

NOTA VERBONDEN PARTIJEN

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.1.1 Onderzoek Grip op verbonden partijen 2015	7
1.1.2 Collegeprogramma	8
1.2 Opbouw van de nota verbonden partijen	8
2. Definitie en kaders	9
2.1 Definitie	9
2.2 Wettelijk kader	10
2.2.1 Gemeentewet	10
2.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr)	10
2.2.3 Burgerlijk Wetboek	13
2.2.4 Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV)	13
2.2.5 Voorgestelde wetswijziging Wgr	14
2.3 Indeling gemeenschappelijke regelingen	16
3. Grip op verbonden – juridische lijn	17
3.1 Oprichtingsfase	17
3.2 Uitvoeringsfase	21
3.2.1 Informatie	21
3.2.2 Sturing	23
3.2.3 Verantwoording	25
3.3 Evaluatie- en heroverwegingsfase	25

3.3.1 Factoren heroverweging verbonden partij	26
3.3.2 Beëindiging verbonden partij	26
3.4 Rollen van betrokken partijen	27
3.4.1 De rollen van de gemeenteraad	27
3.4.2 De rollen van de college	27
4. Grip op verbonden partijen - sturingslijn	29
4.1 Afstemming tussen raden onderling	29
4.2 Risicoprofiel per verbonden partij	29
4.3 Rapporteurs per verbonden partij	30
4.4 Training raadsleden	30
4.5 Samenwerking structureel op de agenda zetten	30
Bijlage 1: Verbonden partijen Heemstede	31
Bijlage 2: Regionale activiteiten	33
Metropoolregio Amsterdam	33
Regio Zuid-Kennemerland	34
Energieregio Noord-Holland Zuid	34
Arbeidsmarktregio	35
Bijlage 3: Relevante literatuur	36

SAMENVATTING

In deze concept Nota verbonden partijen is kort weergegeven wat verbonden partijen zijn en wordt een schets gegeven van de wettelijke kaders ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast is een uitwerking gegeven van de instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft om meer grip op verbonden partijen te krijgen. Zowel bij het aangaan, de voortgang en bij evaluatie van verbonden partijen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen instrumenten die voortkomen uit de juridische lijn (wet- en regelgeving) en uit de sturingslijn (onderlinge afspraken binnen de gemeente of tussen de gemeente en andere partijen).

Bij grip vanuit de juridische lijn is onderscheid gemaakt tussen drie momenten; oprichtingsfase, uitvoeringsfase en evaluatie- en heroverwegingsfase. Daarnaast heeft de raad drie verschillende formele instrumenten om invloed uit te oefenen; Informatie, sturing en verantwoording. De nota verbonden partij wordt per fase en per instrument uitgewerkt.

Door de afstand tussen de verbonden partij en de gemeente kunnen knelpunten ontstaan ten aanzien van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Voor een goede democratische legitimiteit bij verbonden partijen is betrokkenheid cruciaal. Geformuleerde uitgangspunten hebben tot doel om de afspraken vast te leggen, de actieve betrokkenheid van de raadsleden te vergroten en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten. Oplossingen voor problemen ten aanzien van democratische legitimiteit zijn zowel te realiseren via de juridische lijn, als via de sturingslijn. De uitgangspunten zijn onderverdeeld in vier categorieën, die samenhangen met belangrijke rol van de raad bij besluitvorming aangaande verbonden partijen.

Aangaan verbonden partij

Bij de visie op het aangaan van een samenwerking in een verbonden partij is het belangrijk goede uitgangspunten te benoemen wanneer een samenwerking in een verbonden partij wordt overwogen. Hierbij kan een beslis kader de raad in ondersteunen. Daarnaast kan een beslis kader de raad ondersteunen om te besluiten wat de meest passende vorm is waarin de samenwerking gegoten wordt.

Kaderstelling door de raad

Ook bij een verbonden partij worden de kaders gesteld door de raad. Deze momenten zijn niet altijd even duidelijk en het tijdsplan waarbinnen een besluit moet worden genomen, wordt meestal niet uitgestippeld door de gemeente zelf. Hierdoor is de tijdsspanne waarin een besluit moet worden genomen kort en daarmee zijn de mogelijkheden om met collega raadsleden van de eigen en andere gemeenten te sparren beperkt.

Toezicht door de raad

Om goed toezicht te houden is het voor de gemeente belangrijk om inzicht te krijgen en te houden in de mate waarin de doelstellingen gerealiseerd worden, de kosten die hiermee gepaard gaan en welke belangrijke risico's spelen. Een belangrijk instrument is informatievoorziening. Op welke wijze, met welke frequentie en op welk moment wil de raad geïnformeerd worden over de verbonden partijen.

Evaluatie

Om te kunnen beoordelen of de aangegane samenwerking in een verbonden partijen nog steeds de beste oplossing is voor de uitvoering van de wettelijke taken, is het belangrijk om met een bepaalde regelmaat de verbonden partijen te evalueren. Op welke wijze wil de raad de verbonden partijen evalueren, met welke frequentie en alleen binnen gemeentelijk verband of juist binnen het samenwerkingsverband.

Onderstaand zijn binnen bovengenoemde thema's uitgangspunten uitgewerkt die ook terug te vinden zijn in de nota verbonden partijen. Een aantal uitgangspunten zijn slechts vastleggingen van de handelswijze die al verscheidene jaren door Heemstede wordt gehanteerd of sluiten aan op de discussie die de afgelopen periode gevoerd is. Van een drietal uitgangspunten wordt geadviseerd om daarover met elkaar en met het college in gesprek te gaan om nader invulling te geven aan deze uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn met een kader omlijnd.

