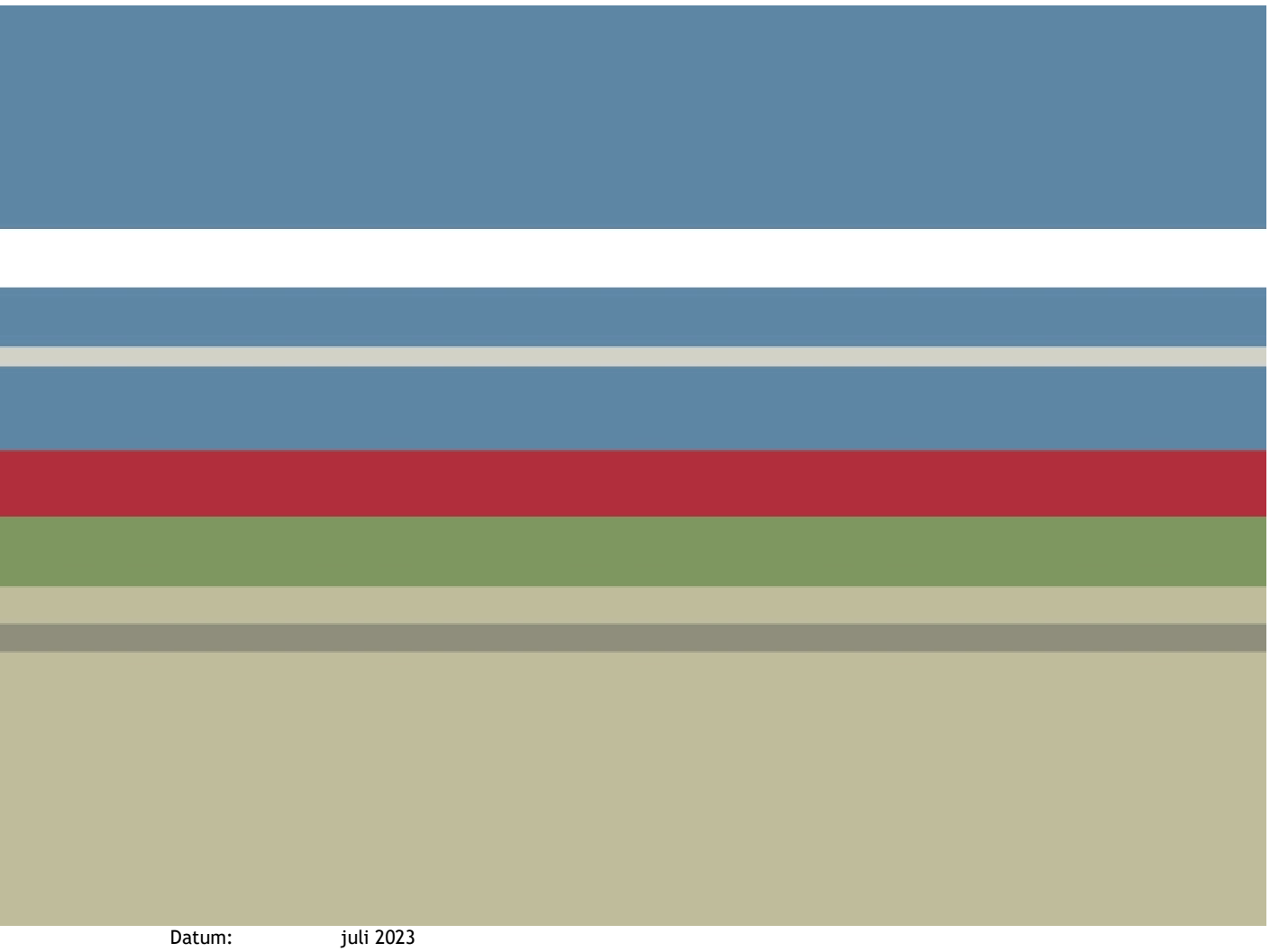
Nota verbonden partijen Texel 2023



Datum: juli 2023
Versie: definitief

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

Leeswijzer 3

1. Het begrip verbonden partijen **4**

1.1 Wat zijn verbonden partijen ? 4
1.2 Wettelijk kader 5

2. Het aangaan van een verbonden partij **8**

2.1 Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij? 8
2.2 Beslisboom voor het aangaan van verbonden partijen 9
2.3 Hoe wordt de verbinding aangegaan, gewijzigd of opgeheven? 11
2.3.1 Gemeenschappelijke regelingen 11
2.3.2 Verbonden partijen naar privaatrecht 12
2.4 Hoe wordt de raad betrokken bij de oprichting of deelneming aan een verbonden partij? 13
2.5 Verlengen of beëindigen van financiële en bestuurlijke relaties 14
2.6 Hoe wordt de bestuurlijke vertegenwoordiging ingevuld? 14
2.7 Met welke verbonden partijen zijn wij een relatie aangegaan? 15
2.8 Hoe wordt de publicatie van deelname aan gemeenschappelijke regelingen uitgevoerd? 15
2.9 Bestuurlijke vertegenwoordiging bij andere organisaties dan verbonden partijen 16

3 Sturing op verbonden partijen **17**

3.1 Wat willen wij met sturing op verbonden partijen bereiken? 18
3.2 Welke rollen hebben de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat? 18
3.3 Op welke wijze wordt in de paragraaf verbonden partijen informatie verstrekt? 19
3.4 Hoe vindt de sturing op verbonden partijen plaats? 20
3.5 Algemene uitgangspunten 20
3.6 Nieuwe wetgeving 20

Inleiding

Deze geactualiseerde nota biedt een beleidskader bij het aangaan of oprichten van verbonden partijen en geeft een kader voor sturing op verbonden partijen. Omdat de gemeente steeds vaker actief is en zal zijn als deelnemer in verbonden partijen en daarbij stuurt op afstand, groeit het belang om zo optimaal mogelijk grip te houden op de activiteiten en realisatie van doelen. Duidelijke kaders en inzicht in beschikbare sturingsinstrumenten dragen bij aan het realiseren van deze ambitie. Ook zijn er nieuwe ontwikkelingen in de relevante wetgeving, namelijk wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie §3.6). Dit vormt mede de aanleiding om de nota verbonden partijen actualiseren.

Het doel van de nota is:

- het bieden van een beleidskader dat de gemeente kan gebruiken voor het aangaan van of het oprichten van verbonden partijen;
- het bieden van mogelijkheden om sturing te geven aan verbonden partijen, waarbij de nadruk ligt op instrumenten die de raad, met of zonder hulp van andere gemeenten, in kan zetten om hun grip op verbonden partijen en dan met name gemeenschappelijke regelingen te vergroten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is er aandacht voor **het begrip verbonden partijen**. In het hoofdstuk wordt allereerst uitgelegd wat een verbonden partij is. Daarnaast wordt het wettelijk kader rond verbonden partijen geschetst en wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van verbonden partijen.

In hoofdstuk 2 worden kaders geboden voor het **aangaan van een relatie met een verbonden partij**. Hiertoe wordt allereerst omschreven wanneer de gemeente kiest voor het aangaan of wijzigingen van een relatie met een verbonden partij. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen van Texel.

