afwegingskader verbonden partijen is doorlopen (zie bijlage 2) en de stappen zijn nader gemotiveerd. Indien wordt gekozen voor de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon, is daarvoor een zwaarwegende reden. Deze reden is voldoende toegelicht.
- Vertegenwoordiging
  De mogelijkheid van democratische controle en beïnvloeding is in voldoende mate aanwezig. De uitgangspunten uit paragraaf 3.4 van deze nota zijn in acht genomen.
- Betrokkenen
  De inbreng van en de stemverhouding tussen de diverse partijen is opgenomen in het voorstel. De taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de verbonden partij zijn verdeeld en helder geformuleerd.
- Financiële consequenties
  De financiële risico's zijn in kaart gebracht en in voldoende mate onderbouwd.
- Juridische aspecten
  De samenwerking is getoetst aan de toepasselijke bepalingen van de Wgr of het BW, maar ook aanbestedingsrechtelijke, fiscale en personele aspecten zijn beoordeeld.

De oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon geschiedt door een notaris. De door de notaris gehanteerde modellen voldoen aan de wettelijke bepalingen zoals gesteld in onder andere het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast is er beoordeeld of goedkeuring benodigd is van een hoger administratief orgaan en of voldaan is aan Europese regelgeving.

Wanneer aan een verbonden partij uitvoerende taken worden opgedragen, is het van belang dat de raad een inhoudelijke visie op het desbetreffende onderwerp vaststelt, waarvan
meetbare doelen en prestaties kunnen worden afgeleid. Deze vormen de uitgangspunten voor de afspraken met de verbonden partij over de te leveren prestaties.

Met betrekking tot iedere verbonden partij draagt het college er zorg voor dat er heldere, waar mogelijk meetbare prestatieafspraken worden gemaakt met de verbonden partij. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van dienstverleningsovereenkomsten. waarin duidelijke meetbare doelen en prestaties zijn opgenomen aan de hand van kwaliteit-prestatie-indicatoren. Ook over de informatievoorziening en klachtafhandeling worden afspraken gemaakt.

5.2 Fase 2 Uitvoeringsfase

Het deelnemen aan een verbonden partij brengt financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. De rol van de raad is om toezicht te houden en te sturen op de samenwerking.
Sturing kan lastig zijn, aangezien verbonden partijen uit meerdere deelnemers bestaan. Hoe groter het bestuurlijk en/of financieel risico is, hoe intensiever de sturing is op de verbonden partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

De raad en het college hebben ieder hun eigen rol in relatie tot verbonden partijen. Belangrijk in deze fase is de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de verbonden partijen en tegelijkertijd de wijze waarop de raad actief informatie kan verkrijgen.

Risicoprofielen en toezichtarrangement
Voor iedere verbonden partij wordt jaarlijks een financiële en bestuurlijke risicoanalyse uitgevoerd op basis waarvan een risicoprofiel wordt opgesteld. Afhankelijk van de uitkomst van de analyse wordt de mate van toezicht bepaald. Het college voert de risicoanalyse uit en legt deze ter vaststelling voor aan de raad, gelijktijdig met de begrotingsbehandeling.
Op basis van een risicoanalyse kan vorm en inhoud worden gegeven aan de aansturing, het beheer en control van de relatie. In hoofdstuk 6 worden de verschillende risicoprofielen en het bijbehorende toezicht besproken.

Informatievoorziening
Het college informeert de raad actief over de verbonden partijen. Dit betreft een informatievoorziening in de breedste zin van het woord. Als uitgangspunt geldt dat de raad zoveel mogelijk wordt geïnformeerd via de gangbare processen, zoals de P&C-cyclus. Dat wil zeggen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarrekening. Daarnaast op het moment dat de conceptbegroting en voorlopige jaarrekening van de verbonden partij wordt voorgelegd aan de raad.

Op de agenda van de raad staat als vast agendapunt “Verbonden partijen”. Dit agendapunt kan gebruikt worden door de betreffende portefeuillehouder om de raad te informeren over ontwikkelingen bij een verbonden partij. Ook eventuele raadsrapporteurs kunnen van dit moment gebruik maken om informatie actief te delen. Raadsleden kunnen tegelijkertijd informatie vragen.

Naast deze vorm van informatievoorziening komt het ook voor dat de verbonden partijen stukken rechtstreeks naar de raad sturen, in de meeste gevallen ter kennisgeving. Dit kan volgen uit een wettelijke verplichting of vanuit afspraken in de gemeenschappelijke regeling. Gemeenschappelijke regelingen dienen bijvoorbeeld de kaderbrief ter kennisgeving aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten toe te zenden. In de praktijk komt het voor dat informatie zowel via het college als rechtstreeks van een verbonden partij bij de raad terecht komt. Het is aan de raadsgriffier om de informatie te verzamelen, te bundelen en te agenderen.

Kaderbrieven
In 2015 is in de Wgr opgenomen dat door gemeenschappelijke regelingen een kaderbrief wordt opgesteld en toegestuurd aan de raad. In de kaderbrief staan de (beleids)ontwikkelingen die een verbonden partij voor de aankomende periode voorziet en de daarmee samenhangende financiële consequenties voor de verbonden partij. Deze worden vervolgens meegenomen in de ontwerpbegroting van de verbonden partij.
Met de informatie in de kaderbrief kan de gemeenteraad zich richten op de ontwerpbegroting en de invloed die zij daarop willen en kunnen uitoefenen. De kaderbrief stelt de gemeente in staat om deze informatie te verwerken in de kadernota dan wel een zienswijze in te dienen bij de verbonden partij, mits deze tijdig aan de raad wordt verstrekt.