Uitgewerkte uitgangspunten

1. Als de gemeente besluit tot een samenwerking in de vorm van een verbonden partij, geef ze (indien mogelijk) de voorkeur aan een publiekrechtelijke vorm boven een privaatrechtelijke.
2. Bij het aangaan van een samenwerking met een gemeenschappelijke regeling geeft de gemeente de voorkeur aan een zo licht mogelijke rechtsvorm, passend bij de over te dragen taken en bevoegdheden.
3. Bij de jaarrekening wordt jaarlijks, door middel van een quickscan, een korte evaluatie gehouden over de verbonden partijen.
4. De gemeente Heemstede gaat in principe alleen een collegeregeling aan.
5. De gemeente Heemstede gebruikt het besliskader samenwerkingsverbanden bij de overweging om een samenwerking met een verbonden partij aan te gaan, te wijzigen of bij de evaluatie.
6. Op de agenda van de raad wordt periodiek of vast het agendapunt 'mededelingen uit het college' opgenomen.
7. De zienswijzen van de begrotingen en andere kaderstellende voorstellen van gemeenschappelijke regelingen worden als A-stuk aan de raad aangeboden.
8. De nota verbonden partijen wordt eenmaal in de vier jaar geëvalueerd.
9. Uit het oogpunt van dualisme nemen raadsleden geen plaats in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling.
10. Regionale afspraken maken om zienswijzen, moties en amendementen die betrekking hebben op verbonden partijen, met elkaar te delen.
11. Trainingen voor raadsleden verzorgen bij de start van elke raadsperiode.

Samengevat voorzien de uitwerking van de uitgangspunten in de categorieën die samenvallen met de rol van de raad bij besluitvorming aangaande verbonden partijen

Uitgangspunten	Centrale vragen ten aanzien van grip op verbonden partijen/aanbevelingen rekenkamerrapport 2015			
	Aangaan verbonden partij	Kaderstelling door de raad	Toezicht door de raad	Evaluatie
1. Rechtsvorm verbonden partij (publiek- of privaatrechtelijk)	X			
2. Rechtsvorm gemeenschappelijke regeling (zo licht mogelijk)	X			
3. Korte evaluatie verbonden partijen (quicksan bij de jaarrekening)				X
4. Over te dragen bevoegdheden (alleen collegebevoegdheden)	X			
5. Besliskader samenwerking (te gebruiken bij aangaan, wijzigen of evaluatie verbonden partij)	X			
6. Vast agendapunt agenda raad (mededelingen uit het college)		X		
7. Zienswijze (begrotingen) gemeenschappelijke regelingen altijd A-stuk)				X
8. Evaluatie nota verbonden partijen (eenmaal per 4 jaar)				X
9. Raad niet in (algemeen) bestuur (uit oogpunt van dualisme)	X			
10. Regionaal delen (afspraken met regio gemeenten)			X	
11. Training raadsleden (bij start van elke raadsperiode)		X		

1. INLEIDING

De gemeente Heemstede voert niet al haar taken zelf uit, maar laat een deel van haar taken door verbonden partijen uitvoeren. Bij het aangaan van een samenwerking in een verbonden partij worden niet alleen de taken, maar soms ook bevoegdheden overgedragen aan deze verbonden partij. Deze samenwerkingsverbanden worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen. Hoewel de werkzaamheden buiten de gemeente zijn belegd, blijft het de verantwoordelijkheid van de gemeente dat de gemeentelijke taken conform geldende wet- en regelgeving en afspraken worden uitgevoerd.

Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen is het belangrijk om als gemeente duidelijke afspraken te maken over de visie op, kaderstelling, toezicht op en evaluatie van de verbonden partijen. Door de afstand tussen de verbonden partij en de gemeente kunnen knelpunten ontstaan ten aanzien van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Voor een goede democratische legitimiteit bij verbonden partijen is betrokkenheid cruciaal. De geformuleerde uitgangspunten hebben tot doel om de afspraken vast te leggen, de actieve betrokkenheid van de raadsleden te vergroten en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten. Oplossingen voor problemen ten aanzien van democratische legitimiteit zijn zowel te realiseren via de juridische lijn (wet- en regelgeving), als via de sturingslijn (onderlinge afspraken binnen de gemeente of tussen de gemeente en andere partijen). De uitgangspunten zijn onderverdeeld in vier categorieën, die samenhangen met belangrijke rol van de raad bij besluitvorming aangaande verbonden partijen.

1.1 Achtergrond

1.1.1 Onderzoek Grip op verbonden partijen 2015

In de afgelopen decennia zijn het aantal samenwerkingsverbanden steeds meer toegenomen. Voor raadsleden is het lastiger om grip te houden op verbonden partijen waarin wordt samengewerkt dan op taken die door de eigen gemeente worden uitgevoerd. Daarom heeft de rekenkamer van Heemstede in oktober 2015 een onderzoek uit laten voeren naar grip op verbonden partijen. De conclusie van dit onderzoek was dat de gemeente Heemstede overwegend grip heeft op de verbonden partijen. Belangrijkste conclusies waarom de gemeente Heemstede overwegend grip heeft waren:

1. Heemstede handelt zelfverzekerd en zelfstandig bij het aangaan van samenwerking via nieuwe verbonden partijen;
2. Raad en college maken over het algemeen actief gebruik van de sturingsinstrumenten die hen ter beschikking staan. Het bepalen en inbrengen van het lokale standpunt gebeurt regelmatig met succes;
3. De informatiepositie van de gemeenteraad bij het aangaan van samenwerking via verbonden partijen is in orde.

In het rapport worden ook een aantal ontwikkelpunten benoemd voor verdere versterking van de grip op verbonden partijen.

1. Heemstede heeft weliswaar een strategische visie op samenwerking, handelt hier ook naar, maar deze visie is niet expliciet vastgesteld door de raad;
2. Na het aangaan van samenwerking door middel van verbonden partijen is de informatievoorziening van de verbonden partijen naar de gemeenteraad onvoldoende en een serieus aandachtspunt;

3. Na het aangaan van samenwerking door middel van een verbonden partij, wordt onvoldoende helder of de beoogde meerwaarde ook wordt gerealiseerd;
4. Niet voor alle verbonden partijen is bij de raad duidelijk beeld wat de lokale keuzeruimte is.