In hoofdstuk 3 worden kaders geboden voor de **sturing op verbonden partijen**. Hiertoe wordt allereerst omschreven wat het doel is van sturing op verbonden partijen. Vervolgens worden de rollen van de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat omschreven. Ook is een omschrijving opgenomen van de sturingsinstrumenten die de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat voorhanden hebben.

1. Het begrip verbonden partijen

1.1 Wat zijn verbonden partijen ?

Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk en financieel verbindt. Verbonden partijen bestaan uit deelnemingen door de gemeente in gemeenschappelijke regelingen, NV's, BV's, stichtingen, verenigingen, coöperaties en Publiek Private Samenwerking constructies. Verbonden partijen voeren maatschappelijke/publieke taken voor de gemeente uit zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waarin algemene regels voor de verantwoording door gemeenten en provincies staan, geeft als definitie:

Definitie

In artikel 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) wordt een verbonden partij als volgt gedefinieerd en toegelicht:

- **Verbonden partij:** een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.
- **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.
- **Bestuurlijk belang**: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Subsidierelaties of relaties waarin de gemeente alleen opereert als opdrachtgever vallen daarmee niet onder het begrip 'verbonden partij'. Dat laat onverlet dat de gemeente wel (tevens) een subsidierelatie kan hebben met een verbonden partij.

Financieel belang

Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, ofwel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is sprake van een verbonden partij als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt.
Bij leningen en garantstellingen is géén sprake van een verbonden partij, de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij subsidies (BCF) is er géén sprake van een verbonden partij, het gaat sec om overdrachten (subsidies).

Bestuurlijk belang

Bestuurlijk belang is zeggenschap, ofwel via vertegenwoordiging in het bestuur ofwel via stemrecht. Er is sprake van bestuurlijk belang als een bestuurder of een ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij alleen een benoemingsrecht of een voordrachtrecht (de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen) is er géén sprake van een verbonden partij.

Géén verbonden partijen

De bovenstaande definitie van een verbonden partij betekent ook dat er relaties met partijen kunnen zijn die niet onder de verbonden partijen vallen. Dat kunnen partijen zijn waar wel sprake van een enige financiële betrokkenheid maar niet van een risicodragend (significant) financieel belang. Ook kan het zijn dat de externe partij geen (publieke/maatschappelijke) taken uitvoert voor de gemeente.

In het verleden zijn partijen als 'Verbonden Partij' aangemerkt die dit in feite niet zijn. Voorbeelden hiervan zijn TESO. De gemeente heeft weliswaar één aandeel, maar de partij voeren geen (publieke/maatschappelijke) taken uit voor de gemeente uit, daarnaast is het financiële risico en bestuurlijk belang gering. Naast emotionele redenen zijn ook het feit dat de gemeente aanwezig kan zijn tijdens aandeelhoudersvergaderingen, daar spreekrecht kan claimen en op de hoogte gehouden wordt van de organisatie voldoende voordelen om het aandeel van TESO te behouden.

Ander voorbeeld van partijen die geen 'Verbonden Partij' zijn, zijn onze Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF) partners. Als gemeente hebben we hier wel een subsidierelatie mee, verantwoording vindt plaats binnen de hiervoor gestelde kaders. Het financieel risico bij de BCF partijen is gering. Besloten kan worden de subsidierelatie te beëindigen, na een afbouwperiode zullen er daarna geen financiële verplichtingen meer zijn met een juridische afdwingbaarheid door derden.

Vliegveld Texel
Vliegveld Texel is formeel geen verbonden partij. Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel effectiever te bereiken. Over het algemeen gaat de gemeente een relatie met verbonden partijen aan, omdat zij verwacht dat de verbonden partij dezelfde activiteiten uit kan voeren met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit dan de gemeente alleen kan.
Gemeente Texel is aandeelhouder van Texel Airport en het bijbehorende hotel/restaurant. In het verleden is hiervoor vanuit goede bereikbaarheid van de gemeente c.q. het eiland, extra verbindingsmogelijk in noodsituatie en de toeristische rol van het veld niet alleen voor de vervoersmogelijkheid voor bezoekers maar ook extra vermaak door activiteiten op het veld voor gekozen. De vraag kan gesteld worden of een dergelijke keuze, met inachtneming van de beslisboom zoals op genomen in paragraaf 2.2, heden ten dagen ook gemaakt zou worden.

Texel Airport is een zelfstandige NV, de directie bestuurt de NV en neemt de operationele beslissingen. De Raad van Commissarissen (met twee namens de gemeente benoemde commissarissen) houdt toezicht op de directie en treedt daarnaast op als sparringpartner voor de directie. De RvC legt weer verantwoording af aan de aandeelhouders. De gemeente wordt voor elke aandeelhoudersvergadering uitgenodigd en bepaalt zelf wie zij als vertegenwoordiger naar de AvA toestuurt. De gemeentelijke commissarissen (jaarlijks een overleg met directie, betrokken commissarissen en de burgemeester) en de gemeentelijke vertegenwoordiger(s) informeren de gemeente over het reilen en zeilen van de NV.

De aankoop van het hotel-restaurant is aan de orde geweest in de AvA van 18 mei 2017. Het restaurant is een belangrijke faciliteit voor het functioneren van het vliegveld. Oorspronkelijk was het niet de bedoeling dat de NV het hotel-restaurant zou kopen en is gezocht naar andere kopers. Die werden niet gevonden, waarna RvC en directie hebben besloten dat koop de enig overgebleven optie was. Dit is in twee zittingen aan de aandeelhouders voorgelegd 8 februari en 13 februari 2018. De aandeelhouders hebben ingestemd met de aankoop van het hotel-restaurant.

1.2 Wettelijk kader

Besluit Begroting Verantwoording (BBV)
Het BBV definieert een verbonden partij als volgt:
een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk èn financieel belang heeft.

- Een financieel belang betekent dat het bedrag dat gemeente ter beschikking stelt niet verhaalbaar is als de partij failliet gaat. Of dat de gemeente voor dat bedrag aansprakelijk kan worden gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt.
  Subsidierelaties en inkooprelaties zijn op basis van deze definitie dus géén verbonden partij. De betaling door gemeente Texel vindt plaats nadat er een vooraf overeengekomen tegenprestatie is geleverd.

- Een bestuurlijk belang betekent dat een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij zit, of namens de gemeente stemt. Ook wanneer er een besluitvormende stem is bij het lidmaatschap van een toezichthoudend orgaan is er sprake van een bestuurlijk belang. Er is géén sprake van een bestuurlijk belang als er sprake is van:
    - Adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan;
    - Alleen benoemingsrecht of voordrachtsrecht;
    - Zitting op persoonlijke titel in bestuur.

Gemeentewet

In artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat het college geen verbonden partijen kan oprichten of daaraan kan deelnemen, dan nadat de raad eerst in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen over het ontwerpbesluit kenbaar te maken. De gemeente kan dus niet deelnemen aan een verbonden partij zonder dat de raad daarover is geïnformeerd en gehoord.
Artikel 169 van de Gemeentewet gaat in op de actieve informatieplicht van het college van B&W. Onder meer staat daarin het volgende: " Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft". Ten aanzien van de verbonden partijen gaat dit artikel over de wijze waarop het college zich inspant om de doelstellingen of beoogde resultaten van de gemeente daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen via de verbonden partij. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook het stemgedrag van collegeleden in het bestuur van een verbonden partij en de wijze waarop het college zich inspant om een zienswijze van de raad uitgevoerd te krijgen door een verbonden partij.

Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR)

Verbonden partijen kunnen verschillende juridische vormen hebben, bijvoorbeeld een stichting, NV, BV, of gemeenschappelijke regeling (GR). Op gemeenschappelijke regelingen is de WGR van toepassing. In de WGR (artikel 51) is, de gemeentewet volgend, bepaald dat colleges of burgemeesters niet over gaan tot het treffen van een regeling (ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn) dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor het wijzigen van, toetreden tot of uittreden uit een regeling. De gemeenteraad kan alleen het verlenen van toestemming onthouden, wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
In de WGR (artikel 34b) is bepaald dat de gemeenschappelijke regeling (GR) voor 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten zendt. Artikel 35 lid 1 stelt dat het dagelijks bestuur van de GR de ontwerpbegroting acht weken voordat de begroting wordt vastgesteld, aan de raden van de deelnemende gemeenten zendt. In artikel 35 lid 3 is geregeld dat de gemeenteraad bij het dagelijks bestuur zijn zienswijze kan indienen op deze ontwerpbegroting van de GR.

Aanbevelingen rekenkamercommissie m.b.t. verbonden partijen

1. **Voldoe aan de wettelijke eisen uit het BBV in de paragraaf verbonden partijen**
   Zorg dat de informatievoorziening aan de raad in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarrekening voldoet aan de wettelijke voorschriften. Vooral informatie over het belang van de verbonden partij en toekomstige financiële informatie ontbreekt. Daarom kan op dit moment van de raad niet worden verwacht dat hij zijn controlerende taak kan invullen, er is te weinig adequate financiële, prospectieve informatie. Het verdient daarom aanbeveling deze informatie jaarlijks nauwgezet aan de raad te verstrekken. Daarnaast ontbreekt vermoedelijk een aantal verbonden partijen in de lijst. Als het college onzeker is of een bepaalde samenwerkingsrelatie wel of geen verbonden partij is, kan deze vraag worden voorgelegd aan de commissie BBV. Een juiste lijst is noodzakelijk om aan alle wettelijke verplichtingen te voldoen, zoals het horen van de raad bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van deelname in een verbonden partij.

2. **Leg duidelijk uit welk openbaar belang de verbonden partij dient**
   Uit de wettelijke voorschriften blijkt dat duidelijk dient te worden gemaakt waarom de gemeente zich met de betrokken partijen heeft verbonden, maar dan vooral vanuit het gezichtspunt van het eigen gemeentelijke beleid. Dat betekent dat in de paragraaf verbonden partijen glashelder moet worden gemaakt welk gemeentelijk beleid door de verbonden partij wordt uitgevoerd en welke doelen worden gerealiseerd. Het openbaar belang van de verbonden partij dient dus niet alleen bij voornemens tot verandering te worden toegelicht maar ook bij dagelijkse bedrijfsvoering.

3. **Verstrek de raadsinformatie en leg verantwoording af over het gevoerde bestuur**

Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel informatie wordt verstrekt aan de gemeenteraad. Dit is echter over het algemeen informatie die niet voor de raad, maar voor het college is bedoeld. De gemeenteraad heeft vanuit met name zijn controlerende taak informatie nodig over het gevoerde bestuur. De raad moet via informatieverstrekking in staat worden gesteld om te kunnen volgen in hoeverre de gemeentelijke doelen worden gerealiseerd via de verbonden partijen en in hoeverre het college zich hiertoe effectief inspant.

Gemeente Texel handelt in de geest van de wet, wij interpreteren deze niet zo stellig. Als wij bijvoorbeeld maar één of enkele aandelen hebben en/of onze invloed en financieel risico maar zeer beperkt is nemen we deze niet als verbonden partij niet op. Voorbeelden zijn TESO, Texelenergie en BNG.

2. Het aangaan van een verbonden partij

2.1 Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij?

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel effectiever te bereiken. Over het algemeen gaat de gemeente een relatie met verbonden partijen aan, omdat zij verwacht dat de verbonden partij dezelfde activiteiten uit kan voeren met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit.

Daarnaast worden risico's gespreid en gedeeld met andere eigenaren en ontstaat er een kwaliteitsvoordeel als de verbonden partij kennis in huis heeft, die de gemeente zelf niet heeft. Ook ontstaat er vaak grotere effectiviteit en bestuurlijke kracht, waardoor nieuwe activiteiten sneller kunnen worden gerealiseerd.
In een aantal gevallen is er sprake van een verplichtend karakter op basis van wettelijke regelgeving of bestuursafspraken (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord).

De gemeente kiest er in een aantal gevallen bij verbonden partijen tegelijk bewust voor om zelf invloed te houden omdat de activiteiten te kwetsbaar zijn om volledig uit te besteden. Voor de deelname aan een verbonden partij moet elke keer een aparte afweging gemaakt worden, aangezien de reden om een verbonden partij aan te gaan elke keer verschillend is.
Centraal daarbij staat telkens het antwoord op de vraag: is dit de geëigende vorm om de doelstelling van de gemeente te realiseren? Er kan wel een benaderingswijze worden bepaald voor de verschillende samenwerkingsvormen, een houding die richting geeft bij de afweging wel of niet deel te nemen aan een samenwerking met een partij. Bij het beantwoorden van de vraag of aan een samenwerking moet worden deelgenomen speelt het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen een belangrijke rol.

Hieronder worden eerst enkele voor- en nadelen opgesomd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 een beslisboom gepresenteerd. Deze wordt gebruikt om te bepalen of de gemeente deel moet nemen aan een verbonden partij en of een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke vorm geschikt is.

Deelname aan verbonden partijen heeft voor- en nadelen, die hieronder worden opgesomd.

De voordelen van deelname aan verbonden partijen (kunnen) zijn:

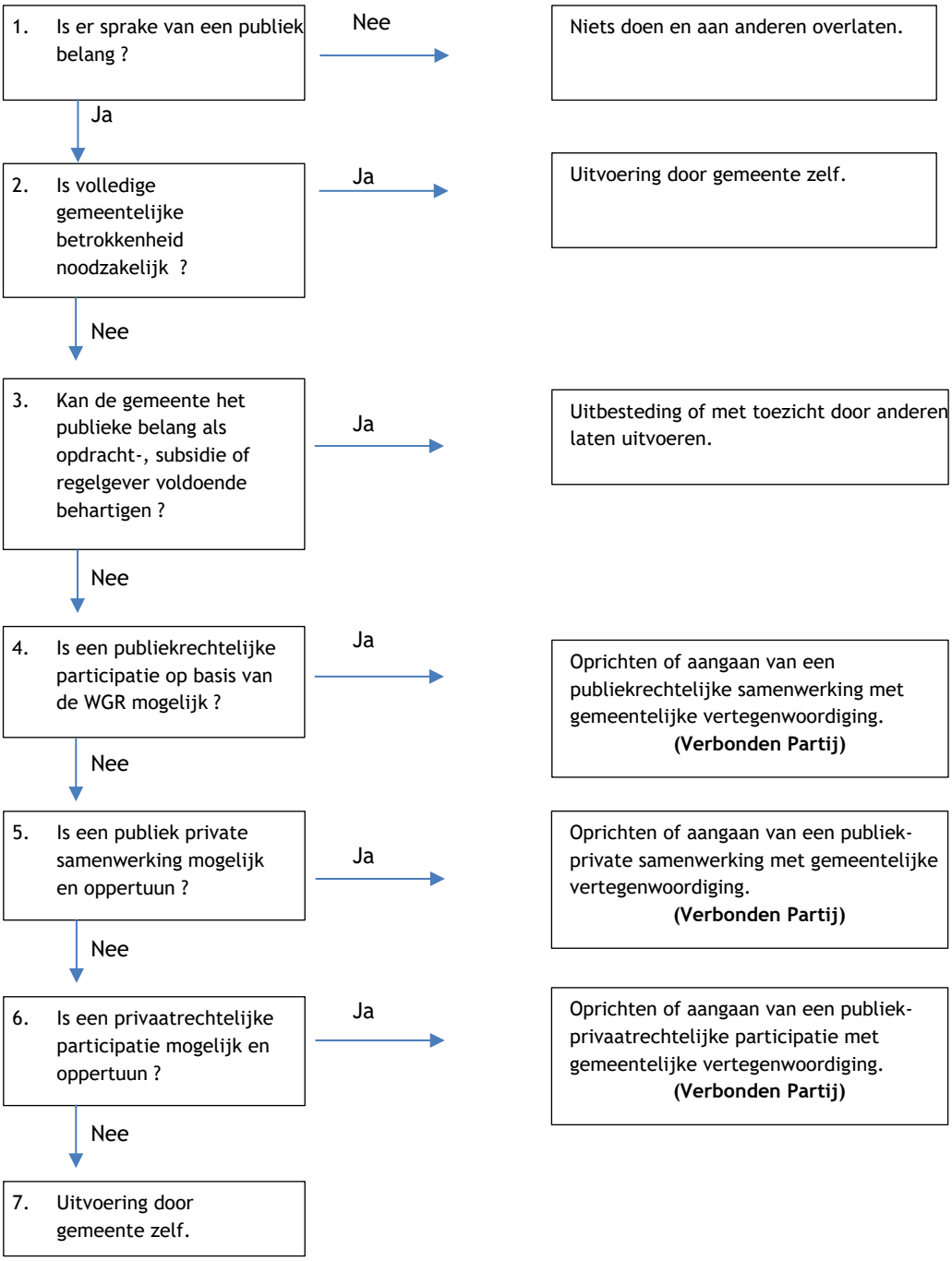
- Efficiencyvoordelen: dit is de meest voorkomende reden om een gemeentelijke taak onder te brengen in een verbonden partij.
- Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen.
- Bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving.
- Kennisvoordeel: de gemeente kan gebruik maken van kennis en expertise die niet in huis is.
- Katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen met andere (semi)publieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of veel moeilijker van de grond zouden komen.

De nadelen van deelname aan verbonden partijen (kunnen) zijn:

- De beïnvloedingsmogelijkheden en de informatievoorziening zijn door de afstand minder vanzelfsprekend dan bij uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie.
- De gemeente moet meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken.
- Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij.
- Financiële risico's, zoals het opdraaien voor mogelijke tekorten.
- Bestuurdersaansprakelijkheid.
- Eigen beleid van de gemeente is lastiger uit te voeren, aangezien er meerdere partijen betrokken zijn.
- Tegenstelling tussen de belangen van de gemeente en de belangen van de verbonden partij. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende belangen die kunnen spelen voor de gemeente als klant van de verbonden partij en de rol als bestuurder van de verbonden partij.
- Tegenstelling van belangen tussen deelnemers: door de democratische besluitvorming in de besturen van de verbonden partijen zullen de deelnemende gemeenten concessies moeten doen ten aanzien van hun eigen belangen en zich moeten conformeren aan meerderheidsbesluiten waar we het niet mee eens zijn.

2.2 Beslisboom voor het aangaan van verbonden partijen

Voor het afwegen voor het al dan niet aangaan van nieuwe verbonden partijen heeft de gemeente Texel een afwegingskader.



Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen ‘digitaal’ instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie zal in alle gevallen een bestuurlijk-politieke keuze moeten zijn.

Voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking en afweging privaatrechtelijke participaties

De deelname in private partijen is voor Texel beperkt en kent in veel gevallen een historische achtergrond. De Gemeentewet bevat criteria voor de privaatrechtelijke weg. Het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is alleen toegestaan als daarmee niet de onderliggende publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.
Van belang is of de overheid een vergelijkbaar resultaat kan bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken. Indien dat namelijk het geval is, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat voor de publiekrechtelijke weg gekozen moet worden, omdat deze meer waarborgen biedt voor de democratische controle en verantwoording, waardoor het overheidshandelen een grotere mate van transparantie kent.

De invloedsfeer bij private partijen is namelijk over het algemeen beperkter dan de invloedsfeer bij publiekrechtelijke partijen. Bij privaatrechtelijke participaties vertegenwoordigt de gemeente immers over het algemeen een kleiner aandeel in de organisatie. Bovendien is de doelstelling van een privaatrechtelijke instelling veelal minder gericht op publieke belangen. Daarnaast is er sprake van andere beperkende kaders, andere wet en regelgeving kan de invloedsfeer van aandeelhouders beperken.

De gemeentewet heeft hiertoe een basis in artikel 160. In onderstaande kader zijn de relevante zinsneden van het artikel opgenomen:

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

Tegelijk kunnen privaatrechtelijke participaties in gevallen effectiever zijn om het publieke belang te behartigen. Dit bijvoorbeeld omdat andere organisatievormen soms sneller kunnen schakelen en anticiperen op de markt. In dat geval kan de gemeente geen vergelijkbaar resultaat bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken en is het gebruik van privaatrechtelijke vormen een afweging.

Keuze tot het aangaan van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij

Gemeente Texel hanteert het afwegingskader op het moment dat de vraag zich voordoet of er een relatie met een (nieuwe) verbonden partij moeten worden aangegaan.

Afweging publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerking

Gemeente Texel heeft een voorkeur voor deelname aan een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Deze voorkeur kan worden aangeduid als *"ja mits"* aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden liggen op het terrein van het leveren van een extra bijdrage aan het publiek belang, het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en/of sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.
Gemeente Texel is terughoudend als het gaat om de vraag of de gemeente aan een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm wil deelnemen. Deze terughoudendheid kan worden aangeduid als *"nee tenzij"* er bijzondere redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. Deze bijzondere redenen kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van slagvaardigheid, effectiviteit of efficiëntie.

Functiescheiding

Als er sprake is van bestuurlijke vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke vorm (of eventueel een PPS-samenwerkingsvorm) en als er sprake is van een financieel belang in combinatie met een bestuursfunctie op persoonlijke titel, vindt een afweging plaats over het niveau en de manier waarop aan functiescheiding wordt gedaan. Daarbij kan een keuze worden gemaakt tussen functiescheiding op bestuurlijk niveau, op ambtelijk

niveau of het maken van afspraken over functiescheiding in concrete situaties. Dergelijke afspraken worden in het collegebesluit vastgelegd.

