

Volop aandacht voor samen leven

cittaslow

Nota verbonden partijen 2022

Gemeente Echt-Susteren



In Echt-Susteren vieren we het goede leven. We zijn met trots een Cittaslow gemeente.
Meer informatie op www.echt-susteren.nl/cittaslow.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Definitie Verbonden Partijen	5
3.	Het belang van inzicht in verbonden partijen	7
4.	Register verbonden partijen	9
5.	Juridische vormen van Verbonden Partijen	11
5.1.	Publiekrechtelijk	11
5.2.	Privaatrechtelijk	11
6.	Wet- en Regelgeving over Verbonden Partijen (Wettelijk kader)	13
6.1.	Gemeentewet	13
6.2.	Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	13
6.3.	Rekenkamercommissie	14
6.4.	Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)	14
6.5	Gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen	15
7.	Visie en beleidskader verbonden partijen	19
7.1.	Uitgangspunten voor beleid	19
7.2.	Denkkader uitvoering taken door verbonden partijen	19
7.3.	De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen	22
7.4.	Rolverdeling tussen college en verbonden partij	22
7.5.	Randvoorwaarden voor deelname in verbonden partijen	24
7.6.	Gemeentelijke vertegenwoordiging in een Verbonden Partij	24
8.	Visie Beheer en Toezicht Verbonden Partijen	27
8.1.	Algemeen	27
8.2.	Controlerende taak van de Raad	27
8.3.	Verantwoording over verbonden partijen in het college	27
8.4.	Verantwoording omtrent Verbonden Partijen aan de raad	28
9.	Evaluatie en heroverwegingsfase	31
9.1	Factoren heroverwegen verbonden partij	31
9.2	Beëindiging verbonden partij	31
Bijlage 1	Overzicht gemeenschappelijke regelingen	33

1. Inleiding

Verbonden partijen zijn voor de gemeente een manier om haar doelen te bereiken. De gemeente Echt-Susteren streeft ernaar om een bestuurlijk en financieel belang te houden in die organisaties die een bijdrage leveren aan het openbaar belang en waarvan de activiteiten aansluiten bij het beleid zoals dat door de gemeente Echt-Susteren wordt gevoerd.

In artikel 9, lid 2 sub f van het Besluit Begroten en Verantwoorden is opgenomen dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd verbonden partijen. Door deze nota wordt het door de gemeente Echt-Susteren gevoerde beleid inzichtelijk gemaakt. In deze nota wordt ingegaan op de begrippen en de juridische kaders waaraan verbonden partijen moeten voldoen.

De organisaties waarin wordt deelgenomen, onze verbonden partijen, maken voor ons beleid of voeren voor ons beleid uit. In principe kan de gemeente dit ook zelf doen. Er zijn verschillende redenen waarom een aantal van onze taken toch met goede kwaliteit door een verbonden partij wordt opgepakt:

- *Belang:*
  Via samenwerkingsverbanden kan worden samengewerkt aan beleidsuitdagingen of -doelen die gemeentegrensoverschrijdend zijn of die voor meerdere gemeenten van groot belang zijn; samenwerking versterkt de bestuurskracht.

- *Kennis*:
  Sommige taken vragen specialistische kennis die de eigen organisatie niet kan bieden;

- *Kosten*:
  Het beleggen van taken bij een samenwerkingsverband kan efficiënter/goedkoper zijn dan de taken in de eigen organisatie te beleggen, waardoor voor minder geld minstens dezelfde (maar vaak een hogere) kwaliteit geleverd kan worden;

- *Regels:*
  Voor sommige beleidsterreinen is het wettelijk verplicht om een samenwerkingsverband op te richten. Daarnaast kunnen de voorgaande redenen uiteraard ook gelden.

Deze nota heeft uitsluitend betrekking op samenwerkingsvormen die voldoen aan de “enge” definitie van een verbonden partij op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), zoals die hierna wordt aangegeven. Naast de verbonden partijen die zijn opgenomen in de paragraaf “verbonden partijen” bij de begroting en de jaarrekening zijn er nog andere vormen van samenwerking mogelijk. Deze vormen worden eveneens in deze nota toegelicht.

2. Definitie Verbonden Partijen

Voor een goed begrip van verbonden partijen wordt gebruik gemaakt van de definities zoals deze zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Er zijn twee gangbare begrippen die veelvuldig gehanteerd worden als het gaat om sturing op verbonden partijen, *deelneming* en *verbonden partij*. Deze zijn hierna gegeven.

- **Verbonden partij**:

"Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft".

Er kan derhalve alléén sprake zijn van een verbonden partij indien de samenwerking is vorm gegeven door een zelfstandige rechtspersoon.

- **Deelneming**

Een *deelneming* is "het participeren in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap." Een gemeentelijke deelneming (BV, NV) is dus altijd een verbonden partij maar een verbonden partij hoeft geen deelneming te zijn. Bijvoorbeeld door uitvoering van taken onder te brengen in een stichting waarbij de stichting gefinancierd wordt door een subsidie van de gemeente, dan is er geen sprake van een deelneming.

- **Financieel belang**:

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

Bij lening en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij, aangezien de gemeente juridisch verhaal houdt als de partij failliet gaat. Ook bij een stichting of vereniging die jaarlijks een exploitatiesubsidie, (contributie)bijdrage krijgt, is géén sprake van een verbonden partij.

- **Bestuurlijk belang**:

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

Zeggenschap is de mogelijkheid om vanwege feitelijke of juridische omstandigheden invloed uit te oefenen op de activiteiten van een verbonden partij. In het kader van verbonden partijen is die zeggenschap beperkt tot een vertegenwoordiging in het bestuur of tot stemrecht (als aandeelhouder). Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht (de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen) is strikt genomen geen sprake van een verbonden partij.

- **Rechtspersoon:**

Een organisatie, die door het recht als zelfstandig drager van rechten en verplichtingen wordt aangemerkt.

3. Het belang van inzicht in verbonden partijen

Het is vanuit bestuurlijk, beleidsmatig en financieel oogpunt van belang dat in de begroting en de jaarstukken aandacht wordt besteed aan verbonden partijen. De relevantie wordt duidelijker als we bedenken dat verbonden partijen vaak beleid uitvoeren dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen. De gemeente machtigt als het ware de verbonden partij. De gemeente blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Een tweede belang dat de gemeente bij dit inzicht heeft betreft de kosten en de financiële risico's die de gemeente met de verbonden partijen kan lopen en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor het gemeentelijk budget.

4. Register verbonden partijen

Naast de nota verbonden partijen heeft de gemeente ook een register verbonden partijen.

Volgens artikel 27, lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) moet het college een register bijhouden van de gemeenschappelijke regelingen waaraan onze gemeente deelneemt. De volgende informatie moet conform artikel 27, tweede lid van artikel 27 Wgr worden opgenomen in het register:

a. de deelnemers;
b. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
c. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid tweede volzin Wgr, krachtens de regeling zijn overgedragen;
d. het adres en de plaats van vestiging;
e. of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld

Aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het GR-register vóór 1 mei 2021 toegezonden, zodat het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties aan de slag kan met het opzetten van een landelijk te raadplegen register voor gemeenschappelijke regelingen.