Rol van de ambtelijke organisatie/accounthouders
In deze fase heeft de ambtelijke organisatie een belangrijke rol om het bestuur optimaal in staat te stellen om op verbonden partijen te sturen. Zij ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij. Per verbonden partij wordt een accounthouder aangewezen.

Naast de bestuurlijke afstemming met de verbonden partij vindt er door de accounthouder ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. De ambtelijke organisatie werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking.

Ontwerpbegroting verbonden partijen
De verbonden partij richt volgens de Wgr de ontwerpbegroting aan de gemeenteraad. In de praktijk ontvangt de raad de ontwerpbegroting niet altijd rechtstreeks (via de griffie), maar wordt deze naar het college of de ambtelijk organisatie gestuurd. Daardoor ziet de raad de ontwerpbegroting pas op het moment dat het college deze voor zienswijzen aan de raad voorlegt. Om dit te voorkomen checkt de accounthouder bij ontvangst van de ontwerpbegroting bij de griffie of de ontwerpbegroting bij de raad is ontvangen. Indien een ontwerpbegroting onverhoopt wordt gericht aan het college, zendt het college dit onverwijld door naar de raadsgriffier.

De raad kan een zienswijze indienen op de ontwerpbegroting van de verbonden partij. Het indienen van zienswijzen is de bevoegdheid van de raad, waarbij het college de conceptzienswijze voorbereid en middels een raadsbesluit en zienswijzebrief aan de raad voorlegt ter vaststelling. De raad kan ook via een amendement besluiten tot een aangepaste zienswijze.

Na de periode van het indienen van zienswijzen stelt de verbonden partij de begroting vast.
In de Paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarrekening van de gemeente worden de (laatst bekende) gegevens uit de begroting en jaarrekening van de verbonden partij verwerkt. De vastgestelde begroting van de verbonden partij is een gegeven voor de begroting van de gemeente.

Raadsleden kunnen aanwezig zijn bij de algemeen bestuursvergaderingen van de gemeenschappelijke regelingen. Het is aan de gemeenteraad zelf om dit nader vorm te geven. Uitgangspunt is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd als een verbonden partij extra geld benodigd heeft, naast de regulier toegekende middelen in de begroting.

5.3 Fase 3 Evaluatie-, heroverwegings- en beëindigingsfase

Over het algemeen is het uitgangspunt dat deelname in een verbonden partij voor onbepaalde tijd is. Voor een effectieve en efficiënte samenwerking is het van belang dat de samenwerking periodiek wordt geëvalueerd dan wel heroverwogen.

Evaluatie
Bij publiekrechtelijke verbonden partijen worden afspraken over periodieke evaluatie van de samenwerking opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Daarnaast evalueert de gemeente de effectiviteit en efficiëntie van verbonden partijen met het risicoprofiel hoog eenmaal in de vier jaar. Los van de op te stellen risicoprofielen kan de gemeenteraad het college opdracht geven om een specifieke verbonden partij te evalueren.

Factoren heroverweging verbonden partij
Ten aanzien van de volgende veranderingen vindt er in ieder geval een actieve heroverweging plaats:
- een wijziging van de doelstellingen van een verbonden partij;
- een wijziging in het voortbestaan als gevolg van een fusie of integratie;
- een wijziging in de verbonden partij als gevolg van een uittreding van één van de deelnemende partijen;

- een wijziging van de gemeenschappelijke regeling;
- een wijziging van de doelstellingen van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

Het college informeert de gemeenteraad actief over mogelijke veranderingen binnen de verbonden partijen, die aanleiding kunnen zijn tot het doen van een evaluatie of heroverweging.

Beëindiging deelname aan verbonden partij
Een evaluatie dan wel heroverweging kan leiden tot het besluit om de deelname aan een verbonden partij te beëindigen. Het beëindigen van deelname aan een verbonden partij verdient een zorgvuldige voorbereiding. Het college informeert de gemeenteraad vroegtijdig over een voornemen tot beëindiging en de gevolgen daarvan. Dit kunnen financiële gevolgen zijn (uittreedsom), maar ook gevolgen voor de continuïteit van de taakuitoefening of personele gevolgen (overname personeel).

Beëindiging publieke verbonden partij: gemeenschappelijke regeling
Het besluit om uit te treden uit een gemeenschappelijke regeling is een eenzijdige bevoegdheid van het deelnemende bestuursorgaan, d.w.z. raad, college of burgemeester of een combinatie (artikel 1, eerste en derde lid Wgr). Het bestuursorgaan heeft daarbij een grote mate van beleidsvrijheid. Uittreden mag dus niet afhankelijk worden gesteld van voorwaarden die de gemeenschappelijke regeling stelt, zoals de voorwaarde dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de uittreding moet bekrachtigen of dat uittreding pas mogelijk is als de uittreder instemt met de financiële consequenties die door het bestuur zijn bepaald. Het college informeert de gemeenteraad tijdig over een voornemen tot beëindiging van deelname aan een gemeenschappelijke regeling en de (o.a. financiële en personele) gevolgen van dit voornemen. Voor zover de raad niet zelf deelnemer is aan de gemeenschappelijke regeling kan de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken over het voorgenomen besluit. Het college neemt vervolgens het besluit tot uittreden van een verbonden partij, tenzij sprake is van een raadsregeling. In dat geval neemt de raad dit besluit. Vervolgens zal de gemeenschappelijke regeling worden gewijzigd en voor zienswijze en vervolgens toestemming aan de overige raden worden voorgelegd. In de gemeenschappelijke regeling van een verbonden partij zijn bepalingen opgenomen over de gevolgen bij uittreding dan wel opheffing van de verbonden partij.

