Gemeente Wijchen

Nota Verbonden Partijen

Nota Verbonden Partijen | oktober 2018

Nota Verbonden Partijen

Samenvatting
Verbonden partijen zijn organisaties die een publieke taak voor de gemeente uitvoeren en waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. We overwegen als gemeente een samenwerking met een verbonden partij omdat we verwachten dat dit voordelen biedt op het gebied van efficiency, effectiviteit, bestuurskracht, risicospreiding of kennis.

Bij de keuze voor en oprichting van een verbonden partij hebben we als gemeente maximaal invloed. Als we overwegen om een verbonden partij aan te gaan, volgen we een stappenplan zodat we alle keuzes die we moeten maken zorgvuldig en in de goede volgorde afwegen. Zo richten we de verbonden partij op een manier in die past bij de taak. Het college legt het proces om te komen tot een keuze voor een verbonden partij en ieders rol in dat proces, voor aan de raad.

Verbonden partijen staan meer op afstand dan de eigen organisatie. Om de voordelen optimaal te benutten en risico’s te beheersen is het belangrijk dat we op de goede manier sturen. De sturing is complex. Dit komt onder meer door de afstand, doordat we samenwerken met andere betrokken organisaties (andere gemeenten) en doordat we twee rollen hebben: eigenaar en opdrachtgever.

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het college. De taak van het college is om zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico’s van de verbonden partij. Het ambtelijk apparaat stelt het bestuur door informatie en advies in staat om op verbonden partijen te sturen. Ook onderhouden de ambtenaren contact met de verbonden partijen en hebben zij regionale afstemming over de verbonden partij met andere gemeenten.

Om grip te krijgen en te houden op verbonden partijen zijn veel verschillende instrumenten beschikbaar. Dit zijn instrumenten op het gebied van informatievoorziening en op het gebied van verantwoording.

Onze verbonden partijen verschillen sterk van elkaar als het gaat om financiële en bestuurlijke risico’s. Die verschillen vragen om maatwerk in de sturing. Hoe groter het risico, des te intensiever de sturing. Elke verbonden partij heeft een risicoprofiel en een daarop toegesneden ‘toezichtarrangement’: een pakket van sturingsinstrumenten.

Iedere bestuursperiode worden alle verbonden partijen geëvalueerd. Bij deze evaluatie wordt bezien of deelname van de gemeente aan de verbonden partij nog steeds voldoende bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling, of de doelstellingen nog actueel zijn en of de verbonden partij naar behoren functioneert. De evaluatie leidt tot een advies over voortzetting, herziening of ontbinding van de verbonden partij of beëindiging van onze deelname eraan.

Opheffing van een verbonden partij of beëindiging van deelname kan voortvloeien uit evaluatie van de verbonden partij. Ook zaken als het niet nakomen van afspraken of het veranderen of bereiken van de doelstelling kunnen leiden tot opheffing of beëindiging. Het is aan te raden bij de start van de regeling heldere afspraken over beëindiging vast te leggen. Bij beëindiging of opheffing van een verbonden partij geeft het college de raad inzicht in de impact hiervan.

Nota Verbonden Partijen | oktober 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord 8

A. Inleiding: Het begrip verbonden partijen 11
A.1 Wat zijn verbonden partijen? 11
A.2 De verbonden partijen van de gemeente Wijchen 11
A.3 Het belang van Wijchen in de verbonden partijen 12

B. Fase 1: Oprichten 13
B.1 De aanleiding voor samenwerking 13
B.2 Stappenplan 13
B.3 Het besluitvormingsproces 16

C. Fase 2: Sturen 17
C.1 Het belang en de complexiteit 17
C.2 De rollen 18
C.3 De context van de sturing 19
C.4 De instrumenten om te sturen 20
C.5 De sturing van de verbonden partijen 21

D. Fase 3: Evalueren 25

E. Fase 4: Beëindigen **26**

Bijlage 1: Verbonden partijen van de gemeente Wijchen 29
Bijlage 2: Toelichting op de stappen bij het aangaan van een verbonden partij 30
Bijlage 3: Vormen van verbonden partijen 37
Bijlage 4: Beïnvloedingsinstrumenten 39
Bijlage 5: Toelichting op de risicoprofielen en toezichtarrangementen 43
Bijlage 6: Vragen voor de periodieke evaluatie 50
Bijlage 7: De bijeenkomst van 27 augustus 2018 51

Voorwoord

Als gemeente willen we dingen bereiken voor Wijchense inwoners. We willen dat ook onze verbonden partijen daaraan bijdragen. Gemeente en verbonden partij werken dus samen aan hetzelfde, publieke, belang. Maar bij verbonden partijen sturen we natuurlijk meer op afstand dan bij taken die we zelf uitvoeren. En we sturen samen met anderen. Hoe 'verbonden' voelen we ons als gemeente eigenlijk aan onze verbonden partijen?

Waarom deze nota?
Er is daadwerkelijk meer afstand, en dat ervaren we ook vaak zo. Vanwege deze afstand zoeken we naar manieren om inzicht te krijgen in en grip te houden op de activiteiten en de afgesproken doelen. Een belangrijke drijfveer is daarnaast dat meer dan een derde van de gemeentelijke middelen via verbonden partijen wordt ingezet. En ook de praktijk, bijvoorbeeld rondom Munitax en Veilig Thuis Gelderland-Zuid, maakt dat de gemeente Wijchen behoefte heeft aan kaders en grip.

Heldere kaders
Om grip te krijgen en te houden, zijn dus heldere kaders nodig. Die zorgen ervoor dat we als gemeente een goede afweging kunnen maken als we met een verbonden partij in zee gaan. Maar ook als we een verbonden partij willen evalueren. En als we overwegen om de relatie te beëindigen. En tijdens de samenwerking kunnen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie aan de hand van de sturingsinstrumenten grip krijgen en houden op de verbonden partijen.

De totstandkoming
Vertegenwoordigers van raad, college en de ambtelijke organisatie hebben op 27 augustus 2018 invulling gegeven aan deze nota door hun ervaringen en ideeën in te brengen. In een interactieve bijeenkomst hebben zij een netwerkanalyse opgesteld. Hier hebben de aanwezigen aangegeven wat zij belangrijke en minder belangrijke verbonden partijen vinden, hoe de relatie met deze partijen is en hoe zij willen sturen. Deze input is verwerkt in de risicoanalyse en toezichtarrangementen. Ook is met de accounthouders van de verbonden partijen bekeken hoe de werkwijze nu is en wat daaraan beter kan. Generieke input uit nota's van andere gemeenten heeft als inspiratie gediend. Uiteraard is die vertaald naar de Wijchense situatie.

Doel en vervolg
Het hoofddoel van deze nota is om kaders vast te stellen. De kaders vindt u in deze nota in twee vormen: afspraken (zie hierna) en toezichtarrangementen (zie C5). Na vaststelling van deze nota gaan de raad, het college en de ambtelijke organisatie werken aan de hand van de afspraken en toezichtarrangementen. Daarom is deze nota vooral een startdocument; een basis om mee aan de slag te gaan. Een evaluatie is te zijner tijd op zijn plaats.

De Wijchense afspraken
Deze nota volgt de verschillende 'levensfasen' van een verbonden partij: oprichten, sturen, evalueren en beëindigen. Elke fase bevat een aantal afspraken die richting geven aan ons handelen. De afspraken staan gemarkeerd in de tekst van de nota en staan hier bij elkaar ten behoeve van het overzicht.

Afspraak 1: als we ons verbinden aan een verbonden partij, doorlopen we het stappenplan en leggen we bij elke stap de overwegingen vast. (oprichten)

Afspraak 2: als we ons verbinden aan een verbonden partij legt het college een procesvoorstel voor aan de raad. Hierin staan de te zetten stappen en per stap de informatie en de besluiten. (oprichten)

Afspraak 3: bij het aangaan van een verbonden partij heeft publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerking. Dit omdat publiekrechtelijke samenwerking meer waarborgen biedt voor democratische controle, verantwoording en transparantie. (oprichten)

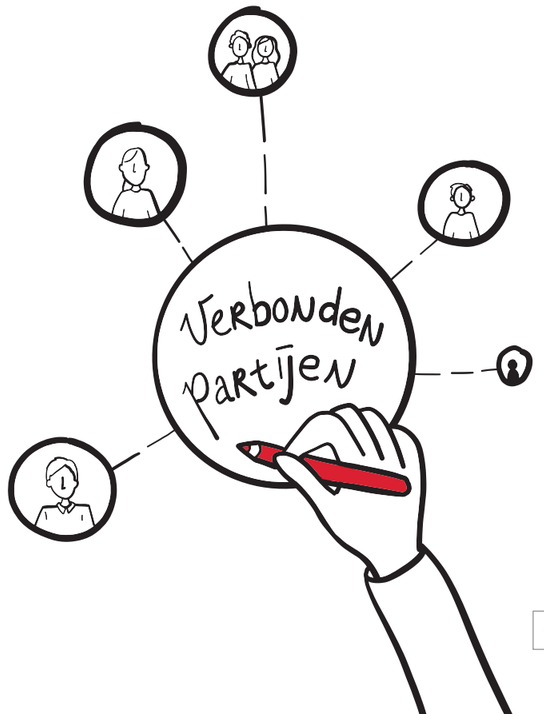
Afspraak 4: bij het (samen)werken met een verbonden partij beschouwen raad, college en ambtelijke organisatie de verbonden partij als onderdeel van de gemeente. Ieder vervult een eigen rol. De raad is kaderstellend en controlerend. Het college is eigenaar en opdrachtgever. De ambtelijke organisatie is accounthouder. (sturen)

Afspraak 5: elke aan de gemeente Wijchen verbonden partij kent een risicoprofiel en een daarbij passend toezichtarrangement. Raad, college en ambtelijke organisatie sturen op de verbonden partijen op basis van deze toezichtarrangementen. (sturen)

Afspraak 6: jaarlijks voor de begroting beoordelen we met de auditcommissie de risicoprofielen van de Wijchense verbonden partijen en stellen we de toezichtsarrangementen vast. (sturen)

Afspraak 7: we evalueren elke verbonden partij eenmaal per raadsperiode. De vorm van de evaluatie is afgestemd op het risicoprofiel. De evaluatie gaat vergezeld van een advies aan de raad. (evalueren)

Afspraak 8: het college maakt bij het beëindigen van een relatie met een verbonden partij voor de raad inzichtelijk wat het beëindigen van de relatie betekent. (beëindigen)



A. Inleiding: Het begrip verbonden partijen

A.1 Wat zijn verbonden partijen?

Een verbonden partij voert een publieke taak voor ons uit. En als gemeente hebben wij in een verbonden partij een bestuurlijk en financieel belang[1]. Een verbonden partij kan de vorm hebben van een Gemeenschappelijke regeling, een B.V., een N.V., een stichting, een vereniging of een coöperatie.

Bestuurlijk belang
Onder een bestuurlijk belang verstaan we dat we zeggenschap hebben. Die zeggenschap hebben we als gemeente omdat we vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de verbonden partij, of omdat we stemrecht hebben. Is er alleen sprake van een benoemingsrecht of een recht om iemand voor te dragen, dan is er géén sprake van een bestuurlijk belang.

Financieel belang
We hebben een financieel belang als we aan de verbonden partij een bedrag ter beschikking stellen waarvoor geldt:
1. dat dit niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat; of
2. waarvoor aansprakelijkheid bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen (jegens derden) niet nakomt.

Wanneer de gemeente geld geeft aan een organisatie die daarvan activiteiten bekostigt (subsidie), leidt dit niet tot een financieel belang. Dit betekent dat wij stichtingen niet beschouwen als verbonden partij. Denk hierbij aan: Stichting RvN@ en stichting Sportaccommodaties Wijchen.

Als er geen geld beschikbaar wordt gesteld maar tegen betaling een tegenprestatie plaatsvindt (overheidsopdracht), is er ook geen financieel belang en is dit geen verbonden partij.