5. Juridische vormen van Verbonden Partijen

De gemeente kan haar taken op diverse manieren uitvoeren, of laten uitvoeren. We kennen de gemeente zelf als uitvoerend orgaan en we kennen allerlei vormen van aan- en uitbestedingen en participaties. Deze participaties kunnen gestalte krijgen in zowel publiekrechtelijke, als privaatrechtelijke vorm.

In juridische zin is er onderscheid tussen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen) en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (private rechtspersonen). Voor gemeenschappelijke regelingen is de Wet gemeenschappelijke regelingen een belangrijk juridisch kader, waarin bevoegdheden van de raad en het college zijn beschreven. Voor de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is dat juridisch kader de Gemeentewet.

Verbonden partijen zijn gedefinieerd als die partijen waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. Een verbonden partij kan worden vormgegeven in diverse soorten rechtsvormen.

5.1. Publiekrechtelijk

Volgens de wetgever is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de basis om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Indien gemeenten kiezen om krachtens de Wgr samen te werken kan uit vier varianten worden gekozen; namelijk:
- Openbaar lichaam
- Gemeenschappelijk orgaan (geen rechtspersoon)
- Centrumgemeente constructie (geen rechtspersoon)
- Lichte regeling (geen rechtspersoon)

Bij publiekrechtelijk verbonden partijen gaat het om Gemeenschappelijke Regelingen waarbij een openbaar lichaam is ingesteld. Het openbaar lichaam is namelijk de enige variant van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr die rechtspersoonlijkheid bezit.

5.2. Privaatrechtelijk

Bij privaatrechtelijk verbonden partijen gaat het met name om de volgende rechtspersonen:
- Naamloze vennootschappen,
- Besloten vennootschappen,
- Stichtingen,
- (Coöperatieve) verenigingen,
- Onderlinge Waarborgmaatschappijen (komt weinig voor).

<u>Publiek-Private-Samenwerking (PPS)</u>
Een PPS is een bijzondere vorm van een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven (private partijen) gezamenlijk een publiek-privaat belang willen realiseren.
Een PPS constructie kan in velerlei juridische entiteiten vorm krijgen. Afhankelijk hiervan is een PPS constructie strikt genomen al dan niet een verbonden partij (zie definitie verbonden partij).
Een PPS-constructie is een verbonden partij zodra er sprake is van een afzonderlijke, zelfstandige organisatie (met rechtspersoonlijkheid) waarvoor de gemeente een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt (als commissaris, aandeelhouder, directielid enz.) én waarbij de gemeente een financieel belang heeft. Bij een PPS in de vorm van een samenwerkingscontract is geen sprake van een afzonderlijke juridische entiteit en ook niet van een verbonden partij.

6. Wet- en Regelgeving voor Verbonden Partijen (Wettelijk kader)

Belangrijkste wet- en regelgeving voor Verbonden Partijen:

- Gemeentewet (GW)
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)

6.1. Gemeentewet

Van belang in het kader van verbonden partijen is met name artikel 160 van de Gemeentewet (GW).

Ingevolge artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

In artikel 184 van de Gemeentewet wordt verwezen naar de mogelijkheden van de Rekenkamer om inlichtingen in te winnen over jaarrekeningen, etc. en indien daar aanleiding toe bestaat een administratieonderzoek in te stellen bij verbonden partijen. Dit is mogelijk, in geval van gemeenschappelijke regelingen, gemeentelijke deelneming van meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal in nv's of bv's, en bij andere privaatrechtelijke rechtspersonen indien door de gemeente daaraan een subsidie, lening of garantie is verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling.

6.2. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is in artikel 9, lid 2 sub f bepaald dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen.

1. Volgens artikel 15 van het BBV bevat de paragraaf tenminste:
a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
1.gemeenschappelijke regelingen;
2.vennootschappen en coöperaties;
3.stichtingen en verenigingen, en,
4.overige verbonden partijen;
c. de lijst van verbonden partijen.

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

a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;

b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;

d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;

e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

De BBV-voorschriften zijn ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

6.3.Rekenkamercommissie

In 2015 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Echt-Susteren een rapport uitgebracht naar aanleiding van het onderzoek waarbij twee vragen centraal stonden:

1. Op welke wijze geeft de gemeente Echt-Susteren invulling aan sturing, beheersing, verantwoording en toezicht ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen?
2. Hoe beleeft de gemeenteraad van Echt-Susteren eigenlijk de uitvoering van op afstand gezette taken en is de gemeenteraad in voldoende mate in staat en heeft hij de juiste instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Naar aanleiding van dit rapport heeft de raad besloten dat met ingang van de begroting 2017 jaarlijks in de paragraaf verbonden partijen voor alle Gemeenschappelijke regelingen (GR) waaraan de gemeente deelneemt, het algemene doel, het nut, de noodzaak en de effecten – waar mogelijk objectief meetbaar - van de GR alsmede de daadwerkelijke (on)mogelijkheden van invloed voor de raad expliciet opgenomen moeten worden. Dit als aanvulling op de voorgeschreven onderwerpen die in het BBV genoemd zijn.

6.4. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De Wet gemeenschappelijke regelingen richt zich op een specifiek type samenwerking en wel die tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling.
Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een Gemeenschappelijke regeling. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

Artikel 1 van de Wgr bepaalt:

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

2. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters zenden het ontwerp van de regeling toe aan de raden van de deelnemende gemeenten, met uitzondering van het ontwerp van een regeling die getroffen of mede getroffen wordt door de raden.

3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van hun gemeente binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Indien de raden geen zienswijze naar voren wensen te brengen stellen zij de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.

4. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

5. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Gezien de aard en de doelstelling van de activiteiten zijn er drie soorten Gemeenschappelijke Regelingen te onderscheiden:

- Gericht op gemeenschappelijk beleidsvorming
- Gericht op uitvoering van activiteiten voor de deelnemers
- Gericht op de uitvoering van een regionale opdracht van hogere overheden

De samenwerkingsvormen op basis van de Wgr zijn divers.
In artikel 8 van de Wgr worden de volgende varianten onderscheiden:

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.

2. In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.

3. Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.

4. In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR is, op hoofdlijnen, in de Wgr vastgelegd. De politieke controle (informatieplicht van een AB-lid ten opzichte van de raad en van het bestuur als geheel ten opzichte van de raad) wordt geregeld in de artikelen 16 en 17 Wgr. Ook de verantwoordingsrelatie binnen het bestuur is vastgelegd in de Wgr. De financiële controle die een raad kan uitoefenen op een GR is benoemd in de artikelen 34 tot en met 35. In de GR kan verder volgens de Wgr op enkele onderdelen worden bepaald hoe het AB wordt samengesteld.