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. Het college geeft de gemeenteraad een termijn voor het indienen van wensen en bedenkingen. De raad maakt de wensen en bedenkingen schriftelijk kenbaar, dan wel laat ze opnemen in de notulen door de raadsgriffier. Na ontvangst van de reactie van de raad neemt het college een besluit tot het beëindigen van de relatie.

6. Risicoprofielen en toezicht

6.1 Algemene beschrijving

De Overbetuwse verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Op basis van een risicoanalyse binnen de organisatie wordt vorm en inhoud te gegeven aan de aansturing, het beheer en de control van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie. Het toezicht zorgt ervoor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop adequaat wordt gereageerd.

Op basis van de risicoanalyse worden de verbonden partijen ingedeeld in verschillende vormen van toezicht. Des te groter het bestuurlijk en/of financieel belang bij een verbonden partij, des te intensiever zijn de sturing op de partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Bij de analyse geldt net als bij het afwegingskader dat het geen digitaal instrument is dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden.

6.2 Risicoanalyse en indeling

Per verbonden partij wordt conform onderstaand model bezien hoeveel bestuurlijk (inhoudelijk) en financieel belang er is en hoeveel risico er wordt gelopen. Op basis van de beide analyses wordt er bepaald welk toezichtniveau op de verbonden partij van toepassing zou moeten zijn. De raad kan desgewenst afwijken van de uitkomst van het model.

Financiële analyse

De financiële analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de vier onderstaande financieel georiënteerde vragen. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het financiële belang en risico bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

Financiële risicoanalyse	Laag	Midden	Hoog
Omvang jaarlijkse bijdrage	< 150.000	150.000-1.000.000	>1.000.000
Weerstandsvermogen van de verbonden partij *	> 1,4	Tussen de 1 – 1,4	< 1
Sluitende meerjarenbegroting**	Alle jaren sluitend	In ieder geval eerste en laatste jaar sluitend***	Niet laag of midden
Solvabiliteit	Hoger dan 50%	Tussen 20-50%	Lager dan 20%

* conform Nota risicomanagement 2023 is <1 matig, 1-1,4 voldoende en >1,4 ruim voldoende
** meerjarenbegroting van maximaal vier jaar
*** in het verlengde van BBV regelgeving waarbij als minimale eis wordt gesteld eerste of laatste jaar sluitend

Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse

De bestuurlijk (inhoudelijke) analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de vijf onderstaande inhoudelijke criteria. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het bestuurlijk belang en risico ook bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

Bestuurlijke risicoanalyse	Laag	Midden	Hoog
Belang van de verbonden partij komt overeen met gemeentelijk belang	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
Mate van invloed op de besluitvorming van de verbonden partij*	Veel	Gemiddeld	Beperkt
Gemeente vertegenwoordigd in het bestuur van de verbonden partij	DB / n.v.t.**	AB	Nee
Duidelijke afspraken over doel en te leveren prestaties/duidelijk statutair doel bepaald	Ja	Gedeeltelijk***	Nee
Maatschappelijke impact van de verbonden partij****	Minimaal	Gemiddeld	Groot

* gaat om stemverhouding in (algemeen) bestuur of ledenvergadering. Daarbij speelt ook een rol of besluitvorming bij meerderheid van stemmen of tweede derde stemmen plaatsvindt. Bij meerderheid van stemmen: laag > 50%, Midden 33-50%, Hoog < 33%
** n.v.t. bij privaatrechtelijke verbonden partijen
*** als er bijv. voor een deel van de diensten duidelijke afspraken zijn gemaakt en voor een ander deel niet. Het gaat niet om vage afspraken. Dan wordt niet voldaan aan ‘duidelijk’.
**** het gaat om impact op de maatschappij niet op een specifieke doelgroep. Groot raakt bestaanszekerheid, veiligheid of gezondheid van de gehele maatschappij. Gemiddeld als het om een specifieke doelgroep gaat. Minimaal gaat ook om andersoortige impact.

6.3 Twee vormen van toezicht

De scores van de financiële en bestuurlijke risico analyse vormen samen een totaalscore. Op basis daarvan wordt de verbonden partij ingedeeld in risicoprofiel laag, gemiddeld of hoog.

Financieel risico \ Bestuurlijk risico	Laag	Gemiddeld	Hoog
Laag	1 *laag*	1 *laag / gemiddeld*	2 *gemiddeld*
Gemiddeld	1 *laag / gemiddeld*	2 *gemiddeld*	2 *gemiddeld / hoog*
Hoog	2 *gemiddeld*	2 *gemiddeld / hoog*	3 *hoog*

Voor de verbonden partij vallend in het risicoprofiel hoog geldt een zwaardere vorm van toezicht.

