

Nota verbonden partijen gemeente Waterland 2019



Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Leeswijzer.....	3
2. Kaders en begrippen	4
2.1 Wettelijke kaders.....	4
2.2 Landelijke handreiking	5
2.3 Huidige lokale beleidskaders.....	5
2.4 Definitie verbonden partij	6
3. Rolverdeling.....	7
3.1 Rollen ten opzichte van verbonden partijen	7
3.2 Rol gemeenteraad/college/portefeuillehouder/ambtelijke organisatie.....	8
3.1.1 Rol gemeenteraad	9
3.1.2 Rol college van burgemeester en wethouders	9
3.1.3 Verhouding tussen raad en college	10
3.1.4 Rol portefeuillehouder	11
3.1.5 Rol ambtelijke organisatie	11
4. Zo houden we ‘grip’ op verbonden partijen.....	11
4.1 Instrumenten sturing en beheersing	12
4.1.1 Afwegingskader deelnemen aan een verbonden partij.....	12
4.1.3 Tijdige en adequate informatie	13
4.1.4 Risicogerichte indeling verbonden partijen	13
4.1.5 Kaderstellende rol via kaderbrief aan verbonden partij	14
4.1.6 Verlengd lokaal bestuur vergt regionale afstemming	14
4.1.7 Informatiebijeenkomst nieuwe raadsleden	14
4.1.8 Koppeling raadslid aan verbonden partij	14
4.1.9 Periodieke evaluatie	14
Bijlage 1 Overzicht verbonden partijen.....	16
Bijlage 2 Toelichting wijzigingen Wgr 2015 & Toekomstige wijziging Wgr.....	17
Bijlage 3 Besliskader (nieuwe) samenwerkingsverbanden	20
Bijlage 4 Businesscase deelname aan verbonden partijen	22
Bijlage 5 Checklist evaluatie heroverwegen verbonden partij	24

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De raad van gemeente Waterland heeft in 2006 kaders vastgesteld met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen. Deze kaders zijn aan actualisering toe. Andere factoren die hebben geleid tot het opstellen van een nieuwe Nota sturing op verbonden partijen zijn:

- de bestuurskrachtdiscussie in de raad, waarbij aandacht is gevraagd voor de invulling van de toezichthoudende rol en de sturing bij verbonden partijen;
- het eindrapport ‘Grip op gemeenschappelijke regelingen’ uit 2014 en het rapport ‘Grip en sturing op de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland’ uit 2017, uitgebracht door de Rekenkamercommissie Waterland.

Met deze nota is het streven om meer grip op verbonden partijen te krijgen, waarbij zowel bestuurlijke als ambtelijke verantwoordelijkheden voor iedereen helder zijn. Met deze nota wordt een invulling gegeven aan deze aspecten en de kaderstellende en controlerende rollen tussen de gemeente en de verbonden partij. En worden afspraken gemaakt over sturingsinstrumenten, waarbij de wens is om als organisatie in controle te zijn.

In 2.4 is aangegeven wat Waterland verstaat onder de definitie verbonden partijen. De huidige verbonden partijen zijn opgenomen in bijlage 1.

1.2 Leeswijzer

Allereerst worden in deze nota de kaders en belangrijkste begrippen benoemd. Vervolgens wordt ingegaan op de rolverdeling en bevoegdheden. Tenslotte worden instrumenten genoemd om grip te houden op verbonden partijen.

2. Kaders en begrippen

2.1 Wettelijke kaders

De belangrijkste wettelijke kaders in relatie tot deze nota zijn:

A. Burgerlijk Wetboek

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

B. Gemeentewet

De Gemeentewet bepaalt dat het besluit (van het college) tot oprichting van een nv of bv, of een deelneming daarin, pas genomen kan worden nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

C. Wet gemeenschappelijke regelingen

In de Wgr is opgenomen dat de gemeenteraad besluit tot het instellen van gemeenschappelijk regelingen voor de eigen bevoegdheden. Ook het college en de burgemeester kunnen voor de uitoefening van bepaalde bestuursbevoegdheden een gemeenschappelijke regeling aangaan (de zogenaamde collegeregeling of burgemeestersregeling), na verkregen toestemming van de gemeenteraad.

Tevens geeft de Wgr de kaders aan rond de begroting en verantwoording van de gemeenschappelijke regelingen.

D. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Het BBV bepaalt dat de gemeente in de begroting en het jaarverslag haar visie op de verbonden partijen opneemt alsmede de relatie tot en de uitvoering van de realisatie van de doelstellingen en de daarmee samenhangende risico's.

2.2 Landelijke handreiking

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Griffiers (VvG) hebben, in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Raadslid.nu, in het document “Grip op regionale samenwerking” acht gouden lessen opgenomen.

Les 1	Werk alleen samen als dat noodzakelijk is voor betere oplossingen (effectiever, efficiënter, meer gedragen) voor burgers.
Les 2	Vul de rol van de raad in op een manier die past bij het soort samenwerking.
Les 3	Maak met het college op voorhand concrete afspraken over hoe het proces gaat lopen. Verwerk daarin afspraken over indicatoren voor beoordeling, over informatievoorziening en over momenten waarop de raad zijn invloed heeft.
Les 4	Houd de samenwerkingsverhoudingen goed. Wees daarom open over de inhoud en over de sentimenten die achter uw opvattingen schuilgaan
Les 5	Wees zeer alert op de bevoegdheden die overgaan en op de invloed die het gemeentebestuur houdt binnen de samenwerking.
Les 6	Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengende democratische controle.
Les 7	Zorg voor expertise binnen de raad over wat samenwerking is en over hoe de samenwerking werkt. Laat u daarbij ondersteunen door de griffier.
Les 8	Laat uw samenwerkingsverbanden regelmatig evalueren en bekijk of continuering noodzakelijk is.