6.5 Gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen

Met ingang van 1 juli 2022 is de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Deze wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen in relatie tot gemeenschappelijke regelingen te versterken. Om de kaderstellende en controlerende rol van de volksvertegenwoordiging beter in te kunnen vullen en de democratische legitimatie te verbeteren wordt met deze wetswijziging een aantal aanpassingen en aanvullingen geïntroduceerd op de al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Een aantal van deze wijzigingen is op 1 juli 2022 direct in werking getreden, maar een ander deel zal binnen twee jaar na inwerkingtreding geïmplementeerd moeten worden in alle gemeenschappelijke regelingen.

Volksvertegenwoordigingen krijgen door deze wijziging meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden. De verschillende aanpassingen en aanvullingen worden hierna kort toegelicht.

De wijzigingen van de Wqr zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. De versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

2. De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.

3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Ad.1. Versterken positie raden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regeling

a. Zienswijze bij treffen regeling:

Om de positie van de raad te verbeteren wordt de raad het recht toegekend om bij een ontwerpregeling een zienswijze naar voren te brengen. De raad kan zijn opvatting binnen acht weken kenbaar maken. Wanneer volgens de raad te weinig is gedaan met een zienswijze kan de raad ervoor kiezen geen toestemming te verlenen voor de gemeenschappelijke regeling.

b. Zienswijze voor besluiten:

Ook wordt een verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over welke besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling vatbaar zijn voor een zienswijze aan de gemeenteraden. Hierdoor wordt het voor gemeenteraden mogelijk hun opvatting te geven over een voorgenomen besluit. In de gemeenschappelijke regeling kan ook worden afgesproken dat geen besluiten vatbaar zijn voor een zienswijze van de gemeenteraden, maar dat is dan een keuze waar de gemeenteraden bij het voorleggen van de wijzigingsregeling mee in dienen te stemmen (art. 1 Wgr).

c. Gemeenschappelijke adviescommissie:

De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten krijgen de mogelijkheid om bij een gemeenschappelijke regeling zijnde een openbaar lichaam een gemeenschappelijke adviescommissie in te laten stellen bestaande uit raadsleden van de deelnemende gemeenten. Door middel van deze adviescommissie kunnen gemeenteraden in een vroeg stadium worden betrokken bij geplande besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam. Daarnaast kan de adviescommissie het bestuur adviseren omtrent voorgenomen besluiten en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) voorbereiden. De gemeenschappelijke adviescommissie is onderdeel van de gemeenschappelijke regeling en wordt daarom ingesteld door het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) is verplicht om de commissie in te stellen als de raden hierom vragen. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de gemeenschappelijke adviescommissie. Uiteindelijk blijven de raden beslissingsbevoegd.

d. Afspraken over participatie:

In elke regeling moet worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze, burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd.

e. Actieve informatieplicht:

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft een actieve informatieplicht over wat er binnen de regeling speelt. Deze informatieplicht komt overeen met de informatieplicht die het college van B&W heeft ten opzichte van de gemeenteraad. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.

f. Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies:

Raadsleden die naast hun reguliere raadslidmaatschap lid zijn van een gemeenschappelijke adviescommissie of een gemeenschappelijke onderzoekscommissie, zoals geïntroduceerd met deze wetswijziging, kunnen aanspraak maken op een extra vergoeding. Voor de hoogte van de aanvullende vergoeding wordt aangesloten bij de hoogte van bestaande vergoedingen, zoals geregeld in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

Ad. 2 De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden

g. Recht van onderzoek:

Door het recht van onderzoek, ook wel recht van enquête genoemd, krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om een gezamenlijke enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling. Voorwaarde voor de instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie is dat alle raden hiermee instemmen. Verder is het van belang dat een

gezamenlijke enquête niet kan worden ingesteld als een gemeenschappelijke regeling getroffen of mede getroffen is door de raden.

h. Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers:

Rekenkamers zijn al bevoegd onderzoek te verrichten bij gemeenschappelijke regelingen, inlichtingen in te winnen, documenten te vorderen en indien nodig bij de betrokken instelling een onderzoek in te stellen. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, de mogelijkheid hebben om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling waaraan een gemeente deelneemt.

Ad.3 het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling

i. Afspraken over evaluatie:

Het wordt verplicht om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. De meerwaarde van een evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Waar de evaluatie specifiek op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaatsvinden en op welke wijze wordt niet voorgeschreven. Er kan dus ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren, maar dit is dan een bewuste keuze waar de gemeenteraad bij het voorleggen van de wijzigingsregeling mee dient in te stemmen.

j. Afspraken over uittreding:

Met het oog op mogelijke uittreding uit een gemeenschappelijke regeling kan niet langer worden volstaan met de afspraak dat het (algemeen) bestuur de uittredingsvoorwaarden vaststelt. Voortaan moeten in ieder geval afspraken worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen voor de rechtspersoon, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

k. Aanpassing begrotingscyclus:

Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden gemakkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de conceptbegroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later.

Van deze wijzigingen treden de zienswijze van de gemeenteraad bij het treffen, wijzigen, uittreden of beëindigen van een regeling, de bevoegdheid om een gemeenschappelijke adviescommissie in te (laten) stellen, de actieve informatieplicht, het recht van onderzoek, de onderzoeksmogelijkheden van lokale rekenkamer(commissie)s en de wijziging in de begrotingscyclus per 1 juli 2022 direct in werking. De overige wijzigingen vragen om een vertaling binnen elke gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling heeft twee jaar de tijd om hierin te voorzien (uiterlijk 1 juli 2024).

7. Visie en beleidskader verbonden partijen

De gemeente maakt voor de realisatie van haar doelen o.a. gebruik van verbonden partijen zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, besloten- en naamloze vennootschappen, etc. De raad stelt kaders vast omtrent de inzet van verbonden partijen resp. voor de aansturing, het beheer van en het toezicht op verbonden partijen. Deze kaders geven richting aan het handelen van het college van burgemeester en wethouders en zijn van belang voor de controlerende taak van de raad.

7.1. Uitgangspunten voor beleid

Bij het vormgeven van een publiekrechtelijke, dan wel privaatrechtelijke verbonden partij, kunnen de volgende voor- en nadelen worden onderscheiden.

Publiekrechtelijk
Als voordeel voor de publiekrechtelijke vorm kan de keuze van de wetgever worden genoemd. Op basis van de gemeentewet bestaat er namelijk een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking. Publiekrechtelijke deelneming in een Gemeenschappelijke Regeling wordt gezien als het verlengstuk van het openbaar bestuur en als zodanig vallend onder de waarborgen van het publiekrechtelijk regime met de daarbij behorende rechten en verplichtingen.

Als nadelen voor de publiekrechtelijke vorm kunnen worden genoemd: de bestuurlijke bureaucratie, de verwatering van (eigen) belangen bij deelneming van meerdere gemeenten, de “tweepetten-problematiek” (bestuurder en wethouder), (veranderende) marktontwikkelingen [1] en de open-eind financiering (bij een gemeenschappelijke regeling zijn de deelnemende gemeenten namelijk aansprakelijk voor de tekorten van de gemeenschappelijke regeling).