Ten tijde van vaststelling van deze nota worden alle verbonden partijen ingedeeld in een risicoprofiel. Dit vindt ook plaats bij het besluit tot deelname aan een nieuwe verbonden partij. Jaarlijks wordt ambtelijke getoetst of het risicoprofiel nog actueel is. Bij wijziging wordt het gewijzigde risicoprofiel gelijktijdig met de begroting ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

De raad kan bij de vaststelling van de risicoprofielen besluiten dat om haar moverende redenen ook voor een verbonden partij vallend in de categorie midden of laag het toezicht behorend bij het risicoprofiel hoog van toepassing is.

Het toezicht
Sturing, beheersing en verantwoording vinden zoveel mogelijk plaats binnen de gangbare processen, zoals de P&C-cyclus. De sturing op verbonden partijen die zijn ingedeeld in het risicoprofiel hoog is echter intensiever, waarbij onder andere de prestatie afspraken en risico’s nauwlettender worden gevolgd.

Voor alle verbonden partijen geldt dat aangewezen ambtenaren, de zogenoemde accounthouders, zorgen dat zij goed op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen bij de verbonden partijen. Zij doen dit op basis van documenten, maar staan waar nodig ook in contact met de verbonden partij, overige gemeenten en andere stakeholders. Zij dragen bijvoorbeeld zorg voor een open en tijdige communicatie, het wederzijds nakomen van afspraken, verwantschap en investeren in de relatie. De ambtenaren geven hiermee bewust invulling aan de zogenaamde soft controls. Dit stelt hen in staat om de portefeuillehouder te voorzien van inhoudelijke adviezen in relatie tot het eigenaar- en opdrachtgeverschap.

De accounthouder is verantwoordelijk voor benodigde rapportages in de gemeentelijke P&C-cyclus, zoals in de paragraaf Verbonden partijen van de begroting en jaarrekening, en benodigde bijstelling van ramingen in afstemming met de verantwoordelijk portefeuillehouder. Bovendien voorziet de accounthouder de lokale organisatie en bestuurder van relevante financiële informatie omtrent deze budgetten. Ook zorgt de accounthouder ervoor dat de wethouder financiën wordt geïnformeerd op het moment dat er sprake is van grote financiële effecten of risico's voor de gemeente.

De verdere inhoud van het toezicht hangt onder andere af van de aard van de taken die de verbonden partij voor de gemeente uitvoert, maar het dient zodanig te zijn ingericht dat de gemeente te allen tijde adequaat geïnformeerd is over politiek-, beleidsmatig- en financieel relevante kwesties.

De accounthouder gaat in de paragraaf Verbonden partijen in op de volgende hoofdvragen:
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling van de verbonden partij?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan en/of de eigenstandigheid als gevolg van fusie of integratie?
- Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- Zijn er nieuwe risico's of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?
- Is er sprake van nieuw of gewijzigd beleid bij de gemeente?
- Zijn de beoogde beleidsdoelstellingen gerealiseerd?

Artikel 15 (BBV) schrijft daarnaast een aantal onderdelen voor dat in de lijst van verbonden partijen moet worden verstrekt. De lijst verbonden partijen bij de gemeentelijke begroting en jaarrekening en per verbonden partij o.a. de volgende gegevens:
- De naam en de vestigingsplaats
- Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt
- De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft
- Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar
- Het resultaat van de verbonden partij

Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijk proces van het opstellen van de jaarstukken, (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen en het overzicht van verbonden partijen uitgegaan van de meest recente prognoses voor de relevante gegevens.

De accounthouder zorgt ervoor dat de conceptbegroting en voorlopige jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling ter zienswijze aan de gemeenteraad wordt voorgelegd met een conceptzienswijzebrief. In het raadsvoorstel wordt de raad gewezen op de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten. Uitgangspunt is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd als een verbonden partij extra geld benodigd heeft, naast de regulier toegekende middelen. Daarnaast wordt de raad, conform de actieve informatieplicht van het college, via raadsinformatememo's geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen. Ook wordt de raad via de bestuursrapportage geïnformeerd over mogelijke financiële wijzigingen bij verbonden partijen.

Verbonden partij met hoog risicoprofiel
Voor verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en/of financieel risicoprofiel geldt nog een aantal extra afspraken:

- Raad en portefeuillehouder maken bestuurlijke werkafspraken over de wijze waarop de raad actief over deze verbonden partij geïnformeerd wenst te worden.
- De raad kan besluiten raadsrapporteurs aan te wijzen voor deze verbonden partij.
- Er vindt een vierjaarlijkse evaluatie van de samenwerking met deze verbonden partij plaats.