2.3 Huidige lokale beleidskaders

In 2006 heeft de gemeenteraad de hieronder gestelde kaders met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen vastgesteld.

I.	Besluitvorming aangaan, wijzigen en uittreden GR vindt zowel in voorbereidende als besluitvormende raad plaats.
II.	Alle GR concept-begrotingen worden zowel in voorbereidende als besluitvormende raad gebracht.
III.	Ontwerpjaarrekeningen die niet of marginaal afwijken worden niet behandeld, tenzij raad heeft aangegeven de GR te willen evalueren.
IV.	GR stukken vergaderingen AB op lijst ingekomen stukken raad. Indien aanleiding kan in de raad het standpunt van de vertegenwoordiger worden bepaald.
V.	Indien in AB anders wordt gestemd dan het gemeentelijk standpunt, wordt de raad op de hoogte gebracht.

2.4 Definitie verbonden partij

Waterland hanteert de definitie voor verbonden partijen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en voegt daar nog een extra type verbonden partij aan toe.

Hieronder zijn de belangrijkste begrippen verbonden partij BBV opgenomen.

a..	Verbonden partij: 'Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft.'
b.	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.'
c.	Bestuurlijk belang: 'zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.'
d.	Gemeenschappelijke regeling: 'Een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bepaalde bestuursorganen van verschillende gemeenten waarbij bepaald wordt dat bepaalde taken en bevoegdheden centraal uitgevoerd worden.'
e.	Deelneming: 'een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de gemeente aandelen heeft.'

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.

Gemeente Waterland hanteert een bredere definitie van een verbonden partij. De Gemeente Waterland ziet ook organisaties waar er enkel sprake is van een bestuurlijk belang als verbonden partij. Organisaties waar enkel sprake is van een financieel belang worden niet gezien als verbonden partij, deze partijen vallen onder andere gemeentelijke kaders.

Wanneer er enkel sprake is van een financieel belang in de vorm van een subsidie geldt als kader de Algemene Subsidie Verordening. Als er sprake is van een financieel belang in de vorm van een lening of garantstelling geldt als kader de begroting en de gemeentelijke doelstellingen.

Samengevat is de Waterland definitie van een verbonden partij:

Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente:

- a) een bestuurlijk en financieel belang heeft (definitie BBV)
- b) alleen een bestuurlijk belang heeft

In de onderstaande tabel is samengevat welke partijen wel en niet onder de Nota Verbonden Partijen vallen:

Verbonden partijen gemeente Waterland

		Financieel belang	Bestuurlijk belang	Kader nota verbonden partijen	Kader ASV	Kader begroting(doelstellingen)
A. Publiekrechtelijk	1. Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam	x	x	x		
	2. Bedrijfsvoeringsorganisatie	x	x	x		
	3. Gemeenschappelijk orgaan		x	x		
	4. Centrumgemeente-constructie		x	x		
	5. Regeling zonder meer		x	x		
B. Privaatrechtelijk	1. BV's, NV's, CV's waarvan gemeente Waterland aandelen bezit	x	x	x		
	2. Overig, bijvoorbeeld stichtingen, verenigingen	Subsidie			x	
		Lening, garantstelling				x
			x	x		
		x	x			
	3. Regionaal samenwerkingsverband MRA	Convenant				

3. Rolverdeling

3.1 Rollen ten opzichte van verbonden partijen

In onze relatie tot samenwerkingsverbanden kunnen we drie verschillende rollen onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De eigenaar heeft als primaire rol het bewaken van de continuïteit van de samenwerking. Als er ongeregeligheden voorvallen binnen het samenwerkingsverband, of wanneer financiële of personele consequenties ontstaan, dan zal de eigenaar financieel moeten bijspringen.

De opdrachtgever heeft juist belang bij sturing op de uitvoering en streeft naar een zo goed mogelijke kwaliteit, natuurlijk tegen zo laag mogelijke kosten waarbij de eigen beleidsmatige input zo groot mogelijk is.

De opdrachtnemer moet de opdracht uitvoeren en heeft zodoende ook belang bij realistische targets en een bepaalde mate van standaardisatie.

Conflicterende rollen

Het is belangrijk de verschillende rollen te onderscheiden, omdat zij met elkaar kunnen conflicteren: de opdrachtgever van een samenwerkingsverband wil bijvoorbeeld zoveel mogelijk werkzaamheden tegen zo min mogelijk kosten, terwijl de eigenaar streeft naar een zo hoog mogelijk rendement. Dergelijke tegengestelde belangen zijn heel normaal en zelfs gezond voor alle betrokkenen, mits iedereen (en met name de collegeleden en de ambtelijk accounthouders) zich bewust zijn van deze verschillende rollen.

3.2 Rol gemeenteraad/college/portefeuillehouder/ambtelijke organisatie

Eén van de doelstellingen van het invoeren van het dualisme was het aanbrengen van een scheiding in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen raad en het college. De raad is het orgaan dat de kaders stelt en daarmee bepaalt wat de gemeente wil bereiken. Welke politieke doelstellingen wil de raad de komende periode realiseren, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten zijn de bijbehorende vragen.

Het college is het orgaan dat vervolgens bepaalt hoe dit gebeurt: welke instrumenten zet het college in om de doelstellingen te realiseren. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een samenwerkingsverband.