Het college heeft toegezegd om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Hieronder valt het opstellen van een nota verbonden partijen. Hierin wordt opgenomen de algemene kaderstelling en een samenvattend overzicht van de verbonden partijen. Daarnaast is toegezegd om in de paragraaf verbonden partijen meer inzicht te geven in de verbonden partijen. Uitgangspunt is het dashboard dat is opgenomen in het rekenkamerrapport.

1.1.2 Collegeprogramma

In het collegeprogramma is ten aanzien van regionale samenwerking het volgende opgenomen:

- Door de decentralisatie is de samenwerking met de buurgemeenten geïntensiveerd;
- Fuseren met een omliggende gemeente is niet aan de orde;
- Regionale samenwerking is op onderdelen noodzakelijk. Voorwaarde daarbij is voldoende ruimte voor het betrekken van inwoners bij voor hen relevante besluitvorming en democratische controle door de gemeenteraad;
- Samenwerking met Bloemendaal wordt gecontinueerd. De raad behoudt de regie bij elke volgende stap;
- Voor regionale samenwerking op verkeer en mobiliteit, wonen, duurzaamheid, economie, recreatie en toerisme en werkgelegenheid is de MRA het platform waar we trachten de belangen van Heemstede zo goed mogelijk te behartigen.

1.2 Opbouw van de nota verbonden partijen

In de nota wordt aandacht besteed aan alle belangrijke aspecten van verbonden partijen. In hoofdstuk 2 wordt een definitie gegeven van verbonden partijen en wordt het wettelijk kader geschetst. Daarnaast wordt iets meer uitwerking gegeven aan de gemeenschappelijke regelingen. In hoofdstuk 3 is uitgewerkt op welke wijze de raad vorm kan geven aan meer grip op de verbonden partijen vanuit de juridische lijn (wet- en regelgeving) In hoofdstuk 4 zijn de mogelijkheden uitgewerkt die de raad heeft vanuit de sturingslijn (onderlinge afspraken).

Door de hoofdstukken heen zijn uitgangspunten opgenomen. Met deze uitgangspunten worden voorstellen gedaan om vanuit de raad kaders mee te geven als het gaat om verbonden partijen. Zowel bij het aangaan van een samenwerking middels een verbonden partij, maar ook bij het toezicht en de evaluatie van een verbonden partij. Middels deze uitgangspunten kan de raad met elkaar de discussie voeren wat ze in de nota verbonden partijen vast willen leggen en welke afspraken ze met elkaar willen maken.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van alle verbonden partijen binnen de gemeente Heemstede en in bijlage 2 een overzicht van belangrijke regionale samenwerkingen, maar geen verbonden partij zijn. Als laatste wordt in bijlage 3 een overzicht gegeven van alle relevante en recente literatuur ten aanzien van verbonden partijen en regionale samenwerking.

2. DEFINITIE EN KADERS

2.1 Definitie

In het Besluit begroting en verantwoording (hierna BBV) staat de definitie van een verbonden partij opgenomen:

Verbonden partij (artikel 1, eerste lid, onder b)

Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang (artikel 1, eerste lid, onder c)

Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is, indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bij leningen en garantiestelling is geen sprake van een verbonden partij. Bij faillissement behoudt de gemeente de juridische verhaalmogelijkheden. Ook bij subsidierelaties is geen sprake van een verbonden partij. Er is slechts sprake van een financiële betrokkenheid.

Bestuurlijk belang (artikel 1, eerste lid, onder d)

Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht van de gemeente is er geen sprake van een verbonden partij. Gemeenten kunnen een dergelijk recht alleen gebruiken om een kwalitatief goed bestuurder in besturen te laten benoemen.

Uitgangspunt 1:

Als de gemeente Heemstede besluit tot een samenwerking in de vorm van een verbonden partij, geeft ze (indien mogelijk) de voorkeur aan een publiekrechtelijke rechtsvorm boven die van een privaatrechtelijke.

Voor een publiekrechtelijke rechtsvorm is in de Wet gemeenschappelijke regelingen veel geregeld. In deze wet zijn zaken geregeld die betrekking hebben op het treffen van een regeling, bevoegdheden van bestuur en deelnemers. Ook zijn artikelen opgenomen ten aanzien van de inrichting van een gemeenschappelijke regeling. Via de juridische lijn zijn veel artikelen opgenomen die de democratische legitimiteit bevorderen.

2.2 Wettelijk kader

2.2.1 Gemeentewet

Grondregel vanuit de Gemeentewet is dat publieke taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd. In artikel 160, tweede lid, wordt onder andere beschreven dat het college slechts besluit tot oprichting van een privaat samenwerkingsverband, zoals een vennootschap of stichting, als hiermee het te dienen openbaar belang goed wordt behartigd. Het begrip openbaar belang wordt niet nader gedefinieerd. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen wat onder het begrip openbaar belang wordt verstaan. Alvorens hierover een definitief besluit wordt genomen, zal de raad op basis van het ontwerpbesluit zijn wensen en bedenkingen ter kennisname van het college brengen (zienswijze).

Voor het gebruik van publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet. Hiervoor is gekozen omdat in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden voor privaatrechtelijke rechtsvormen.

2.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr)

De Wgr richt zich op een specifieke type samenwerking en wel die tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. De zogenaamde gemeenschappelijke regelingen (hierna: gr). In de Wgr wordt onderscheid gemaakt tussen vijf vormen van samenwerking, te weten:

1. Openbaar lichaam;
2. Bedrijfsvoeringsorganisatie;
3. Gemeenschappelijk orgaan;
4. Centrumgemeente;
5. Regeling zonder meer.