Bijlage 1 Overzicht Verbonden partijen

Gemeenschappelijke regelingen

1. Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM)
Collegeregeling
2. Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)
Collegeregeling (met provincie)
3. Parkorganisatie (Park Lingezegen)
Collegeregeling (met Provincie en waterschap)
4. Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein regio Centraal Gelderand
Collegeregeling
5. Samenwerkingsverband Euregio Rijn-Waal
Gemengde regeling
6. Recreatieschap Over-Betuwe
Gemengde regeling
7. Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (DRAN)
Collegeregeling
8. Regio Arnhem Nijmegen (Groene Metropool regio)
Collegeregeling

Vennootschappen en coöperaties

9. Commandiet Westeraam B.V.
10. Bank Nederlandse Gemeenten N.V.
11. Vitens N.V.

Stichtingen

12. Stichting Samenwerkingsverband Glasvezelnetwerk Arnhem (SSGA)

Bijlage 2 Overige instrumenten grip raad op verbonden partijen

De meeste raadsleden worden gedreven door de inhoud. Zij zien samenwerking als een middel om inhoudelijke doelen te realiseren. Toch ontbeert het vaak aan een beeld van wat prioriteiten en aandachtspunten zijn. Dan is het lastig om echt betekenisvol invloed uit te oefenen. Naast de in de nota besproken formele instrumenten met betrekking tot informatie, sturing en verantwoording, kunnen onderstaande informele instrumenten behulpzaam zijn bij het krijgen en houden van grip op verbonden partijen. Deze zijn onderverdeeld in drie aandachtsvelden.

1. Sturing en beheersing door de raad vanuit inhoud
2. Optimalisering van het gesprek tussen raad en college en informatievoorziening
3. Optimalisering van de verbinding tussen de raden onderling

Ad. 1 Sturing en beheersing vanuit inhoud

Wij zien de volgende mogelijkheden voor versterking van sturing en beheersing vanuit inhoud:

1. Stilstaan bij de vraag of in het algemeen extra inzet op samenwerking wenselijk is en hier bewust voor kiezen.
   Alle manieren om meer grip op samenwerking te krijgen kosten tijd. Raadsleden hebben het al druk. Binnen de raad kunnen daarom verschillende opvattingen aanwezig zijn over de wenselijkheid van extra inzet op samenwerking. Om elkaar beter te begrijpen en eventuele belemmeringen weg te nemen, kan het helpen als raad (informeel) bij de vraag stil te staan of al die extra inspanningen (die hieronder worden beschreven) wel de moeite waard zijn. Vaak wordt in zo'n gesprek zichtbaar hoe veel belangrijke onderwerpen via samenwerking
   lopen. Het vergroot zo de wil om echt aan de slag te gaan.

2. Het als gemeente(raad) zelf ontwikkelen van een agenda voor de regio.
   Sommige raden ontwikkelen (samen met college en de ambtelijke organisatie) een eigen agenda voor de regio, met daarin kaderstellende uitspraken over wat op regionaal niveau belangrijk wordt gevonden. Dit kan helpen bij het gesprek met de portefeuillehouder en bij het onderlinge gesprek in de raad. In zo'n agenda kunnen de belangrijkste ambities en opgaven van de gemeente aan de orde komen. Ook kan aan de orde komen met welke andere gemeenten opgaven gedeeld worden en wat dit betekent voor de prioriteiten, mogelijkheden en knelpunten in specifieke samenwerkingsverbanden.

3. Kijk eerst wat de lokale inhoudelijke doelstelling is, maar verlies het gezamenlijke belang niet uit het oog.
   De gemeente participeert in de samenwerking vooral vanuit een eigen, gemeentelijk belang. Bij nieuwe beleidsontwikkelingen mag dan ook gekeken worden naar de eigen gemeentelijke keuzes. Bespreek die vroegtijdig, zodat de eigen vertegenwoordiger deze nog kan inbrengen in de samenwerking. Te vaak zijn raden (en soms zelfs colleges) te afwachtend ten aanzien van wat er uit de regio komt. Ze kunnen dan hoogstens op details nog bijsturen. Zorg dat het gemeentelijk standpunt bekend is voordat de regionale beleidscyclus of het afstemmingsproces aanvangt. Laat de eigen lokale beleidskeuzes de regionale gesprekken beïnvloeden in plaats van regionale keuzes het lokale beleid te laten bepalen!2) De realiteit is dat ook wanneer momenten

vroegtijdig georganiseerd zijn om tot kaderstelling te komen, het vaak moeilijk is voor raden om die inhoudelijke standpunten ook te bepalen. Soms door gebrek aan kennis, soms door gebrek aan tijd. Het kan helpen om rond die momenten expertsessies te organiseren, zodat inhoudelijke verdieping met zekerheid tot stand komt. In het algemeen geldt uiteraard wel dat gemeenschappelijke belangen gezamenlijk belangrijk zijn. Soms moet je in een goede samenwerking ook even slikken in het kader van het algemeen belang.

4. Prioriteren en selectief keuzes maken.
   Sommige raden kiezen er bewust voor samenwerkingen veel of juist minder aandacht te geven. Bijvoorbeeld door verbonden partijen te categoriseren naar ‘sturing op hoofdlijnen’ of naar ‘verscherpt zicht’. De gemeenteraden van Dordrecht en Veenendaal zijn hier bijvoorbeeld al mee bezig.3) Op basis van die keuze kunnen tijd en aandacht bewust geprioriteerd worden. Mogelijke aanknopingspunten voor die keuze is onderscheid tussen:
   - beleidsrijke en beleidsarme samenwerkingen
   - samenwerkingen met een groot dan wel beperkt financieel belang
   - samenwerkingen met nieuwe ontwikkelingen en samenwerkingen waarvoor geldt business as usual
   - grote en kleine samenwerkingsverbanden qua schaal (belang versus mate van invloed).