Deze rolverdeling tussen raad en het college werkt ook door bij samenwerkingsvormen. Zo is het college bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, dus ook het sluiten van overeenkomsten of het oprichten van of deelnemen in stichtingen of vennootschappen. De raad heeft formeel daarbij slechts een controlerende rol en, wanneer er sprake is van het oprichten van of deelnemen in stichtingen of vennootschappen, een adviserende rol.

Bij publiekrechtelijke vormen van samenwerking, de gemeenschappelijke regelingen, is de rolverdeling vooral afhankelijk van de gemeentelijke bevoegdheden die aan het samenwerkingsverband zijn toegekend.

Wanneer het meer om beleidsmatige publiekrechtelijke samenwerkingen gaat is, zal de raad de gemeenschappelijke regeling (mede) treffen. De raad is dan mede de bestuurder van de samenwerking. Op dit moment zijn er een drietal raads/gemengde regelingen, te weten Vervoerregio, Recreatieschap, Spoorraad.

Wanneer het meer om uitvoeringsgerichte publiekrechtelijke samenwerkingen gaat, is het college primair verantwoordelijk en heeft de raad een kaderstellende en controlerende functie. De overige publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen zijn collegeregelingen (o.a. GGD, VRZW, WA, Omgevingsdienst IJmond).

In deze nota ligt de nadruk op de kaderstellende en controlerende rol van de raad, waarbij het college primair verantwoordelijk is voor onze samenwerkingsverbanden en het college de raad in staat stelt om vooraf kaders mee te geven aan samenwerkingsverbanden en hen achteraf te kunnen controleren.

3.1.1 Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. De kaderstellende rol komt voor samenwerkingsverbanden op twee manieren tot uitdrukking. Ten eerste stelt de raad de algemene kaders vast voor samenwerking met andere gemeenten of partners. De raad bepaalt daarmee wat de gemeente wil. Ten tweede stelt de raad de bestuurlijke kaders vast door middel van de gemeentelijke begroting en de vaststelling van de beleidskaders op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen. De kaderstellende rol van de raad komt naar voren in de goedkeuring bij een voorstel voor het aangaan van een samenwerking (veelal een gemeenschappelijke regeling) en bij het begrotingsmoment van een gemeenschappelijke regeling (= wettelijk geregeld).

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. En vooral of deze bijdraagt aan de doelstelling die met die samenwerking wordt beoogd met een voldoende beheersing van de risico's.

De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak.

De vragen voor de raad kunnen zijn:

1. Zijn de kaders in relatie tot de verbonden partij nog steeds actueel?
2. Worden de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen deze kaders gerealiseerd?
3. Is de verbonden partij nog steeds noodzakelijk en van toegevoegde waarde voor de taakuitvoering?
4. Zijn de (bestuurlijke en financiële) risico's in relatie tot de verbonden partij aanvaardbaar en beheersbaar?
5. Wordt de raad tijdig, juist en volledig geïnformeerd? Hierbij loopt de reguliere informatie via het college.
6. Op welke wijze is de continuïteit bij de gemeente van een goed opdrachtgeverschap geborgd?
7. Is er aanleiding om het bestuur van een verbonden partij uit te nodigen de raad rechtstreeks te informeren. Hierbij gaat het om situaties waarbij de raad vermoedens/aanwijzingen heeft van een tekortschietend bestuur van een verbonden partij.
8. Is er aanleiding vanuit een verbonden partij inhoudelijk geïnformeerd te worden; een uitnodiging of een aanbod hiertoe loopt via het college.
9. In hoeverre zijn de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente in tact gelaten?
10. Is er een aanleiding om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen?

3.1.2 Rol college van burgemeester en wethouders

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de door de raad vastgestelde kaders. Indien het college kiest voor uitvoering van een deel van de begroting 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, te beheersen en waar nodig bij te sturen.

Door het aangaan van een verbonden partij komt het college in een andere positie ten opzichte van de uitvoering. Vaak heeft het college, in verhouding tot de interne organisatie, minder directe invloed en dient zij daardoor anders aandacht te schenken aan toezicht en verantwoording. Het college heeft daarbij de taak om de gemeenteraad goed en tijdig te informeren over het reilen en zeilen van de verbonden partijen. Er is 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.

3.1.3 Verhouding tussen raad en college

Het uitgangspunt is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de relatie met een samenwerkingsverband bij het college berust. Daar waar de gemeente (mede)eigenaar is van een verbonden partij wordt deze rol door leden van het college namens het college uitgeoefend. De raad heeft in deze opzet de handen vrij om het college ter verantwoording te roepen. De gemeente Waterland heeft echter niet altijd doorslaggevende zeggenschap over een samenwerkingsverband, waardoor het kan gebeuren dat er een ander besluit wordt genomen dan wat Waterland graag wil. Deze spanning wordt goed beschreven in hoofdstuk 4 van de handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers (2015), link: [Handreiking](#).

In deze besturingsfilosofie kan de raad zijn controlerende taak ten volle uitvoeren, mits de raad over tijdige en adequate informatie van het college beschikt.

Het college moet de raad toestemming vragen om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om een vennootschap of stichting wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Goedkeuring is dan nodig van Gedeputeerde Staten, die dat alleen kunnen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang.

De formele verantwoordingsrelaties worden uitgebreid beschreven door de VNG, link beschikbaar via: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/intergemeentelijke-samenwerking-toegepast>).

3.1.4 Rol portefeuillehouder

Een wethouder of de burgemeester die zitting heeft in het Dagelijks Bestuur en/of het Algemeen Bestuur, vertegenwoordigt hier de opdracht van het college. De portefeuillehouder heeft enerzijds als taak de belangen van Waterland te behartigen in het bestuur, maar als (mede)eigenaar ook de belangen van de verbonden partij te behartigen.