Privaatrechtelijk
Als voordelen voor de privaatrechtelijke variant kunnen worden genoemd snelheid (snel kunnen inspelen en aanpassen op basis van maatschappelijk ontwikkelingen), efficiency (korte besluitvormingsprocedures), maatwerk (vormgeven van eigen gemeentelijke belangenbehartiging), outsourcing (niet zelf doen vanwege aard van taken en werkzaamheden, maar uitbesteden) en risicobeperking doordat de financiële risico’s zich beperken tot het ingebracht kapitaal.

Als nadelen voor de privaatrechtelijke variant kunnen worden genoemd het ontbreken van de publiekrechtelijke waarborgen en de (zelfstandige) rechtspersoonlijkheid.

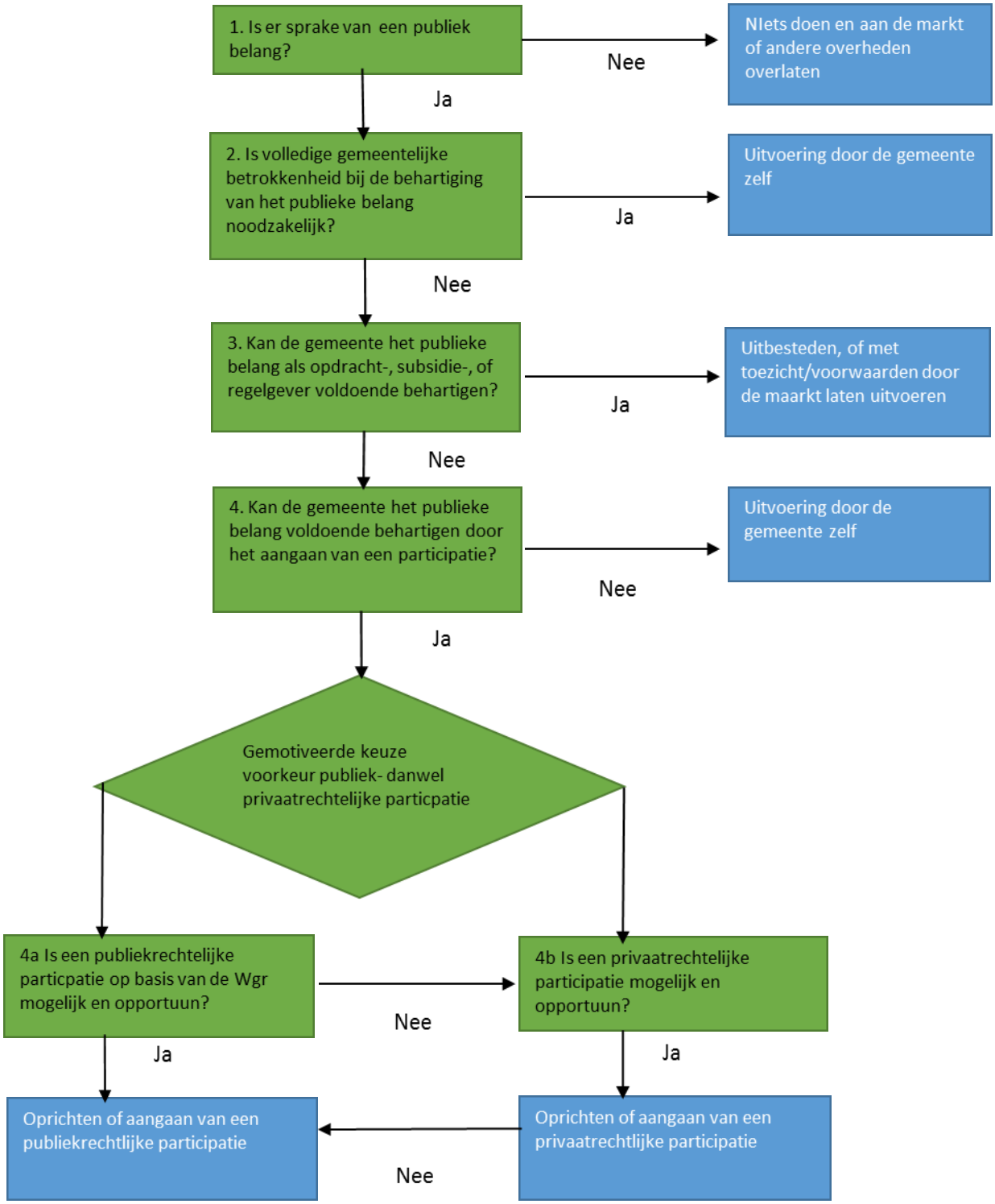
Bij een participatie wordt gekozen voor de vorm waarin de realisatie van het gemeentelijk beleid zo optimaal mogelijk kan worden gerealiseerd.

7.2. Denkkader uitvoering taken door verbonden partijen

Hierna wordt een denkkader uitgewerkt om te bepalen of en in welke vorm een verbonden partij het geëigende middel is om een bepaalde taak uit te (laten) voeren.
Dit kader vormt een handreiking maar betreft geen dwingend kader dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie zal in bijna alle gevallen een bestuurlijke afweging en een politieke keuze moeten zijn.

[1] Voorbeeld: het inzamelen en verwerken van afval kan in de toekomst door technologische ontwikkelingen wijzigen en mogelijk dienen zich dan meer marktpartijen aan, waardoor kostenreductie behaald kan worden.

Denkkader aangaan verbonden partijen



Ad 1. Is er sprake van publiek belang?
Uitgangspunt is dat de gemeente alleen participeert in een derde partij (verbonden partij) indien daarmee een publiek belang wordt gediend.

Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, doet de gemeente niets en wordt het aan de markt of andere overheden overlaten. Als de gemeente wel een rol heeft, volgt afweging 2.

Ad 2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Een wettelijke verplichting een taak intern door de gemeente uit te voeren.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te voeren.
- Door de hoge risico's en onzekerheden van de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten.

Bij volledige gemeentelijke betrokkenheid moet de activiteit binnen de gemeente worden ondergebracht en intern worden uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt afweging 3.

Ad 3. Kan de gemeente als opdracht-, subsidie-, of regelgever optreden?
Uitgangspunt is dat de publieke taak bij voorkeur door de gemeente zelf in haar hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd moet worden, maar niet per se intern uitgevoerd hoeft te worden. Daarbij bestaan drie opties:

- Uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden.
- De inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente als regelgever door middel van voorschriften inzake de uitvoering van een publieke taak en de handhaving van deze voorschriften door middel van toezicht, of het verlenen van bepaalde concessies.
- Uitvoering in te kopen bij externe uitvoerders op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Van belang is dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak op de door haar gewenste condities (prijs, kwaliteit) uitgevoerd te krijgen en langs deze weg controle uit te oefenen. Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken, dan volgt afweging 4.