Voor het benoemen van een gemeentelijke commissaris in een privaatrechtelijke verbonden partij geldt voor Texel het 'nee, tenzij'- principe. Dit geldt temeer voor het aanstellen van ambtenaren als commissaris. Indien er toch voor wordt gekozen om een gemeentelijke commissaris te benoemen in een privaatrechtelijke verbonden partij, wordt bij de benoeming daarvan een bewuste keuze gemaakt tussen een interne gemeentelijke vertegenwoordiger en een externe gemeentelijke vertegenwoordiger. Die keuze wordt gebaseerd op de volgende criteria:

- een inschatting van het politieke en persoonlijke risico dat aan de functie is verbonden, en de vakinhoudelijke kennis die nodig is om de functie van commissaris bij de specifieke verbonden partij te kunnen vervullen;
- de vraag of de aansprakelijkheid voor het functioneren als commissaris een risico vormt dan wel voldoende kan worden afgedekt;
- de mogelijkheid om voldoende checks and balances in te kunnen bouwen in het onderliggende proces, bijvoorbeeld door een andere wethouder verantwoordelijk te maken voor het toetsen van beleidsvoorstellen en jaarstukken dan de wethouder die de functie van commissaris vervult bij de verbonden partij waar de stukken betrekking op hebben.

2.3 Hoe wordt de verbinding aangegaan, gewijzigd of opgeheven?

In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Dat geldt ook als het om verbonden partijen gaat. In de aanloopfase (en/of bij wijzigingen) wordt toegewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. In deze paragraaf wordt ingegaan op de aanloopfase voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke verbonden partijen.

2.3.1 Gemeenschappelijke regelingen

De wetgever heeft beschreven dat in principe het college beslist tot deelname aan een verbonden partij naar privaatrecht. Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen ook de raad of de burgemeester besluiten om delen van hun takenpakket en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen. De raad moet zijn toestemming geven bij deelname aan een gemeenschappelijke regeling conform art. 1 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 1

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.

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

Dit is het geschikte moment voor de raad om:

- zich ervan te vergewissen dat de taken die de verbonden partij voor de gemeente uitvoert tot het publiek belang behoren,
- meerjarige kaders voor de verbonden partij vast te stellen (gemeentelijke doelen, kosten e.d.) en
- te controleren of het college 'in control' is (beïnvloedingsmogelijkheden, informatievoorziening enz.)

Deze en hieronder opgesomde punten dienen door het college opgenomen te worden in het voorstel voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling.

Welke punten worden in een voorstel van het college opgenomen bij de afweging voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling?

Sturing op inhoud

- doel van de gemeenschappelijke regeling
- taakomschrijving
- over te dragen bevoegdheden

Sturing van de gemeenschappelijke regeling

- de aansturing van de verbonden partij
- de bestuurlijke vertegenwoordiging
- ambtelijke begeleiding van de gemeenschappelijke regeling
- werkafspraken tussen gemeenschappelijke regeling en de ambtelijke begeleiding
- de (meerjarige) financiële gevolgen van deelneming gekoppeld aan de gevraagde prestaties
- een uittredingsregeling
- aan de deelneming verbonden risico's
- op welke wijze vorm is gegeven aan de waarborgen van de openbaarheid en de democratische controle
- afspraken over informatievoorziening (explicitering informatiebehoefte raad; informatie over doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing).
- de koppeling van de P&C cyclus van de verbonden partij aan de gemeentelijke P&C cyclus

Aan elke gemeenschappelijke regeling ligt een regeling ten grondslag. Deze is vergelijkbaar met de statuten van een stichting. In deze regeling dienen voor zover mogelijk de eerdergenoemde punten te worden opgenomen.
Daarnaast dient een heldere doelomschrijving van de gemeenschappelijke regeling op genomen te worden en is het belangrijk de bevoegdheden die de gemeente overdraagt zeer nauwkeurig in de regeling op te nemen. Als de gemeente wil dat de gemeenschappelijke regeling de bevoegdheid krijgt om verordeningen op te stellen, die gelden voor onze gemeente, dan moet dit expliciet in de regeling staan. Hetzelfde geldt voor het opstellen van beleid. Indien dit niet expliciet in de regeling opgenomen is, moet de gemeente dit zelf verzorgen. Veelal wordt met de andere deelnemende gemeenten afgesproken welke taken de gemeenschappelijke regeling uit gaat voeren. Om voor iedereen duidelijkheid te krijgen moeten deze duidelijk omschreven worden.

2.3.2 Verbonden partijen naar privaatrecht

Het college voert op grond van artikel 160 lid 2 Gemeentewet privaatrechtelijke handelingen uit. Hieronder valt ook het aangaan van een verbonden partij. Voordat het college een definitief besluit neemt moet de raad (artikel 160 lid 2 gemeentewet) om wensen en bedenkingen worden gevraagd.
Op grond van artikel 160 moet een besluit tot deelname aan niet-publiekrechtelijke verbonden partijen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie. De goedkeuring kan overigens slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

In het voorgenomen besluit dient het college op te nemen hoe de verbonden partij vormgegeven gaat worden. Hierbij moeten de volgende punten aangehaald worden:

Welke punten worden in een voorstel van het college opgenomen bij de afweging voor het aangaan van een verbonden partij naar privaatrecht?

Sturing op inhoud

- heldere doelomschrijving
- taakomschrijving, welke bevoegdheden worden hiervoor toegekend

Sturing van de verbonden partij

- de aansturing van de verbonden partij
- de bestuurlijke vertegenwoordiging
- ambtelijke begeleiding van de verbonden partij
- de (meerjarige) financiële gevolgen van deelneming gekoppeld aan de gevraagde prestaties
- de beëindigingregeling
- aan de deelneming verbonden risico's en indien het betreft een deelneming in een partij als bedoeld in artikel 160 lid 2 Gemeentewet een nauwkeurige omschrijving van de motivering van de keuze voor deze vorm van samenwerking
- op welke wijze vorm is gegeven aan het waarborgen van de openbaarheid en de democratische controle
- afspraken over informatievoorziening (explicitering informatiebehoefte raad; informatie over doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing).
- de koppeling van de P&C-cyclus van de verbonden partij aan de gemeentelijke P&C-cyclus

De hierboven genoemde punten moeten ook, voor zover dit mogelijk is, opgenomen worden in de statuten van de verbonden partij of in overeenkomsten met andere deelnemers.

2.4 Hoe wordt de raad betrokken bij de oprichting of deelneming aan een verbonden partij?

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat nodig wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. De raad wordt bij een voorgenomen besluit tot het aangaan van een deelneming door het college tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen in te brengen. Ook over belangrijke wijzigingen van de deelneming wordt de raad door het college actief geïnformeerd.

Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan, beëindigen of wijzigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk:

- welk publiek belang wordt behartigd
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is
- waarom niet wordt volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever
- wat de voordelen zijn van het aangaan van de verbonden partij aan te gaan
- welke taken worden overgedragen (uitvoering/beleidsvorming) en welke consequenties dit voor de gemeente heeft
- welk financieel belang in de nieuwe verbonden partij wordt belegd
- hoe financieringsstromen zullen gaan lopen
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd
- welke risico's aan de deelname zijn verbonden
- waarom voor de specifieke organisatievorm is gekozen
- of er sprake is van functiescheiding op bestuurlijk of ambtelijk niveau
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd

- wat het op termijn beëindigen van de relatie zal betekenen (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exit strategie)

2.5 Verlengen of beëindigen van financiële en bestuurlijke relaties

Over het algemeen geldt dat Texel een financiële en bestuurlijke relatie aangaat voor onbepaalde tijd. Dit betekent echter niet dat deze relatie zonder meer en/of stilzwijgend tot het einde der tijden wordt voortgezet.

Er zijn potentiële veranderingen die per definitie moeten leiden tot een heroverweging van de aangegane financiële en bestuurlijke relaties. De belangrijkste veranderingen c.q. ontwikkelingen die hiertoe aanleiding geven zijn:

- het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met c.q. deelname in een verbonden partij;
- een wijziging van de doelstelling(en) van een relatie c.q. verbonden partij;
- een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de relatie c.q. verbonden partij als gevolg van fusie of integratie;
- een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen;
- een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en);
- het realiseren van de vooraf geformuleerde gemeentelijke beleidsdoelstelling.

Zoals bij het aangaan van een deelneming wordt de raad ook bij de beëindiging daarvan tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen. Op deze wijze kan de raad zich uitspreken over de toekomst van de deelnemingen en blijft de zakelijke slagkracht van de gemeente onaangetast.

2.6 Hoe wordt de bestuurlijke vertegenwoordiging ingevuld?

In de gedualiseerde Gemeentewet zijn de bestuursbevoegdheden overgedragen aan burgemeester en wethouders. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is dit niet gebeurd. Ieder orgaan (raad, college en burgemeester) kan een gemeenschappelijke regeling in het leven roepen op die terreinen, waartoe het bevoegd is. Het bestuursorgaan dat de gemeenschappelijke regeling aangaat, wijst een bestuurslid (uit zijn midden) aan om de gemeente te vertegenwoordigen. De raad benoemt vervolgens de leden van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. In gemeenschappelijke regelingen, die door het college en de raad gezamenlijk zijn aangegaan heeft de raad ook raadsleden benoemd als bestuurslid. Dit is conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. De bestuursleden worden door de gemeenteraad aangesteld en stemmen daarom met last. Om deze reden dienen zij verantwoording aan de raad af te leggen over het gevoerde beleid van de gemeenschappelijke regeling.

Bij het aangaan van een verbonden partij en bij wisselingen in het college (bijvoorbeeld na verkiezingen) wordt bepaald welke bestuurder namens de gemeente Texel vertegenwoordiger is.
In beginsel volgt de bestuurlijke betrokkenheid bij de verbonden partijen de afspraken die gemaakt worden bij de verdeling van portefeuilles. Aan het begin van elke bestuursperiode doet het college een voorstel aan de raad op de portefeuilleverdeling.

Voor een aantal verbonden partijen geldt dat er een raadsbesluit nodig is om een vertegenwoordigend bestuurder aan te wijzen (bijvoorbeeld GGD), voor andere verbonden partijen is dit niet het geval.
Omwille van eenvoud en transparantie is aanwijzing van vertegenwoordigers naar de verbonden partijen gebeurd op basis van het college aan de raad waarbij de afgesproken portefeuilleverdeling uitgangspunt is. Voorstel is deze lijn te blijven volgen.

Omdat er aan vertegenwoordiging van de gemeente in privaatrechtelijke organisaties bestuurlijke risico's zijn verbonden, kiest de gemeente hier alleen voor als kan worden aangetoond dat juist vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke rechtspersoon het publieke belang dient voor de gemeente.

2.7 Met welke verbonden partijen zijn wij een relatie aangegaan?

Gemeente Texel participeert momenteel in de onderstaande verbonden partijen. Meer gedetailleerde informatie over deze verbonden partijen is opgenomen in paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting en de programmajaarrekening.

Gemeenschappelijke regelingen	1. GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord; 2. GR GGD Hollands Noorden; 3. GR Omgevingsdienst Noord-Holland Noord; 4. GR Regionaal Historisch Centrum Alkmaar; 5. GR Samenwerkingsverband De Waddeneilanden; 6. GR Regionale archeologie West-Friesland; 7. GR Centrumregeling samenwerking Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Leeuwarden.
Naamloze vennootschappen	• N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland;
Stichtingen	• V.V.V. / Stichting Texel Promotie
Overige, niet zijnde verbonden partijen. Wel groot belang voor samenwerking - mogelijk op termijn wel een formele verbonden partij	• *Bestuursovereenkomst NoordKop Afvalwaterketen;* • *'De Kop Groeit';* • *Samenwerking op het gebied Sociaal Domein.*

2.8 Hoe wordt de publicatie van deelname aan gemeenschappelijke regelingen uitgevoerd?

Gemeente Texel neemt (momenteel) deel aan 7 gemeenschappelijke regelingen. Op basis van artikel 136 van de wet Gemeenschappelijke regelingen dient de gemeente een register bij te houden van de regelingen waaraan de gemeente deelneemt.
Volgens artikel 136 van de Wet gemeenschappelijke regelingen moet dit register het volgende vermelden:

a. de deelnemers;
b. de wettelijke voorschriften met de bevoegdheden van het samenwerkingsverband;
c. het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 26, tweede lid, artikel 41, eerste lid, artikel 50a, eerste lid, artikel 52, eerste lid, artikel 62, artikel 74, eerste lid, of artikel 84, eerste lid;
d. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst;
e. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid, tweede zin, krachtens de regeling zijn overgedragen;
f. Het adres, gegevens over bereikbaarheid en de plaats van vestiging;
g. of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld en onder welke naam, dan wel toepassing of overeenkomstige toepassing wordt gegeven aan artikel 8, vierde lid, alsmede de datum van hun instelling onderscheidenlijk vanaf welke datum toepassing of overeenkomstige toepassing wordt gegeven;
h. een verwijzing naar de geconsolideerde tekst van de regeling;
i. een overzicht van de wijzigingen van de regeling en een verwijzing naar de bijbehorende geconsolideerde versies van de regeling.

Dit register kan iedereen kosteloos inzien. Op verzoek worden afschriften van of uittreksels uit hetgeen in het register is ingeschreven ter beschikking gesteld. In bijlage 7 is het register verbonden partijen opgenomen. Dit register wordt door het college gepubliceerd op de gemeentelijke website en/of het gemeenteblad.

2.9 Bestuurlijke vertegenwoordiging bij andere organisaties dan verbonden partijen

Naast de formele vertegenwoordiging van de gemeente Texel bij de verbonden partijen zijn leden van het college betrokken als vertegenwoordiger bij andere organen. Dit kan een structureel karakter hebben of een incidenteel karakter (bijvoorbeeld Nationale Sportweek, 600 jaar Texel). [1]
De inzet van leden van het college gericht op de uitvoering van de taken of bewerkstellingen van de beleidslijnen van de gemeente Texel en dit past binnen de kaders van beleidsvoorbereiding en uitvoering.