De rollen van opdrachtgever en eigenaar kunnen met elkaar conflicteren en daarom is het van belang dat deze twee rollen worden onderscheiden en in de voorbereiding van een vergadering ook expliciet door de portefeuillehouder in beeld worden gebracht. Hier geldt dat samenwerking binnen de verbonden partij gericht moet zijn op de doelrealisatie van de betrokkenen in de verbonden partij.

3.1.5 Rol ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft een belangrijke rol om het bestuur te ondersteunen om op de verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij.

Voor iedere verbonden partij is er één ambtelijk verantwoordelijke, het betreffende afdelingshoofd, die eveneens conform de budgethoudersregeling, verantwoordelijk is voor de budgetten zoals opgenomen in de begroting. Het afdelingshoofd heeft de mogelijkheid om de regievoering lager in de organisatie te leggen, bij een ambtelijk accounthouder. Echter blijft het afdelingshoofd in dat geval ambtelijk verantwoordelijk.

De ambtelijk accounthouder werkt zoveel als mogelijk en nodig samen met andere deelnemers in de verbonden partij. Hierbij worden de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en college in acht genomen. Bij de ambtelijke afstemming en beheersing ondersteunen de vakafdelingen als bijvoorbeeld juridische zaken en financiën de ambtelijk vertegenwoordigers c.q. afdelingshoofden.

4. Zo houden we ‘grip’ op verbonden partijen

De gemeente Waterland wil effectief en efficiënt regie voeren, ofwel grip hebben op haar verbonden partijen. In de voorgaande hoofdstukken zijn achtereenvolgens de kaders en begrippen en de verschillende bestuurlijke en ambtelijke rollen beschreven.

In dit hoofdstuk werken we de gewenste sturings- en verantwoordingsinstrumenten verder uit. Deze zijn voor een deel vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, link: [Wet gemeenschappelijke regelingen](#).

Deze wet is per 01-01-2015 geactualiseerd. De belangrijkste wijzigingen staan in bijlage 2. Daarnaast heeft de ministerraad recent ingestemd met het wijzigen van de wet met als doel de versterking van de rol van de gemeenteraden bij verantwoording binnen de gemeenschappelijke regeling. Deze voorgenomen wijzigingen staan eveneens in bijlage 2.

Beoordelingskader

Met de vaststelling van deze nota zullen we met een beoordelingskader voor verbonden partijen werken dat recht doet aan de wet, maar ook aan de meer fundamentele vraag: hoe vullen we onze rollen (eigenaar, opdrachtgever en deelnemer) goed in?

Eén van de doelstellingen van het opstellen van deze nota is het werken met criteria voor nieuwe samenwerking en een evaluatiemoment in te stellen. Daarnaast dient de tijdige informatievoorziening geborgd te worden zodat raadsleden de benodigde informatie op tijd tot hun beschikking hebben voor een sturende rol.

4.1 Instrumenten sturing en beheersing

Hieronder worden de instrumenten en kaders benoemd die we hanteren bij verbonden partijen, onderverdeeld in:

1. Fase oprichten
2. Fase beheersen
3. Fase evalueren en beëindigen.

FASE OPRICHTEN

4.1.1 Afwegingskader deelnemen aan een verbonden partij.

Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een verbonden partij. In bijlage 3 is een stroomschema opgenomen die de gemeente Waterland hanteert bij de afweging voor het al dan niet aangaan van een verbonden partij. Dit is het besliskader die in het eindrapport Grip op gemeenschappelijke regelingen 2014 is opgenomen.

Daarnaast wordt een business-case bijgevoegd aan het collegebesluit waarin wordt voorgesteld om een verbonden partij op te richten. In de business case wordt gemotiveerd toegelicht waarom een verbonden partij moet worden opgericht. Zie bijlage 4.

Uitgangspunt is dat van tevoren goed wordt nagedacht en belangrijke keuzes gemotiveerd worden gemaakt. Om dit proces te ondersteunen wordt gebruik gemaakt van een beslisboom en een businesscase.

4.1.2 Bestuurlijke verantwoording

Bij afvaardiging van bestuurders in verbonden partijen ziet het college toe op functiescheiding en het voorkomen van de ‘dubbele petten’-problematiek. Hiermee wordt voorkomen dat een bestuurder in een situatie terechtkomt dat de belangen van de verbonden partijen conflicteren met de belangen van de gemeente.

Wethouders die bestuurder zijn bij een verbonden partij:

- informeren het college actief over ontwikkelingen bij de verbonden partij, zoals bestuurswijzigingen, aanpassing van statuten, risico's, bestuurlijke conflicten, dreigende financiële tegenvallers, problemen in de bedrijfsvoering en politieke risico's.
- informeren, voorafgaand aan de vergadering van het bestuur, in het college de onderwerpen waar vooraf door het college een standpunt over moet worden ingenomen
- maken tijdig aanvullende afspraken in college als conflicterende belangen zich dreigen voor te doen.

FASE BEHEERSEN

4.1.3 Tijdige en adequate informatie

De raad kan alleen zijn controlerende taak ten volle uitvoeren, mits de raad over tijdige en adequate informatie van het college beschikt. De afspraken over de actieve informatieplicht vormt de leidraad voor de informatievoorziening van het college aan de raad.