Ad 4. Kan de gemeente het publieke belang voldoende behartigen door het aangaan van een participatie?
Als het publieke belang niet noodzakelijkerwijs volledig door de gemeente zelf behartigt hoeft te worden, maar het door het optreden als opdrachtgever, subsidiegever, dan wel regelgever het publieke belang onvoldoende behartigd kan worden, volgt de afweging of de gemeente het publieke belang voldoende kan behartigen door het aangaan van een participatie en of het aangaan van een participatie mogelijk en opportuun is.
Als een participatie niet mogelijk en/of opportuun is dan moet de gemeente besluiten om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen en intern uit te voeren.
Als een participatie wel mogelijk en/of opportuun is moet een gemotiveerde keuze gemaakt worden een voorkeur voor een publiekrechtelijke, dan wel een privaatrechtelijke participatie.

Ad 4a. Is een publiekrechtelijke participatie op basis van de Wgr mogelijk en opportuun?
De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Daarnaast biedt de Wgr een aantal waarborgen voor verantwoording en politieke controle, die de privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend in zich dragen.
Artikel 8 van de Wgr bepaalt dat er bij de regeling een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan kan worden ingesteld. Dit zijn rechtspersonen met een bestuur waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

Ad 4b. Is een privaatrechtelijke participatie (PPS) mogelijk en opportuun?
Op basis van bijvoorbeeld de gewenste slagvaardigheid of de wens om een specifieke private partij te betrekken in een samenwerking kan er voorkeur bestaan voor een privaatrechtelijke participatie.
Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan samenhangen met het te bereiken doel.

Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is, dan moet er nog een afweging plaats vinden in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiger aan en wordt de privaatrechtelijke participatie gezien als verbonden partij. Als de privaatrechtelijke participatie een aandelenbelang betreft is er sprake van stemrecht op deze aandelen en daarmee altijd van een verbonden partij.

Zoals eerder aangegeven komt ook een PPS in feite neer op een privaatrechtelijke samenwerking, echter in de praktijk wordt deze vorm van samenwerking vaak apart gepresenteerd. Indien er sprake is van een project waarbij een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het bedrijfsleven c.q. een PPS constructie een mogelijkheid is en er zijn bijzondere redenen op het vlak van meerwaarde en/of efficiëntiewinst, dan kan een PPS constructie de voorkeur genieten.

7.3. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen

Deelname aan een verbonden partij is een manier, een instrument, om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent in het duale stelsel dat de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, en ook de aansturing van de verbonden partij, primair tot de taken van het college behoren. Dit wordt geregeld in artikel 160 Gemeentewet.

Aanloopfase en uitvoeringsfase
In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Dat geldt ook als het om verbonden partijen gaat. Daarbij helpt het om onderscheid te maken tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De aanloopfase is de fase waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. De uitvoeringsfase is de fase waarin de deelname aan de verbonden partij een feit is: de verbonden partij voert bepaalde taken voor de gemeente uit. De deelname kan worden gewijzigd of worden beëindigd.

Zoals eerder vermeld is met ingang van 1 juli 2022 de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Deze wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen in relatie tot gemeenschappelijke regelingen te versterken. Om de kaderstellende en controlerende rol van de volksvertegenwoordiging beter in te kunnen vullen en de democratische legitimatie te verbeteren wordt met deze wetswijziging een aantal aanpassingen en aanvullingen geïntroduceerd op de al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Een aantal van deze wijzigingen is op 1 juli 2022 direct in werking getreden, maar een ander deel zal binnen twee jaar na inwerkingtreding geïmplementeerd moeten worden in alle gemeenschappelijke regelingen.

Volksvertegenwoordigingen krijgen door deze wijziging meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden. De verschillende aanpassingen en aanvullingen zijn in paragraaf 6.5 van deze nota toegelicht.

7.4. Rolverdeling tussen college en verbonden partij
De rolverdeling tussen college en verbonden partij hangt samen met de gekozen vorm.
In geval van een publiekrechtelijke participatie, worden de verhoudingen door publiekrechtelijke kaders bepaald zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of specifiek bijzondere wetten.
In geval van een privaatrechtelijke participatie worden de onderlinge verhouding tussen college en verbonden partij bepaald door de wet, statuten en redelijkheid. De verbonden partij als rechtspersoon kent binnen het private verkeer een eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid.

Privaatrechtelijke vorm
De onderlinge verhouding tussen college en verbonden partij worden bepaald door de wet, statuten en redelijkheid. Op basis van bezit van de eigen rechtspersoonlijkheid zien de algemene vergadering en de (raad van) commissarissen toe op naleving van de doelstellingen van de betreffende rechtspersoon. Als algeheel uitgangspunt geldt dat het bestuur (directie) van de rechtspersoon zelfstandig is in het nemen van besluiten bij de uitoefening van haar bestuurstaak en de aan haar toegekende bevoegdheden. De directie / het bestuur is bij het vervullen van haar taak en uitoefenen van haar bevoegdheden gebonden aan bepaalde grenzen. Bij de vervulling van de taak moet men zich richten naar het belang van de rechtspersoon. Het college heeft als zodanig geen directe sturingsmogelijkheden op de bedrijfsvoering van de verbonden rechtspersoon, omdat het college anders op de stoel van het bestuur van de zelfstandige rechtspersoon gaat zitten (1). Dit geldt in het bijzonder voor naamloze vennootschappen (nv's) en besloten vennootschappen (bv's). In geval van nv's en de bv's kunnen aan het bestuur geen uitvoeringsinstructies worden gegeven door andere organen. Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap. Deze vertegenwoordiging is in beginsel onbeperkt en onvoorwaardelijk, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit.
De achterliggende redenen zijn evident, het bestuur moet haar eigen afwegingen kunnen maken en andere organen dienen niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Verder kan in de statuten worden geregeld dat bepaalde belangrijke besluiten (voorafgaande) goedkeuring behoeven, dan wel zijn voorbehouden aan de algemene vergadering van aandeelhouders, of prioriteitsaandeelhouders (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan besluiten samenwerking met andere rechtspersonen, overgang van de onderneming, beëindiging van activiteiten, uitgifte van aandelen etc).

Belangrijk is de rol. In nv's en bv's kent de algemene vergadering van aandeelhouders een eigen rol, te weten de rol van eigenaar/ kapitaalverschaffer. Als eigenaar –van aandelen- wordt toegezien op een goede waardeontwikkeling van het aandelenpakket. Het gaat dan om de continuïteit van de onderneming, de algehele ontwikkeling van de onderneming en het nemen van strategische beslissingen. Het onderscheid in rol en functie is bepalend voor de wijze waarop het beheer van de deelnemingen door het college vorm kan worden gegeven.

Ook bij stichtingen en verenigingen kunnen via de statuten sturingsmogelijkheden worden geregeld, maar ook hier geldt het hier bovengenoemde uitgangspunt dat het college niet zelf besluiten kan nemen voor de vereniging of stichting. Het risico is immers aanwezig dat anders ten volle aansprakelijkheid ontstaat voor het handelen van de betreffende rechtspersoon.
Bij sturingsmogelijkheden in geval van stichtingen en verenigingen kan worden gedacht aan het benoemingsrecht van bestuurders en de statutaire doelomschrijving.