5. Het onderling verdelen van aandacht.
   Sommige raden kiezen ervoor om (al dan niet binnen een commissie) samenwerkingen te ‘verdelen’ tussen raadsleden. Raadsleden letten dan ‘namens de anderen’ specifiek op een samenwerking en agenderen onderwerpen wanneer die voor de raad als geheel van belang zijn. Op die manier kost het raadsleden minder tijd om inhoudelijk goed op de hoogte te zijn. Voorwaarde is dat binnen de raad sprake is van onderling vertrouwen. De apolitieke zaken kunnen aan de gespecialiseerde raadsleden of commissie worden gelaten (bewaken deadlines, sturing op uniforme informatievoorziening e.d.), terwijl de politieke keuzes en debatten op de gebruikelijke wijze plaatsvinden in de plenaire raad.4)

Ad. 2 Organisatie van het gesprek tussen raad en college en informatievoorziening

Het gesprek tussen raad en college kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Een deel van de gemeenten kiest ervoor een specifieke commissie in te stellen die zich richt op regionale aangelegenheden.5) Het gesprek over samenwerkingen speelt zich dan voornamelijk in die commissie af. Het is echter ook mogelijk om integraal met de gehele raad over samenwerking te spreken. Een combinatie is eveneens mogelijk.

Een deel van de Nederlandse raadsleden stelt dat samenwerkingen vooral ad hoc (bijvoorbeeld in het geval van een incident) aan de orde komen, waardoor een gestructureerd overzicht over de stand van zaken ontbreekt. Dat werkt facetbestuur in de hand: integrale afwegingen worden dan vaak niet of nauwelijks gemaakt. Ook vinden sommige raadsleden het lastig om afspraken met de portefeuillehouder op te volgen, omdat er veel tijd zit tussen de gesprekken. In het algemeen is in het hele land een behoefte zichtbaar om meer gestructureerd over samenwerkingen te spreken.

We zien de volgende mogelijkheden om de verhouding tussen raad en college op het gebied van samenwerking te optimaliseren:

1. Instellen van een structureel kaderstellend en controlerend gesprek.
   Sommige raadsleden zien samenwerking als een wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke praktijk, maar vinden het lastig om gestructureerd aan kaderstelling en controle te werken. Het kan dan helpen om gestructureerd één of twee keer per jaar met de gehele raad en het gehele college over (een deel van) de samenwerkingen te spreken). Het is daarbij goed mogelijk om de reguliere cyclus te volgen. Dit betekent:
   - een kaderstellend gesprek voorafgaand aan de begrotingen
   - een controlerend gesprek na de jaarrekeningen.

2. Benutten van de raadscommissie(s) voor een structurele dialoog.
   Sommige gemeenteraden hebben goede ervaringen met de werking van een raadscommissie op het gebied van samenwerking. In deze commissies kan periodiek met de portefeuillehouders gesproken worden over wat er in de besturen van de samenwerkingen gebeurt en over ontwikkelingen in andere gemeenten. Deze raadscommissie kan fungeren als antenne voor de gehele raad. De commissieleden maken in dat geval de afweging wanneer een onderwerp met de raad als geheel besproken moet worden. Ook kan in deze commissie kennis gebundeld worden.

3. Articuleren van de informatiebehoefte en professionaliseren van de informatievoorziening.
   Verschillende gemeenten werken aan professionalisering van de informatievoorziening.
   Dat is in praktijk nodig. Er worden vaak te dikke stukken geproduceerd, waarin politieke vragen niet aan de orde komen. Daar is ook informatie op nodig, maar die mist soms. Wij noemen dit oorzakelijke informatie. Daarbij helpt het als de raad duidelijk zijn informatiebehoefte uitspreekt. Al dan niet met expertmatige hulp kan je prima die politieke vragen formuleren. Een vast format voor opleggers bij stukken helpt om informatie behapbaar te houden. Hierin kunnen bijvoorbeeld in maximaal drie pagina de volgende elementen aan de orde komen:
   - Bestaansrecht samenwerkingsverband (wat is het nut ervan?).
   - Doelstellingen van het samenwerkingsverband (wat wil je bereiken?).
   - Behaalde en beoogde resultaten in termen van effectiviteit, efficiëntie en draagvlak.
   - Oorzaken voor het al dan niet behalen van de doelstellingen.
   - Risico-inschatting voor de komende periode.

4. Gezamenlijk optrekken met de organisatie bij het verder optimaliseren van het gesprek tussen raad en college.
   Het is weinig zinvol om samenwerkingsverbanden onrealistische
   kaders mee te even. Daarom is het verstandig om bij het formuleren van wensen en verwachtingen rekening te houden met wat de ambtelijke organisatie kan leveren.
   Voeling met de organisatie is dus nodig. Ook kan het helpen om in onderling gesprek stapsgewijs de agenda en de informatieproducten verder te verbeteren. Dit kan dan
   afgestemd worden met college en gemeentesecretaris.

Ad. 3 . Verbinding tussen raden van samenwerkende gemeenten

Het besef neemt toe dat regionale afstemming tussen (fracties binnen) raden zinvol is bij regionale samenwerking. Verschillende publicaties wijzen op het belang van het afstemmen van opvattingen van moties, en van het gelijktrekken van vergaderdata.