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Een openbaar lichaam heeft verplicht een algemeen bestuur (hierna: AB), een voorzitter en een dagelijks bestuur (hierna: DB). Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen zowel college- als raadstaken en -bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam.

Uitgangspunt 2:

Bij het aangaan van een samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, geeft de gemeente Heemstede de voorkeur aan een zo licht mogelijke rechtsvorm, passend bij de over te dragen taken en bevoegdheden.

In zijn algemeenheid geldt dat bij een openbaar lichaam de meeste bevoegdheden worden overgedragen, terwijl bij een regeling zonder meer geen bevoegdheden worden overgedragen. Bij het aangaan van een samenwerking is het altijd goed om een rechtsvorm te kiezen passend bij de over te dragen taken en bevoegdheden.

In de praktijk wordt deze variant vooral gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politiek gevoelige taken en bij uitvoerende taken. Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam. Raadsleden kunnen alleen zitting nemen in het bestuur als de gr wordt aangegaan door gemeenteraden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is sinds 2015 opgenomen in de Wgr. Het is een publiekrechtelijke rechtsvorm met een enkelvoudig bestuur in plaats van een geled bestuur. De bestuurlijke druk wordt deels verlicht en de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie is vereenvoudigd. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij collegeregelingen, regelingen waaraan uitsluitend colleges deelnemen. Daarmee is de samenwerking beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van het college.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen personeel in dienst nemen. Personeel is in dienst bij één of meer van de deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een DB, zodat sterke sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Deelnemende gemeenten kunnen wel beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belasting te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven.

Deze variant wordt vaak gebruikt voor enkelvoudige samenwerking, visievorming en onderlinge afstemming op één bepaald beleidsterrein.

Centrumgemeente

De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. In deze regeling mandateert het ene bestuursorgaan het andere bestuursorgaan. Er wordt geen nieuwe organisatie opgezet. Bij het mandateren van taken kan de mandaterende gemeente een besluit opnieuw nemen als de gemeente het niet eens is met het genomen besluit van het gemandateerde bestuur. Mandaten kunnen ook weer ingetrokken worden.

Regeling zonder meer

Een Regeling zonder meer vloeit voort uit artikel 1 van de Wgr. Er wordt binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van een rechtspersoonlijkheid en waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten.

	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoerings organisatie	Gemeenschappelijk orgaan	Centrum gemeente	Regeling zonder meer
Oprichting nieuwe organisatie	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Rechts-persoonlijkheid	Ja	Ja	Beperkt	N.v.t.	N.v.t.
Overheveling personeel	Kan	Ja	Nee	Kan	Nee
Bestuur	AB en DB	DB	DB	BenW mandaat	Bestuurlijke overeenkomst
Delegatie van taken	Regelgevend en uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Nee
Mandaat-verlening	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Uitgebreidheid	Uitgebreid	Uitgebreid	Beperkt, licht	Beperkt	Meest lichte vorm

2.2.3 Burgerlijk Wetboek

Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld. De meest gebruikte privaatrechtelijke rechtsvormen van verbonden partijen zijn besloten en naamloze vennootschappen, stichtingen, verenigingen en coöperaties.

2.2.4 Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV)

In het BBV is een deel van de informatievoorziening aan de raad geregeld. In de programmabegroting en jaarstukken van de gemeenten is de paragraaf verbonden partijen een verplicht element. In artikel 15 van het BBV is opgenomen welke informatie deze paragraaf tenminste moet bevatten:

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
 - a. De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - c. De lijst van verbonden partijen.

2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. De naam en de vestigingsplaats;
 - b. Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
 - c. Het belang van de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotings-/boekjaar;
 - d. 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;
 - e. De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Uitgangspunt 3:

In dezelfde periode als de jaarrekening wordt jaarlijks, door middel van een quickscan, een korte evaluatie gehouden over de verbonden partijen. Als uit deze quickscan bijzonderheden en risico's komen, zal in het volgende begrotingsjaar een grotere evaluatie ingepland worden.

Een korte evaluatie kan de gemeente jaarlijks zelf houden o.b.v. vooraf vastgestelde aandachtspunten. Als uit deze quickscan bijzonderheden naar voren komen, kan besloten worden nader onderzoek te doen.

Deze uitgebreide evaluatie kan de gemeente zelf (laten) uitvoeren, maar kan ook opgestart worden met meerdere deelnemers van de verbonden partij. Als voor het laatste de voorkeur bestaat, zal overleg gepleegd moeten worden met de andere partijen. Dit zal gevolgen hebben voor de doorlooptijd van de evaluatie. Daarentegen zal voor de uitkomsten van de evaluatie een groter draakvlak bestaan.

2.2.5 Voorgestelde wetswijziging Wgr

Wetswijziging Wgr per 1 januari 2015

Per 1 januari 2015 is de Wgr gewijzigd. Belangrijkste redenen tot wijzigen waren:

Het doorvoeren van dualisme van het gemeentebestuur in de Wgr.

- Het DB mag niet de meerderheid uitmaken in het AB;
- Bevoegdheden worden overgedragen aan het AB. Het AB mag bevoegdheden overdragen aan het DB, maar geen bevoegdheden die wezenlijk zorgen dat het AB aan het hoofd staat van de regeling;
- Het AB mag leden van het DB ontslaan en het DB is verplicht het AB actief inlichtingen te verstrekken.

Versterking invloed van de raad

- Het DB moet de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze info beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota;
- De jaarrekening met verslag van de accountant moet uiterlijk 15 april worden aangeboden aan de raden. Zienswijze hierop is niet mogelijk;
- De raden krijgen acht in plaats van zes weken om een zienswijze op de ontwerpbegroting van de GR. Dat biedt de mogelijkheid om contact te zoeken met raden van andere deelnemende gemeenten.