Publiekrechtelijke vorm
Bij de publiekrechtelijke vorm hangt de rolverdeling tussen college en verbonden partij af van de inhoud van de regeling en de omschrijving van belangen en bevoegdheden. Sturing op inhoud gebeurt onder meer door een heldere en eenduidige opdrachtverstrekking, toezicht op de naleving van de doelstelling, verantwoording- en inlichtingenplicht en financiële kaderstelling. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is uitvoerend. De gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de GR behartigt naast het belang van de gemeenschappelijke regeling, ook het belang van de gemeente. Het college is en blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de gemeentelijke doelen en output.

1 Indien een andere rechtspersoon, bijvoorbeeld de gemeente, zodanige invloed uitoefent op de zelfstandige rechtspersoon dat in feite niet meer gesproken kan worden van het zelfstandig kunnen nemen van beslissingen door de rechtspersoon zelf, kan de andere rechtspersoon **rechtstreeks** worden aangesproken op het naleven van rechten en plichten van de zelfstandige rechtspersoon **(doorbraak van aansprakelijkheid).** De gemeente wordt dan rechtstreeks partij en kan als zodanig worden aangesproken

7.5. Randvoorwaarden voor deelname in verbonden partijen

Algemene uitgangspunten bij besluit tot deelname in een verbonden partij:

- Er moet sprake zijn van een publiek belang.
- De gemeentelijke doelen, op basis waarvan tot deelname in een verbonden partij wordt overgegaan, moeten worden weergegeven.
- De financiële gevolgen en mogelijke risico's van deelname in een verbonden partij moeten inzichtelijk gemaakt worden.
- Bij het besluit tot de deelname in een verbonden partij moet het college aan de gemeenteraad inzicht verschaffen in de rechtshandelingen waartoe het bestuur van de verbonden partij bevoegd is en welke besluiten eerst ter goedkeuring aan de deelnemende gemeenten moeten worden voorgelegd.
- De door de verbonden partij te realiseren doelstellingen en prestaties dienen helder en meetbaar gemaakt te worden.
- Er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over de informatiestromen; deze zijn afhankelijk van het belang dat de raad bij de verbonden partij heeft. Het moet duidelijk zijn welke informatie wanneer geleverd wordt en ook wat de gevolgen zijn wanneer deze informatie niet geleverd wordt.

Specifieke uitgangspunten bij besluit tot deelname in een Gemeenschappelijke regeling (GR):

- Een gemeenschappelijke regeling voert een taak uit die anders door de gemeente zelf zou moeten worden uitgevoerd (verlengd lokaal bestuur).
- De gemeenschappelijke regeling bepaalt in principe geen beleid, maar voert het door de gemeente(n) vastgestelde beleid uit.
- Voor een gemeenschappelijke regeling wordt zoveel als mogelijk een gezamenlijk beleid geformuleerd met de andere deelnemende partijen, dat de basis vormt voor de opdrachtverstrekking aan de gemeenschappelijke regeling.
- De gemeenschappelijke regeling stelt een meerjarenbeleidsplan op, dat dient als basis voor de opdrachtverstrekking aan de gemeenschappelijke regeling.
- Wijzigingen ten opzichte van het meerjarenbeleidsplan van een GR, dienen tijdig aangegeven te worden, zodat deze eventuele wijzigingen jaarlijks in de gemeentebegroting kunnen worden betrokken.
- Bij de opdrachtverstrekking aan de GR moet duidelijk gedefinieerd worden wat het af te nemen pakket aan diensten mag kosten en wat het resultaat moet zijn.
- Kosten van taken die de gemeenschappelijke regeling extra uitvoert voor één, of enkele individuele deelnemende gemeenten op basis van het "cafetariamodel" dienen volledig ten laste te komen van de betreffende gemeente(n) en mogen niet ten laste komen van de andere gemeenten. Dit geldt ook voor de kosten als gevolg van beëindiging van deze dienstverlening.
- Gemeenschappelijke regelingen hoeven zelf geen omvangrijk weerstandsvermogen te hebben, aangezien de effecten toch voor rekening van de deelnemende gemeenten komen. De gemeente moet hier in haar eigen weerstandsvermogen rekening mee houden.
- Indien over de uit te voeren taak allerlei vormen van marktwerking, differentiatie in aanbod, enzovoorts bestaat, dan wel ontstaat doordat de omstandigheden die van invloed zijn op de taakuitvoering ingrijpend wijzigen, moet ernstig overwogen worden om in plaats van voor een gemeenschappelijke regeling als samenwerkingsvorm voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm te kiezen, dan wel voor uitbesteding van de taken aan een privaatrechtelijke organisatie te kiezen.

7.6. Gemeentelijke vertegenwoordiging in een Verbonden Partij

Van een verbonden partij is sprake als de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang in de organisatie heeft. Een bestuurlijk belang is hier gedefinieerd als zeggenschap uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur of uit hoofde van stemrecht

In het verlengde van de attitude over het wel of niet deelnemen in publiekrechtelijke resp. privaatrechtelijke samenwerkingsvormen bestaan voorkeuren over de vertegenwoordiging.

Verbonden partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college.
Een verbonden partij is immers een uitvoeringsorgaan om de gestelde doelen te realiseren. De raad controleert het college. Indien raadsleden tevens als gemeentelijk vertegenwoordiger zouden optreden dan geven zij mede invulling aan de taak van het college. Uit oogpunt van functiescheiding is een vertegenwoordiging vanuit de raad ongewenst. In dat geval zou de raad zichzelf moeten controleren.

Hierna wordt ingegaan op de wenselijkheid van gemeentelijke vertegenwoordiging in verbonden partijen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in publiekrechtelijke verbonden partijen en privaatrechtelijke verbonden partijen. Deze laatste zijn weer onderverdeeld in deelnemingen in het aandelenkapitaal van vennootschappen en overige privaatrechtelijke verbonden partijen.

Publiekrechtelijk:
In een duaal stelsel ligt het in de rede dat collegeleden als gemeentelijk vertegenwoordiger plaatsnemen in het bestuur van een publiekrechtelijk verbonden partij.

Hoge uitzondering kan zijn de situatie waarin het voor de raad onmogelijk blijkt om meerjarige kaders (doelen, prestaties, kosten, risico's) vast te stellen en de naleving hiervan te controleren via de gemeentelijke begroting en jaarstukken of via eventuele andere met het college afgesproken rapportages. Terughoudendheid is hier gewenst, vooral om verwarring van rollen tussen college en raad te voorkomen.

Het beleid is dan ook om alleen collegeleden als gemeentelijk vertegenwoordiger plaats te laten nemen in het bestuur van publiekrechtelijke verbonden partijen, tenzij het bij hoge uitzondering echt noodzakelijk is om raadsleden in het bestuur plaats te laten nemen. In dat geval wordt hier specifiek en voldoende gemotiveerd door de raad toe besloten.

Privaatrechtelijk:

Deelnemingen in het aandelenkapitaal van vennootschappen:
Voor deelnemingen in het aandelenkapitaal is de vertegenwoordiging via de zeggenschapsrechten verbonden aan het aandeelhouderschap geregeld. Het college van burgemeester en wethouders vervult formeel de rol van aandeelhouder van verbonden partijen (vennootschappen) namens de gemeente Echt-Susteren.