De huidige afspraken over informatievoorziening blijven bestaan, te weten:

- I. Alle concept-begrotingen worden in de raad gebracht waarbij de raad een zienswijze kan geven.
- II. Ontwerp-jaarrekeningen die niet of marginaal afwijken worden in beginsel niet behandeld.
- III. GR-stukken vergaderingen AB worden op lijst ingekomen stukken raad geplaatst. Indien aanleiding kan in de raad het standpunt van de vertegenwoordiger worden bepaald.
- IV. Indien in AB anders wordt gestemd dan het gemeentelijk standpunt, wordt de raad op de hoogte gebracht.

In aanvulling hierop worden in ieder geval altijd ook de kadernota en de jaarrekening in de raad behandeld voor de partijen bedoeld in 4.1.4 (GR VrZW en GR GGD)

4.1.4 Risicogerichte indeling verbonden partijen

Om de zwaarte van het sturings- en verantwoordingsregime te bepalen is een inschatting gemaakt van het financiële en bestuurlijke risico dat de gemeente loopt bij deelname aan een verbonden partij. Op basis hiervan zullen de twee openbare lichamen, te weten de GR VrZW en de GR GGD extra aandacht vragen. Zo zorgen we ervoor dat extra sturingsfocus wordt gegeven (door organisatie en bestuur) op deze verbonden

partijen. Zie punten 4.1.5 en 4.16. Wanneer dit nodig of gewenst is kan de extra sturingsfocus, zo nodig worden uitgebreid met andere verbonden partijen.

4.1.5 Kaderstellende rol via kaderbrief aan verbonden partij

De raad is verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente. Budgetrecht is een instrument waarmee de raad kan sturen op beleid en financiën. Deze kaders bieden ook de grondslag om later de controlefunctie te kunnen uitoefenen. Het is belangrijk dat de raad ook rekening houdt met de kaders die door andere betrokken deelnemende partijen worden gesteld.

Om invloed uit te oefenen op de ontwerpbegroting van een verbonden partij kunnen we (al dan niet met andere deelnemers) kaders stellen waaraan de (ontwerp)begroting van een verbonden partij moet voldoen.

Deze kunnen financiële kaders zijn, maar ook kaders over bedrijfsvoering, doelstellingen, randvoorwaarden etc. De regionale raadsledenbijeenkomst vormt hiervoor een goed platform voor afstemming.

Het is de bedoeling dat tenminste bij de verbonden partijen zoals genoemd onder 4.1.3 gewerkt wordt met een kaderbrief.

4.1.6 Verlengd lokaal bestuur vergt regionale afstemming

Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle (en invloed). Het is dan ook zaak dat raadsleden, daar waar nodig, regionale afstemming zoeken om hierin een constructieve samenwerking te bewerkstelligen. De nadruk ligt hierbij op de 'risico'verbonden partijen, zie 4.1.4.

4.1.7 Informatiebijeenkomst nieuwe raadsleden

Het is gewenst de kennis en mogelijkheden die er als raad zijn om invloed uit te oefenen op verbonden partijen te versterken en te behouden. In de nieuwe raadsperiode wordt, bij voorkeur regionaal, een workshop 'grip op regionale samenwerking' georganiseerd. Daarnaast wordt een bijeenkomst gehouden waarbij door, in ieder geval de verbonden partijen als genoemd in 4.1.3, informatie wordt gegeven over de werkwijze en samenwerking.

4.1.8 Koppeling raadslid aan verbonden partij

Per verbonden partij vindt een koppeling plaats met één of meer raadsleden, die de ontwikkelingen en besluitvorming bij een verbonden partij meer specifiek volgen. Doel hiervan is dan vanuit de raad meer gericht kan worden gestuurd op een verbonden partij. Zie ook 4.1.6.

FASE EVALUEREN EN BEEINDIGEN

4.1.9 Periodieke evaluatie

Van tijd tot tijd moet een samenwerking worden geëvalueerd. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan of de beoogde doelstellingen met de verbonden partij worden gehaald.

Uitgangspunt is dat de participatie van de gemeente in de verbonden partij nog steeds van toegevoegde waarde moet zijn voor de gemeente. Indien dit niet het geval is, dan moet worden overwogen de verbonden partij op een andere manier voort te zetten of zelfs te stoppen.

De uitgebreide evaluatie vindt één keer in de vier jaar –gespreid per twee verbonden partijen- plaats.

In bijlage 5 staan de punten beschreven op basis waarvan de evaluatie plaatsvindt alsmede een overzicht welke verbonden partijen wanneer worden geëvalueerd..

Bijlage 1 Overzicht verbonden partijen

Verbonden partij/deelnemingen	Samenwerkings vorm	College / raadsregeling	Ambtelijk accounthouder
GR Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-37217.html	Openbaar lichaam (GR) Collegeregeling	Collegeregeling	Beleidsmedewerker Openbare orde en veiligheid
GR GGD Zaanstreek-Waterland https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-73109.html	Openbaar lichaam (GR) Collegeregeling	Collegeregeling	Beleidsmedewerker Z&W
GR vervoersregio Amsterdam https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Vervoerregio%20Amsterdam/CVDR454913/CVDR454913_4.html	Openbaar lichaam (GR)	Raadsregeling	Medewerker Verkeer & Vervoer
GR Waterlands archief https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-43935.html	Bedrijfsvoeringsorganisatie (GR)	Collegeregeling	Specialist DIV
GR Omgevingsdienst IJmond https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Velsen/CVDR446493/CVDR446493_1.html	Openbaar lichaam (GR)	Collegeregeling	Jurist VROM
GR Recreatieschap Twiske-Waterland https://www.twiske-waterland.nl/media/recreatienoordholland/org/3/documents/html/tw_gemeenschappelijke_regeling_web.pdf	Openbaar lichaam (GR)	Raadsregeling	Beleidsmedewerker toerisme
GR ombudsman metropool Amsterdam https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-7488.html	Centrumregeling constructie (GR)	Raadsregeling	Juridisch medewerker AJZ
GR regionale samenwerking decentralisaties in het sociaal domein http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zaanstad/CVDR438408/CVDR438408_1.html	Regeling zonder meer (GR)	Collegeregeling	Beleidsmedewerker Z&W
GR stichting primair openbaar onderwijs (spoor-raad) http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Oostzaan/CVDR420199.html	Gemeenschappelijk orgaan (GR)	Raadsregeling	Beleidsmedewerker jeugd
Bank Nederlandse Gemeenten NV	NV	n.v.t.	Controller
Alliander	NV	n.v.t.	Controller
Metropoolregio https://www.metropoolregioamsterdam.nl/artikel/20170308-convenant-versterken-samenwerking-metropoolregio-ams-1	Convenant (per 01-01-2017)	n.v.t.	Plv. afd. hoofd VROM