Invoering bedrijfsvoeringsorganisatie

Voor het gezamenlijk uitvoeren van taken op het gebied van bedrijfsvoering wordt een nieuwe, lichte vorm geïntroduceerd, de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Voorgestelde wetswijziging Wgr

Op 1 juli 2020 is een wetsvoorstel ingediend voor wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat daarbij om de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij de uitvoering van taken in gemeenschappelijke regelingen. Om de versterking te bereiken, wordt een aantal bestaande instrumenten van de volksvertegenwoordiging aangepast en aangevuld.

Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van inwoners en belanghebbenden bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen. De belangrijkste voorstellen in het wetsvoorstel zijn de volgende.

Verbeteren kwaliteit door verruiming termijnen

Verschuiving termijnen aanlevering begroting en jaarrekening en verplicht reactie van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling op ingediende zienswijzen. Zowel de aanlevertijd voor de gemeenschappelijke regeling wordt verder naar achteren geschoven (van 15 naar 30 april), maar ook de termijn voor geven zienswijze vanuit de raden wordt verlengd van acht naar tien weken.

Meer participatiemogelijkheden en faciliteren regiofunctie raadsleden

Invoeren van een raadscommissie, waar raadsleden van deelnemende gemeenten zitting kunnen nemen. Zij volgen de GR en geven advies aan het bestuur van een samenwerkingsverband en aan de raden van de deelnemende gemeenten. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om raadsleden zitting te laten nemen in het AB van collegeregelingen.

Opnemen artikel periodieke evaluatie en uittreding

Met dit voorstel wordt vooral getracht om vooraf beter afspraken met elkaar vast te leggen ten aanzien van periodieke evaluatie van een GR en de mogelijkheden en voorwaarden voor uittreding uit een GR.

Overige instrumenten

Naast de instemming door de raad bij oprichting, wijziging en opheffing van een GR, wordt de raden nu ook de mogelijkheid geboden om een zienswijze af te geven. Daarnaast de verplichting van het AB om een schriftelijke reactie te geven op ontvangen zienswijzen, geeft raadsleden meer inzicht in de besluitvorming van de regeling. Daarnaast wordt het recht van enquête toegevoegd en de inzet van de rekenkamer.

Het proces rondom het wetsvoorstel wijzigen Wet gemeenschappelijk regelingen is via onderstaande link te volgen.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z13155&dossier=35513>

2.3 Indeling gemeenschappelijke regelingen

Zoals eerder is aangegeven wordt onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. De privaatrechtelijke verbonden partijen vallen onder het Burgerlijk Wetboek, terwijl de publiekrechtelijke verbonden partijen onder de Wgr vallen.

In de Wgr wordt onderscheid gemaakt in **raadsregelingen**, **collegeregelingen** en **gemengde regelingen**. De mate van grip voor de gemeenteraad is mede afhankelijk van het soort regeling dat de gemeente is aangegaan.

Raadsregeling

Een raadsregeling wordt getroffen door de gemeenteraden (artikel 1, eerste lid van de Wgr). De raad (al dan niet voorbereid door het college) treft de regeling. Bij een raadsregeling worden kaderstellende of verordenende bevoegdheden overgedragen.

Collegeregeling

Als het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de uitvoering van verordeningen, moeten collegebevoegdheden worden overgedragen. Het college zal deze bevoegdheden zelf moeten overdragen. Een collegeregeling wordt door het college getroffen.

Gemengde regeling

Als zowel raads- als collegebevoegdheden worden overgedragen, spreek je van een gemengde regeling.

Burgemeestersregeling

Een burgemeestersregeling is een regeling waarin de bevoegdheden van een burgemeester worden overgedragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio Kennemerland.

Belangrijk om te vermelden is dat het budgetrecht van de raad nooit kan worden overgedragen. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan hebben ieder een eigen budgetrecht op grond van de Wgr. Zij mogen intern gerichte verordeningen zelf vaststellen. Denk hierbij aan de financiële verordening of een organisatieverordening.

Uitgangspunt 4:

De gemeente Heemstede gaat in principe alleen collegeregelingen aan.

Uitgangspunt is dat de gemeente Heemstede geen raadsbevoegdheden overdraagt aan een verbonden partij en zal daardoor alleen collegeregelingen aangaan.

3. GRIP OP VERBONDEN – JURIDISCHE LIJN

Bij de omschrijving van de juridische mogelijkheden voor de raad en het college om sturing te geven aan de samenwerking van verbonden partijen, wordt onderscheid gemaakt in 3 fasen:

1. Oprichtingsfase;
2. Uitvoeringsfase;
3. Evaluatie- en heroverwegingsfase.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van deze fase en de afspraken die daarbij horen.

3.1 Oprichtingsfase

In een streven naar een toekomstbestendige gemeentelijke dienstverlening en het uitvoeren van taken in het openbaar belang, kan het wenselijk zijn om een samenwerkingsverband met een verbonden partij aan te gaan. Het aangaan van deze samenwerking moet een meerwaarde hebben ten opzichte van het zelfstandig uitvoeren van deze overheidstaak. Het is van belang om daarvoor criteria vast te stellen wanneer een samenwerkingsverband een meerwaarde heeft. De gemeente is één en ondeelbaar richting de verbonden partij. De belangen van de raad en het college vallen hierbij samen. Raad en college kunnen in een onderlinge discussie vaststellen welke meerwaarde voor de gemeente een deelneming aan een specifieke verbonden partij biedt. De discussie kan richting geven aan het opstellen van beleidsnota's of aan inbreng van het college binnen een AB en Algemene vergadering van aandeelhouders.

Er zijn verschillende redenen om deel te nemen in een verbonden partij. Naast dat enkele verbonden partijen wettelijk zijn voorgeschreven, zijn verschillende motieven om een samenwerking middels een verbonden partij aan te gaan:

12. **Risicospreiding:** (financiële) risico's worden met andere partijen gedeeld;
13. **Efficiencyvoordelen:** door samenwerking met bijvoorbeeld andere lokale overheden kan de beschikbare capaciteit doelmatiger worden ingezet;
14. **Kennisvoordeel:** de lokale overheid kan gebruik maken van kennis waarover zijzelf niet beschikt of kan beschikken;
15. **Continuïteit:** door meer schaalgrootte te creëren, is de organisatie niet afhankelijk van de kennis van individuen;
16. **Bestuurlijke kracht en effectiviteit:** door samenwerking ontstaat een sterkere bestuurlijke kracht en grotere effectiviteit.

Naast deze reden, neemt de gemeente ook deel aan verbonden partijen, omdat oprichting en deelname wettelijk verplicht is. Dit geldt voor de volgende verbonden partijen:

1. **Veiligheidsregio Kennemerland:** volgens artikel 9 Wet veiligheidsregio's;
2. **Gemeenschappelijke gezondheidsdienst:** volgens artikel 14, eerste lid Wet publieke gezondheid;
3. **Omgevingsdienst IJmond:** volgens artikel 5, derde lid Wet algemeen bepalingen omgevingsrecht.

In alle gevallen is bepaald dat er een gemeenschappelijke regeling, met als rechtsvorm Openbaar lichaam wordt ingesteld.

Belangrijkste nadelen van het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij zijn:

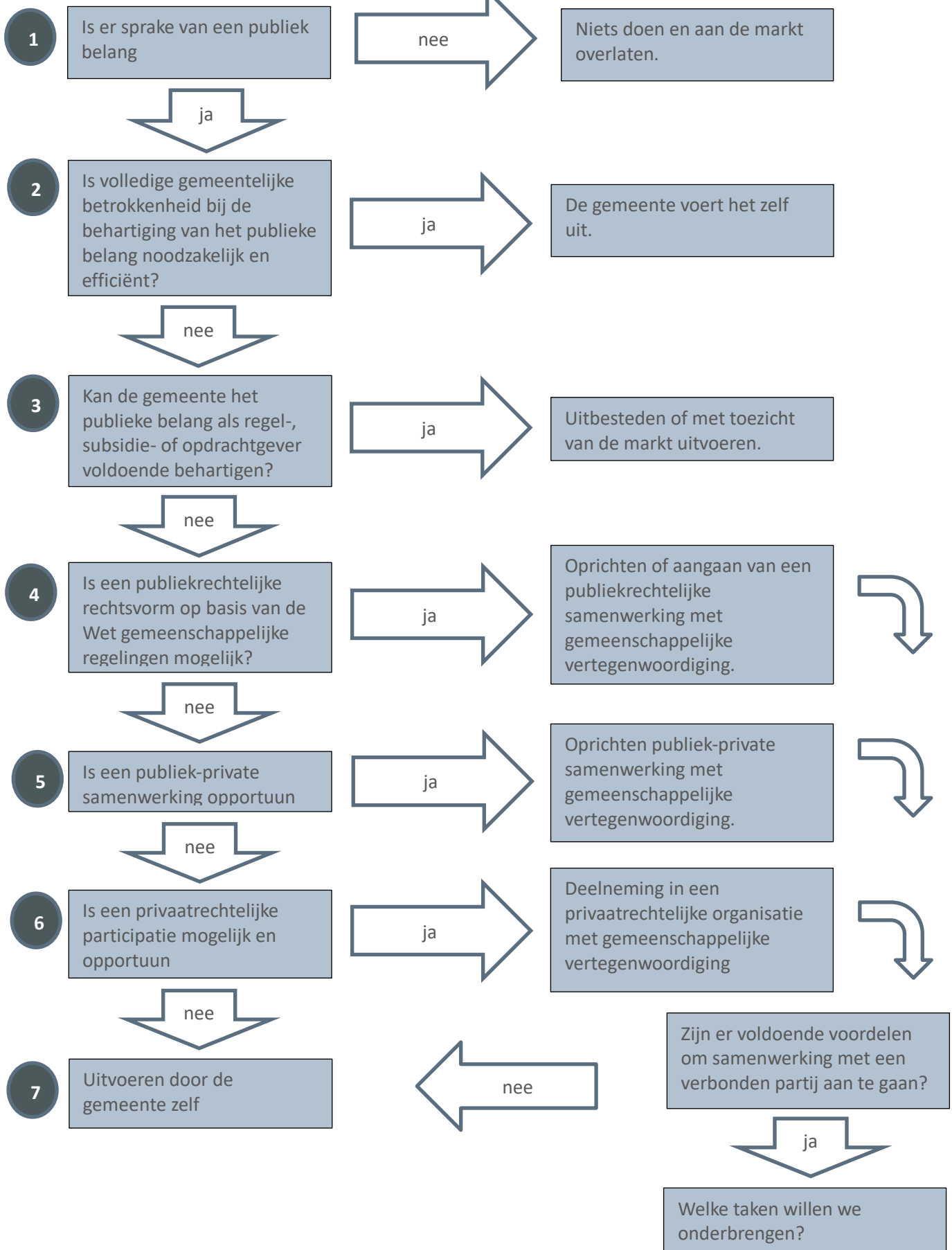
- **Democratische legitimiteit:** informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden zijn voor het gemeentebestuur minder eenvoudig en vanzelfsprekend dan bij de taken die door de eigen gemeente worden uitgevoerd;
- **Governance structuur:** door deelname in een verbonden partij (rechtspersoon) wil de gemeente een publiek belang dienen, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon moeten ze ook rekening houden met de belangen van deze rechtspersoon. Deze belangen hoeven niet parallel te lopen met de belangen van de gemeente.

Uitgangspunt 5:

De gemeente Heemstede gebruikt het *besliskader samenwerkingsverbanden* bij de overweging om een samenwerking met een verbonden partij aan te gaan, te wijzigen of bij de evaluatie.

Het besliskader is een handvat om bij elke nieuwe afweging tot een objectief oordeel te komen die leiden tot een uitkomst die aansluit bij de uitgangspunten van de gemeente Heemstede.

Besliskader (nieuwe) samenwerkingsverbanden



Als de uitkomst van het besliskader is dat een samenwerking wordt aangegaan met een verbonden partij begint de oprichtingsfase echt. Wie bevoegd is tot het nemen van het besluit aangaande de samenwerking is afhankelijk van het soort samenwerking dat wordt aangegaan. Hieronder een korte samenvatting van de rol van de raad en het college bij de verschillende samenwerkingsvormen.

Vorm	Rol college	Rol raad
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist.	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft.
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist.	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist.
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden.	De raad beslist.
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming van de raad.	De raad moet toestemming verlenen, voordat het college definitief kan beslissen.
Gemengde regelingen waaraan raden deelnemen	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkkluidend besluit nemen.	

Aangaan samenwerking met privaatrechtelijke verbonden partij

Ten aanzien van een collegevoorstel tot het aangaan van een samenwerking met 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. De gemeenteraad maakt in de commissievergadering kenbaar of er wensen of bedenkingen geuit zullen worden. Hierna volgt het collegebesluit tot deelneming aan of oprichting van een privaatrechtelijke verbonden partij.

Aangaan samenwerking met publiekrechtelijke verbonden partij

Uitgangspunt is dat de gemeente Heemstede alleen collegeregelingen aangaat. Dit sluit aan bij het eerder genoemde uitgangspunt dat de gemeente Heemstede haar autonomie zoveel mogelijk in tact wil houden en zo min mogelijk bevoegdheden wil overdragen.

Het college neemt een collegebesluit met een voorstel tot deelname aan een GR op basis van het besliskader, waarin de verschillende stappen in de besluitvorming inzichtelijk zijn gemaakt. Dit voorstel tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, wordt voorgelegd aan de raad met het verzoek tot het verlenen van toestemming. De raad kan het geven van toestemming alleen weigeren als de regeling in strijd is met het recht of met het algemeen belang. De raad beoordeelt of sprake is van strijd met het recht of algemeen belang en betreft dit bij het al dan niet verlenen van toestemming. De raad verleent met een raadsbesluit formeel al dan niet toestemming aan het college voor deelname aan een GR. Het college neemt, indien de raad toestemming heeft verleend, een besluit tot daadwerkelijke deelname aan de GR.

3.2 Uitvoeringsfase

Het deelnemen aan verbonden partijen brengt financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Hoewel het college in de meeste gevallen aan zet is bij het aangaan en onderhouden van contacten van verbonden partijen, blijft de raad altijd eindverantwoordelijk. De instrumenten die de raad heeft om invloed uit te oefenen vallen uiteen in 3 categorieën:

1. **Informatie:** De raad zal informatie moeten vergaren. Zonder informatie weet de raad niet wat er allemaal gebeurt. Het gaat om zowel incidentele als structurele informatie;
2. **Sturen:** De raad kan op verschillende manieren sturing geven.
3. **Verantwoording:** De raad verschillende mogelijkheden de leden van het algemeen bestuur en het college ter verantwoording te roepen;

3.2.1 Informatie

Het college informeert de gemeenteraad actief over de verbonden partij. Dit betreft een informatievoorziening in de breedste zin van het woord. Het college kan de informatie delen tijdens de commissie- of raadsvergadering.

De raad heeft nog andere instrumenten om te zorgen voor een adequate informatievoorziening:

- **Kadernota samenwerkingsverband:** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet jaarlijks een kadernota aan de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst;
- **Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband:** de jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen

- jaar is gebeurd bij het samenwerkingsverband. Voor 15 april moet een voorlopige jaarrekening worden toegestuurd naar de raden, terwijl in juli de definitieve en vastgestelde jaarrekening volgt;
- **Ontwerpbegroting samenwerkingsverband:** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan moet de ontwerpbegroting aan de raden sturen alvorens deze wordt vastgesteld;
 - **Jaarverslag en begroting gemeente:** De begroting en het jaarverslag van een gemeente kent een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.

Naast deze structurele informatievoorziening, kan de raad behoefte hebben aan incidentele informatie. De raad heeft verschillende instrumenten om aan die informatie te komen.

- **Informatierecht ten aanzien van het college:** de raad kan het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens het college wordt besloten. Op stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden gelegd door het college;
- **Informatierecht ten aanzien van eigen lid AB, gemeenschappelijk orgaan of bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie:** een lid van het AB, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan moet de raad alle inlichtingen geven die door een of meer leden van de raad gevraagd worden;
- **Informatierecht ten aanzien van het bestuur openbaar lichaam, bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan:** het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het AB, DB als de voorzitter), het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten de raden alle door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen.

Het AB kan ook besloten vergaderen en over die stukken geheimhouding opleggen. Indien het AB door de raad overgedragen bevoegdheden uitoefent, kan de raad daarover inlichtingen vragen (art. 10:16, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht);

- **Rekenkamer(functie):** de raad kan de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. In de GR kan dit ook worden bepaald ten aanzien van een centrumregeling;

Uitgangspunt 6:

Op de agenda van de raad wordt periodiek of vast het agendapunt 'Mededelingen uit het college' opgenomen.

Bij dit agendapunt kan het college, in het kader van de actieve informatievoorziening, informatie, passend bij de rol van de raad, delen over verbonden partijen en regionale samenwerking.

Met welke frequentie en welk informatie wordt met de raad gedeeld. Het lijkt niet raadzaam om elke maand een uitgebreide update te krijgen van alle ontwikkelingen die ten aanzien van een verbonden partij of binnen de regionale samenwerking speelt.

Bij dit punt wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Informatie die het college aan de raad geeft ten aanzien van de verbonden partij en
- Informatie die rechtstreeks vanuit de verbonden partij aan de raad wordt voorgelegd.