Een verdergaande vertegenwoordiging, zowel vanuit de raad, het college van B&W, als de ambtelijke organisatie wordt afgeraden om zodoende belangenverstrengelingen te voorkomen. Een gemeentelijke vertegenwoordiging in de raad van bestuur (directie) en de raad van commissarissen is derhalve niet gewenst. De bestuurder / commissaris van een vennootschap moet namelijk wettelijk de belangen van de vennootschap laten prevaleren boven elk ander belang. Zodra de belangen van de gemeente en de vennootschap uiteenlopen komt hij / zij derhalve in een lastig parket. Idealiter benoemt de gemeente onafhankelijke materiedeskundigen in de raad van commissarissen, en zorgt zij er – via goede afspraken in de statuten over doelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de vennootschap – voor dat zij als aandeelhouder en geldverstrekker haar rol als klant / opdrachtgever goed kan vervullen.

8. Beheer en Toezicht Verbonden Partijen

8.1. Algemeen

Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De gemeente stelt de kaders en laat de uitvoering over aan andere organisaties. Deze andere organisaties leggen verantwoording af over de uitvoering en verzorgen informatie die van belang is voor het evalueren van beleidsdoelstellingen. De activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden dienen onderling in balans te zijn en aan te sluiten bij de doelstellingen van een programma in de programmabegroting, dan wel programmaverantwoording.

8.2. Controlerende taak van de Raad

De raad controleert of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle. Hiertoe wordt een paragraaf verbonden partijen opgenomen in de gemeentelijke begroting en jaarstukken. De paragraaf verbonden partijen en de hierin opgenomen informatie wordt jaarlijks geactualiseerd in de jaarrekening en begroting.

8.3 Verantwoording over verbonden partijen in het college

Binnen het college van burgemeester en wethouders moet op diverse momenten verantwoording afgelegd worden over de taakuitvoering en het beheer van verbonden partijen. Naast de reguliere verantwoording in de diverse documenten op basis van de gemeentelijke Beleids- en budgetcyclus moet er binnen het college op diverse momenten vanuit de diverse rollen van portefeuillehouders over verbonden partijen, verantwoording afgelegd worden omtrent deze verbonden partijen.

<u>Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als aandeelhouder in een NV of BV</u>
De portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder in NV's en BV's. De portefeuillehouder is gemachtigd namens het college van B&W besluiten te nemen in de aandeelhoudersvergadering van de betreffende NV, of BV.
De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de Algemene vergadering van Aandeelhouders genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de aandeelhoudersvergadering van een NV of BV besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

<u>Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als lid in de ledenvergadering van een (coöperatieve) vereniging</u>
De portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als lid in (coöperatieve) verenigingen. De portefeuillehouder is gemachtigd namens het college van B&W besluiten te nemen in de ledenvergadering van de betreffende vereniging.
De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de ledenvergadering genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de ledenvergadering van een vereniging besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

<u>Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als bestuurslid in een gemeenschappelijke regeling</u>
De portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als bestuurslid in de gemeenschappelijke regeling. De portefeuillehouder is gemachtigd besluiten te nemen in de bestuursvergadering van de

betreffende gemeenschappelijke regeling. De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de bestuursvergadering genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de bestuursvergadering van een gemeenschappelijke regeling besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

Verantwoording over de verbonden partij
Inkoopcontracten met of opdrachten aan verbonden partijen worden op basis van een collegebesluit aangegaan, waarbij de burgemeester de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder machtigt om het contract te tekenen. Bij gemeenschappelijke regelingen moet hierbij het uitgangspunt van een gezamenlijk beleid met de andere deelnemende partijen, dat de basis vormt voor de opdrachtverstrekking aan de gemeenschappelijke regeling, in acht worden genomen. De inhoudelijk portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de verantwoording over de uitvoering en realisatie van inkoopcontracten en opdrachten binnen de gestelde kaders en budgetten.
De portefeuillehouder is verantwoordelijk voor het beheer van verbonden partijen. Dit beheer is met name gericht op de waarde van het financieel belang, de continuïteit van de verbonden partij, de (financiële) risico's van de verbonden partij en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij.
De portefeuillehouder verantwoordt zich aan het college omtrent het beheer van verbonden partijen, door het aanbieden van begrotingen, jaarrekeningen en tussentijdse financiële rapportages van de verbonden partij. Tevens informeert de portefeuillehouder in dit kader, op ad-hoc basis, het college indien er zich voor de gemeente relevante ontwikkelingen over de waarde van het financieel belang, de continuïteit van de verbonden partij, de (financiële) risico's de verbonden partij en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij voordoen.

8.4. Verantwoording omtrent Verbonden Partijen aan de raad

De raad wordt langs verschillende lijnen over verbonden partijen geïnformeerd.

Een eerste lijn is de verplichte paragraaf in de gemeentelijke begroting en jaarrekening (en voor zover nodig ook in de relevante programma's).

Het is vanuit bestuurlijk, beleidsmatig en financieel oogpunt van belang dat in de gemeentelijke begroting en de jaarstukken aandacht wordt besteed aan derde rechtspersonen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft. De gemeente blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Een tweede belang dat de gemeente bij inzicht heeft, betreft de kosten (het budgettaire beslag) en de financiële risico's die de gemeente met de verbonden partijen kan lopen en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.

Het BBV schrijft voor dat bij begroting en rekening in een afzonderlijke paragraaf wordt ingegaan op de verbonden partijen. In die paragraaf wordt ingegaan op de voortgang van de beleidsuitvoering en nieuwe ontwikkelingen. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken. Dat is volgens artikel 5 van het BBV niet toegestaan.

De inhoud van de paragraaf verbonden partijen is op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording voorgeschreven. Verwezen wordt hiervoor naar hoofdstuk 6 van deze nota.

Een tweede lijn is de informatie door de aanbieding van (ontwerp)begrotingen en vastgestelde jaarrekeningen van de verbonden partijen aan de raad.

Een derde lijn is de ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de verbonden partij, of door de verantwoordelijke portefeuillehouder.
Zoals in paragraaf 6.5 reeds beschreven heeft de raad door de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 juli 2022 meer mogelijkheden gekregen om hun

kaderstellende en controlerende rol binnen de samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen, te verstevigen.

Samengevat betreft het:

1. De versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

2. De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.

3. Het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Ad.1. Versterken positie raden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regeling

a. Zienswijze bij treffen regeling
b. Zienswijze voor besluiten
c. Gemeenschappelijke adviescommissie
d. Afspraken over participatie
e. Actieve informatieplicht
f. Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies

Ad. 2 De introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden

g. Recht van onderzoek
h. Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers

Ad.3 het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling

i. Afspraken over evaluatie
j. Afspraken over uittreding
k. Aanpassing begrotingscyclus

Voor een uitgebreide toelichting zie paragraaf 6.5 van deze nota.