In sommige regio's is deze verbinding de afgelopen periode ook daadwerkelijk toegenomen. Tegelijkertijd is dit zeker nog niet de gewoonte in Nederland. Bovendien kost de organisatie van deze verbinding extra tijd en moeite.

We zien de volgende mogelijkheden voor versterking van de verbinding tussen raden:

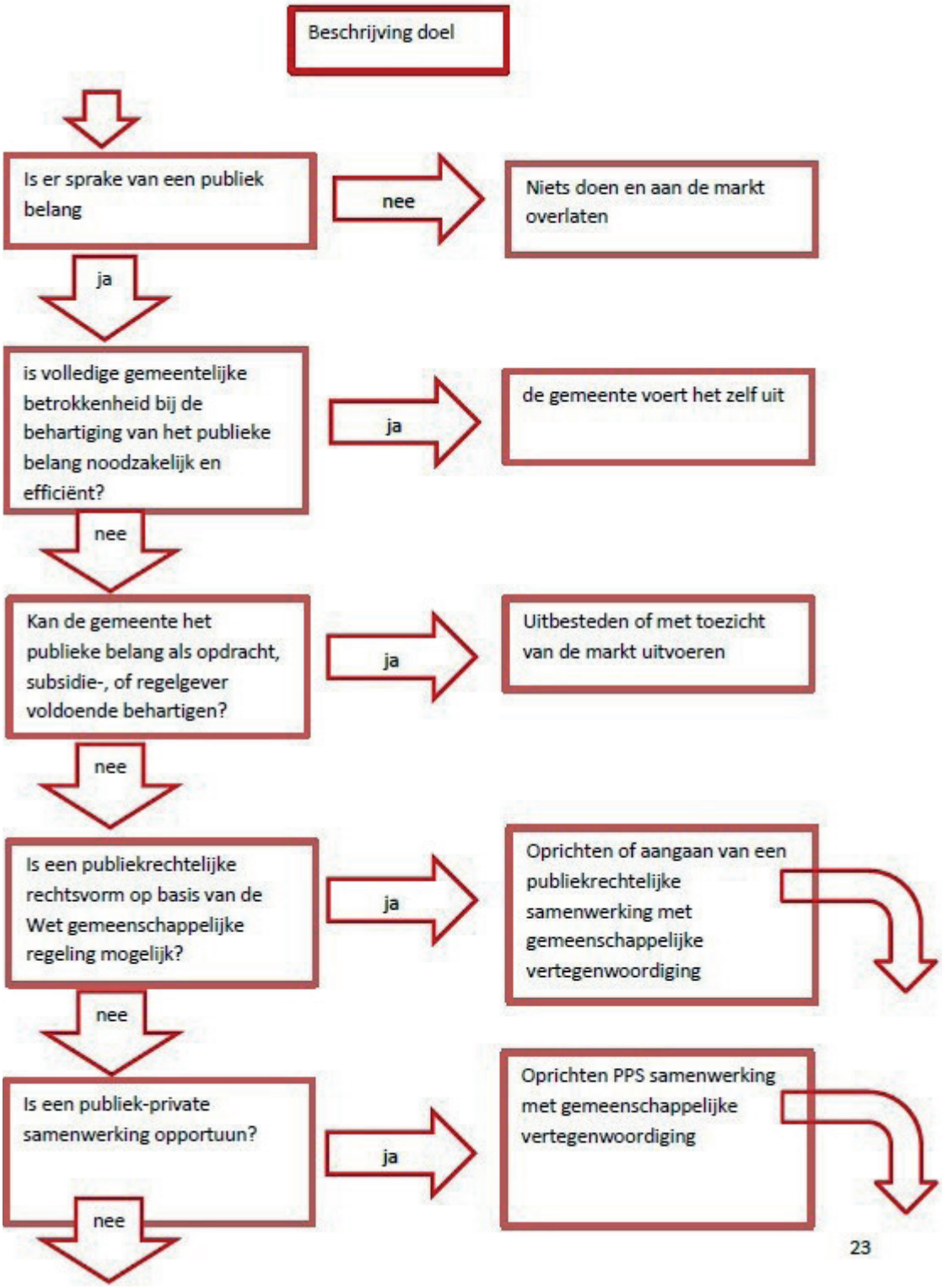
1. Verder in positie brengen van de griffies.
   In verschillende gemeenten wordt via de griffies verbinding gezocht. Dat kan bijvoorbeeld door:
   - als griffies gezamenlijk verbonden partijen en colleges te verzoeken bijeenkomsten een jaar vooruit te plannen
   - vergaderagenda's gelijk te trekken, zodat moties (ongeveer) op een gelijk moment besproken worden.
   - informatie en notulen te delen
   - elkaar in te lichten bij politieke ontwikkelingen.

2. Verder optimaliseren van het gesprek tussen partijen.
   Er zijn partijen die in de regio moties en opvattingen onderling afstemmen. Dat kan goed werken om overzicht te houden en politieke slagkracht te ontwikkelen. soms is echter de ervaring dat hierdoor een verschil tussen (de informatiepositie van) partijen ontstaat.

3. Bijeenkomen van gehele raden.
   Sommige raden organiseren gezamenlijke bijeenkomsten. Enkele regio's (zoals West-Friesland) deden dit bijvoorbeeld rond de decentralisaties.