A.2 De verbonden partijen van de gemeente Wijchen
Er moet dus een financieel èn een bestuurlijk belang zijn. Maar samenwerkingspartners die volgens deze definitie geen verbonden partij zijn, kunnen toch zo belangrijk zijn dat we graag grip blijven houden op deze partijen op de manier die in deze nota is beschreven. We nemen daarom enkele samenwerkingsverbanden die formeel geen verbonden partij zijn, toch mee in deze nota en beschouwen ze in praktijk als verbonden partij. Reden is dat we als gemeente risico lopen. Daarom is ook voor deze partijen een goede sturing van belang. Voorbeelden zijn: Munitax en IBO. De omgekeerde situatie doet zich ook voor. Dan is een organisatie volgens de formele definitie weliswaar een verbonden partij. Maar we bezitten slechts een klein deel van de aandelen en er is nauwelijks sprake van reële risico's. Denk hierbij aan de BNG Bank, de Meerval B.V., de GR Basisregeling Regio Nijmegen en de VNG.

1 Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat algemene regels voor de verantwoording door gemeenten en provincies. Het BBV geeft als definitie van een verbonden partij: *"een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft".*

We verstaan onder de verbonden partijen
van de gemeente Wijchen:

- DAR N.V.
- Leisurelands B.V.
- GGD
- Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR)
- MGR, module Werkbedrijf
- MGR, module iRrvN
- Euregio Rijn Waal
- Bedrijvenpark Bijsterhuizen
- Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ)
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)
- Milieusamenwerking en Afvalwerkwerking Regio Nijmegen (MARN)
- Werkorganisatie Druten Wijchen
- Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (DRAN)
- Arnhem Nijmegen City Region
- MUNITAX
- Instituut Bijzonder Onderzoek (IBO)

Meer informatie over de verbonden partijen
In bijlage 1 staat de essentiële informatie over deze verbonden partijen in een compact overzicht. Uitgebreide informatie over onze verbonden partijen is opgenomen in de Samenwerkingswijzer[2]. Hier is ook informatie opgenomen met betrekking tot kansen & risico's, begroting & resultaten en governance. Het wettelijk verplichte register met gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente Wijchen deelneemt, is te vinden op overheid.nl.[3]

A.3 Het belang van Wijchen in de verbonden partijen
Wij stellen in 2018 voor ruim 35 miljoen aan middelen beschikbaar aan gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen.[4] Dit komt overeen met 38% van onze begroting. Dit is een fors deel van de gemeentelijke begroting. Het is daarom belangrijk dat de gemeente inzicht houdt in de kosten en de financiële risico's en bestuurlijke risico's die zij met de verbonden partijen kan lopen.

2 De Samenwerkingswijzer is hier te vinden: https://wijchen.dashboardsamenwerking.nl/Dashboard.
3 Register gemeenschappelijke regelingen Gemeente Wijchen
4 Jaarrekening 2017 gemeente Wijchen

B. Fase 1: Oprichten

In deze fase overwegen we om een samenwerking met een verbonden partij aan te gaan en richten we deze samenwerking in. Deze fase biedt ons als gemeente maximale grip. We hebben hier immers volop beslissingsmacht. Als de samenwerking eenmaal is ingericht, kunnen we minder gemakkelijk terug. Met het oog op een goede toekomstige samenwerking is het daarom van belang om de juiste stappen te zetten en zorgvuldig de afwegingen te maken.

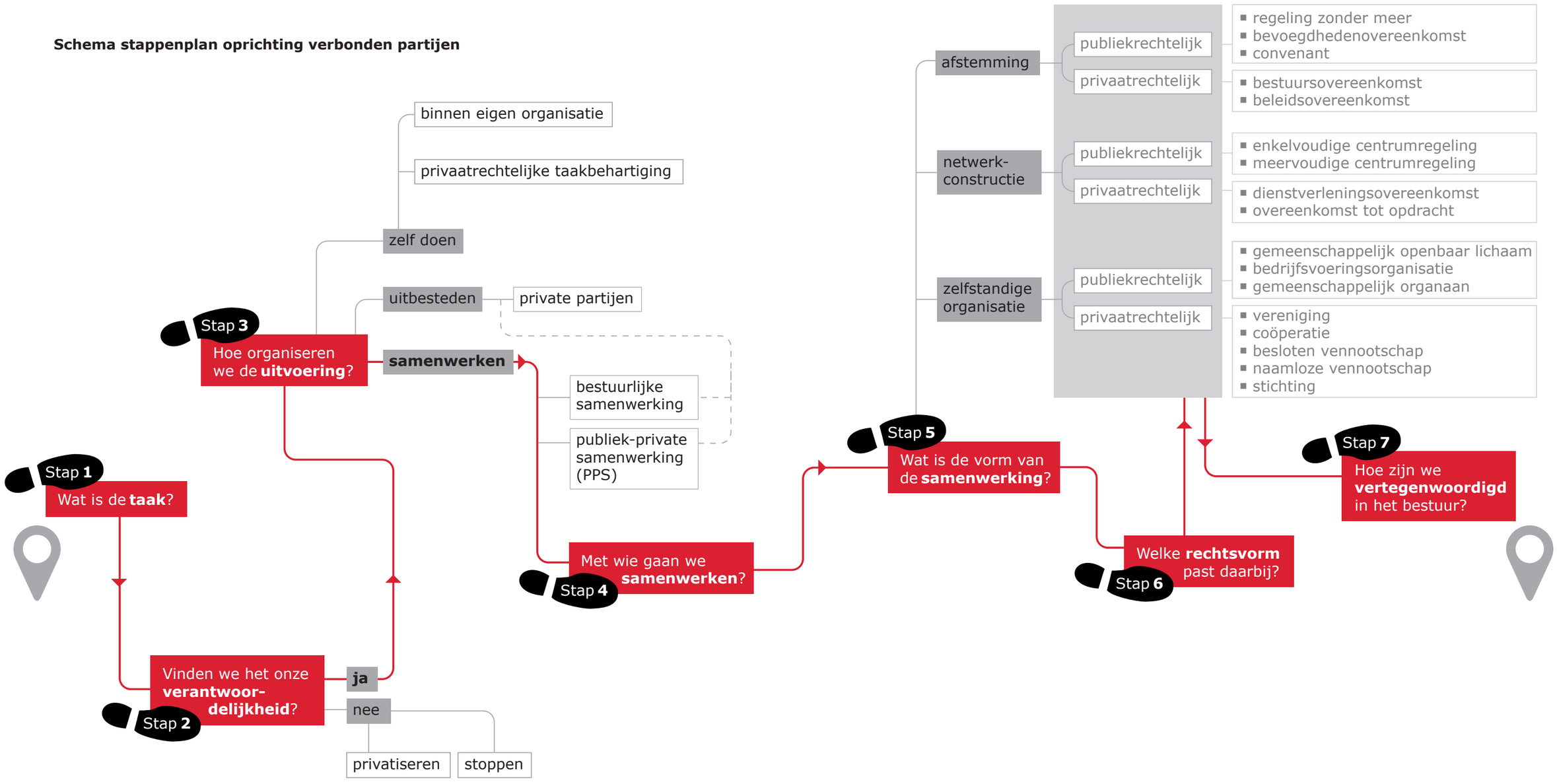
Afspraak 1: bij het aangaan van een verbonden partij doorlopen we het stappenplan en leggen we van elke stap de overwegingen vast.

B.1 De aanleiding voor samenwerking
Soms is het samenwerken met een verbonden partij verplicht op basis van wettelijke regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ). Maar vaak ook kiest een gemeente vrijwillig voor deelname aan een verbonden partij. Redenen hiervoor kunnen onder meer zijn: meer efficiency, meer kwaliteit, continuïteit. Ook kan risicospreiding een rol spelen. Het aangaan van een verbonden partij is ook een bewuste keuze om invloed te houden, bijvoorbeeld omdat de activiteiten te kwetsbaar zijn om aan de markt over te laten of uit te besteden. Centraal staat telkens de vraag: Is dit de best passende vorm om de publieke taak te realiseren?

B.2 Stappenplan
Als we overwegen om een verbonden partij aan te gaan, zijn een aantal keuzes belangrijk. Het stappenplan op de volgende pagina's biedt houvast. Een uitgebreide toelichting van alle stappen staat in Bijlage 3.

Nota Verbonden Partijen | oktober 2018

Schema stappenplan oprichting verbonden partijen



1
Een heldere analyse van het vakgebied en de aard van de taak is van belang om de samenwerking goed in te richten. Je moet weten waarom je eraan begint. En kunt daar later op teruggrijpen, bijvoorbeeld bij een evaluatie.

2
Zien we de taak niet als onze verantwoordelijkheid, dan plaatsen we de uitvoering, de verantwoordelijkheid en het belang buiten de organisatie (privatiseren) of we stoppen met de taak.

3
Als we ervoor kiezen om de taak uit te blijven voeren, hebben we de keuze voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden.

4
Als we gaan samenwerken is de belangrijkste keuze die tussen bestuurlijke samenwerking en publiek-private samenwerking. Die keuze wordt mede bepaald door de 'aard van de taak'. Bepaalde overheidstaken mogen alleen worden uitgevoerd door de overheid zelf of een samenwerkingsverband van overheden.

5
Is de beste keuze bestuurlijke samenwerking, dan is de vraag in welke vorm deze gestalte gaat krijgen. Wordt het een afstemming, een netwerkconstructie of een zelfstandige organisatie?

6
Bij deze keuze spelen onder andere transparantie en invloed een rol. Publiekrechtelijke samenwerking geeft meer waarborgen voor democratische controle, verantwoording en transparantie. Daarom heeft publiekrechtelijke samenwerking in principe de voorkeur.

Afspraak 2: bij het aangaan van een verbonden partij heeft publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerking omdat publiekrechtelijke samenwerking meer waarborgen biedt voor democratische controle, verantwoording en transparantie.

7
De laatste stap draait om de keuze hoe we als gemeente bestuurlijk vertegenwoordigd zijn in de verbonden partij.

B.3 Het besluitvormingsproces
Het college draagt zorg voor een zorgvuldig proces om te komen tot een gedegen besluit over de oprichting van een nieuwe verbonden partij. Omdat dit proces per situatie kan verschillen en ook afhankelijk is van de wensen in de regio, legt het college, per initiatief, voorafgaand een procesvoorstel ter kennisname aan de raad voor. Zo mogelijk is dit een gefaseerd besluitvormingsproces waarbij de raad wordt meegenomen in de onderzoeks- en inrichtingsfase. In het voorstel staat per fase welke informatie de raad ontvangt en welke besluitvorming wordt verwacht.

Afspraak 3: bij het aangaan van een verbonden partij legt het college een procesvoorstel voor aan de raad. Hierin staan de te zetten stappen en per stap de informatie en de besluiten.

C. Fase 2: Sturen

C.1 Het belang en de complexiteit
Deelnemen in verbonden partijen levert financiële en bestuurlijke risico's op. Om de voordelen optimaal te benutten en risico's te beheersen is sturing op de verbonden partijen belangrijk. Tegelijk is de sturing op verbonden partijen vaak complex.

Complexe sturing
De complexiteit van sturing op verbonden partijen heeft te maken met:
- de verminderde invloed omdat de afstand groter is;
- het feit dat de democratische legitimatie afkomstig is van de gezamenlijke raden;
- de balans tussen vertrouwen en controle;
- de afhankelijkheid van regionale partners en de verbonden partij zelf;
- de combinatie van de rol van (mede-) eigenaar en opdrachtgever.

Het doel van sturing
Met de sturing op verbonden partijen willen we bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Om dit mogelijk te maken moet de verbonden partij kansen en bedreigingen op tijd signaleren en hier door risicomanagement op sturen. Daarnaast moet zij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Krijgt een verbonden partij dit niet voor elkaar, dan sturen we bij.

Bewuste keuzes
Om effectief te kunnen sturen op verbonden partijen moeten we als gemeente de juiste sturingsinstrumenten op de juiste manier toepassen, vanuit de juiste rol. We moeten dus bewuste keuzes maken in de sturing. Rekening houdend met de verminderde invloed, afhankelijkheid en dynamiek van het netwerk én de mogelijk tegengestelde belangen.

Actieve opstelling
Daarnaast kan een actieve opstelling de ervaren afstand verkleinen en zo de mindset veranderen. Dit kan door de taak van de verbonden partij en de verbonden partij zelf te beschouwen als onderdeel van de gemeente. Zo halen we de sturing meer naar ons toe en is de partij werkelijk verbonden.

C.2 De rollen

Bij verbonden partijen zijn we als gemeente in veel gevallen zowel eigenaar als opdrachtgever. En dat ook nog eens samen met andere gemeenten.

Eigenaar

Als (mede-)eigenaar formuleren we kaders en houden we toezicht op de realisatie. De bedrijfsvoering moet gezond zijn. Zijn er ongeregeldheden binnen het samenwerkingsverband of ontstaan er financiële of personele gevolgen, dan moet de eigenaar financieel bijspringen.[5] Het is belangrijk op deze rol voldoende sturing te hebben en houden. Het gaat hier niet om alleen het belang van Wijchen maar ook het belang van alle deelnemers samen. We hebben samen baat bij een gezonde organisatie.

Opdrachtgever

De opdrachtgever heeft juist belang bij sturing op de uitvoering. Hij streeft naar een zo goed mogelijke kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten. Hierbij is de gemeentelijke beleidsmatige input zo groot mogelijk. Het individuele belang van de gemeente is, vanuit de rol van opdrachtgever, doorslaggevend.

Strijdige belangen

De belangen van een opdrachtgever en eigenaar kunnen tegenstrijdig zijn. Dit zien we terug in de rollen die onze bestuurders hebben in een Dagelijks Bestuur (eigenaarschap) of Algemeen Bestuur (opdrachtgever). Een bestuurder kan als DB-lid instemmen met een besluit in het belang van de GR, maar als AB-lid in het belang van de gemeente tegen stemmen. Bijvoorbeeld wanneer het verzoek om een goedkoop product of verstrekkende specifieke beleidswensen ten koste gaat of een negatieve invloed heeft op een gezonde bedrijfsvoering van de organisatie. Het is belangrijk dat we ons bewust zijn van deze rollen en van de mogelijke tegenstrijdigheden die dit met zich meebrengt.

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in alle gevallen een kaderstellende en controlerende taak. Zij stelt de bestuurlijke kaders vast door middel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is 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:

- Corresponderen de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) met die van de gemeente?
- Worden de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen de kaders gerealiseerd?
- Is er aanleiding om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen?

5 Voor GR-en is dit vastgelegd in de Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, d.d. 8 juli 1999.

In sommige gevallen is de raad *deelnemer* aan de verbonden partij. De raad kiest dan de vertegenwoordiging in het Algemeen Bestuur. Dit kan een raadslid of een collegelid zijn. De raad heeft dan een of meer bevoegdheden van de raad overgedragen aan het samenwerkingsverband. De raad is in dit geval actiever betrokken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling.

Rol van het college

Het is 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. Medewerkers treden op als accounthouder en komen tot afspraken met de verbonden partij en onderhouden er contact mee. Zij ondersteunen het bestuur met informatieverstrekking en advisering. Het ambtelijk apparaat organiseert afstemming met de accounthouders van andere gemeenten.

Afspraak 4: bij het (samen)werken met een verbonden partij beschouwen raad, college en ambtelijke organisatie de verbonden partij als onderdeel van de gemeente. Ieder vervult een eigen rol. De raad is kaderstellend en controlerend. Het college is eigenaar en opdrachtgever. De ambtelijke organisatie is accounthouder.

C.3 De context van de sturing

Als je gaat sturen op een verbonden partij, vormen verschillende stukken de context van de sturing.

- *De programmabegroting:*
  Via de programmabegroting stelt de gemeenteraad de bestuurlijke kaders voor de eigen gemeente vast. In de begroting zijn de beleidsinhoudelijke ambities en financiële kaders opgenomen. De begroting omvat ook de beleidsgebieden waar verbonden partijen worden ingezet.
- *Deze nota:*
  Met de nota stelt de raad kaders vast en geeft de raad aan hoe zij wenst te worden geïnformeerd.
- *Overige lokale nota's:*
  Ook andere nota's of beleidstukken kunnen een relatie hebben met verbonden partijen. Deze hebben een relatie met de taakuitvoering van verbonden partijen.

C.4 De instrumenten om te sturen

Om sturing te geven aan de verbonden partijen zijn diverse instrumenten beschikbaar. Niet alle instrumenten worden in alle samenwerkingen gebruikt. Deze instrumenten gebruiken we vooral bij gemeenschappelijke regelingen. Bij B.V.'s en N.V.'s gebruiken we alleen de instrumenten die hun grondslag vinden in de Gemeentewet. Er zijn instrumenten voor informatievoorziening, verantwoording en bijsturing. Een uitgebreid overzicht van deze instrumenten met een toelichting is te vinden in bijlage 4.

Sturingsinstrumenten voor informatievoorziening:
- Samenwerkingswijzer
- Gemeentelijke P&C cyclus
- Kadernota van de verbonden partij
- Voorlopig jaarverslag van de verbonden partij
- Ontwerpbegroting van de verbonden partij
- Begroting van de verbonden partij
- Jaarverslag verbonden partij
- Jaarverslag gemeente
- Raadscommissie verbonden partijen
- Informatierecht t.a.v. het college
- Informatierecht t.a.v. een afgevaardigde in het bestuur
- Informatierecht t.a.v. het AB, DB of de voorzitter
- Rekenkamercommissie
- Onderzoekscommissie

Sturingsinstrumenten voor verantwoording:
- Verantwoording vragen aan een lid van het bestuur
- Verantwoording vragen aan collegeleden

Instrumenten voor bijsturing:
- Zienswijze op ontwerpbegroting
- Gemeentelijke begroting
- Moties
- Verordeningen
- Beleidsregels
- Ontslagrecht t.a.v. een afgevaardigde
- Ontslagrecht t.a.v. een wethouder
- Wijziging van de gemeenschappelijke regeling
- Uittreding uit de gemeenschappelijke regeling

Overige:
- Regionale afstemming ambtelijk
- Regionale afstemming bestuurlijk

C.5 De sturing van de verbonden partijen

Risicoprofielen

Onze verbonden partijen verschillen sterk van elkaar. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's. Dit vraagt om maatwerk in sturing.

Op 27 augustus 2018 heeft een vertegenwoordiging van de raad, het college en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie een netwerkanalyse gemaakt van de verbonden partijen van de gemeente Wijchen. De motivatie om verbonden partijen ver weg of dichtbij te plaatsen was tweeledig: het bestuurlijk-maatschappelijk belang en het financiële aspect. In bijlage 7 vindt u meer informatie over en visuele notulen van deze avond.

Bij de ene verbonden partij wil je dus intensiever de vinger aan de pols houden dan bij de andere. Om te kunnen beoordelen hoe intensief de sturing moet zijn, stellen we voor onze verbonden partijen een risicoprofiel op waarin de output van de bijeenkomst op 27 augustus 2018 een plek heeft gekregen. Des de groter het bestuurlijk en/of financieel risico, des de intensiever is de sturing op de partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Alle Wijchense verbonden partijen zijn op basis van hun score op deze indicatoren ingedeeld in risicoprofiel Laag, Gemiddeld of Hoog.

Toezichtarrangementen
Bij elk risicoprofiel hoort een passend toezichtarrangement. We kennen drie toezichtarrangementen: Basis -, Basis en Basis +.

Basis -
Dit is het arrangement met de minste en lichtste sturingsinstrumenten, voor de verbonden partijen met een laag risicoprofiel. Dit pakket bevat de volgende instrumenten:
- Samenwerkingswijzer
- P&C cyclus
- Begroting en jaarverslag van de verbonden partij ter inzage
- Zienswijze op de ontwerpbegroting
  in dit pakket gedelegeerd aan het college
- Informatierecht t.a.v. het college
  (een informatienota aan de raad als er relevante ontwikkelingen zijn)

Basis
Dit is het arrangement met een gemiddelde sturing, voor de verbonden partijen met een gemiddeld risicoprofiel. Dit pakket bevat de volgende instrumenten:
- Samenwerkingswijzer
- P&C cyclus
- begroting en jaarverslag van de verbonden partij worden uiterlijk 15 april aan gemeente aangeboden (gemeenschappelijke regelingen en stichtingen)
- Zienswijze wordt behandeld in de raad
- Informatieverstrekking via een informatienota aan de raad als er relevante ontwikkelingen zijn

Basis +
Dit is het arrangement met een bovengemiddelde sturing, voor de verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. Dit pakket bevat de volgende instrumenten:
- Samenwerkingswijzer
- P&C cyclus
- Begroting en jaarverslag van de verbonden partij worden uiterlijk 15 april aan gemeente aangeboden
- Zienswijze worden behandeld in de raad
- Ambtelijke ondersteuning voorafgaand aan zienswijze. Behandeling in de Raad wordt georganiseerd via informatiebijeenkomst.
- Vaste en actieve informatieverstrekking via een informatienota aan de raad per kwartaal over ontwikkelingen bij verbonden partij, tenzij er niets te melden is.
- Informatierecht t.a.v. het AB, DB of de voorzitter
  (Raadsverzoek tot het organiseren van een Informatiebijeenkomst met verbonden partij over de ontwikkelingen, eenmaal per jaar)
- Raadsverzoek tot een Rekenkameronderzoek van één van de verbonden partij in dit arrangement.
- Raadsverzoek tot een ambtelijke evaluatie op nut en noodzaak van één van de verbonden partij in dit arrangement.
- De Raad initieert coalitievorming met andere gemeenteraden met ondersteuning van de betrokken Griffies.

De verbonden partijen en de toezichtarrangementen
Als we de Wijchense verbonden partijen indelen in risicoprofielen en die combineren met de toezichtarrangementen, ziet de sturing van verbonden partijen er zo uit:

Door te werken op basis van de toezichtarrangementen passen we maatwerk toe en dit leidt tot een effectievere en efficiëntere sturing van de Wijchense verbonden partijen.

Afspraak 5: elke aan de gemeente Wijchen verbonden partij kent een risicoprofiel en een daarbij passend toezichtarrangement. Raad, college en ambtelijke organisatie sturen op de verbonden partijen op basis van deze toezichtarrangementen.

Andere mogelijkheden

De instrumenten in de toezichtarrangementen gebruiken raad, college en ambtelijke organisatie al. In aanvulling op deze instrumenten valt te denken aan slim organiseren en slim handelen in de praktijk. Bijvoorbeeld door het maken van afspraken over de voorbereiding van een vergadering van het Algemeen Bestuur, ambtelijke regionale afstemming, afstemming met collega-raden/fracties in de regio, voorbereiding in een Commissie verbonden partijen. Het opstellen van een regionale agenda behoort ook tot de mogelijkheden.

Tussentijdse evaluatie
We gaan voor het eerst werken op basis van toezichtarrangementen en moeten bekijken hoe dit voor de verbonden partijen en de gemeente Wijchen gaat uitpakken en hoe effectief dit is. Daarom is het goed om vinger aan de pols te houden. Daarnaast kunnen omstandigheden veranderen. Bij de gemeente, bij de verbonden partij, bij de andere deelnemende gemeenten of in de omgeving. Die veranderingen kunnen ook aanleiding zijn om intensiever of juist minder intensief te gaan sturen. Het moet dan ook mogelijk zijn om op- of juist af te schakelen qua toezichtarrangement. Een jaarlijkse evaluatie met de auditcommissie over de toezichtarrangementen van de verbonden partijen biedt die mogelijkheid. Op- of afschakelen kan ook plaatsvinden als de actualiteit daar aanleiding toe geeft.

Afspraak 6: jaarlijks voor de begroting beoordelen we met de auditcommissie de risicoprofielen van de Wijchense verbonden partijen en stellen we de toezichtarrangementen vast.

D. Fase 3: Evalueren

Periodieke evaluatie
Eenmaal per bestuursperiode worden alle verbonden partijen geëvalueerd op nut en noodzaak. Bij deze evaluatie wordt bezien of deelname van de gemeente aan de verbonden partij nog steeds voldoende bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling, of de doelstellingen nog actueel zijn én of de verbonden partij naar behoren functioneert. De resultaten uit de planning- en control cyclus van afgelopen jaren zijn onderdeel van deze evaluatie.

Vier deelgebieden
Tijdens deze evaluatie worden er over vier deelgebieden vragen gesteld:
- het behalen van de doelstellingen
- de financiële en juridische stand van zaken
- de bestuurlijke en organisatorische stand van zaken
- het samenwerkingsverband

Mogelijke vragen voor elk van deze gebieden zijn opgenomen in bijlage 6.

Evaluatie is maatwerk
Zoals de toezichtarrangementen maatwerk zijn, is ook de opzet en insteek van de periodieke evaluatie dat. In principe is voor verbonden partijen met toezichtarrangement Basis – de evaluatie minder intensief dan voor de partijen met toezichtarrangement Basis +. Maar actuele of toekomstige ontwikkelingen kunnen de vorm en intensiteit van de evaluatie beïnvloeden.

Advies aan de raad
Een evaluatie gaat vergezeld van een advies aan de raad. De evaluatie kan leiden tot voortzetting, herziening of ontbinding van de verbonden partij of beëindiging van onze deelname.

Bijsturen
Om te bepalen op welke aspecten we als gemeente moeten bijsturen en hoe we dat doen, kan het stappenplan voor oprichting een goede leidraad zijn.

Afspraak 7: we evalueren elke verbonden partij eenmaal per raadsperiode. De vorm van de evaluatie is afgestemd op het risicoprofiel. De evaluatie gaat vergezeld van een advies aan de raad.

E. Fase 4: Beëindigen

Als we een samenwerking aangaan met een verbonden partij, gebeurt dat in principe voor onbepaalde tijd. Dit betekent echter niet dat deze relatie zonder meer voor onbepaalde tijd wordt voortgezet. De periodieke evaluatie uit fase 3 kan leiden tot het heroverwegen van de relatie. Daarnaast zijn er ontwikkelingen die per definitie leiden tot een heroverweging. Hierbij valt te denken aan:

- Het niet nakomen van afspraken door de verbonden partij;
- Het slecht presteren van de verbonden partij;
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een verbonden partij;
- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente;
- Het bereiken van het doel waarvoor de verbonden partij is opgericht.

Afspraken over beëindiging
Met sommige verbonden partijen hebben we afspraken gemaakt over eventuele beëindiging. In dat geval vormen die afspraken een leidraad. Vaak zijn de afspraken over uittreden erg streng of niet reëel. Hierdoor kan uitstappen veel geld kosten. Het is juist daarom zo belangrijk om al tijdens de oprichting van een verbonden partij het te hebben de voorwaarden tot uittreding.

Voor- en nadelen afwegen
Als er vooraf in de startvoorwaarden geen goede afspraken zijn gemaakt over doorontwikkeling, ontbinden of uittreden, dan kan uittreden een langdurig en/of kostbaar proces worden. Het is goed om de voor- en nadelen tegen elkaar af te zetten in het integrale advies.

Rol van college en raad
Net als bij de oprichting van een verbonden partij speelt de raad een rol bij een wijziging van een regeling/ statuut of beëindiging van een verbonden partij. Het proces verloopt op vergelijkbare wijze als bij het aangaan van een verbonden partij. Om de raad in staat te stellen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het beëindigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad in ieder geval inzichtelijk wat het op termijn beëindigen van de relatie zal betekenen.

Afspraak 8: het college maakt bij het beëindigen van een relatie met een verbonden partij voor de raad inzichtelijk wat het beëindigen van de relatie betekent.

Bijlage 1: Verbonden partijen van de gemeente Wijchen

naam	doel	rechtsvorm	deelnemers
DAR N.V.	Afval	Naamloze vennootschap	-
Leisurelands B.V.	Exploitatie recreatiegebieden	Besloten vennootschap	-
GGD	Gezondheid	Openbaar lichaam	Colleges van Beuningen, Druten, Berg en Dal, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen.
Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR)	Platformfunctie	Openbaar lichaam	Raden en colleges van Beuningen, Druten, Berg en Dal, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, Wijchen
MGR, module Werkbedrijf	Arbeidsbemiddeling	-	-
MGR, module iRvN	ICT	-	-
Euregio Rijn Waal	Grensoverschrijdende samenwerking	Openbaar lichaam	Raden en colleges van diverse gemeenten in Duitsland en Nederland
Bedrijvenpark Bijsterhuizen	Uitgifte grond bedrijventerrein	Openbaar lichaam	Raden en colleges van Nijmegen en Wijchen
Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ)	Brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing	Openbaar Lichaam	Colleges van Berg en Dal, Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Geldermalsen, Heumen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Nijmegen, Tiel, West Maas en Waal, Wijchen en Zaltbommel.
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Vergunningverlening en handhaving milieu	Openbaar Lichaam	Colleges van Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen, Wijchen en GS van de Provincie Gelderland
Milieusamenwerking van Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN)	Milieu en afval	Openbaar Lichaam	Raden en colleges van Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen
Werkorganisatie Druten Wijchen	Ambtelijke organisatie van de gemeenten Druten en Wijchen	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Colleges van Druten en Wijchen
Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (DRAN)	Vervoer voor bijzondere doelgroepen	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Colleges van Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar
Arnhem Nijmegen City Region	Platform voor thema's: duurzaamheid, wonen, economie en mobiliteit	Gemeenschappelijk orgaan	Colleges van Arnhem, Beuningen, Berg en Dal, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Westervoort, Wijchen, Zevenaar, West Maas en Waal en Wijchen
Munitax	Gemeentelijke belastingen	Centrumregeling (Beuningen is centrumgemeente)	Colleges van Beuningen, Druten, Berg en Dal, Heumen en Wijchen
Instituut bijzonder onderzoek (IBO)	Opsporing en onderzoek van fraude met uitkeringen en zorggelden	Centrumregeling (Wijchen is centrumgemeente)	Colleges van Beuningen, Berg en Dal, Druten, Heumen en Wijchen

Bijlage 2: Toelichting op de stappen bij het aangaan van een verbonden partij

Stap 1: Wat is de taak?
Stap 1 bestaat uit het afbakenen en definiëren van de taak. Een heldere analyse van het vakgebied en de aard van de taak is van belang om de samenwerking goed in te richten. Je moet weten waarom je eraan begint. En kunt daar later op teruggrijpen, bijvoorbeeld bij een evaluatie. Vragen die een rol kunnen spelen:

- Om welke publieke taak gaat het precies?
- Op welk beleidsterrein bevindt de taak zich?
- Is het een uitvoeringstaak, een bedrijfsvoeringstaak of een beleidsbepalende taak? De laatste zal het gemeentebestuur het minst snel overlaten aan een ander.
- Is de taak beleidsrijk of beleidsarm?
- Is het bij wet opgedragen (medebewind, decentralisatie) of trekt de gemeenten het zelf aan zich (autonomie)?
- Hoe raakt de taak onze dienstverlening?

Stap 2: Vinden we het onze verantwoordelijkheid?
Zien we de taak als onze verantwoordelijkheid? Is dit niet het geval, dan kiezen we ervoor om de uitvoering de verantwoordelijkheid en het belang buiten de organisatie te plaatsen. We kunnen de taak privatiseren of er helemaal mee stoppen. Dit komt bijvoorbeeld voor bij het privatiseren van voormalig gemeentelijke parkeergarages of sportbedrijven. Als we de taak zelf blijven financieren dan is er sprake van de optie 'uitbesteden' (zie hieronder). Een voorbeeld is de verzelfstandiging van gemeentelijke onderdelen, waarbij de zelfstandige organisaties vervolgens via een subsidie of een dienstverleningsovereenkomst worden gefinancierd. De gemeente trekt zich nog steeds verantwoordelijkheid aan voor de taak, maar kiest voor een andere manier van organiseren.

Stap 3: Hoe organiseren we de uitvoering?
Als we ervoor kiezen om de taak uit te blijven voeren, hebben we de keuze voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden.

Zelf doen
Willen we de taak blijven uitvoeren, dan blijven we zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Redenen om een taak zelf uit te blijven voeren zijn bijvoorbeeld:

- Een wettelijke verplichting om de taak binnen de gemeente dan wel onder volledige verantwoordelijkheid uit te voeren. Een voorbeeld is het sluiten van huwelijken.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te voeren.
- Door de hoge risico's en onzekerheden van de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet mogelijk of alleen tegen zeer hoge kosten.

Binnen eigen organisatie
Bij volledige gemeentelijke betrokkenheid wordt de activiteit binnen de gemeente ondergebracht en uitgevoerd. Dit maakt het eenvoudiger om te sturen op het proces en de inhoud. Er bestaat geen afhankelijkheid naar (andere) samenwerkingspartners en de afstemming is beperkt.

Privaatrechtelijke taakbehartiging
We kunnen voor de taakuitvoering kiezen tussen uitvoering binnen de eigen organisatie of voor extern verzelfstandigen. In het laatste geval wordt de uitvoering van de taak belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat, meestal onder toezicht van het college van burgemeester en wethouders. In dat geval spreken we ook van (enkelvoudige) privaatrechtelijke taakbehartiging.[6]

Aandachtspunten bij de keuze

- Bij uitvoering binnen de eigen organisatie spelen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten geen rol. Bij uitvoering met privaatrechtelijke taakbehartiging kan een aanbestedingsrechtelijk risico worden voorkomen door het 'inbesteden'.
- Bij uitvoering binnen de eigen organisatie spelen fiscaalrechtelijke aandachtspunten geen rol. Bij enkelvoudige privaatrechtelijke taakbehartiging is vaak sprake van btw-plichtigheid. Compensatie via het BTW-compensatiefonds, vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht.

Samenwerken
Als we de taak in samenwerking willen uitvoeren kunnen we dat doen met andere overheidslichamen (bestuurlijke samenwerking) of met private partijen (publiek-private samenwerking). Het kan in deze fase behulpzaam zijn om de voor- en nadelen van samenwerken af te wegen.

6 Als de privaatrechtelijke rechtspersoon een rechtspersoon is waarin meerdere gemeenten bestuurlijk vertegenwoordigd zijn valt de constructie onder de volgende optie 'samenwerken'. Als dit privaatrechtelijk geschiedt, dan is sprake van meervoudige privaatrechtelijke taakbehartiging. Als de gemeente helemaal geen bestuurlijke invloed heeft binnen de rechtspersoon valt de constructie onder de derde optie 'uitbesteden'.

Mogelijke voordelen van samenwerken:
- 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.

Mogelijke nadelen van samenwerken:
- De beïnvloedingsmogelijkheden en de informatievoorziening zijn door de afstand minder vanzelfsprekend dan bij uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie.
- We krijgen nieuwe rollen: die van klant /opdrachtgever. En we zijn als bestuurder/eigenaar medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij.
- Financiële risico's, zoals het opdraaien voor mogelijke tekorten. - Bestuurdersaansprakelijkheid.
- Ons eigen beleid is lastiger uit te voeren omdat er meerdere partijen betrokken zijn.
- De twee rollen van de gemeente, die van klant en die van bestuurder, kunnen tegengestelde belangen met zich meebrengen.
- 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.

Uitbesteden
De gemeente kan er ook voor kiezen om de taak uit te besteden aan een private partij.[7] Vaak gebeurt dit omdat de gemeente verwacht dat deze partij de taken voor een economisch voordeligere prijs kan uitvoeren, meer specialistische kennis bezit of vanwege flexibiliteit (het kunnen wisselen van de uitvoerder). Uitbesteding gebeurt via opdrachtverlening en soms via subsidie. Soms wordt uitbesteding ook gekozen bij bestuurlijke samenwerking of publiek-private samenwerking. De samenwerkingspartners besteden dan samen uit. Een voorbeeld daarvan is de GR DRAN waarin wij samen met andere gemeenten het doelgroepenvervoer aanbesteden.

Aandachtspunten
- Bij uitbesteding moet het aanbestedingsrecht worden toegepast.
- Bij uitbesteding als opdracht is sprake van fiscaalrechtelijke aandachtspunten. Compensatie via het BTW-compensatiefonds, vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht.
- Bij uitbesteding is alleen contractuele sturing mogelijk: sturing in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer.

Als de keuze valt op samenwerking, volgt de volgende stap.

7 Anders dan bij privaatrechtelijke taakbehartiging of bij publiek-private samenwerking is de opdrachtnemer bij uitbesteding een 'echte' marktpartij die niet onder toezicht of controle staat van de betreffende overheid die de opdracht verleent of meerdere overheden die samenwerken.

Stap 4: Met wie gaan we samenwerken?
De belangrijkste keuze is die tussen bestuurlijke samenwerking en publiek-private samenwerking. Die keuze wordt mede bepaald door de 'aard van de taak'. Bepaalde overheidstaken mogen alleen worden uitgevoerd door de overheid zelf of een samenwerkingsverband van overheden.

Bij bestuurlijke samenwerking bestaat in veel gevallen de mogelijkheid te kiezen voor overdracht (delegatie) van bevoegdheden aan het samenwerkingsverband. Bij publiek-private samenwerking kunnen gemeenten dit niet omdat de vereiste wettelijke grondslag ontbreekt. Bij bestuurlijke samenwerking kan men ook kiezen voor mandaat. De verantwoordelijkheid blijft dan liggen bij het gemeentelijke bestuursorgaan en de bevoegdheid wordt door het samenwerkingsverband uitgeoefend in naam van het gemeentelijke bestuursorgaan. Ook bij publiek-private samenwerking kan men kiezen voor mandaat.

Valt de keuze op bestuurlijke samenwerking, dan is het van belang om te kijken wie de meest voor de hand liggende samenwerkingspartners zijn. Deze vraag speelt op meerdere niveaus:
1. Met welk type overheidsorganisatie gaan we samenwerken? (andere gemeente, de provincie of het waterschap);
2. Met welke concrete organisatie gaan we samenwerken? (de buurgemeente of andere gemeenten);
3. Met welke organen van de organisatie gaan we samenwerken? (de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en/of de burgemeesters. Dit hangt onder andere af van het orgaan waar de taak wettelijk is belegd).

Bij punt 1 en 2 kan een haalbaarheidsstudie of business case meer helderheid brengen. Bij punt 3 gaat het vooral om een juridische consequentie.

Bij privaatrechtelijke samenwerking zijn met name de colleges van burgemeester en wethouders aan zet, waarbij de raad een rol als adviseur en controleur heeft. Het is daar immers de publiekrechtelijke rechtspersoon 'gemeente Wijchen' die partij is. De beslissingsbevoegdheid ligt bij het college. De uitvoering is een taak van de burgemeester. Bij publiekrechtelijke samenwerking is het afhankelijk van de in te brengen taken en bevoegdheden wie aan de bal staat om de gemeenschappelijke regeling te treffen:
- Bij beleidsbepalende samenwerking zal de bal primair bij de raad liggen, waarbij het college vaak medespeler is omdat ook de uitvoering dan mee overgaat.
- Bij uitvoerings- en bedrijfsvoeringssamenwerking is het juist het college (en eventueel de burgemeester) dat aan het roer staat. Het college heeft echter, net als de burgemeester, wel toestemming nodig van de raad. In die zin heeft de raad belangrijke invloed, maar is hij niet bepalend.

Stap 5: Wat is de vorm van de samenwerking?
In welke vorm gaat de samenwerking gestalte krijgen?

Afstemming
Er worden geen taken over en weer uitgevoerd en er vinden ook geen betalingen aan elkaar plaats. Soms wordt afstemming wel gecombineerd met gezamenlijke uitbesteding. Dan vindt wel taakuitvoering en betaling plaats, maar iedere organisatie heeft een eigen relatie met de externe opdrachtnemer.

Netwerkconstructie
Eén organisatie is belast met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers. Hierbij wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Een deelnemer voert taken uit voor één of meerdere andere. Wijchense voorbeelden hiervan zijn Munitax en het IBO. De afnemer kan slechts via de contractuele afspraken sturen, of eventueel via instructies waar het mandaten betreft.

Zelfstandige organisatie
De zelfstandige organisatie is belast met de uitvoering van de taak of taken ten behoeve van de deelnemers onder toezicht en verantwoordelijkheid van de deelnemers.
Kenmerkend voor deze vorm is het bestaan van een bevoegd orgaan waarin de deelnemers vertegenwoordigd zijn. Een voorbeeld is het Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen. Of er komt een nieuwe rechtspersoon waarin de deelnemers vertegenwoordigd zijn in een (Algemeen) Bestuur. Vormen hiervan zijn een Openbaar Lichaam en een bedrijfvoeringsorganisatie. Denk aan de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling, de Werkorganisatie Druten Wijchen en de Gemeenschappelijke Regeling Bijsterhuizen.

Aandachtspunten
- Bij de zelfstandige organisatie moeten we rekening houden met het aanbestedingsrecht.
- Bij een zelfstandige organisatie kunnen fiscale aandachtpunten aanwezig zijn. Compensatie via het btw compensatiefonds en vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht.

Stap 6: Welke rechtsvorm past daarbij?

Bij de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerking spelen onder andere transparantie en invloed een rol. Publiekrechtelijke samenwerking geeft meer waarborgen voor democratische controle, verantwoording en transparantie. De waarborgen zijn door de wetgever voorgeschreven. In een privaatrechtelijke participatie hebben we als gemeente vaak minder invloed. We hebben veelal een kleiner aandeel doordat de samenwerking minder gericht is op publieke belangen. Daarnaast geldt andere wet-en regelgeving waardoor mogelijkheden van invloed met minder waarborgen zijn omkleed. In een bepaalde mate kunnen dezelfde waarborgen worden bewerkstelligd. Maar dat moet dan steeds worden bewaakt. Waarbij het dan ook weer zo is dat toepasselijkheid van bepaalde waarborgen statutair niet kán worden bewerkstelligd (bijvoorbeeld repressief toezicht, toepasselijkheid van de Wob en de Wet nationale ombudsman).[8] Een en ander beperkt de invloedssfeer van de aandeelhouders.

In bijlage 3: ‘Vormen van verbonden partijen’ is een nadere toelichting opgenomen over de verschillende rechtsvormen.

Stap 7: Hoe zijn we vertegenwoordigd in het bestuur?
Publiekrechtelijke rechtsvorm
Ieder orgaan (de gemeenteraad, het college en de burgemeester) kan een gemeenschappelijke regeling in het leven roepen op die terreinen waartoe het bevoegd is. Bij zuivere raadsregelingen wijst de raad uit haar midden een AB-lid aan. Bij collegeregelingen wijst het college uit haar midden het AB-lid aan. Bij gemengde regelingen wijst de raad uit haar midden en/of uit de wethouders, het AB-lid aan. Bij de meeste GR-en is de rol van eigenaar en opdrachtgever tezamen bij de portefeuillehouder belegd. De portefeuillehouder is aangewezen als AB-lid. De MGR heeft deze rollen gesplitst en hiervoor zijn twee AB-leden benoemd.

Bij GR-en stemt het AB-lid met last en ruggespraak! Het AB-lid kan dus een steminstructie meekrijgen van het bestuursorgaan dat deelnemer is aan de regeling. Wijkt een AB-lid af van de steminstructie, dan is zijn stem wel geldig in het AB. Wel kan dit politieke consequenties hebben. Een AB-lid heeft geen mandaat nodig.[9] Het aanwijzingsbesluit vormt de grondslag om te mogen stemmen.

Bij het aangaan van een verbonden partij en bij wisselingen in het college (bijvoorbeeld na verkiezingen) wordt bepaald welke bestuurder namens de gemeente 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 collegeperiode worden de aanwijzingsbesluiten door raad en college geactualiseerd.

8 Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheiden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
9 In tegenstelling tot vennootschappen waar een afgevaardigde hiertoe is gemandateerd.

Privaatrechtelijke rechtsvorm
Op grond van de gemeentewet is het uitvoeren van de aandeelhoudersrol een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1, onder e Gemeentewet). Het college besluit hoe we stemmen in een AVA. Het daadwerkelijk uitbrengen van de stem is een bevoegdheid van de burgemeester (artikel 171, lid 1 Gemeentewet).
Beide bevoegdheden zijn niet gemandateerd. Dat betekent dat bij het bepalen van de wijze van stemmen door het college, tevens ook de volmacht moet worden verleend. Bij besluiten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, kan het nodig zijn om de raad vooraf om een zienswijze te vragen.[10]

Ook bij deelname aan vennootschappen zijn collegeleden aangewezen om de publiekrechtelijke rechtspersoon 'gemeente Wijchen' te vertegenwoordigen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (verder AVA) van BV's en NV's. Meestal is de portefeuillehouder hiertoe aangewezen. In het AVA vertegenwoordigt hij zowel de eigenaars- als de opdrachtgeversbelangen. Aan het begin van elke collegeperiode wordt bepaalt wie de gemeente zal vertegenwoordigen.

Proces van oprichting
Hoe je een verbonden partij opricht, is verschillend voor publiekrechtelijke en privaatrechte rechtsvormen.

Publiekrechtelijk:
Het bestuursorgaan dat delen van zijn of haar takenpakket en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling wil onderbrengen, beslist tot deelname. Dit bestuursorgaan is deelnemer aan de betreffende regeling. Wanneer alleen het college of de burgemeester deelnemer is, moet de raad zijn toestemming geven.[11] Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Aan elke gemeenschappelijke regeling ligt een regeling ten grondslag. In deze regeling dient op heldere wijze het doel, de taken en de overgedragen bevoegdheden te worden opgenomen. 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.

Privaatrechtelijk:
De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt bij het college. Hieronder valt ook het aangaan van een verbonden partij op grond van artikel 160, lid 2, van de Gemeentewet. Voordat het college een definitief besluit neemt wordt de raad om wensen en bedenkingen gevraagd.

10 Artikel 169, vierde lid, Gemeentewet.
11 Artikel 1, lid 2, van de Wgr.

Bijlage 3: Vormen van verbonden partijen

Publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen
Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Dit is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking (doorgaans) voorop staat.
In grote lijnen zijn er gezien vanuit de doelstelling en de aard van de activiteiten drie soorten gemeenschappelijke regelingen te onderscheiden:
- gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming, zoals regionaal ruimtelijk beleid en gemeenschappelijke planontwikkeling;
- gericht op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers, zoals de sociale werkvoorziening;
- gericht op de uitvoering van regionale activiteiten in opdracht van hogere overheden, zoals de regionale brandweer, de gemeenschappelijke geneeskundige dienst en de veiligheidsregio's.

De Wgr biedt het juridische kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, en waterschappen. De verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taken. Aan een Gemeenschappelijke Regeling kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen. Private rechtspersonen kunnen alleen participeren als zij daartoe bij Koninklijk Besluit zijn gemachtigd.

Openbaar lichaam
Bij een openbaar lichaam ontstaat een nieuwe rechtspersoon. Een openbaar lichaam heeft een geleed bestuur, dat wil zeggen een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam – op enkele wettelijke uitzonderingen na – alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen. Een openbaar lichaam dient een begroting en jaarrekening vast te stellen. Voorbeelden zijn de VRGZ, de ODRN, de MGR, de Marn en de GGD. Een openbaar lichaam is een verbonden partij.

Gemeenschappelijk orgaan
Een gemeenschappelijk orgaan wordt in de praktijk vaak ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan. Dit vanwege het feit dat het geen rechtspersoonlijkheid bezit. Aan een dergelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden.
Vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid wordt niet het gemeenschappelijk orgaan, maar de deelnemende gemeenten gebonden aan de effecten van de besluitvorming door het algemeen orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan dient minimaal te beschikken over een algemeen bestuur en een voorzitter.
Een gemeenschappelijk orgaan dient een begroting en jaarrekening vast te stellen.

Bedrijfsvoeringsorganisatie
Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie ontstaat een nieuwe rechtspersoon. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft maar één bestuur. Gemeenten kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie taken opdragen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken.

Centrumgemeente constructie
In de centrumgemeente constructie worden de taken van verschillende gemeenten uitgevoerd door één gemeente. In feite is sprake van mandaat van bevoegdheden door het ene aan het andere gemeentebestuur. Hierbij ontstaat geen nieuwe rechtspersoon. Ook een geen begroting of jaarrekening hoeft niet te worden vastgesteld. Een centrumregeling is geen verbonden partij.

Lichte regeling
Tot slot is er de zogeheten lichte regeling. Hierbij wordt geen organisatorisch verband opgericht. Alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd. In dit geval is er sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Ook dit is géén verbonden partij. Aan de regeling kunnen geen taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten worden overgedragen. De deelnemende gemeenten worden in beginsel niet gebonden door de besluitvorming van de regeling. Voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijkluidende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers nodig. De lichte gemeenschappelijke regeling hoeft niet te voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals geleed bestuur, verschaffen van informatie, begroting en jaarrekening.

Privaatrechtelijke rechtsvormen
Privaatrechtelijk kan de samenwerking worden uitgewerkt in een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging. Ook de stichting kan worden gebruikt, maar deze vorm is in beginsel minder geschikt voor samenwerking omdat zij geen leden kent.

De besloten vennootschap is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 BW). Hetzelfde geldt voor de naamloze vennootschap, met dien verstande dat de aandelen wel vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 BW). De aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap (art. 2:175 lid 1 BW resp. art. 2:64 lid 1 BW). Dit wil zeggen dat een aandeelhouder in geval van faillissement in de meeste gevallen niet meer zal verliezen dan de waarde van zijn aandelen.

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 BW). Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden (art. 2:26 lid 3 BW). Een bijzonder vorm van de vereniging is de coöperatie, vroeger ook wel coöperatieve vereniging geheten. Deze stelt zich ten doel in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten (art. 2:53 lid 1 BW). In het geval van een coöperatie geldt het verbod van winstdeling niet (art. 2:53a BW). De regels met betrekking tot de vereniging zijn in beginsel ook van toepassing op de coöperatie (art. 2:53a BW). Een stichting is een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 BW). Het doel van de stichting mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben (art. 2:285 lid 3 BW).

Bijlage 4: Beïnvloedingsinstrumenten

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

Structurele informatievoorziening
Hierna volgen de instrumenten waarop de raad volgens de wet op de hoogte gehouden dient te worden van het functioneren van verbonden partijen. In de gemeenschappelijke regeling of anderszins kunnen nadere afspraken zijn gemaakt over andere vormen van structurele informatievoorziening.

1 Kadernota samenwerkingsverband (34b Wgr).
Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, stuurt jaarlijks voor 15 april een kadernota aan de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst. Sommige regelingen bepalen dat de raad wordt uitgenodigd hierop zienswijzen in te brengen. Maar ook wanneer hierom niet wordt verzocht, staat het de raad vrij om hierop te reageren.

2 Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband (34b Wgr).
De jaarrekening van het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, geeft inzicht in het verloop van het afgelopen jaar. Voor 15 april moet een voorlopige jaarrekening worden toegestuurd aan de raden. Sommige regelingen bepalen dat de raad wordt uitgenodigd hierop zienswijzen in te brengen. Maar ook wanneer hierom niet wordt verzocht, staat het de raad vrij om hierop te reageren.

3 Ontwerpbegroting samenwerkingsverband (35 Wgr).
Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, moet de ontwerpbegroting aan de raden sturen alvorens deze wordt vastgesteld. De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende boekjaar gaat plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband, zowel beleidsmatig als financieel. De ontwerpbegroting geeft daarnaast aan wat de financiële bijdrage van iedere afzonderlijke gemeente in een bepaald jaar is. De raden kunnen bij het AB een zienswijze naar voren brengen.

4 Jaarverslag samenwerkingsverband (34, lid 3 Wgr).
De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd bij het samenwerkingsverband.

5 Begroting samenwerkingsverband (34, lid 1 Wgr).
Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, stelt een begroting vast. Eventuele zienswijzen worden meegezonden aan het AB.
De vastgestelde begroting wordt voor 1 augustus aan GS en de raden gezonden.
De raden kunnen bij GS hun zienswijze naar voren brengen.

6 Jaarverslag gemeente (189 Gemeentewet en BVV).
Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin legt het college verantwoording af over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.

7 Raadscommissie verbonden partijen (82 Gemeentewet).
De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van een verbonden partij en/of in het bijzonder op verbonden partijen in het algemeen. De raadscommissie kan neutrale informatievoorzieningen borgen, zonder direct in een politiek steekspel te geraken. De politieke weging van de feiten moet dan in de raad of een andere inhoudelijke raadscommissie plaatsvinden. De raadscommissie biedt ook een mogelijkheid om gestructureerd met andere gemeentebesturen in contact te treden.

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

8 Informatierecht ten aanzien van het college (169, 155 en 25 Gemeentewet).
De raad kan het college of een lid van het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens het college wordt besloten. Voor stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd door het college.

9 Informatierecht ten aanzien van een afgevaardigde in het bestuur (16, 18, 19 Wgr).
Een lid van het algemeen bestuur moet de raad alle inlichtingen geven die door één of meer leden van de raad gevraagd worden.

10 Informatierecht ten aanzien van het AB, DB of de voorzitter (17 Wgr).
Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter) moet de raden alle door één of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen. In beginsel mag alles worden gevraagd. Het AB kan ook besloten vergaderen en over die stukken geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding kan ook door het DB of de voorzitter worden opgelegd. In de praktijk wordt informatie zelden rechtstreeks aan het samenwerkingsverband gevraagd. Dit is een goede manier om aanvullende en specifieke informatie te krijgen.

11 Rekenkamercommissie (81oa jo 182 en 184 Gemeentewet).
De raad kan de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam.

12 Onderzoekscommissie (155a Gemeentewet).
De raad kan een commissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is dat de onderzoekscommissie geen onderzoek mag doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.

Verantwoordingsinstrumenten
De instrumenten met betrekking tot verantwoording komen na de informatie-inwinning. Het gaat hier deels om beoordeling van de informatie, maar ook om het verder duiden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Hierna volgt een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.

13 Verantwoording vragen aan een lid van het bestuur (16, 18 en 19 Wgr)
De raad kan een lid van het bestuur van het samenwerkingsverband ter verantwoording roepen over hetgeen dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan. Het lid is uitsluitend verantwoording schuldig over door hemzelf gevoerd bestuur. Hij is geen verantwoording schuldig over handelen en besluitvorming van het (algemeen of dagelijks)bestuur.

14 Verantwoording vragen aan college(leden) (169 Gemeentewet).
De raad kan ook het college (en leden) ter verantwoording roepen voor de wijze waarop gedelegeerde of gemandateerde collegebevoegdheden zijn uitgeoefend en de wijze waarop het college hierop toezicht heeft gehouden. Het college en zijn leden zijn slechts verantwoording schuldig over door hen gevoerd bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig over handelingen van het bestuur van het samenwerkingsverband. Bij een netwerksamenwerking is het college wel volledig aanspreekbaar, omdat daar met mandaat wordt gewerkt. Dat geldt evenzeer bij bijvoorbeeld omgevingsdiensten, voor zover collegebevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd.

Bijsturingsinstrumenten
De stap van bijsturing volgt op die van verantwoording. Als de verantwoording daar aanleiding toe geeft, kan de raad zijn mogelijkheden voor bijsturing inzetten. Als eindverantwoordelijke binnen de gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente. De raad heeft daartoe de gebruikelijke (niet overgedragen) verordenende bevoegdheden maar ook het budgetrecht. Met deze twee instrumenten kan de gemeenteraad sturen op inhoud/beleid en financiën. Deze kaders dienen als richtlijn voor het college van burgemeester en wethouders en indirect voor het samenwerkingsverband. De kaders bieden ook de grondslag voor de raad om later te kunnen controleren en al dan niet te interveniëren.

Belangrijk om hierbij aan te stippen is dat deze kaderstelling niet alleen afkomstig is van de eigen raad, maar van alle raden tezamen. Als de kaders teveel uiteen gaan lopen, wordt het voor een samenwerkingsverband moeilijk om taken uit te voeren, zeker op een efficiënte en doelmatige wijze. Idealiter houdt de raad dus rekening met de wensen van andere betrokken vertegenwoordigende organen. Voor het bijsturen van de samenwerking heeft de raad de volgende formele instrumenten.

15 Zienswijzeprocedure (35 Wgr).
Ten aanzien van de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. In Wijchen is deze bevoegdheid niet gedelegeerd en wordt dus door de raad uitgeoefend. In Druten is deze bevoegdheid onder voorwaarden aan het college gedelegeerd. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken. Dan ontstaat politieke druk voor het (algemeen) bestuur van het samen werkingsverband om daadwerkelijk iets met de zienswijze te doen.

16 Gemeentelijke begroting (89 Gemeentewet en BVV).
In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.

17 Moties (Reglement van orde).
Als de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband. Moties richten zich in beginsel tot het college en moeten voor het college wel uitvoerbaar zijn. Het college kan immers niet altijd besluitvorming afdwingen en een motie die dat eist kan dus nimmer uitgevoerd worden.

18 Verordenende bevoegdheid (147 en 149 Gemeentewet).
De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband, tenzij verordenende bevoegdheid is overgedragen.

19 Beleidsregels (4:81 Awb en 10:16 resp. 10:6 Awb).
De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Dat geldt ook voor het college. Als bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd, kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. De beleidsregels zijn bindend voor het samenwerkingsverband. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.

20 Ontslagrecht ten aanzien van een afgevaardigde (16 en 18 Wgr).
Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden als hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan. Dan kan hij niet meer de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, maar wel in zijn huidige functie (bijvoorbeeld wethouder of raadslid) blijven.

21 Ontslagrecht ten aanzien van wethouder (49 Gemeentewet).
Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Dan kan hij ook niet meer de gemeente in een samenwerkingsverband vertegenwoordigen. Voor de burgemeester geldt dit niet.

22 Wijziging van de gemeenschappelijke regeling (1 en 9 Wgr).
Als blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.

23 Uittreding uit gemeenschappelijke regeling (1 en 9 Wgr).
De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het te gortig wordt. In de regeling zelf is bepaald wat de gevolgen van uittreding zijn, hoe deze worden vastgesteld en of er een termijn geldt. Anders geldt een algemene norm waarbij nog vijf jaar deels moet worden doorbetaald alvorens men ook financieel van alle verplichtingen af is.

Bijlage 5: Toelichting op de risicoprofielen en toezichtarrangementen

Verbonden partijen lopen sterk uiteen in financiële omvang, vorm en maatschappelijke relevantie. Hierdoor variëren de gemeentelijke belangen per verbonden partij. De toezichtarrangementen geven vorm en inhoud aan de sturing en informatievoorziening van de verbonden partij, rekening houdend met de financiële en bestuurlijk maatschappelijke belangen.

Hoe gaat het in zijn werk?
Alle verbonden partijen krijgen een risicoprofiel op basis van het financiële belang en op basis van het bestuurlijk maatschappelijke belang. Dit gebeurt aan de hand van een eerste risico-indicatie. Het risicoprofiel van de verbonden partij bepaalt vervolgens in welk van de drie verschillende toezichtarrangementen de verbonden partij wordt ingedeeld.

Daarbij geldt het volgende:
- Hoe hoger het risicoprofiel van de verbonden partij, des te intensiever zijn de informatievoorziening aan en de sturing door de gemeenteraad.
- Hoe lager het risicoprofiel van de verbonden partij, des te extensiever zijn de informatievoorziening aan en de sturing door de gemeenteraad.
- De bestuurlijke aandacht wordt daarmee gericht op verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. Dit doet recht aan het financieel en bestuurlijk maatschappelijk belang dat daarmee gemoeid is.

A. risico-indicatie en indeling
Per verbonden partij wordt conform onderstaand model[12] bezien welk financieel en bestuurlijk maatschappelijk belang er is en hoe dit wordt verwerkt in het risicoprofiel van de verbonden partijen.

Financiële risico-indicatie
De financiële risico-indicatie wordt uitgevoerd aan de hand van de vijf onderstaande indicatoren. Op basis van de antwoorden op deze indicatoren wordt het risicoprofiel van de verbonden partij bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

	N.v.t.	Laag	Gemiddeld	Hoog
Omvang jaarlijkse bijdrage	-	<350.000€	≤1.500.000€	>1.500.000€
Solvabiliteit	-	≥0,03	<0,03	≤0,01
Bedrijfsvoering van de VP	-	Goed	Voldoende	Zorgelijk
Opgenomen weerstandsvermogen in de risicoparagraaf van de begroting	-	Weerstandsvermogen ≤10.000€	Weerstandsvermogen >10.000€<50.000€	Weerstandsvermogen ≥50.000€

12 Bij de analyse geldt net als bij het afwegingskader dat het geen 'digitaal' instrument is dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden.

Toelichting

Omvang jaarlijkse bijdrage	Voor de onder- en bovengrenzen van de omvang van de jaarlijkse bijdrage (laag, gemiddeld en hoog) is gekeken naar een normaal-curve verdeling van de bijdragen aan verbonden partijen.
Solvabiliteit	Bij de solvabiliteit is gekeken naar het vermogen van de verbonden partij en of zij daarmee in staat is aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Voor de onder- en bovengrenzen (laag, gemiddeld en hoog) is gekeken naar gangbare normen in het financieel management. De solvabiliteit is uitgedrukt in totaal vermogen/eigen vermogen en gebaseerd op de jaarverslagen 2017.
Bedrijfsvoering van de VP	Bij de bedrijfsvoering van de verbonden partij wordt een ambtelijke inschatting gemaakt op basis van ervaringen, zienswijzen en het accountantsrapport van de verbonden partij.
Opgenomen weerstandsvermogen in de risicoparagraaf van de begroting	De laatste indicator betreft het feit of de gemeente zelf actief risicomanagement voert op de verbonden partijen. Dit is terug te vinden in de risicoparagraaf van de programmabegroting. De afkapgrenzen zijn gebaseerd op het gemiddeld aangehouden weerstandsvermogen voor VP's in de begroting 2018 (±90.000 €).

Nota Verbonden Partijen | oktober 2018

Bestuurlijk maatschappelijke risico-indicatie

De bestuurlijk maatschappelijke risico-indicatie wordt uitgevoerd aan de hand van de drie onderstaande indicatoren. Op basis van de antwoorden op deze indicatoren wordt het risicoprofiel van de verbonden partij bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

	N.v.t.	Laag	Gemiddeld	Hoog
Kwalificatie maatschappelijke relevantie beleidsgebied VP	-	Uitvoerend, politiek en maatschappelijk irrelevant	Gedeeltelijk: niet beleidsrijk, niet beleidsarm	Beleidsrijk, politiek en maatschappelijk zeer relevant
Prestaties van invloed op gemeentelijke beleidsdoelen	-	Minimaal tot niet	Gedeeltelijk	Ja, zeer
Prestatieafspraak en -realisatie	-	Ja, op basis van harde afspraken	Gedeeltelijk	Nee, prestatierealisatie is niet vast te stellen

Kwalificatie maatschappelijke relevantie beleidsgebied verbonden partij	Bij deze indicator wordt gekeken naar de vraag of de werksoort of het beleidsgebied politiek en maatschappelijk relevant is. Naarmate dit hoger is, zal de bestuurlijke aandacht ervoor ook groter zijn.
Prestaties van invloed op gemeentelijke beleidsdoelen	Ook deze indicator geeft een indruk van de relevantie van het werk van de verbonden partij. Het verschil met hierboven genoemde indicator, is dat deze ingaat op gemeentelijke beleidsdoelen. Die kunnen ook uitvoerend van aard zijn (bijv. Munitax).
Prestatieafspraken	Deze indicator geeft aan of met verbonden partijen harde, zachte of geen afspraken zijn gemaakt als het gaat om prestaties en of de prestatie realisatie te volgen is.

De bestuurlijke maatschappelijke indicatoren 1 en 2 zijn kwalitatief en bieden ruimte voor meer interpretatie. Voorafgaand aan de indeling van Verbonden partijen naar toezichtarrangementen wordt dit getoetst met een afvaardiging van de Raad (audit commissie).

Risicoprofiel
Alle verbonden partijen worden 'gemeten' op hierboven genoemde 9 indicatoren. Sommige indicatoren zijn niet van toepassing op bepaalde verbonden partijen. Deze indicatoren worden dan niet meegenomen in de gemiddelde eindtelling.

In principe scoren dus alle verbonden partijen op de indicatoren variërend van Laag, Gemiddeld tot Hoog. Het eind-risicoprofiel wordt bepaald volgens onderstaande puntenverdeling.

Per indicator		Risicoprofiel	
Als Laag	1 punt	Totaal aantal punten/ maximaal mogelijk aantal punten <0,5	
Als Gemiddeld	2 punten	Totaal aantal punten/ maximaal mogelijk aantal punten ≥ 0,5	
Als Hoog	3 punten	Totaal aantal punten/ maximaal mogelijk aantal punten ≥ 0,75	

Nota Verbonden Partijen | oktober 2018

De risicoprofielen van de verbonden partijen zien er voor 2018 als volgt uit:

	Omvang jaarlijkse bijdrage	Solva-biliteit	Bedrijfsvoering van de VP	Risicomanagement VP en weerstandsvermogen begroting 2018		Prestaties van invloed op gemeentelijke beleidsdoelen	Prestatieafspraak	Indicatie totaal	Toezichts-arrange-ment
DAR NV	1.300.000	0,54	net voldoende	0		gedeeltelijk	ja, op basis van harde afspraken	0,53	2
Leisurelands BV	-	0,73	goed	0		minimaal tot niet	gedeeltelijk	0,39	1
GR GGD	1.626.000	0,14	zorgelijk	103.500		ja, zeer	ja, op basis van harde afspraken	0,85	3
GR MGR Platformfunctie	41.000	n.v.t.	n.v.t.	168.000		minimaal tot niet	nee, prestatierealisate niet vast te stellen	0,61	2
GR MGR Werkbedrijf	6.578.000	0,02	net voldoende	0		ja, zeer	ja, op basis van harde afspraken	0,76	3
GR MGR IRVN	890.000	n.v.t.	net voldoende	0		minimaal tot niet	gedeeltelijk	0,50	2
GR Euregio Rijn-Waal	14.000	0,35	goed	0		minimaal tot niet	nee, prestatierealisate niet vast te stellen	0,44	1
GR BP Bijsterhuizen	-	0,46	goed	0		minimaal tot niet	nee, prestatierealisate niet vast te stellen	0,44	1
GR VRGZ	2.303.602	0,07	zorgelijk	0		ja, zeer	gedeeltelijk	0,86	3
GR ODRN	509.000	0,36	zorgelijk	0		gedeeltelijk	gedeeltelijk	0,57	2
GR MARN	-	1,00	goed	0		gedeeltelijk	ja, op basis van harde afspraken	0,39	1
GR Werkorganisatie DW	22.234.000	n.v.t.	zorgelijk	0		ja, zeer	gedeeltelijk	0,83	3
GR DRAN	385.762	n.v.t.	zorgelijk	0		ja, zeer	gedeeltelijk	0,78	3
GO Arnhem Nijmegen City Region	61.000	0,73	goed	1.000		gedeeltelijk	nee, prestatierealisate niet vast te stellen	0,56	2
MUNITAX Beuningen	660.000	n.v.t.	net voldoende	0		ja, zeer	gedeeltelijk	0,61	2
IBO	100.000	0,03	goed	0		minimaal tot niet	gedeeltelijk	0,47	1
	Indicatie financieel					**Indicatie bestuurlijk**			

De indeling van de verbonden partijen is daarmee als volgt[13].

Toezichtarrangement 1: Basis -	Toezichtarrangement 2: Basis	Toezichtarrangement 3: Basis +
1. Leisurelands BV 2. GR Euregio Rijn-Waal 3. GR BP Bijsterhuizen 4. GR MARN 5. IBO	1. DAR NV 2. GR MGR Platform 3. GR MGR IRVN 4. GR ODRN 5. GO Arnhem Nijmegen City Region 6. MUNITAX Beuningen	1. GR GGD 2. GR MGR Werkbedrijf 3. GR VRGZ 4. GR Werkorganisatie DW 5. GR DRAN

B. Toezichtarrangement

Drie pakketten
Er wordt gewerkt met drie toezichtarrangementen:
1. het Basis- pakket
2. het Basis pakket
3. het Basis+ pakket.

De essentie van deze arrangementen is dat de informatievoorziening aan en sturing door de gemeenteraad oploopt van arrangement 1 naar 3. Dit loopt parallel met de risicoprofielen van de verbonden partijen.

13 Zie laatste rechtse kolom.

De inhoud van de arrangementen is in de volgende tabel uitgewerkt.

	Basis -	Basis	Basis +
Basisinformatie over verbonden partijen			
Samenwerkingswijzer.	■	■	■
P&C-cyclus: actuele informatie over verbonden partijen in paragraaf 8 van de programmabegroting en de jaarrekening, waar van toepassing opname in paragraaf 4 weerstandsvermogen en risicobeheersing.	■	■	■
Begroting en jaarverslag verbonden partijen			
GR's en stichtingen: begroting en jaarverslag worden uiterlijk 15 april aan gemeenten aangeboden.		■	■
Overigen: mede afhankelijk van de gemaakte afspraken (statutaire) afspraken.		■	■
GR's, stichtingen en overig: begroting en jaarverslag wordt ter inzage gelegd.	■		
Zienswijzen			
Zienswijzen worden gedelegeerd aan het College.	■		
Zienswijzen worden behandeld in de Raad.		■	■
Ambtelijke ondersteuning voorafgaand aan zienswijze behandeling in de Raad wordt georganiseerd via informatiebijeenkomst.			■
Actieve Informatieverstrekking via Informatienota			
Informatieverstrekking via Informatienota indien er relevante ontwikkelingen zijn bij een verbonden partij.	■	■	
Vaste en actieve informatieverstrekking via informatienota per kwartaal over ontwikkelingen bij verbonden partij, tenzij er niets te melden is.			■
Informatieverstrekking verbonden partij (lokaal of regionaal georganiseerd)			
Raadsverzoek tot het organiseren van een Informatiebijeenkomst met verbonden partij over ontwikkelingen eens per jaar.			■
Onderzoek			
Raadsverzoek tot een Rekenkameronderzoek van één van de verbonden partij in dit arrangement.			■
Raadsverzoek tot een ambtelijke evaluatie op nut en noodzaak[15] van één van de verbonden partij in dit arrangement.			■
Coalitievorming met ondersteuning van de Griffies			
De Raad initieert coalitievorming met andere gemeenteraden met ondersteuning van de betrokken Griffies.			■

14 Doelstelling van een periodieke evaluatie is om te kunnen vaststellen in hoeverre de samenwerking in de verbonden partij nog steeds de bij aanvang bedachte voordelen heeft, of de gekozen vorm nog geschikt is en of er aanleiding is tot bijstelling of beëindiging.

Bijlage 6: Vragen voor de periodieke evaluatie

Doel
- Behaalt de verbonden partij haar doelstellingen/resultaten/taken?
- Past de doelstelling van de verbonden partij nog binnen de gemeentelijke doelstelling?

Financiële stand van zaken
- Hoe verloopt de ontwikkeling van de kosten?
- Hoe groot is het financiële risico?
- Bestaan er langlopende contracten met de verbonden partij?
- Heeft de gemeente Wijchen garanties of leningen uitstaan bij de verbonden partij?
- Bestaan er samenwerkingsovereenkomsten tussen de verbonden partij en externe partijen?
- Is de verbonden partij aanbestedingsplichtig (zie notitie commissie BBV)?
- Zijn er verplichtingen en garanties gesteld bij liquidatie?
- Hoe is het risicomanagement van de verbonden partij?

Bestuurlijke en organisatorische stand van zaken
- Is er bestuurlijk interesse voor de verbonden partij?
- Hoe effectief is de bestuurlijke vertegenwoordiging geweest in de afgelopen jaren?
- Hoe is de invulling van de rol geweest van alle betrokken partijen (zowel de verbonden partij als de raad, het college en de ambtelijke organisatie)?
- In hoeverre zijn genomen beslissingen van de verbonden partij gunstig/ongunstig uitgepakt voor Wijchen?
- Hoe is de afstemming met de andere opdrachtgevers/eigenaars van de verbonden partij?

Samenwerking
- Hoe verloopt de samenwerking met de verbonden partij?
- Komt de verbonden partij haar afspraken na?
- Heeft/hebben de verschillende partij(en) nog steeds de behoefte om samen te werken?

Integraal
- Is samenvoegen van samenwerkingsverbanden/verbonden partijen een optie?
- Welke relevante externe ontwikkelingen vinden plaats? (Nieuwe geïnteresseerde gemeenten? Een proces van herindeling?)

Bijlage 7: De bijeenkomst van 27 augustus 2018

Op 27 augustus 2018 heeft een vertegenwoordiging van de raad, het college en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie een netwerkanalyse gemaakt van de verbonden partijen van de gemeente Wijchen. De hoofdvragen op deze avond waren:

- Welke van de verbonden partijen vind je belangrijk en welke vind je minder belangrijk? Waarom?
- Hoe karakteriseer je de relatie met deze verbonden partij? Krijg je er energie van of juist buikpijn? Wat maakt dat de relatie zo is?
- Welke middelen heb je om informatie en grip te krijgen? Zijn er meer of andere middelen te bedenken?

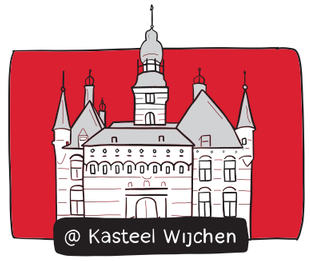
In bijgevoegde 'visuele notulen' is verslag gelegd van het proces van deze bijeenkomst en van de netwerken die beide groepen hebben opgesteld.

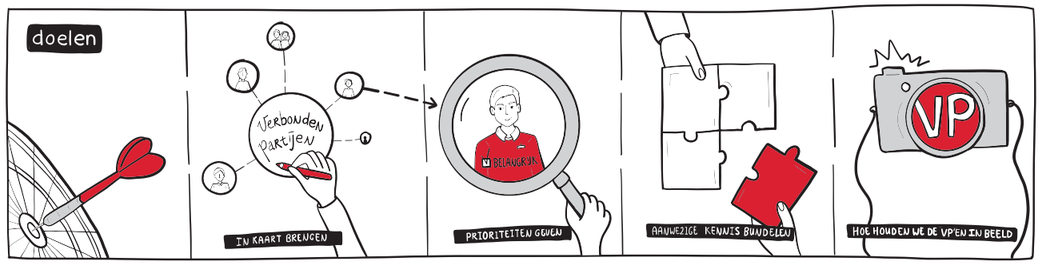
De verbonden partijen
Er is op deze avond gewerkt in twee groepen. Beide groepen hebben de verbonden partijen in kaart gebracht in een netwerk. Is er afstand of juist nabijheid? Wat is de aard van de relatie? De netwerken van beide groepen waren verschillend. Dit is terug te zien in de visuele notulen. De motivatie van beide groepen om verbonden partijen ver weg of dichtbij te plaatsen en de aard van de relatie kwamen echter overeen. Het bleek te gaan om maatschappelijk belang, bestuurlijk risico en om het financiële aspect. Deze drie zaken bepalen hoe we willen sturen op verbonden partijen. Ze zijn nader uitgewerkt in de risico-indicatoren en als zodanig opgenomen in de risicomatrix in bijlage 5. De uitkomst van de risicoanalyse leidt tot een toezichtarrangement dat past bij de verbonden partij.

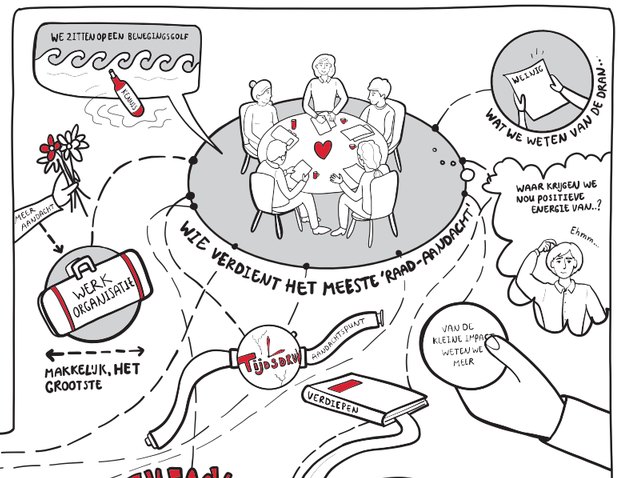
De instrumenten
Een tweede vraag betrof mogelijke middelen om de informatievoorziening en sturing te verbeteren. Zaken die in dit kader zijn genoemd: de Samenwerkingswijzer, afstemming met andere raden, lobby, sturen op de begroting, extra informatie als er iets aan de hand is. Deze middelen zijn opgenomen in de toezichtarrangementen.

Bijeenkomst Verbonden Partijen en de Raad

27 augustus 2018



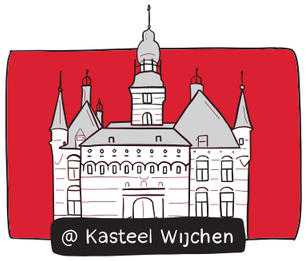


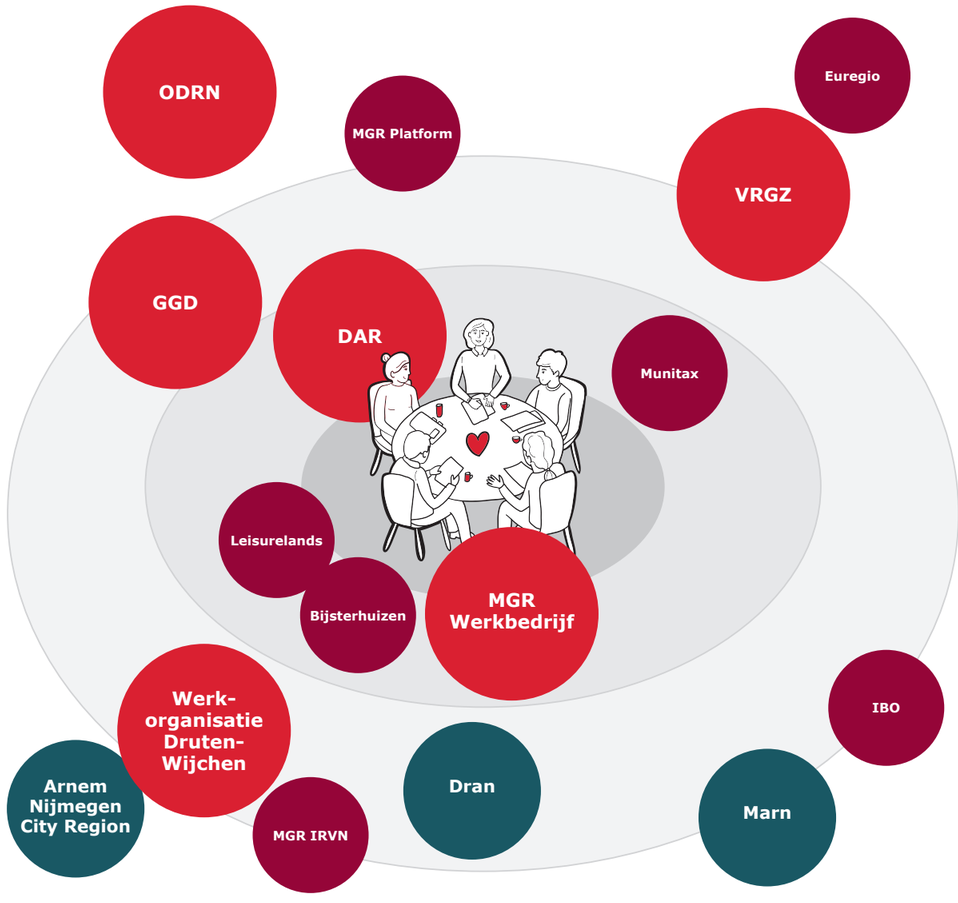


Uitkomsten groep 1

Bijeenkomst Verbonden Partijen en de Raad

27 augustus 2018

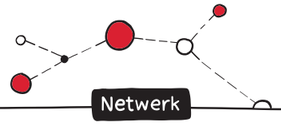




Op de **kleine** rondjes staan de verbonden partijen die wat minder belangrijk zijn

Op de **middelgrote** rondjes staan de verbonden partijen die gemiddeld belangrijk zijn

Op de **grote** rondjes staan de verbonden partijen die voor de gemeente heel belangrijk zijn



Afstand
Is er veel afstand tot de kern, de raad, dan heeft de raad daar weinig kennis van en grip op.

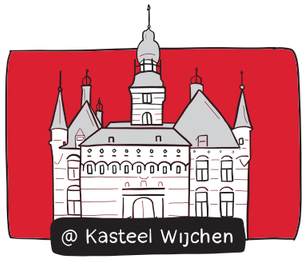
Is er iets afstand tot de kern, de raad, dan heeft de raad daar gemiddeld veel kennis van en grip op.

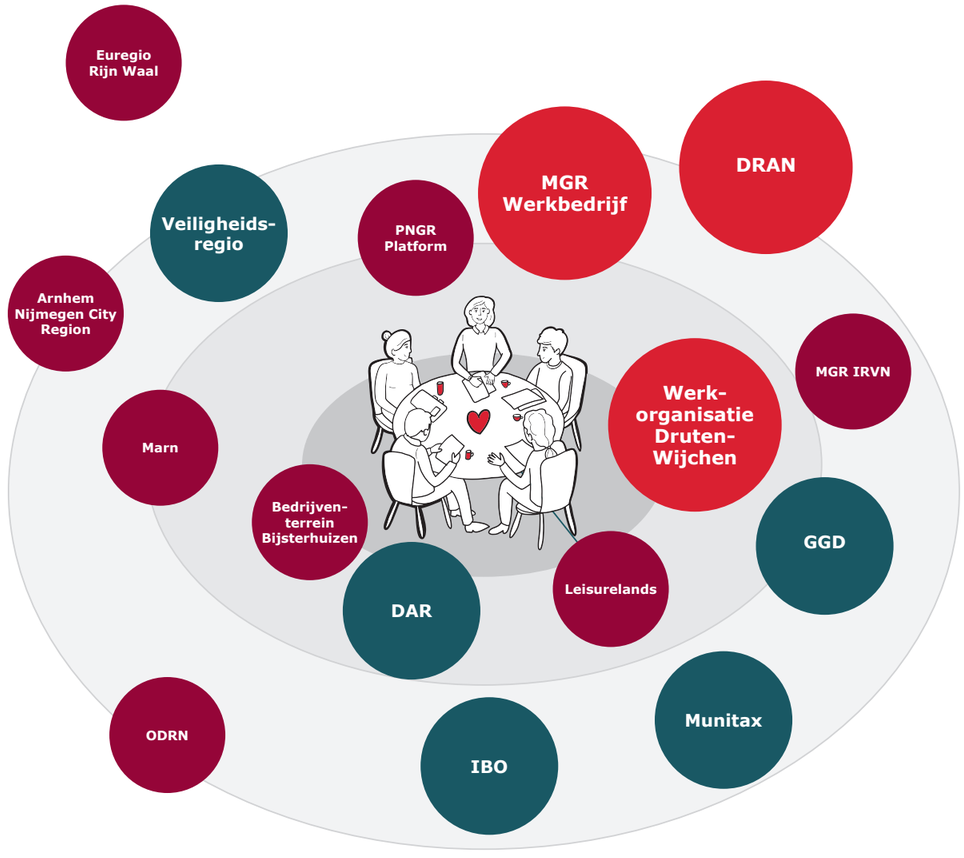
Ligt de verbonden partij dicht bij de kern, dan heeft de raad daar veel kennis van en grip op.

Uitkomsten groep 2

Bijeenkomst Verbonden Partijen en de Raad

27 augustus 2018

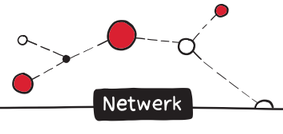




Op de **kleine** rondjes staan de verbonden partijen die wat minder belangrijk zijn

Op de **middelgrote** rondjes staan de verbonden partijen die gemiddeld belangrijk zijn

Op de **grote** rondjes staan de verbonden partijen die voor de gemeente heel belangrijk zijn



Afstand
Is er veel afstand tot de kern, de raad, dan heeft de raad daar weinig kennis van en grip op.

Is er iets afstand tot de kern, de raad, dan heeft de raad daar gemiddeld veel kennis van en grip op.

Ligt de verbonden partij dicht bij de kern, dan heeft de raad daar veel kennis van en grip op.