



Gemeente **Sliedrecht**

NOTA VERBONDEN PARTIJEN

Versie: mei 2022

De Nota Verbonden Partijen is een kaderstellend document. Hierin zijn gezamenlijke uitgangspunten en werkafspraken opgenomen van de gemeenteraad en het college.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding

- 1.1 Eigenaarschap
- 1.2 Leeswijzer

2. Verbonden Partijen

- 2.1 Definitie verbonden partij
- 2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties
- 2.3 Gemeenschappelijke regelingen
- 2.4 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- 2.5 Begroting gemeente
- 2.6 Informatie over deelname in gemeenschappelijke regelingen

3. Aangaan van en sturing op verbonden partijen

- 3.1 Fase 1 Oprichtingsfase
- 3.2 Fase 2 Uitvoeringsfase
 - 3.2.1 Sturingskader: risicoprofielen en risicoanalyse
- 3.3 Fase 3 Evaluatie- en heroverwegingsfase

Bijlagen.

- 1. Lijst Verbonden Partijen gemeente Sliedrecht
- 2. Belangrijkste wijzigingen Wgr
- 3. Afwegingskader Verbonden Partijen
- 4. Overzicht uitgangspunten en werkafspraken

1. INLEIDING

Als gemeente werken we met anderen samen, het is de gangbare praktijk. Soms is dat wettelijk verplicht, zoals de Veiligheidsregio, in andere gevallen zelf gekozen. Net als onze eigen organisatie dragen samenwerkingsverbanden bij aan het realiseren van onze lokale doelen en ambities. Samenwerkingsverbanden dienen dus een publiek belang.

De organisaties waarin wij deelnemen, onze verbonden partijen, maken voor ons beleid of voeren voor ons beleid uit. In principe zouden wij dat ook zelf kunnen doen. Er zijn echter verschillende redenen waarom wij een aantal van onze taken toch door een verbonden partij laten oppakken:

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

2.Kennis: sommige taken vragen specialistische kennis die onze eigen organisatie niet kan bieden;

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

4.Regels: voor sommige beleidsterreinen is het wettelijk verplicht om een samenwerkingsverband op te richten. Daarnaast kunnen de voorgaande redenen uiteraard ook hier gelden.

1.1 Eigenaarschap

Bij een samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten in een (uitvoerings-)organisatie heb je zeggenschap via vertegenwoordigers in het bestuur en de financiële bijdragen. In die gevallen is er sprake van een 'verbonden partij'. Als gemeente zijn wij eigenaar van deze verbonden partijen. Het zijn 'onze (uitvoerings)organisaties'. Het is dan ook onze plicht om dit eigenaarschap goed in te vullen. Aan de ene kant is dit voldoen aan de juridische en procedurele afspraken die zijn gemaakt. Een groot deel van deze nota gaat hier over. Aan de andere kant gaat het om betrokkenheid tonen, weten wat er speelt, elkaar kennen en het gesprek voeren. Ook dat is eigenaarschap en draagt bij aan de inhoudelijke sturing op een verbonden partij. Deze plicht is eveneens een essentieel uitgangspunt in de omgang met elkaar. Een plicht die zich wat lastiger laat vatten in formele regels en structuren, maar waar we ons wel bewust van moeten zijn en elkaar scherp op moeten houden.

Kaders voor verbonden partijen

Een belangrijke boodschap is: er valt iets te kiezen in de samenwerking, doe dat bewust. Het is daarom belangrijk om duidelijke kaders voor de keuzeprocessen bij bestuurlijke samenwerking op te stellen: voor het aangaan van de samenwerking, voor de sturing en evaluatie, maar ook voor het handelen in het samenwerkingsverband. De gemeenteraad van Sliedrecht heeft in de Financiële Verordening uitgesproken dat het de kaderstelling voor de verbonden partijen wil regelen in een nota:

Artikel 12 Nota verbonden partijen

Het college neemt in een nota de kaders en richtlijnen op die voor het college van burgemeester en wethouders uitgangspunt moeten zijn bij aangaan en beheren van relaties met verbonden partijen. Het college biedt de nota en het wijzigen ervan aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De nota wordt ten minste één keer in de vier jaar geactualiseerd.

In deze Nota Verbonden Partijen wordt aangegeven welke ruimte de gemeenteraad, kaderstellend en controlerend heeft en op welke wijze daar in Sliedrecht invulling aan wordt gegeven. Bovendien treedt een gewijzigde de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een belangrijk kader voor (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden, per 1 juli 2022 in. Daarom is het nu tijd voor een actualisatie van de Nota verbonden partijen.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat in op verbonden partijen, de diverse types en de daarvoor geldende wettelijke kaders. Ook wordt hier de koppeling gelegd met de P&C cyclus. In hoofdstuk drie worden vervolgens de inhoudelijke kaders uitgewerkt met betrekking tot het aangaan van en sturen op verbonden partijen. Hierin wordt onderscheid gemaakt in de oprichtings- uitvoerings- en de evaluatiefase. Tot slot zijn diverse bijlagen met nadere uitwerking en toelichting toegevoegd.

2. VERBONDEN PARTIJEN

Er is een aantal mogelijkheden om gemeentelijke taken uit te voeren. De gemeente kan taken zelf uitvoeren, kan dit uitbesteden aan een organisatie die losstaat van de gemeente door middel van subsidieverlening of kan met andere gemeenten samenwerken. Dit kan vorm krijgen door de taken onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling of in een privaatrechtelijke vorm.

2.1 Definitie verbonden partij

Bij de definiëring van het begrip verbonden partijen wordt aangesloten bij het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang

Onder een financieel belang wordt verstaan een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang

Onder een bestuurlijk belang wordt verstaan zeggenschap, via vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Dit houdt concreet in dat er sprake is van een bestuurlijk belang als een collegelid, een raadslid of een ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt.

Bovenstaande betekent dat organisaties waar bijvoorbeeld enkel sprake is van een financieel belang niet worden gezien als een verbonden partij.

2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties

Bij verbonden partijen gaat het om privaatrechtelijke, publiekrechtelijke organisaties en publiek-private samenwerkingen (PPS). In sommige gevallen schrijft de wet een verbonden partij voor. Dit is op dit moment het geval bij de Omgevingsdienst (OZHZ), de Veiligheidsregio (VRZHZ) en de Gezondheidsdienst (onderdeel DG&J).¹

Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Dit kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. In bijlage I is een lijst met verbonden partijen opgenomen, waar de gemeente Sliedrecht aan deelneemt. Daarin is ook de vorm van de verbonden partij vermeld.

Publiekrechtelijke samenwerking

Bij publiekrechtelijke samenwerking gaat het vooral om de deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Deelname vindt plaats binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Als gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking, dan bestaan er verschillende vormen om de samenwerking in te richten. Soms is afstemming voldoende, maar er kan ook gekozen worden voor een regeling zonder meer, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsuitvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam.

Privaatrechtelijke samenwerking

In de gemeentewet is de voorkeur voor het publiekrecht neergelegd². Het college kiest slechts voor een privaatrechtelijke samenwerking, als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Reden voor de voorkeur voor een

¹ artikel 5.3 Wabo, artikel 14 Wet publieke gezondheid, artikel 9 Wet veiligheidsregio's.

² artikel 160 lid 2 Gemeentewet

publiekrechtelijke regeling is dat het publiekrecht meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

Deelname in privaatrechtelijke organisaties is dus niet iets vanzelfsprekends. In een aantal gevallen is deelname historisch gegroeid – het bezit van aandelen in nutsbedrijven bijvoorbeeld. In andere gevallen is besloten tot deelname omdat het een betere manier was om beleidsdoelen te realiseren dan uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie.

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

2.3. Gemeenschappelijke regelingen

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad verandert niet als voor een samenwerkingsverband wordt gekozen. De raad blijft formeel kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. De rol van de gemeenteraad verandert echter wel, doordat de gemeenteraad niet meer op zichzelf staat, maar de democratische legitimatie afkomstig is van alle deelnemers gezamenlijk.

Raadsregeling

Een raadsregeling is een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend gemeenteraden (en eventueel provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap). Een raadsregeling kan worden voorbereid door het college, want het college bereidt immers de besluiten van de raad voor. De raad kan de raadsregeling ook zelf initiëren. Het is de raad die over een dergelijke regeling beslist. Het algemeen bestuur bestaat uitsluitend uit raadsleden die door de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De invloed van de gemeenteraad is logischerwijs groot.

Collegeregeling

Een collegeregeling is een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (en eventueel gedeputeerde staten of een dagelijks bestuur van een waterschap). De gemeenschappelijke regeling wordt door het college getroffen. Het is aan het college om te bepalen hoe deze eruit komt te zien en of de regeling daadwerkelijk tot stand komt. Het college dient de gemeenteraad wel om toestemming te vragen. De raad kan deze toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Het algemeen bestuur bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Dit betekent dat er geen raadsleden in het algemeen bestuur mogen zitten³. De invloed van de gemeenteraad is bij collegeregelingen gering. Het college en de gemeenteraad kunnen onderling afspraken maken waardoor de gemeenteraad betrokken is bij de uitvoering van de gemeenschappelijke regelingen.

Burgemeestersregeling

Dit betreft een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend burgemeesters (en eventueel een commissaris van de Koning of voorzitter van een waterschap). De burgemeesters vormen dan het algemeen bestuur⁴. Een burgemeestersregeling komt nauwelijks voor.

Gemengde regeling

Een gemeenschappelijke regeling is een regeling tussen de raden en colleges, de raden, colleges en burgemeesters en colleges en burgemeesters van twee of meer gemeenten. De raad en het college samen beslissen over deelname aan een dergelijke regeling. Daarnaast moet de raad ook nog toestemming verlenen. Het algemeen bestuur kan uit leden van de raad en het college bestaan. Het kan ook voorkomen dat er alleen collegeleden in het algemeen bestuur plaatsnemen.

³ artikel 15 jo artikel 13 lid 6 Wgr

⁴ artikel 15 jo artikel 13 lid 7 Wgr

Gemeenschappelijke regelingen gemeente Sliedrecht

De gemeente Sliedrecht neemt alleen deel aan collegeregelingen. Dit betekent dat het college beslist over deelname aan een dergelijke regeling en de wijze waarop dat plaatsvindt. De raad kan formeel gezien alleen toestemming verlenen of onthouden. De raad kan geen toestemming verlenen onder voorwaarden en de raad heeft ook niet het recht tot amendering, omdat dit recht uitsluitend bestaat over zijn eigen besluiten. Via moties kunnen wel wensen en bedingen meegegeven worden aan het college. Daarnaast kunnen goede werkafspraken ervoor zorgdragen dat de raad nauw betrokken wordt bij de collegeregelingen.

2.4 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Door de Wgr kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. De Wgr bevat de regels voor de inrichting en het functioneren van deze samenwerking. De wet wordt met enige regelmaat aangepast. De laatste wetswijziging is eind 2021 door de Eerste Kamer aangenomen en de aangepaste Wgr treedt volgens de planning per 1 juli 2022 in.

De belangrijkste aanpassing in de Wgr is de versterking van de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking. De lokale raden krijgen zo meer mogelijkheden hun controlerende rol uit te oefenen. Concreet krijgen volksvertegenwoordigers meer invloed op besluiten van een GR, bijvoorbeeld via zienswijzen of door het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden. Ook krijgen volksvertegenwoordigers meer mogelijkheden om invloed te hebben op het functioneren van een regeling, bijvoorbeeld via verplichte afspraken over evaluatie van de regeling en de verplichting om scherpere afspraken te maken over (financiële) gevolgen van uittreding voor de uittredende deelnemers. Op deze manier bestaat vooraf al duidelijkheid bij alle deelnemers over de (financiële) gevolgen die een eventuele uittreding met zich mee brengt. Daarnaast komen er extra controlebevoegdheden, zoals de mogelijkheid om een enquête in te stellen over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Wel dienen alle betrokken volksvertegenwoordigers met deze enquête in te stemmen. In bijlage 2 staan de belangrijkste wijzigingen van de Wgr samengevat.

2.5 Begroting gemeente

In het *Besluit begroting en verantwoording* (BBV) is opgenomen dat de begroting van de gemeente een verplichte paragraaf heeft over verbonden partijen. Deze paragraaf bevat ten minste de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen en een lijst van de verbonden partijen. In het BBV is opgenomen wat er verplicht in de paragraaf moet worden opgenomen over verbonden partijen:

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:

- 1°. gemeenschappelijke regelingen;
- 2°. vennootschappen en coöperaties;
- 3°. stichtingen en verenigingen, en,
- 4°. overige verbonden partijen.⁵

In de jaarlijkse verantwoording van de gemeentefinanciën moet daarnaast inzicht gegeven worden in de financiële positie van verbonden partijen en de ontwikkelingen daarin:

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

- a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

⁵ *Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 15 (wijzigingsbesluit 5 maart 2016)*

- c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- e. de eventuele risico's, als bedoeld in *artikel 11, eerste lid, onderdeel b*, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.⁶

Deze formele eisen vormen het basisniveau waaraan de financiële jaarstukken moeten voldoen. Eén keer in de vier jaar komt daarbij een Nota verbonden partijen, zoals deze, waarin het beleid uitgebreider wordt weergegeven.

2.6 Informatie over deelname in gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen verplicht gemeenten een register bij te houden van regelingen: *Burgemeester en wethouders houden een register bij van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt.*⁷

In het register moet conform de Wgr worden opgenomen welke deelnemers en welke bevoegdheden een regeling heeft, onder welk juridisch kader de regeling functioneert en ook wat het adres en vestigingsplaats is van de regeling. In Sliedrecht wordt deze informatie in de begroting, in de paragraaf Verbonden Partijen weergegeven, waarmee die paragraaf ook het vigerende register is.

Het register is conform art 15 BBV onderverdeeld in:

- a. Gemeenschappelijke regelingen;
- b. Vennootschappen en coöperaties;
- c. Stichtingen en verenigingen.

Er zijn geen overige verbonden partijen waaraan Sliedrecht deelneemt.

De Wgr verplicht de gemeente om nieuwe gemeenschappelijke regelingen en wijzigingen 'op de gebruikelijke wijze' te publiceren. In de memorie van toelichting staat:

*De besluiten tot het treffen van een regeling dienen op grond van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb bekend gemaakt te worden. Het ligt voor de hand dat tegelijkertijd de inhoud van de regeling, die zelf geen besluit is, bekend wordt gemaakt.*⁸

⁶ *Idem, artikel 15 (wijzigingsbesluit 5 maart 2016)*

⁷ *Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 27, eerste lid*

⁸ *Memorie van toelichting Wgr, 29-3-2012*

3. AANGAAN VAN EN STURING OP VERBONDEN PARTIJEN

De gemeenteraad en het college hebben verschillende bevoegdheden en rollen als het gaat om verbonden partijen. Als een verbonden partij wordt opgericht, zijn de rollen anders dan wanneer de verbonden partij eenmaal in werking is. In deze nota is daarom gekozen voor een uitwerking in drie fasen. De volgende drie fasen worden uitgewerkt:

1. de oprichtingsfase;
2. de uitvoeringsfase;
3. evaluatie- en heroverwegingsfase.

Dit hoofdstuk beschrijft de werking van deze fasen en de werkafspraken die daarbij horen. Aan de fasen zijn de uitgangspunten en werkafspraken voor het college en de raad gekoppeld. De werkafspraken die met een C zijn aangeduid, zijn werkafspraken die gelden voor het college. Werkafspraken die met een R zijn aangeduid gelden voor de gemeenteraad. In bijlage IV zijn de uitgangspunten en werkafspraken gebundeld opgenomen.

3.1 Fase 1 Oprichtingsfase

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel effectiever te bereiken. De keuze voor een verbonden partij wordt gemaakt omdat dezelfde activiteiten kunnen worden uitgevoerd met meer efficiency, kwaliteit of continuïteit. Daarnaast is al eerder aangegeven dat er verbonden partijen zijn die verplicht zijn gesteld door de wetgever. Een keuze voor al dan niet deelnemen is er in die gevallen niet.

Afwegingskader

In de oprichtingsfase is het uitgangspunt dat er bewust en gemotiveerd is gekozen voor de verbonden partij. Hier gaat een afwegingsproces aan vooraf. In bijlage III is een afwegingskader weergegeven ten aanzien van het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Dit afwegingskader is een beleidslijn, waarmee de keuze wordt gemaakt voor de wijze waarop de gemeente haar taken uitvoert.⁹ De uitwerking van dit stappenplan is een document dat aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd als informatievoorziening. De raadsleden krijgen hiermee concrete en uniforme informatie én handvaten op basis waarvan zij zich een oordeel kunnen vormen. Het afwegingskaderkader sluit bovendien aan op de 'Sliedrechtse aanpak' die in de nota van 2017 is opgenomen.

Sliedrechtse aanpak

De raad van Sliedrecht heeft uitgesproken dat gezamenlijke uitvoering van overheidstaken aan de orde is wanneer problematiek een regionaal schaalniveau heeft en in samenhang moet worden aangepakt. De gemeenteraad heeft tevens besloten om bij nieuwe samenwerkingsverbanden standaard te onderzoeken in hoeverre een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie mogelijk is.¹⁰ Er kan gekozen worden voor uitvoering via de markt wanneer dit langdurig betere kwaliteit of efficiency oplevert. Uitvoering via de markt kan plaatsvinden via aanbesteding of bijvoorbeeld door subsidies. Deze instrumenten geven de gemeente maximale invloed en sturingsmogelijkheid, maar zijn niet voor alle taken geschikt of leiden tot hoge kosten of risico's. Het is daarom een alternatieve keuze. Wanneer op die wijze voldoende zekerheid voor continuïteit of kwaliteit kan worden gegarandeerd kan worden, worden de opties afgewogen.

⁹ Dit stappenplan is gebaseerd op de handreiking *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden, die in opdracht van het ministerie van BZK is ontwikkeld.*

¹⁰ Zie ook raadsbesluit Eindrapport 'Verbonden Partijen' van de Rekenkamercommissie Sliedrecht aanbeveling d in het rekenkamerrapport *Verbonden Partijen d.d. 12 juli 2016.*

De gemeente Sliedrecht neemt, na de transformatie van de GR Drechtsteden per 1-1-2022, alleen deel aan collegeregelingen. De beslissing tot deelname aan een verbonden partij en ook de aansturing van de verbonden partij behoren primair tot de taken van het college. Het besluit tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling kan echter niet eerder worden genomen dan nadat de raad toestemming heeft verleend.

Het college besluit ook tot de oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke organisaties. Zij besluit hiertoe indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Dit besluit wordt niet genomen dan nadat aan de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en de raad wensen en bedenkingen heeft kunnen te uiten.¹¹

Het aangaan van verbonden partijen

Het afwegingskader wordt gehanteerd op het moment dat de vraag zich voordoet of een relatie met een verbonden partij moet worden aangegaan (**Uitgangspunt 1**). Via verschillende kanalen en partijen komt een dergelijk onderwerp aan bod. In sommige gevallen initieert de gemeente gesprekken over het aangaan van een verbonden partij zelf; in sommige gevallen komt het initiatief van een andere gemeente of organisatie. Dit betekent ook dat de informatie via verschillende kanalen vergaard wordt. Door middel van het afwegingskader draagt het college zorg voor uniforme informatievoorziening wanneer de vraag voor het aangaan van een verbonden partij speelt. De gemeenteraad krijgt op deze wijze ook op uniforme wijze de informatie tot zich.

Deelname aan een verbonden partij vindt alleen plaats als dat noodzakelijk is voor het algemeen belang (**Uitgangspunt 2**). Dit is één van de onderdelen van het afwegingskader. Doordat dit de basis is van het aangaan van een verbonden partij, is dit als gezamenlijk uitgangspunt opgenomen.

Als uitgangspunt geldt dat alleen leden van het college worden benoemd in besturen van verbonden partijen (**Uitgangspunt 3**). Als regel is dit in ieder geval het collegelid dat de betreffende taak in zijn of haar portefeuille heeft. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken. Dit dient plaats te vinden door middel van formele besluitvorming.

Proces aangaan van een nieuwe verbonden partij

De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. De wetgever heeft voor het aangaan van verbonden partijen enkel verplicht gesteld dat de gemeenteraad toestemming dient te geven aan het college voor deelname aan een nieuwe verbonden partij.¹² Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de gemeente Sliedrecht momenteel enkel deelneemt in collegeregelingen. Mocht in de toekomst sprake zijn van het aangaan van een raadsregeling of gemengde regeling, dan gelden er andere bevoegdheden en verplichtingen. Daar wordt dan op geanticipeerd bij de uitwerking van het afwegingskader. Het is dan immers (ook) aan de raden om een concreet besluit te nemen (bovenop verlenen van toestemming).

De fase van de totstandkoming is voor de raad van groot belang. Hier kan de raad sturen op de regels die worden vastgesteld en zichzelf van voldoende informatie voorzien. De werkafspraken zijn als volgt.

- Het college betreft de raad daarom vroegtijdig bij het afstemmingsproces op het moment dat de vraag speelt of het college een nieuwe verbonden partij aangaat. Het al dan niet instellen van een adviescommissie van raadsleden is hier onderdeel van (**Werkafpraak C1**).
- Het college neemt een collegebesluit met een voorstel tot deelname aan een verbonden partij op basis van het afwegingskader in bijlage III, waarin de verschillende stappen in de besluitvorming inzichtelijk zijn gemaakt. Dit voorstel tot het aangaan van een verbonden partij wordt voorgelegd aan de gemeenteraad met het verzoek tot het verlenen van toestemming (**Werkafpraak C2**).

¹¹ Artikel 160 lid 2 Gemeentewet

¹² Artikel 1 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen.

- De raad kan het geven van toestemming alleen weigeren als de regeling in strijd is met het recht of met het algemeen belang. De gemeenteraad beoordeelt actief of hier sprake van is en betreft dit bij het al dan niet verlenen van toestemming (**Werkafspraken R1**).
- De raad verleent met een raadsbesluit formeel toestemming aan het college voor deelname aan een verbonden partij. Indien de raad heeft aangegeven een adviescommissie van raadsleden in te willen stellen kan dit onderdeel zijn van de besluitvorming (**Werkafspraken R2**).
- Het college neemt, indien de raad toestemming heeft verleend, een besluit tot deelname aan de verbonden partij (**Werkafspraken C3**).

Privaatrechtelijke verbonden partij

- Ten aanzien van een collegevoorstel tot het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij geldt dat het college een ontwerpbesluit aan de raad voorlegt, waarbij de raad de mogelijkheid krijgt zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken (**Werkafspraken C4**).
- De gemeenteraad maakt kenbaar of er wensen of bedenkingen zijn (**Werkafspraken R3**).
- Hierna volgt het collegebesluit tot deelneming aan of oprichting van een privaatrechtelijke verbonden partij (**Werkafspraken C5**).

3.2 Fase 2 Uitvoeringsfase

Het deelnemen aan verbonden partijen brengt financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. De opdracht van de gemeenteraad ziet samenvattend op meer grip krijgen op de verbonden partijen. De wens is dat er een cultuur ontstaat waarin onvolkomenheden eerder aan de gemeenteraad worden gemeld. Onvolkomenheden kunnen nooit geheel worden tegengegaan. Wat wel mogelijk is, is dat zowel het college als de raad voldoende aandacht heeft voor de sturing op de verbonden partijen.

Sturing is lastig, aangezien verbonden partijen uit meerdere deelnemers bestaan. Met sturing bereikt de gemeente dat de overeengekomen opdracht wordt gerealiseerd binnen de daarvoor afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Hoe groter het bestuurlijk/ of financieel risico is, hoe intensiever de sturing is op de verbonden partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De gemeenteraad en het college hebben ieder hun eigen rol in relatie tot verbonden partijen. Belangrijk in de uitvoeringsfase is de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de verbonden partijen en tegelijkertijd de wijze waarop de gemeenteraad actief informatie kan verkrijgen.

Informatievoorziening

Het college informeert de gemeenteraad actief over de verbonden partijen. Dit betreft een informatievoorziening in de breedste zin van het woord. Op de agenda van de oordeelsvormende raadsvergadering staat als vast agendapunt "Mededelingen over verbonden partijen" (**Uitgangspunt 1**). Het college deelt bij dit agendapunt actief informatie, onder meer over de bestuurlijke agenda van de GR'en, en de raadsleden kunnen tegelijkertijd informatie vragen aan collegeleden. Hiermee wordt de grip vanuit de raad op de verbonden partijen versterkt.

Verder komt het ook voor dat de verbonden partijen stukken rechtstreeks naar de raad sturen, in de meeste gevallen ter kennisgeving. Dit kan het geval zijn als dit in een gemeenschappelijke regeling is afgesproken, maar het kan ook voorkomen dat partijen aan hun wettelijke plicht voldoen. Gemeenschappelijke regelingen dienen bijvoorbeeld de kaderbrief ter kennisgeving aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten toe te zenden. In de praktijk komt het voor dat informatie zowel via het college als via een verbonden partij bij de raad terecht komt. Het is van belang de informatiestroom actief bij te houden en waar nodig op elkaar af te stemmen. Het is aan de raadsgriffier om deze informatie te verzamelen, te bundelen en te agenderen (**Uitgangspunt 2**). Interne werkafspraken hierover worden verder uitgewerkt.

Actieve informatieplicht

Het college heeft daarenboven een actieve informatieplicht wanneer zich, buiten de geijkte momenten majeure ontwikkelingen voordoen bij verbonden partijen. Wanneer in de loop van het jaar grote veranderingen in de financiële situatie plaatsvinden of in de wijze waarop een verbonden partij het openbaar belang dient wordt de raad daarover op dat moment geïnformeerd en zo nodig geadviseerd een besluit te nemen. Het college verstrekt de informatie aan de raad zodra het college de informatie heeft kunnen duiden én van mening is dat het informatie betreft die al gedeeld kan worden. Het kan voorkomen dat er enige tijd tussen de vergadering van de verbonden partij en die van de raad zit (**Werkafpraak C1**).

Kwaliteitsmetingen

Samenwerkingsverbanden die burgers raken, namelijk de GR Drechtsteden (SDD), GR Drechtwerk en GR DG&J, worden verzocht inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de uitvoering door middel van tevredenheidsmetingen of anderszins. De uitkomsten van tevredenheidsmetingen worden – gekoppeld aan de jaarstukken – met de gemeenteraad gedeeld (**Werkafpraak C2**).

3.2.1 Sturingskader: risicoprofielen en risicoanalyse

Grip hebben en sturing geven aan een verbonden partij is een nadrukkelijke wens van de gemeenteraad. In de praktijk blijkt dat dit eenvoudiger gezegd is dan gedaan. Takenpakketten zijn divers en iedere partij zit weer anders in elkaar qua sturing en structuur. Het is een landelijk thema en een van de redenen voor de aanpassing van de Wgr. Bovendien ben je als gemeente vaak eigenaar én klant. De complexiteit wordt nog eens vergroot doordat raden 'op enige afstand staan' van de uitvoering in een GR.

Bij privaatrechtelijke samenwerking is sturing over het algemeen alleen mogelijk op vaste momenten en naar rato van het eigendom. Bij een beperkt belang heeft de gemeente dus weinig zeggenschap. In geval van publiekrechtelijke samenwerking speelt, naast het maatschappelijk en financieel belang, de mate waarin de gemeente bevoegdheden aan de verbonden partij heeft overgedragen ook een rol op de sturingsbehoefte. In het geval van mandaat heeft de gemeente directe invloed. Is sprake van delegatie is beleidsbepaling aan de verbonden partij en blijft de gemeentelijke inbreng beperkt tot zienswijzen op het gevoerde beleid.

Om een verbeter slag te maken is het voorstel specifiek te werk te gaan. Dit doen we door voor iedere verbonden partij een (risico)profiel op te stellen en sturingskader te gebruiken. Op basis van een risicoanalyse kan specifiekere vorm en inhoud worden gegeven aan de aansturing. Door organisatie, college én raadsleden. Het helpt een ieder zijn/haar rol beter en gericht in te vullen. Bovendien koppelen we hier instrumenten aan die we gaan oppakken om de invulling van het eigenaarschap te versterken. De profielen zijn dynamisch en kunnen wijzigen door de tijd heen. Het actualiseren is dan ook direct onderdeel van het grip houden en sturen. Een logisch moment is dit aan te laten sluiten op de jaarlijkse cyclus van zienswijzen op de ontwerp begrotingen.

Maatschappelijk belang

Verbonden partijen dienen over het algemeen een openbaar/maatschappelijk belang. De mate waarin de (lokale) keuzes mogelijk en wenselijk zijn met betrekking tot de invulling en uitvoering van de betreffende taak kan hierbij verschillen. Bij een partij die werkzaamheden uitvoert met een groot maatschappelijk belang, zal de politiek bestuurlijke (bij)sturingsbehoefte groot zijn. Is er geen maatschappelijk belang worden rendement en risico tegen elkaar afgewogen.

Financieel belang

In zijn algemeenheid geldt, dat hoe meer gemeentelijke middelen omgaan in een verbonden partij, hoe groter de behoefte aan sturing zal zijn. Hierbij is de mate van inkadering van bestedingen en de omvang van eventuele financiële risico's van belang. Indien uitsluitend sprake is van een financieel belang kan afbouwen van de deelneming worden overwogen.

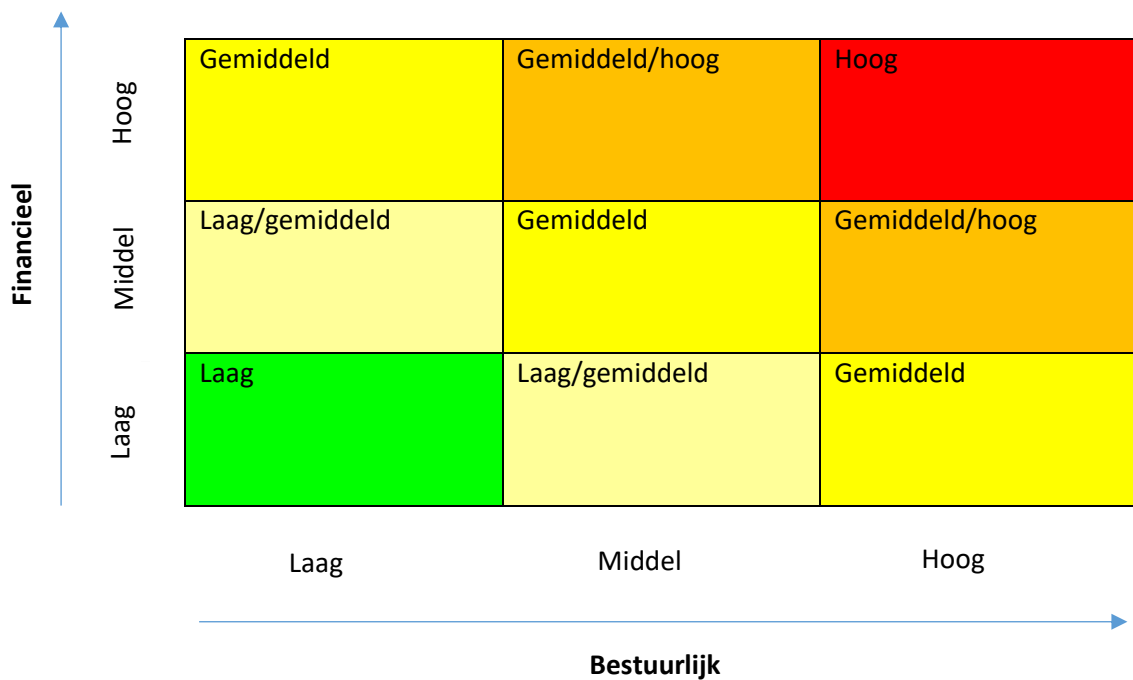
Mate van invloed

De vorm van de samenwerking is bepalend voor de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat wanneer de gemeente een minder zwaarwegende stem heeft in het beleid van een verbonden partij, de sturing mede afhankelijk is van de medestanders van het gemeentelijk standpunt.

Actieve sturing is arbeidsintensief en niet altijd effectief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbonden partij, waarin de gemeente maar beperkte zeggenschap en invloed heeft. Dit vraagt om focus. Vierjaarlijks in het collegeakkoord en jaarlijks bij de begroting kan deze focus worden aangebracht. Via onderstaande risicoprofielen en bijbehorende sturingsmogelijkheden, bieden we de gemeenteraad de mogelijkheid om gericht te sturen op de verbonden partijen.

Risicoprofiel

De sturingsbehoefte zal groter zijn indien de gemeente bestuurlijke en financiële risico's loopt bij een verbonden partij. De verbonden partijen dragen zelf zorg voor een risicoanalyse welke voorziet in het inzichtelijk maken van deze risico's en verwerken dit in de risicoparagraaf (in planning & control - documenten) van de verbonden partij. Het college benut deze analyse om een verbonden partij te plaatsen in een risicoprofiel. Additioneel heeft het college een aantal analysevragen opgesteld om tot een definitieve bepaling van het profiel te komen. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt daarmee bepaald door de hoogte van het financieel risico te combineren met het bestuurlijke risico. Hieronder volgt een schematische weergave (figuur 1).



Figuur 1

Sturingsmogelijkheden

Op basis van een analyse verricht door analysevragen te beantwoorden én de partijen te plotten in figuur 1, wordt een eindanalyse gegeven. De indicator voor het bepalen van de sturingsmogelijkheden is daarmee gegeven. In figuur 2 is weergegeven hoe de eindanalyse zorgt voor de bijbehorende sturingsmogelijkheid. Dit laat onverlet dat de gemeenteraad te allen tijde kan verzoeken om elementen uit de intensieve sturing in te zetten bij 'lage' kwalificeringen.

Score o.b.v. figuur 1	Sturingsmogelijkheid
------------------------------	-----------------------------

1. Laag	Basis sturing
2. Laag/gemiddeld	
3. Gemiddeld	
4. Gemiddeld/hoog	Basis sturing + optie tot intensieve sturing
5. Hoog	

Figuur 2

Basis sturing

Vanuit het principe basis sturing gaan we uit van de reguliere informatiestromen en sturingsmethodieken zoals bijvoorbeeld al opgenomen in de planning & control cyclus van de verbonden partijen. Hierbij is het financiële en bestuurlijke belang afhankelijk van de mate van basis sturing. Zo vindt er bijvoorbeeld bij vennootschappen, coöperaties, stichtingen en verenigingen geen zienswijzeprocedure plaats voor de begroting & jaarrekening. Op hoofdlijn verstaan we onder basis sturing het volgende:

- Behandeling begroting & jaarrekening van de verbonden partij – waar het een college en-raadsbevoegdheid betreft (bijvoorbeeld Gemeenschappelijke Regelingen) – doorgeleiding naar de gemeenteraad om een zienswijze uit te brengen;
- In de begroting van de gemeente Sliedrecht wordt een actuele risicoanalyse en de sturingsmogelijkheid opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Het financiële risico voor de gemeente wordt verwerkt in de risicoparagraaf van de gemeente;
- In de jaarrekening van de gemeente Sliedrecht wordt verantwoording afgelegd in de paragraaf Verbonden Partijen;
- Er is een actieve informatieplicht: bij tussentijdse ontwikkelingen wordt de gemeenteraad geïnformeerd via een raadsinformatiebrief of reguliere P&C producten;

Intensieve sturing

Vanuit het principe intensieve sturing zijn sturingsinstrumenten geformuleerd die de gemeenteraad kan benutten voor verbonden partijen die als risicovoller worden geclassificeerd. Hieronder verstaan we:

- Er wordt een actief dialoog gefaciliteerd tussen de raad en de verbonden partij door bijvoorbeeld de directie uit te nodigen in de raad;
- De gemeenteraad kan het college vragen om een specifieke verbonden partij te evalueren (Werkafpraak R1). Het gewicht en nadruk van de evaluatie maakt de gemeenteraad kenbaar;
- De gemeenteraad kan de rekenkamercommissie verzoeken onderzoek te verrichten naar een verbonden partij (Werkafpraak R2). Indien een rekenkamerrapport wordt opgesteld, reageert het college daar te allen tijde op (Werkafpraak C1). De gemeenteraad neemt vervolgens een besluit waarin de visie van de raad op het rapport en de reactie van het college wordt opgenomen (Werkafpraak R3);
- De gemeenteraad kan een raadscommissie instellen of een raadslid als rapporteur aanwijzen om extra aandacht te vestigen op een verbonden partij.

De cycli van verbonden partijen

In een relatief kort tijdsbestek ontvangt de gemeenteraad de ontwerpbegrotingen van alle gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraad kan een zienswijze indienen op de ontwerpbegroting. Het indienen is de bevoegdheid van de raad. De raad heeft aangegeven hoe met zienswijzen op besluiten van gemeenschappelijke regelingen, die door de raad zijn aangegaan, moet worden omgegaan. Het college ondersteunt de raad bij het indienen van de zienswijze

(Uitgangspunt 4).

- Het college stelt voor ieder ontwerpbesluit van een ander orgaan, waarop een zienswijze wordt gevraagd, ten behoeve van de raadsvergadering een concept zienswijze op (dit kan ook een voorstel zijn om geen in te dienen omdat dit niet nodig wordt geacht) **(Werkafpraak C4)**.

- Wat betreft de zienswijzen op de jaarlijkse ontwerpbegrotingen van alle gemeenschappelijke regelingen wordt, ter voorbereiding op behandeling in de raad, door het college een beeldvormende bespreking georganiseerd voor technische vragen (**Werkafspraken C5**). Bij de behandeling van de zienswijzen worden ook de risicoprofielen voorgelegd.
- Aan de raad wordt voorgelegd in te stemmen met de concept zienswijze. De raad verstrekt, d.m.v. instemming van de concept zienswijze, het college opdracht om de zienswijze namens de Raad naar het betreffende orgaan te zenden (**Werkafspraken R1**).

Het college zal de zienswijzen opstellen aan de hand van de uitgangspunten die in deze nota verwoord zijn. Die vormen het kader voor beoordeling van de prestaties van de betreffende regeling. Om te komen tot een zienswijze is het verzoek aan de verbonden partijen om in haar voorstellen in ieder geval een korte samenvatting, een argumentatie voor het gevraagde besluit dan wel kanttekeningen, en mogelijk politieke dilemma's op te nemen.

Bij een aantal verbonden partijen (zoals GR DG&J, OZHZ en VR ZHZH) wordt de voorbereiding aan de gemeenteraad bij zienswijzeprocedures alsook andere voorstellen aan de raad gefaciliteerd door een ambtelijk kernteam vanuit de gemeenten. Het advies van het ambtelijk kernteam wordt lokaal op maat gemaakt en door het college aan de gemeenteraad aangeboden.

3.3 Fase 3 Evaluatie- en heroverwegingsfase

Over het algemeen geldt dat wij een relatie in een verbonden partij aangaan voor onbepaalde tijd. Dat betekent echter niet dat wij deze relatie stilzwijgend voortzetten. Een relatie in een verbonden partij vergt ook een kritische blik op deze relatie. Dit betekent in ieder geval dat de Nota verbonden partijen één keer per vier jaar wordt geëvalueerd door de gemeenteraad en zo nodig opnieuw wordt vastgesteld (**Uitgangspunt 1**).

Factoren heroverweging verbonden partij

Er zijn mogelijke veranderingen die per definitie een heroverweging van de aangegane relaties inhouden (**Uitgangspunt 2**). Ten aanzien van de volgende veranderingen vindt er in ieder geval een actieve heroverweging plaats:

- Een wijziging van de doelstellingen van een verbonden partij;
- Een wijziging in het voortbestaan als gevolg van een fusie of integratie;
- Een wijziging in de verbonden partij als gevolg van een uittreding van één van de deelnemende partijen;
- Een wijziging van de doelstellingen van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

Uiteraard geldt bij dergelijke veranderingen de eerder benoemde actieve informatieplicht van het college richting de raad.

Beëindiging verbonden partij

Het beëindigen van deelname aan een verbonden partij verdient een zorgvuldige voorbereiding. De beëindiging kan financiële consequenties hebben. Het college informeert de gemeenteraad vroegtijdig over een voornemen tot beëindiging (**Werkafspraken C2**).

Beëindiging gemeenschappelijke regeling

In de gemeenschappelijke regeling van een verbonden partij zijn bepalingen opgenomen over wijziging, opheffing en uittreding. Het college informeert de gemeenteraad op welke wijze aan deze bepalingen wordt voldaan (**Werkafspraken C3**). In de meeste gevallen is toestemming van de gemeenteraad vereist. Het college legt een conceptvoorstel tot uittreding voor aan de gemeenteraad met het verzoek tot het verlenen van toestemming (**Werkafspraken C4**). De gemeenteraad neemt in die gevallen een besluit tot het al dan niet verlenen van toestemming (**Werkafspraken R4**). Het

college neemt vervolgens het besluit tot uittreden, wijzigen en opheffing van een verbonden partij **(Werkafpraak C5)**.

Beëindiging private verbonden partij

Het college beëindigt de relatie met een private verbonden partij niet eerder dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. Het college geeft de gemeenteraad een termijn voor het indienen van wensen en bedenkingen **(Werkafpraak C6)**. De raad maakt de wensen en bedenkingen schriftelijk kenbaar, dan wel laat ze opnemen in de notulen door de raadsgriffier **(Werkafpraak R5)**. Na ontvangst van de reactie van de gemeenteraad neemt het college een besluit tot het beëindigen van de relatie **(Werkafpraak C7)**.

BIJLAGEN.

- 1. Lijst Verbonden Partijen gemeente Sliedrecht**
- 2. Belangrijkste wijzigingen Wgr**
- 3. Afwegingskader Verbonden Partijen**
- 4. Overzicht uitgangspunten en werkafspraken**