Bijlage 2 Toelichting wijzigingen Wgr 2015 & Toekomstige wijziging Wgr

I. REEDS DOORGEVOERDE WIJZIGINGEN IN WGR PER 2015

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 januari 2015 gewijzigd Dit zijn de hoofdlijnen:

Duidelijke scheiding Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur

De dualisering van het gemeentebestuur wordt niet doorgezet naar de gemeenschappelijke regelingen.

Wel worden binnen een regeling algemeen bestuur en dagelijks bestuur duidelijker gescheiden:

- Het dagelijks bestuur mag niet de meerderheid uitmaken van het algemeen bestuur. Op die manier blijft er een sterkere rol voor het algemeen bestuur, dat aan het hoofd van de regeling staat.
- Als partijen die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden overdragen, doen ze dat aan het hoofd van de regeling: het algemeen bestuur. Dat mag op zijn beurt bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur maar niet de bevoegdheden die er wezenlijk voor zorgen dat het algemeen bestuur aan het hoofd staat van de regeling. Sommige bevoegdheden worden rechtstreeks door de wet aan het dagelijks bestuur toegekend, zoals de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.
- Het algemeen bestuur mag leden van het dagelijks bestuur ontslaan. Het dagelijks bestuur is verplicht het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken.

Versterking invloed van de raad

De rol van de raad ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen wordt verstrekt met de volgende veranderingen:

- het (dagelijks) bestuur van een regeling moet de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota. de jaarrekening, met verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden. De raden kunnen géén zienswijze indienen op de jaarrekening. de raad heeft voortaan acht in plaats van zes weken de tijd om zijn zienswijze te geven op de ontwerpbegroting van de gemeenschappelijke regeling. Dat biedt de mogelijkheid contact te zoeken met raden van andere deelnemende gemeenten.

Regelingen van colleges en burgemeesters

Als een regeling is aangegaan door colleges en burgemeesters (en dus niet door raden) bestaat het algemeen bestuur uit collegeleden en burgemeesters (en geen raadsleden).

Invoering bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wgr

De tekst is ontleend aan de memorie van toelichting op de wet.

Een van de belangrijkste veranderingen in de Wgr is de introductie van een nieuwe bestuurlijke vorm van samenwerking tussen overheden: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit is een organisatievorm die rechtspersoonlijkheid heeft maar die een enkelvoudig bestuur heeft. Dus geen geëleerd bestuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan hierdoor zelf direct en slagvaardig haar organisatie aansturen, eigen personeel in dienst nemen, opdrachten geven en overeenkomsten sluiten. Hiermee wordt recht gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting. Ook uitvoerende taken zonder of met geringe beleidsmatige component kunnen in een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ondergebracht, omdat dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen. Denk aan taken waarbij geen beleidsmatige keuzes nodig zijn, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie kan ook worden gekozen indien sprake is van uitvoerende taken waarbij wel enige keuzeruimte mogelijk is maar dan alleen om tot een zo efficiënt en effectief mogelijke bedrijfsvoering te komen. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen met als uiteindelijk doel beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

2. TOEKOMSTIGE WIJZIGING WGR (nog niet doorgevoerd)

Met het aangekondigde wetsvoorstel van Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen wil het kabinet de politieke verantwoording over bestuurlijke samenwerking en de grip van onder andere gemeenteraden op deze samenwerkingsverbanden vergroten. Er zijn namelijk zorgen over de democratische legitimatie van deze samenwerkingsverbanden. De besluiten worden dan immers niet meer genomen door rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordigers.

Versterken van de controle binnen een samenwerkingsverband

In de eerste plaats wil de minister de controle binnen een gemeenschappelijke regeling versterken door de betrokkenheid van raadsleden, burgers en maatschappelijke organisaties binnen een samenwerkingsverband te vergroten. Zo moet het met het wetsvoorstel mogelijk worden om af te wijken van strikte bepalingen van de Wgr over de samenstelling van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Daarnaast worden samenwerkingsverbanden verplicht om afspraken te maken over inspraak en periodieke evaluaties. De gedachte is dat periodieke evaluaties een goed moment kunnen bieden om uittreding uit een gemeenschappelijke regeling onder voorwaarden mogelijk te maken.

Meer invloed van de gemeenteraad

In de tweede plaats wil de minister de invloed van de gemeenteraad op gemeenschappelijke regelingen vergroten. In het wetsvoorstel wordt dan ook de mogelijkheid opgenomen om categorieën van besluiten aan te wijzen waarvoor eerst een zienswijze aan gemeenteraden wordt gevraagd voordat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit mag nemen. Het wordt nog onderzocht of hieraan een herroepingsrecht moet worden gekoppeld. Daarnaast wordt onderzocht of de bevoegdheden van de rekenkamer(commissie) moeten worden uitgebreid en of er een (regionaal) recht van enquête voor gemeenteraden gezamenlijk moet komen.