4. Als gemeenteraden een gezamenlijke commissie instellen, die voor meer regionale slagkracht zorgt.
   Vanuit het beginsel dat democratische legitimatie altijd van meerdere raden afkomstig is én dat samenwerking tijd kost en kennis vereist, kan het helpen om de krachten in een regionale afstemmingscommissie te bundelen, met een vertegenwoordiging vanuit alle raden. Bijvoorbeeld door structureel drie tot vijf keer per jaar een bijeenkomst te organiseren. Klein beginnen is daarbij een succesfactor.
   Zo'n commissie kan bijvoorbeeld het volgende doen (afhankelijk van de wens van de betrokken raden):
   - Een informeel orgaan vormen waarin vertegenwoordigers van de raden met elkaar acties afstemmen waar de afzonderlijke raden verantwoordelijk voor zijn.
   - Ervoor zorgen dat alle raden (via hun colleges) van het lid in het algemeen bestuur verlangen dat er scherpe doelstellingen komen op inhoud, financiën en
   - legitimiteit/draagvlak.
   - Ervoor zorgen dat de voortgang op de doelstellingen bij de respectievelijke taken vertaald wordt in een gerichte informatiebehoefte van de raden.
   - Sturen op de presentatie van informatie in een overzichtelijke vorm met een gestandaardiseerde oplegger waaruit duidelijk voortgang en risico's blijken.
   - Afstemmen (via de griffies) welke instrumenten de raden willen gebruiken en zoeken naar de gedeelde noemer in de moties. Via de commissie wordt erop gestuurd dat de raden waar het kan dezelfde moties en dergelijke indienen.
   - Organiseren van een bijeenkomst (ten minste één keer per jaar) voor alle voltallige raden.

Bijlage 3 Afwegingskader



Toelichting op het afwegingskader

Stap 1 Beschrijving doel

Voor het maken van de keuze of een samenwerking wordt aangegaan, is het van belang om de aanleiding en het doel vast te stellen. Voor welk probleem dient een oplossing te worden gezocht? Redenen om samen te werken kunnen zijn het bundelen van krachten, efficiënter werken, financiële en/of organisatorische voordelen.

Stap 2 Publiek belang

De samenwerking kan alleen worden aangegaan als er sprake is van een publiek belang. Het college dient zelf te motiveren welk publiek belang er wordt gediend.

Stap 3 Is volledige betrokkenheid noodzakelijk en efficiënt?

Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan voortkomen uit een wettelijke verplichting om een taak binnen de gemeente uit te voeren. In sommige gevallen kan het zijn dat het strategisch gezien niet handig is de werkzaamheden extern uit te voeren. Daarnaast zou het kunnen zijn dat uitbesteden van een taak te hoge kosten met zich meebrengt. Dit vergt per geval een goede afweging.

Stap 4 Kan de gemeente het publieke belang als opdracht, subsidie-, of regelgever voldoende behartigen?

In de huidige tijd komen er steeds meer initiatieven vanuit inwoners en of maatschappelijke organisaties. De gemeente zou hierin een faciliterende rol kunnen hebben. Het publieke belang kan dan gediend worden met een gemeente als subsidieverstrekker of als opdrachtgever.

Stap 5 Is een publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling mogelijk?

Uit de volgorde van de vraagstelling volgt dat een publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur heeft boven een privaatrechtelijke samenwerking. Deze voorkeur volgt uit de Gemeentewet. Publiekrechtelijke samenwerking kan ook nadelen met zich meebrengen. Ten opzichte van privaatrechtelijke samenwerking zal vaak sprake zijn van langere besluitvormingstrajecten. De keuze voor een privaatrechtelijke samenwerking dient een bewuste keuze te zijn. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen dient beoordeeld te worden of een publiekrechtelijke samenwerking mogelijk is.

Stap 6 en 7 PPS constructie of privaatrechtelijke deelname

Indien een samenwerking op grond van de gemeenschappelijke regeling niet mogelijk is, wordt gekeken of samenwerken in een PPS constructie of een privaatrechtelijke deelneming mogelijk is. Het afwegingskader is een beslisboom die gevolgd wordt om te komen tot een bewuste keuze voor het aangaan van een verbonden partij. Mocht in de praktijk blijken dat een privaatrechtelijke deelneming de voorkeur heeft, ondanks dat een publiekrechtelijke samenwerking ook een mogelijkheid is, dan zal het college dit uitvoerig motiveren in de documenten die worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Zwaarwegende argumenten kunnen zijn meerwaarde, slagvaardigheid, effectiviteit.

Tot slot

Als de keuze is gemaakt voor deelname aan een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke deelneming, dient nog de vraag beantwoord te worden of er voldoende voordelen zijn voor het aangaan van de verbonden partij. Het gaat hier om efficiencyvoordeel, kennisvoordeel of een risicospreiding. Door bewust deze vraag te beantwoorden, wordt de keuze weloverwogen gemaakt en wordt de gemeenteraad van concrete eenduidige informatie voorzien. Als de keuze is gemaakt voor het aangaan van de verbonden partij, wordt omschreven welke taken er worden uitgevoerd door de verbonden partij. Hierbij valt te denken aan bedrijfsuitvoeringstaken, uitvoeringstaken en/ of beleidsbepalende taken.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe