

Aan

Gemeenteraad

Van

College van B&W

Datum

11 februari 2025

Plan van aanpak actualisatie Nota Samenwerken

1. Inleiding

De rekenkamer heeft op 29 juli 2024 een rapport uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar de rol van de gemeenteraad bij gemeenschappelijke regelingen. In het rapport beveelt de Rekenkamer aan de nota Samenwerken uit te voeren en eigenaarschap in de gemeentelijke organisatie te organiseren ten aanzien verbonden partijen. Voor de gemeenteraad beveelt de Rekenkamer aan te bepalen op welke wijze de raad gebruik maakt van de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijk regelingen biedt om de grip op verbonden partijen te versterken.

De raad heeft op 26 september 2024 besloten het college van B&W opdracht te geven een plan van aanpak aan de raad aan te bieden met betrekking tot de aanbevelingen met daarin een proces om te komen tot een actualisatie van de nota Samenwerken. En in dat proces ook mee te nemen hoe de raad te betrekken bij niet-gereguleerde vormen van samenwerking en hierover het gesprek aan te gaan met (een vertegenwoordiging van) de raad.

In een bestuurlijke reactie op het Rekenkamerrapport heeft het college van B&W aangegeven de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer te onderschrijven. Zij heeft daarbij aangegeven het huidige toezicht op verbonden partijen te onderzoeken, onder meer in regionaal verband. Ook heeft het college aangegeven de Nota Samenwerken te actualiseren en de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer, de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de regionale aanpak hierin mee te nemen.

2. Doel en Opdracht

Het Rekenkamerrapport, het raadsbesluit en de reactie van het college leiden tot de volgende opdracht voor de gemeentelijke organisatie met als *doel de bestuurlijke, inhoudelijke en financiële grip op verbonden partijen door college en raad te versterken*:

1. Ontwerp een proces, waarin door college en raad meer grip op verbonden partijen kan worden uitgeoefend, waarin risico's voor de gemeente beter beheerst kunnen worden en waarin gemeenteraad en college meer en beter invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de activiteiten van verbonden partijen en niet-gereguleerde vormen van samenwerking.
2. Zorg voor richtinggevende input door de gemeenteraad. Een kader daarbij is het besluit van de gemeenteraad van 23 maart 2023 ten aanzien van lokale democratie en gemeenschappelijk regelingen (zie ook bijlage 1).
3. Het bovenstaande leidt tot een geactualiseerde nota Samenwerken die wordt vastgesteld door het college en de gemeenteraad.
4. Zorg ervoor dat het eigenaarschap inclusief monitoring ten aanzien van verbonden partijen en de uitvoering daarvan goed in de organisatie belegd is.

3. Reikwijdte

De reikwijdte van het te ontwerpen proces is gelijk aan de reikwijdte van de huidige nota Samenwerken 2019. In bijlage 2 is de reikwijdte integraal opgenomen.

4. Aanpak

In het raadsbesluit "rekenkamerrapport 'De raad en de WGR' besluitpunt 2 staat het volgende: *Het college de opdracht te geven om binnen drie maanden een plan van aanpak aan de raad aan te bieden met betrekking tot de aanbevelingen met daarin:*

- 1. een proces om te komen tot een actualisatie van de nota samenwerken,*
- 2. in dat proces ook mee te nemen hoe de raad te betrekken bij niet-gereguleerde vormen van samenwerking en*
- 3. hierover het gesprek aan te gaan met (een vertegenwoordiging van) de raad.*

Op de volgende manier gaan wij invulling geven aan deze opdracht:

Ad1) Om de nota samenwerken te actualiseren kiezen we voor de projectmatige aanpak met een projectgroep waarin verschillende stakeholders plaatsnemen. De aanpak staat beschreven in hoofdstuk 5 van dit plan van aanpak.

Ad2) Niet-gereguleerde vormen van samenwerking zijn onderdeel van de reikwijdte van de nieuwe nota samenwerken. De wijze waarop, wordt met een afvaardiging van de raad besproken.

Ad3) Naast de projectgroep is het voorstel een werkgroep in te richten met een aantal raadsleden. Een afvaardiging van de projectgroep gaat in gesprek met de raadsleden over de vraag hoe de raad dit wil vormgeven. In hoofdstuk 6 van dit plan van aanpak is een voorstel hiertoe opgenomen.

5. Projectmatige aanpak

Bestuurlijk, inhoudelijk en financieel is de gemeente gelieerd aan een veelheid en een diversiteit van verbonden partijen en niet-gereguleerde vormen van samenwerking. Veel onderdelen van de gemeentelijke organisatie hebben dan ook te maken met verbonden partijen en met niet-gereguleerde vormen van samenwerking met partijen in de samenleving.

Er zijn dus veel verschillende actoren bij het beleid ten aanzien van verbonden partijen betrokken. Ook zijn de opdracht aan het college, en daarmee aan de gemeentelijke organisatie, en het doel daarvan duidelijk afgebakend, waardoor de opdracht in een afgerond proces kan worden uitgevoerd. Dat kan doelmatig en doeltreffend met projectmatige uitvoering van de opdracht.

Een projectmatige aanpak vergt, behalve een concreet doel en een goed afgebakende opdracht, een duidelijke opdrachtgever – opdrachtnemer, een goede bepaling van de diverse verantwoordelijkheden, rollen en taken in de projectorganisatie, heldere afspraken over de informatievoorziening en -uitwisseling, vastgestelde kwaliteit en niet vrijblijvende deelname en bijdragen van projectleden, voldoende middelen om het

project te kunnen uitvoeren, en een haalbare projectplanning. Ook moet er ruimte zijn om tussentijds deze randvoorwaarden bij te stellen als de situatie daarom vraagt.

a) **Opdrachtgever – opdrachtnemer**

Bestuurlijk opdrachtgever (BOG):

De burgemeester als lid van het college van B en W.

Ambtelijk opdrachtgever (AOG):

De concerncontroller.

Projectleider, c.q. ambtelijk opdrachtnemer (PL)

Het project wordt door de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider in nauwe onderlinge samenwerking gestalte gegeven, waarbij de opdrachtgevers zorgen voor voldoende draagvlak en kwalitatief en kwantitatief voldoende personele en andere middelen voor het project. De projectleider voert het project uit. Gezamenlijk zijn de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider verantwoordelijk voor het eindresultaat van het project.

De projectleider maakt in de voorbereiding van het project een projectplan met daarin onder meer de samenstelling en toerusting van de projectgroep en een gedetailleerde aanpak en planning op basis van doordenking van de projectstappen van begin tot eind en van eind tot begin.

b) **Projectmedewerkers**

Dit team bestaat uit deskundigen uit de gemeentelijke organisatie en de griffie op het gebied van verbonden partijen, waarbij erop gelet moet worden dat recht wordt gedaan aan de diversiteit in en de relevantie van de verbonden partijen. Het zal onvermijdelijk zijn daarbij, vanwege de beheersbaarheid, keuzes te maken, waardoor sommige partijen niet direct vertegenwoordigd zullen zijn. Om dit nadeel enigszins te compenseren is het goed om te zorgen voor projectmedewerkers met een helicopterview.

De projectmedewerkers moeten in voldoende mate deskundig zijn om een goede bijdrage te kunnen leveren aan het projectresultaat. Zij moeten daarvoor in voldoende mate zijn vrijgemaakt uit hun reguliere werk en gewaarborgd moet zijn dat die beschikbaarheid gedurende het project in stand blijft. De projectleider moet hen kunnen aansturen.

c) **Informatievoorziening en -uitwisseling**

- Periodiek overleg BOG – AOG – PL om de voortgang te bewaken en eventueel de aanpak bij te stellen.
- Regelmatig overleg in de projectgroep (= projectleider en projectmedewerkers).
- Consulterende bijeenkomsten van de projectgroep en vertegenwoordigers van de gemeenteraad:
 - > bij de start van het project om het doel van het project te bekrachtigen en eventueel aan te scherpen, en om input te genereren voor de inhoud en aanpak van het project;
 - > halverwege het project om de voortgang te monitoren en eventueel input te genereren voor bijstelling van inhoud en aanpak;
 - > aan het einde van het project om feedback te krijgen op het eindresultaat.

Het is belangrijk dat de vertegenwoordigers van de gemeenteraad in voldoende mate deskundigheid en betrokkenheid hebben met betrekking tot de relatie gemeente – verbonden partijen.

Voor de in het project te maken keuzes kan onder meer gebruik gemaakt worden van de VNG-handreiking "Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?" D.d. oktober 2022.

6. Planning

De gemeenteraad wordt de volgende momenten betrokken:

13 maart 2025: behandeling in de commissie AZ

27 maart 2025: gemeenteraad besluit over plan van aanpak.

april 2025: consultatie vertegenwoordigers gemeenteraad door bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectgroep ten behoeve van richtinggevende input.

juli 2025: consultatie vertegenwoordigers gemeenteraad door bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectgroep ten behoeve van monitoring voortgang van het project en eventuele input voor bijstelling van de aanpak.

oktober 2025: consultatie vertegenwoordigers gemeenteraad door bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectgroep ten behoeve van feedback op concept-eindresultaat van het project.

11 december 2025: Besluit gemeenteraad tot vaststelling van de geactualiseerde nota verbonden partijen.

Bijlage 1:

Raadsbesluit 23 maart 2023 Lokale democratie en gemeenteschappelijke regelingen

Onderwerp

Lokale democratie en Gemeenschappelijke regelingen.