Het vergroten van de ruimte om samen te werken conform de lokale opgaven, wensen en cultuur

In de derde en laatste plaats wil de minister de ruimte vergroten om de samenwerking zo in te richten dat deze aansluit bij de lokale opgaven, wensen en cultuur. Dit om de effectiviteit en legitimiteit van een gemeenschappelijke regeling te vergroten. Door de minister wordt gedacht aan de introductie van meer doelbepalingen in de gemeenschappelijke regeling zelf of het benoemen van mogelijkheden in plaats van het voorschrijven van instrumenten. Hoe dit precies vorm moet worden gegeven, is nog niet helemaal duidelijk. De minister gaat onder meer hierover het gesprek aan met onder andere de tien regio's.

Bijlage 3 Besliskader (nieuwe) samenwerkingsverbanden

Te hanteren criteria bij onderstaand besliskader :

1. Noodzaak en toegevoegde waarde voor de taakuitoefening.
2. Zeldzaam voorkomen van taken, zodat het in eigen huis in stand houden van de expertise ondoelmatig is.
3. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan bewoners, ambtenaren en lokale politiek.
4. Kostenbesparing.
5. Borgen van continuïteit bij de gemeente door goed opdrachtgeverschap.
6. In tact laten van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente.

Uitgangspunt is dat het een meerwaarde moet hebben om een bepaalde taak/doelstelling via een verbonden partij te laten lopen.

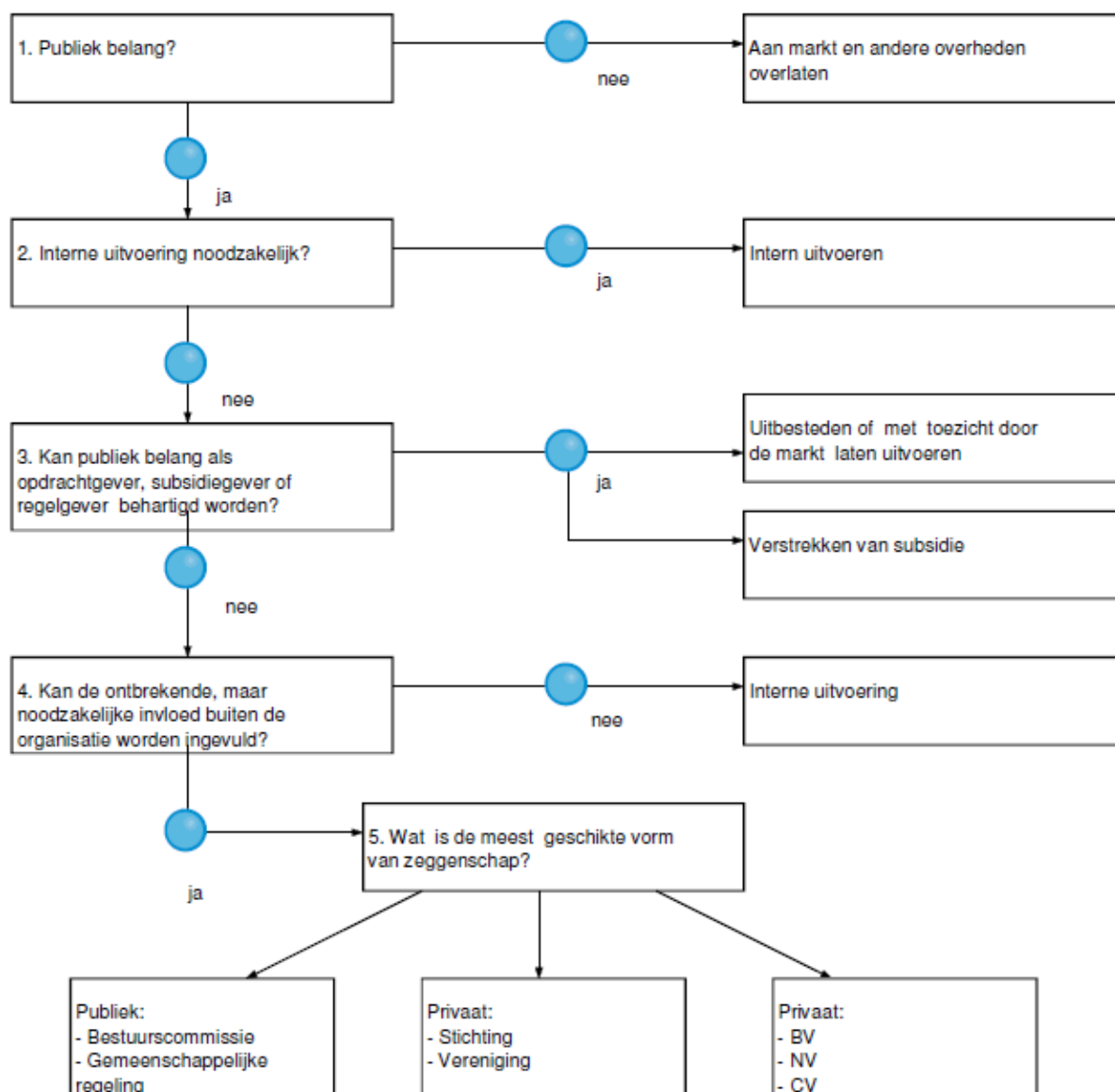
Let op:

Samenwerking tussen gemeenten/andere partijen hoeft niet direct te leiden tot een verbonden partij. Er bestaan ook lichtere vormen van samenwerking.

Wanneer de taak/doelstelling niet een zodanig groot bereik heeft dat samenwerking met andere gemeenten/partijen in de vorm van een verbonden partij nodig is, leidt dit niet tot een verbonden partij en sluit het college, zo nodig, een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst op grond van haar bevoegdheid als genoemd in artikel 16o Gemeentewet.

Hierna volgt het besliskader.

BESLISKADER



Bijlage 4 Businesscase deelname aan verbonden partijen

Startvoorwaarden

Deze startvoorwaarden geven richting aan de business case voor deelname aan een verbonden partij

Onderstaande startvoorwaarden betreffen (a) zaken waar van tevoren goed over moet worden nagedacht, en (b) zaken waar van tevoren afspraken over moeten worden gemaakt met de andere partij(en). Naast onderstaande startvoorwaarden kunnen, situatie afhankelijk, nog andere onderwerpen worden belicht in de business case.

Motiveer en licht toe

- a) Licht de genomen stappen uit de beslisboom toe.
- b) Zijn er al partijen waar de verbonden partij in kan worden ondergebracht of moet een nieuwe verbonden partij worden opgericht?
- c) Formuleer de gemeenschappelijke doelstellingen :
 - Wat is de doelstelling?
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat gaan we doen?
- d) Welke bevoegdheden heeft de verbonden partij en hoe is dit geregeld (mandaat/delegatie)?
- e) Stel de sturingsfocus vast (4.1.4):
 - wat zijn de financiële en bestuurlijke risico dat de gemeente loopt bij deelname aan een verbonden partij
- f) Bekijk, indien relevant, eventuele arbeidsrechtelijke en aanbestedingsrechtelijke consequenties.

Maak afspraken over

- a) De bestuurlijke vertegenwoordiging:
 - Wie komt er in het bestuur (wethouder/burgemeester/raadslid) en hoe voorkom je de dubbele-petten problematiek?
 - Maak afspraken over de gezagsverhoudingen en stemverhouding in het bestuur.
 - Maak afspraken over de beloningen van bestuurders en directeuren.
 - Maak integriteit van bestuurders bespreekbaar. Het is belangrijk dat dit een onderwerp van gesprek moet kunnen zijn! Stel bijvoorbeeld een integriteitovereenkomst op die de bestuurders dienen te tekenen.
 - Laat in private partijen de afgevaardigde bestuurder (niet ambtenaar) een vrijwaringovereenkomst tekenen zodat bestuurdersaansprakelijkheid is afgedekt.
- b) De financiële consequenties van deelname aan de verbonden partij:
 - Wat is de financiële bijdrage van de Gemeente Waterland aan de verbonden partij en hoe wordt deze bepaald? Is deze jaarlijks verschillend? Wordt deze 1x per jaar of in termijnen uitgekeerd?

- Is er al een financiële relatie met de toekomstige verbonden partij (lening, garantstelling, subsidie)?
Moeten deze financiële relaties worden heroverwogen nu er een verbonden partij wordt opgericht?
- Wat te doen met overschotten en tekorten? Als de verbonden partij tekort komt, vult Gemeente Waterland het tekort aan? Bij overschot, vloeit het voordeel terug naar Gemeente Waterland? Of mag de verbonden partij winst maken en een reserve opbouwen?
- In hoeverre reikt het financieel mandaat van de directie van de verbonden partij?
- Wat zijn de fiscale consequenties van deelname aan de verbonden partij voor de gemeente? O.a. hoe ver staat het met invoering van de VPB belasting?
- Stel een (meerjaren)begroting op in de eerste 4 maanden van het jaar.

c) Social return

d) De informatie- en evaluatiecyclus:

- Op welke doelstellingen en subdoelstellingen wil Gemeente Waterland tussentijds geïnformeerd worden, hoe vaak en wanneer?
- Welke beïnvloedingsmogelijkheden heeft Gemeente Waterland als doelstellingen niet worden gehaald?
- Hoe vaak wordt het samenwerkingsverband zelf geëvalueerd? Is gemeentelijke participatie nog steeds gewenst?

e) De mogelijkheden tot uittreden.

Bijlage 5 Checklist evaluatie heroverwogen verbonden partij

1 x in de 4 jaar wordt een verbonden partij heroverwogen op onderstaande zaken.

1. Leidt het doorlopen van de beslisboom nog steeds tot deelname aan een verbonden partij?
2. Is de huidige samenwerkingsvorm nog steeds de meest geschikte vorm?
3. Is gemeentelijke participatie aan de verbonden partij nog steeds van meerwaarde op het resultaat?
4. Is er bestuurlijk nog interesse voor de verbonden partij?
5. Heeft/hebben de andere partij(en) nog steeds de behoefte om met de gemeente samen te werken?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van uitstappen voor de gemeente?
7. Beoordeel integraal welke andere samenwerkingsverbanden/verbonden partijen er zijn. Is samenvoegen van samenwerkingsverbanden/verbonden partijen een optie?
8. Beoordeel de verbonden partij op basis van vraag 1 t/m 7. Moet de gemeente doorgaan, doorgaan in een andere vorm, of stoppen met de verbonden partij?

EVALUATIEMOMENTEN

GR Veiligheidsregio & GR GGD	2020
GR Vervoerregio Amsterdam & GR Waterlands Archief	2021
GR Omgevingsdienst & GR Recreatieschap	2022
GR Ombudsman & GR decentralisaties sociaal domein	2023
GR Stichting primair openbaar onderwijs & Metropoolregio	2024
Bank Nederlandse Gemeenten & Alliander	2025