Welke vorm van vertegenwoordiging het ook betreft, het college maakt vooraf een afweging om rolconflicten en functievermenging te voorkomen. Op basis van deze afweging vooraf kan worden bepaald of het voordeel van het (beter) behartigen van het publieke belang (hetgeen beoogd wordt) opweegt tegen de risico's die geïnventariseerd zijn.

Gemeentewet, artikel 160

1. Het college is in ieder geval bevoegd:
   a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
   b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;

De inzet van bestuurders is daarbij gericht op onderhouden van relevant netwerk en contacten, invloed uitoefenen namens de gemeente en realiseren van bestuurlijke afstemming met partners.
Het college heeft daarbij een zelfstandige handelingsbevoegdheid en ook hierbij volgt het college in beginsel de afgesproken portefeuilleverdeling.

3 Sturing op verbonden partijen

Verbonden partijen voeren vaak taken uit met een groot maatschappelijk en daarmee politiek belang. Het deelnemen in verbonden partijen levert gemeenten naast voordelen echter ook financiële en bestuurlijke risico's op. Om de voordelen optimaal te benutten en risico's te beheersen is het belangrijk om als gemeente voldoende aandacht te hebben voor sturing op de verbonden partijen. Tegelijk is de sturing op verbonden partijen vaak complex, waardoor gemeenten juist het gevoel van grip verliezen.
De complexiteit van sturing op verbonden partijen zit in:

- de verminderde invloed ten opzichte van de interne organisatie;
- de balans tussen vertrouwen en controle;
- de afhankelijkheid van regionale partners en de verbonden partij zelf.

Daarnaast zit de complexiteit in de dubbele petten problematiek die ontstaat door tegengestelde belangen die bij verbonden partijen op kunnen treden doordat gemeente zowel (mede-) eigenaar als opdrachtgever is.

Verminderde invloed en afhankelijkheid

De afstand van het bestuur van de gemeente tot de verbonden partij is vanzelfsprekend groter dan de afstand naar de eigen interne organisatie. Deze afstand zorgt voor een andere dynamiek voor de samenwerking en de aansturing, waar gemeenten rekening mee moeten houden.
Bovendien heeft de gemeente bij verbonden partijen ook vanwege de overige eigenaren in het netwerk te maken met een andere dynamiek en mogelijke tegengestelde belangen. Over het algemeen geldt, dat de gemeente in verhouding meer invloed uit kan oefenen op publiekrechtelijke participaties en minder op privaatrechtelijke organisaties. Bij publiekrechtelijke participaties vertegenwoordigt de gemeente immers doorgaans een groter aandeel in de organisatie. Bovendien is de doelstelling van een privaatrechtelijke instelling veelal minder gericht op openbare belangen.
Om efficiënt met deze andere dynamiek om te gaan moet de gemeente voldoende inzicht in het netwerk en de verschillende belangen hebben en haar invloed op de juiste manier en na de juiste afweging uitoefenen.

Mogelijk tegengestelde belangen (dubbele petten)

Bij verbonden partijen heeft de gemeente in veel gevallen zowel het belang van mede-eigenaar als het belang van opdrachtgever.
Als mede-eigenaar opereert de gemeente als ware zij een aandeelhouder van de organisatie. Zij formuleert in deze rol kaders voor de verbonden partij en houdt toezicht op de realisatie binnen de gestelde kaders. Hierbij ligt de nadruk op het bewaken van de continuïteit van de verbonden partij en het beheersen van de risico's die daarmee gepaard gaan. Zo kan het verhogen van de inwonerbijdrage of het verzoeken tot een aanvullende bijdrage bijvoorbeeld bijdragen aan de continuïteit van de verbonden partij.
Als opdrachtgever opereert de gemeente als klant van de verbonden partij. In deze rol formuleert de gemeente afspraken over te leveren producten en diensten en bewaakt zij de prijs, kwantiteit en kwaliteit hiervan. Deze diensten dragen bij aan de realisatie van de gemeentelijke bestuurlijke doelen. In deze rol is de gemeente juist gebaat bij lage kosten en het verhogen van de inwonerbijdrage draagt hier vanzelfsprekend juist niet aan bij. Hier staat meer de wijze van taakuitvoering voor de gemeenschap centraal.

Tussen beide rollen ontstaan mogelijk tegengestelde belangen, omdat wat goed is voor de continuïteit (eigenaar) van de verbonden partij niet altijd bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen (opdrachtgever). Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan omdat de ambitie van de verbonden partijen afwijkt van de gemeentelijke ambitie. Steeds als er tegengestelde belangen ontstaan en bestuurlijke besluitvorming nodig is, zal een bestuurlijke afweging binnen de gemeente moeten volgen.

Inzicht in sturing

De kunst van effectieve sturing op verbonden partijen is het op de juiste manier toepassen van de verschillende sturingsinstrumenten vanuit de juiste rol en de juiste afweging. Dit alles met inachtneming van de verminderde invloed, afhankelijkheid en dynamiek van het netwerken én de mogelijk tegengestelde

belangen. De sturing op verbonden partijen vindt het effectiefst plaats, als de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat vanuit de eigen rol blijven opereren.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de rol van zowel de gemeenteraad, het college als het ambtelijk apparaat in de sturing op verbonden partijen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in de instrumenten die zij hebben om hun rol in te vullen en daarmee de sturing op verbonden partijen vorm te geven en te versterken.

3.1 Wat willen wij met sturing op verbonden partijen bereiken?

Het uitgangspunt blijft gelijk: ongeacht of het college ervoor kiest om taken binnen de interne ambtelijke organisatie of bij verbonden partijen te beleggen: de gemeentelijke begrotingsdoelstellingen moeten met minimale risico's zo efficiënt en effectief mogelijk worden gerealiseerd.

Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente dan ook in de kern bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Om dit mogelijk te maken dient de verbonden partij kansen en bedreigingen tijdig te signaleren en hier middels risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet zij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Op het moment dat blijkt dat een verbonden partij niet in staat is om het bovenstaande te realiseren zal bijsturing vanuit de gemeente plaats moeten vinden. De gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat hebben allen een eigen rol in relatie tot de verbonden partijen.

3.2 Welke rollen hebben de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat?

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft binnen de gemeente zoals gesteld een kaderstellende en controlerende taak. Zij stelt de bestuurlijke kaders vast doormiddel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is immers slechts een (gezamenlijk) middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en moet worden gezien als ware het een onderdeel van de gemeente.

De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in, dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert én of het college dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt.

Kernvragen voor de raad zijn in deze context of de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente. Of de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

Rol van het college

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Het college kiest er in enkele gevallen vanuit efficiency, effectiviteit of andere overwegingen voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan een verbonden partij.
Indien het college kiest voor uitvoering door een verbonden partij is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de verbonden partij. In relatie tot verbonden partijen heeft het college bovendien als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen.
Tegelijk komt het college bij verbonden partijen meer op afstand te staan van de uitvoering. Hierdoor heeft het college in verhouding tot de interne organisatie minder directe invloed en meer aandacht voor toezicht en verantwoording.

Het college heeft de taak om de gemeenteraad goed te informeren over het reilen en zeilen van de verbonden partijen. Bovendien is het belangrijk dat zij raadsleden vroegtijdig betrekt bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. In feite is er voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die zijn belegd binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij.