De raad van de gemeente Heerenveen;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders met kenmerk;
Z.23.391188 / D.23.1621844;
gelet op amendement ID 25;

Besluit

Richting te geven voor de zes Gemeenschappelijke regelingen. De richting is:

1. Om (naast de huidige mogelijkheden) vroegtijdig een zienswijze te kunnen uitbrengen voor politieke beleidskeuzes op hoofdlijnen (wat is het maatschappelijk probleem, welk beleid wordt voorbereid, wat zijn politieke keuzes of scenario's daarbij, welke afwegingen kunnen gemaakt worden tussen doeltreffendheid en doelmatigheid).
2. Dat elke Gemeenschappelijke regeling minimaal één keer per zes jaar geëvalueerd wordt.
3. Dat de Gemeenschappelijke regeling burgerparticipatie kan faciliteren, waarbij het primaat bij de raden blijft liggen.
4. Dat de actieve informatieplicht gericht is op de hoofdlijnen (welke politieke- en beleidskeuzes worden voorbereid, hoe zijn de gemaakte beleidskeuzes uitgevoerd en ligt dit op schema, welke afwijkingen en bijsturingsmogelijkheden zijn er).
5. Eén regionale agendacommissie voor het verbeteren van informatievoorziening over en besluitvorming voor Gemeenschappelijke regelingen.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 23 maart 2023

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw L. Roest-Jonkers

de heer T.J. van der Zwan

Bijlage 2: Reikwijdte nota Samenwerken 2019

2.1 Inleiding

Samenwerken doen we om effectiever en efficiënter onze gemeentelijke doelstellingen te behalen. Dit kan vrijwillig zijn of gedwongen vanuit het RIIK (bijvoorbeeld de FUMO). In bepaalde situaties kiezen we ervoor om taken zelf te doen. In andere gevallen is een vorm van samenwerking een betere manier om onze doelstellingen te behalen. In dit hoofdstuk laten wij u zien welke vormen van samenwerking er zijn.



2.2 Inkoop

In veel gevallen worden diensten en/of producten ingekocht. Dit kan zijn omdat het bijvoorbeeld niet tot de kerntaken van de gemeente behoort. Voorbeelden hiervan zijn de inkoop van softwareapplicaties of het schoonmaken van onze gebouwen. Regels omtrent inkoop zijn vastgesteld in onze gemeentelijke inkoopvoorwaarden. Hierin is bijvoorbeeld opgenomen wanneer iets wordt aanbesteed en wat de gevolgen zijn wanneer de verkoper of dienstverlener zich niet aan de gemaakte afspraken houdt.

2.3 Subsidie

De gemeente verstrekt in bepaalde gevallen een subsidie voor het bereiken van onze doelstellingen. Kenmerkend aan een subsidie is dat er in tegenstelling tot inkoop er geen 'goed' of 'dienst' wordt geleverd aan de gemeente. Wel verwacht de gemeente dat de ontvangende partij een tegenprestatie levert. Het verstrekken van een subsidie aan een muziekfestival is een voorbeeld die bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuur. Regels omtrent subsidie zijn onder andere opgenomen in de algemene subsidieverordening van de gemeente.

2.4 Deelnemen en Samenwerken (verbonden partijen)

Iedere gemeente heeft te maken met verbonden partijen. Verbonden partijen zien we in de vorm van publiekrechtelijke lichamen; gemeenschappelijke regelingen, centrumregelingen enz. Ook zien we ze in de vorm van privaatrechtelijke organen; BV, NV, CV, Stichtingen, Verenigingen enz.

Het BBV definieert een verbonden partij in artikel 1, lid b en c:

b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

c. 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.

Volgens deze definitie heeft de gemeente dus een bestuurlijk en financieel belang in een verbonden partij. Van een **bestuurlijk belang** is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij. Een **financieel belang** is aan de orde als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Een financieel belang is bijvoorbeeld het aandelenbelang van de gemeente in een vennootschap. Een financieel belang kan ook zijn; een gemeenschappelijke regeling (of andere rechtspersoon) waar een deel van de activiteiten van de gemeente is belegd.

2.5 Treasury

Ondanks de verscherpte regelgeving op dit onderwerp, Wet Fido, staatssteun enz. hebben we in de afgelopen jaren ook gezien dat gemeenten er voor kiezen een lening te verstrekken of een garant- of borgstellingsovereenkomst te sluiten. Ook dit is een vorm van samenwerken. De gemeente Heerenveen heeft hiervoor een aantal spelregels opgesteld en vastgelegd in het 'Algemeen beleidskader garanties 2014'. Hierin is opgenomen 'wie' er voor in aanmerking komen en aan welke voorwaarden dit moet voldoen.

2.6 Reikwijdte nota samenwerken

Hiervoor heeft u kunnen lezen op welke manieren de gemeente samenwerkt. Ook zijn er diverse kaders, regels en afspraken vastgelegd die er aan bijdragen hierop grip te houden. Deze regels zijn vaak bij het opstarten en beëindigen van een samenwerking aan de orde. Deze nota is bedoeld om aandacht te krijgen voor hetgeen er voor en tijdens de samenwerking speelt en op deze wijze vroegtijdig zicht te krijgen wanneer het misgaat of bijsturing nodig is. Het is echter niet noodzakelijk om deze werkwijze op al onze samenwerkingen los te laten.

Naast de voorgeschreven verbonden partijen richt deze nota zich ook op die samenwerkingsverbanden die een groot effect hebben op het behalen van onze (beleids)doelstellingen.

verbonden partijen

+

Hoge invloed op realiseren (beleids)doel

=

Fig. 2: definitie nota samenwerken

Nota Samenwerken