9. Evaluatie en Heroverwegingsfase

Over het algemeen geldt dat een relatie in een verbonden partij wordt aangegaan voor onbepaalde tijd. Dat betekent echter niet dat deze relatie stilzwijgend wordt voortgezet. Een relatie in een verbonden partij vergt ook een kritische blik op deze relatie.

9.1 Factoren heroverwegen verbonden partij

Er zijn mogelijke veranderingen die per definitie een heroverweging van de aangegane relaties inhouden. Over 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 doelstellingen van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

Daarnaast is in een situatie dat herhaaldelijk de (financiële) doelstellingen niet worden behaald, een evaluatie aan te raden.
Het college informeert de gemeenteraad actief over mogelijke veranderingen binnen de verbonden partijen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen informatie die door het college aan de raad wordt aangeboden en informatie die door de verbonden partij rechtstreeks aan de raad wordt voorgelegd. Het college deelt bij dit agendapunt actief informatie en de raadsleden kunnen tegelijkertijd informatie vragen aan collegeleden.

9.2 Beëindiging verbonden partij

Het beëindigen van deelname aan een verbonden partij verdient een zorgvuldige voorbereiding. De beëindiging kan immers financiële consequenties hebben. Het college informeert de gemeenteraad vroegtijdig over een voornemen tot beëindiging.

<u>Beëindiging gemeenschappelijke regeling.</u>
In de gemeenschappelijke regeling van een verbonden partij zijn bepalingen opgenomen over wijziging, opheffing en uittreding. Het college informeert de gemeenteraad op welke wijze aan deze bepalingen wordt voldaan. In de meeste gevallen is toestemming van de gemeenteraad vereist. Het college legt een conceptvoorstel tot uittreding voor aan de gemeenteraad met het verzoek tot het verlenen van toestemming. De gemeenteraad neemt in die gevallen een besluit tot het al dan niet verlenen van toestemming. Het college neemt vervolgens het besluit tot uittreden, wijzigen en opheffing van een verbonden partij.

Bij een publiekrechtelijke verbonden partij wordt de samenwerkingsrelatie vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. In de gemeenschappelijke regeling kunnen de deelnemers een artikel opnemen waarin een einddatum van de regeling staat, eventueel met een mogelijkheid om te verlengen.
Op de opgenomen einddatum houdt de samenwerkingsrelatie van rechtswege op. Hiervoor hoeven de deelnemers niets te doen. Ook kan een einddatum gekoppeld zijn aan een evaluatiemoment waarop alle deelnemers kijken of zij met de opgezette samenwerkingsvorm willen doorgaan en hoe. Als alle deelnemers besluiten de gemeenschappelijke regeling te beëindigen, vindt liquidatie plaats naar de regels zoals opgenomen in de regeling. Mocht echter één of enkele deelnemers niet verder willen gaan met deze vorm van samenwerking, dan dienen de overblijvende deelnemers gecompenseerd te worden.

De uitgangspunten die gelden voor het berekenen van de hoogte van een uittreedsom zijn vastgelegd in jurisprudentie en worden herhaald in de uitspraak van 15 april 2015 (ABRvS van 15 april 2015, (ECLI:NL:RVS:2015:1198):

- de uittredende deelnemer dient de directe kosten van uittreding en de schade te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. De voorwaarden dat de eigen bijdrage van de achterblijvende deelnemers niet mag stijgen of dat het beleid en takenpakket

ongewijzigd moeten kunnen blijven, past daar volgens de Afdeling niet bij. Bij directe kosten gaat het bijvoorbeeld om de kosten die de GR maakt voor het berekenen van de hoogte van de uittreedsom;

- voor het bepalen van toekomstige schade wordt een overbruggingsperiode van vijf jaar gehanteerd, gerekend vanaf de datum van uittreding. Deze periode is gekoppeld aan de gangbare beleidscyclus en wordt gezien als een redelijke periode waarbinnen de GR en de achterblijvende deelnemers voldoende gelegenheid hebben om de (financiële) gevolgen van het uittreden op te vangen en de bedrijfsvoering aan te passen. Denk bijvoorbeeld aan het wijzigen van beleid en het takenpakket of het opzeggen en wijzigen van lopende overeenkomsten;

- langlopende financiële verplichtingen (bijvoorbeeld erfpachtcontracten, beheer- en onderhoudsverplichtingen) vormen geen grond om een uitzondering te maken op de overbruggingsperiode van vijf jaar;

- de hoogte van de deelnemersbijdrage kan wel een rol spelen bij het vaststellen van de hoogte van de uittreedsom.

<u>Beëindiging private verbonden partij.</u>
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 gemeenteraad neemt het college een besluit tot het beëindigen van de relatie.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen dienen de bestuurlijke afspraken over een eventuele exit-strategie te worden vastgelegd in statuten of andere documenten met een juridisch gelijkwaardige status. Voor een exit en het zich terugtrekken uit een privaatrechtelijke partij staat veelal de volgende procedure in de statuten aangegeven:

Verzoek: Het voornemen tot uittreden van de gemeente moet aan de raad van commissarissen (RvC) kenbaar worden gemaakt.

Uitvraag: RvC zendt het verzoek door aan de overige deelnemers met de vraag of deze belangstelling hebben voor de aangeboden aandelen.

Voorstel: Daarna doet de RvC een voorstel aan de algemene aandeelhoudersvergadering (AvA). Het voorstel kan zijn de inname van de aandelen door de betreffende N.V. of B.V. zelf. Bij geen gegadigden, moet de RvC komen met een alternatief voorstel.

Bovenstaande procedure betekent nog niet dat de verkoop van aandelen direct slaagt. Bij belangstelling van de overige aandeelhouders vindt onderhandeling over de verkoopprijs plaats. Omdat het geen ‘gewone’ verkoop is van aandelen, maar het aanbod beperkt blijft tot de overige aandeelhouders, geldt hier niet de marktwerking en prijsvorming. Een andere aandeelhouder is dan ook vaak niet geneigd de intrinsieke marktwaarde van de aangeboden aandelen te betalen of wil de aandelen slechts overnemen om niet. Als de gemeente op dit laatste aanbod zou ingaan, betekent dit dat de waarde van de aandelen afgeboekt dienen te worden binnen de begroting.

Bijlage 1 Overzicht gemeenschappelijke regelingen

Per 1 januari 2022

1. Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Limburg-Noord
2. Gemeenschappelijke Regeling Westrom
3. Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz
4. Gemeenschappelijke Regeling Servicecentrum MER
5. Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW)
6. Gemeenschappelijke Regeling “Reinigingsdienst Maasland”
7. Gemeenschappelijke Regeling Antidisciminatievoorziening Limburg
8. Gemeenschappelijke Regeling Grenspark Maas-Swalm-Nette
9. Gemeenschappelijke Regeling Regionale uitvoeringsdienst Limburg-Noord
10. Gemeenschappelijke Regeling Openbaar Lichaam Euregio Rijn-Maas-Noord

Per 21 juni 2022

11. Modulaire gemeenschappelijke regeling Sociaal domein Limburg-Noord (MGR)