Rol van het ambtelijk apparaat

Het ambtelijke apparaat 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.
Naast de bestuurlijke afstemming met de verbonden partij vindt er ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. Medewerkers treden op als accounthouder en komen tot afspraken met de verbonden partij. Het ambtelijke apparaat werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking.

3.3 Op welke wijze wordt in de paragraaf verbonden partijen informatie verstrekt?

De gemeenteraad wordt over verbonden partijen geïnformeerd via de Programmabegroting en de Jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen (paragraaf C).

Artikel 15 (BBV) schrijft voor dat er een lijst van verbonden partijen is opgenomen in de programmabegroting en jaarrekening en dat deze per verbonden partij minimaal de volgende gegevens bevat:

1. de naam en de vestigingsplaats;
2. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
3. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
4. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
5. het resultaat van de verbonden partij.

Met ingang van begrotingsjaar 2016 wordt een uitgebreid standaardformaat als basis gebruikt voor de informatievoorziening per verbonden partij in de Programmabegroting en het Jaarverslag.

Naam	Officiële naam van de verbonden partij
Rechtsvorm	Welke rechtsvorm (publiek, privaat, PPS)
Vestigingsplaats	Vestigingsplaats van de verbonden partij
Doelstelling en openbaar belang	Wat is de doelstelling van de verbonden partij en hoe is dit gelinkt met het gemeentelijk (of regionaal) openbaar belang?
Relatie met beleidsprogramma	Bij welke doelen in de programmabegroting is de verbonden partij betrokken?
Deelnemende partijen	Wie nemen deel aan de verbonden partij (namen van de gemeenten of eenduidige omschrijving van de regio)
Bestuurlijk belang • portefeuillehouder	Welke portefeuillehouder (en vervanger) betrokken? In welke hoedanigheid (lid DB, AB, etc. etc.)
• bestuurlijk aandeel	Hoe zijn stemverhoudingen geregeld? Welk aandeel van de stemmen heeft de gemeente Texel
Financieel belang • omvang begroting	Wat is de omvang van de totale begroting (wat van gemeenten, wat van derden)?
• bijdrage gemeente	Welk aandeel levert de gemeente Texel?
Vermogen • Eigen vermogen	Eigen vermogen van begrotingsjaar voorgaande jaar Eigen vermogen van begrotingsjaar komende jaar
• Vreemd vermogen	Vreemd vermogen van begrotingsjaar voorgaande jaar Vreemd vermogen van begrotingsjaar komende jaar
• Solvabiliteit (EV/VV)	Solvabiliteitsindex voorgaande jaar

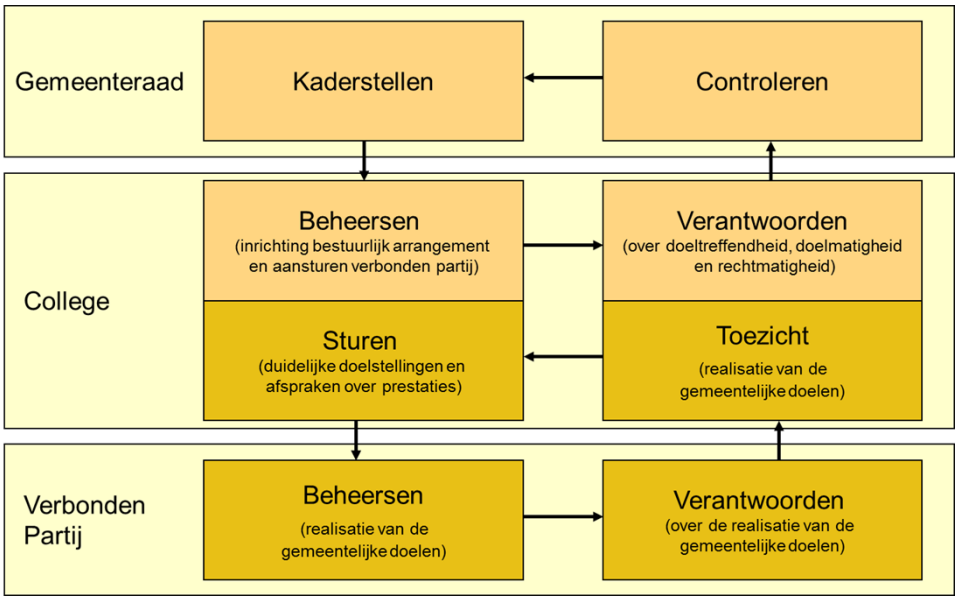
Financieel resultaat	Jaarresultaat (plus of min), zo nodig korte toelichting over achtergrond (incidenteel/structureel)
Risico's	Info vanuit de risicoparagraaf van de verbonden partij Aandeel van mogelijk risico gemeente Texel
Ontwikkelingen	Welke ontwikkelingen zij er m.b.t. de verbonden partij (zowel qua organisatie als takenpakket, bezuinigingen etc.)

3.4 Hoe vindt de sturing op verbonden partijen plaats?

De verschillende verbonden partijen van de gemeente zijn verdeeld over de portefeuilles van de collegeleden. Hoewel de verbonden partijen over de portefeuilles zijn verdeeld, blijft het college als collectief verantwoordelijk voor alle verbonden partijen.
De effectiviteit van sturing op verbonden partijen door het college is mede afhankelijk van het aandeel van de gemeente in de verbonden partij en de positie die zij inneemt binnen het bestuur daarvan. Daarnaast heeft gemeentelijke vertegenwoordiging een versterkend effect op het kunnen uitoefenen van voldoende invloed en/of sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.

3.5 Algemene uitgangspunten

Een belangrijke factor bij de inrichting van de sturingsrelatie is de organisatorische scheiding van de rollen van de gemeente als enerzijds 'eigenaar' en anderzijds als 'opdrachtgever/klant' van de verbonden partij.
Onze verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. De informatievoorziening en het toezichtarrangement dient ervoor om binnen de organisatie om op basis van de risicoanalyse vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de controle van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie.
Samengevat kan de rolverdeling tussen gemeenteraad, college en de verbonden partij als volgt worden weergegeven:



3.6 Nieuwe wetgeving

De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat volksvertegenwoordigers (gemeenteraden en -raadsleden) een te grote afstand ervaren tot gemeenschappelijke regelingen. Daardoor komt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen onder druk te staan. Daarom is 1 juli 2022 de wijzing van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers is op 1 juli 2022 ingegaan. Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen, om zo scherpere afspraken te maken over bijvoorbeeld uittreding of evaluatie) geeft de wet een implementatieperiode van twee jaar. Met deze wijziging wordt de

betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (gemeenteraden, provinciale staten en besturen van waterschappen) bij het bestuur van een samenwerkingsverband verbeterd. Zo krijgen zij meer invloed op besluiten van een gemeenschappelijke regeling.
De gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Texel worden nog dit jaar ter wijziging aangeboden aan de raad. Dit wordt regionaal voorbereid. De wijzigingen gaan over de verplichte en facultatieve zienswijze procedure van de raad bij collegeregelingen, participatie van ingezetenen en belanghebbenden, evaluatie van gemeenschappelijke regelingen, de invulling van de actieve informatieplicht van het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen aan de raden, de mogelijkheid van het instellen van gemeentelijke adviescommissies en wijzigingen in de planning- en controlcyclus.