- **Onderzoekscommissie:** de raad kan een onderzoekscommissie 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.

3.2.2 Sturing

Een ander instrument van de raad is de mogelijkheid om bij te sturen. De raad heeft daartoe de gebruikelijke (niet overgedragen) verordenende bevoegdheden en het budgetrecht. Met deze twee instrumenten kan de raad sturen op inhoud, beleid en financiën.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat deze kaderstelling niet alleen afkomstig is van de eigen raad, maar van alle raden tezamen. Voor het bijsturen van de samenwerking heeft de raad de volgende formele instrumenten:

- **Zienswijze procedure:** ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken;
- **Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen):** in de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college;
- **Moties:** indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband;
- **Verordende bevoegdheid:** 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 en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordende bevoegdheid is overgedragen);
- **Beleidsregels:** de raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien 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 deze instructies geeft;
- **Ontslagrecht ten aanzien van lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan:** een lid van het AB kan door de raad (bij een raadsregeling of

Uitgangspunt 7:

De zienswijzen van de begrotingen en andere kaderstellende voorstellen van gemeenschappelijke regelingen worden als A-stuk aan de raad aangeboden.

Door het als A-stuk in de commissie en raad te behandelen, heeft de raad de mogelijkheid zelf sturing te geven aan de zienswijzen op de begroting van de gemeenschappelijke regelingen.

gemengde regeling) of door het college (collegeregeling) ontslagen worden indien 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;

- **Ontslagrecht ten aanzien van de wethouder:** een wethouder kan worden ontslagen als hij niet langer het vertrouwen geniet in het functioneren als wethouder. Dan kan hij ook niet meer de gemeente in een samenwerkingsverband vertegenwoordigen. Voor de burgemeester geldt dit niet;
- **Wijziging van de gemeenschappelijke regeling:** indien blijkt dat de kaders in de GR zelf niet toereikend zijn, kan de GR gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de GR, wel besluitvorming van een meerderheid van de deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig;
- **Uittreden uit gemeenschappelijke regeling (of evt. opheffing):** de ultieme consequentie van democratische legitimiteit, het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband.

3.2.3 Verantwoording

Bij raads- en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen heeft de raad twee mogelijkheden om personen of organen ter verantwoording te roepen:

- **Verantwoording vragen aan lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan:** de raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan;
- **Verantwoording vragen aan college(leden):** de raad kan ook het college ter verantwoording roepen over de wijze waarop gedelegeerde of gemandateerde collegebevoegdheden zijn uitgeoefend en de wijze waarop het college hierop toezicht heeft gehouden.

Ten aanzien van collegeregelingen heeft de raad eveneens twee opties:

- **Verantwoording vragen aan college(leden):** het college is volledig verantwoordelijk voor de participatie in de GR. Het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de GR en voor de wijze waarop het lid van het AB, van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan heeft gehandeld. Het college is niet verantwoordelijk voor hetgeen het AB, DB en de voorzitter hebben gedaan. Dit geldt ook voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan;
- **Verantwoording vragen lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan:** de raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan in het desbetreffende orgaan. Dit doorkruist wel de collegiale verantwoordelijkheid van het college, indien het college niet eerst zelf een standpunt heeft kunnen bepalen.

3.3 Evaluatie- en heroverwegingsfase

Het uitgangspunt is dat een relatie met een verbonden partij wordt aangegaan voor onbepaalde tijd. Dit betekent niet dat deze relatie stilzwijgend wordt voortgezet. Een relatie in een verbonden partij vergt ook een kritische blik op deze relatie. Het is goed om niet alleen de verbonden partijen zelf, maar ook de nota verbonden partijen regelmatig te evalueren.

Uitgangspunt 8:

De nota verbonden partijen wordt eenmaal in de vier jaar geëvalueerd.

Tijdens deze evaluatie wordt specifiek ingezoomd op de keuzes die de raad heeft gemaakt om meer grip op de verbonden partijen te krijgen en te houden. Daarnaast wordt ook het wettelijk kader herijkt.

Als er in het wettelijke kader veel verandert of er veranderingen van het wettelijk kader op komst zijn, kan het zijn dat de evaluatie iets eerder of iets later dan gepland wordt opgepakt.

3.3.1 Factoren heroverweging verbonden partij

Er zijn mogelijke veranderingen die tot een heroverweging van de aangegane relatie met een verbonden partij inhouden. Ten aanzien van de volgende veranderingen vindt er in ieder geval een actieve heroverweging plaats:

- Een wijziging van de doelstellingen van de 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.

3.3.2 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 raad vroegtijdig over het voornemen tot beëindiging.

Beëindiging relatie private verbonden partij

Het college beëindigt de relatie met een private verbonden partij niet eerder dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. Het college geeft de raad een termijn voor het indienen van wensen en bedenkingen. De raad maakt de wensen en bedenkingen kenbaar in de raadscommissie. Na ontvangst van de reactie van de raad, neemt het college een besluit over het wel of niet beëindigen van de relatie.

Beëindiging GR

In GR van een verbonden partij zijn bepalingen opgenomen over wijziging, opheffing en uittreding. Het college informeert de raad op welke wijze aan deze bepalingen wordt voldaan. In de meeste gevallen is toestemming van de raad vereist. Het college legt een conceptvoorstel tot uittreding voor aan de raad met het verzoek tot verlenen van toestemming. De raad neemt in die gevallen een besluit tot het al dan niet verlenen van toestemming. Het college neemt vervolgens het besluit over uittreding, wijziging of opheffing van een GR.

3.4 Rollen van betrokken partijen

3.4.1 De rollen van de gemeenteraad

Bij het oprichten van het openbaar lichaam heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol en de bevoegdheid tot besluitvorming.

Kaderstellend door vooraf de doelen van de samenwerking te benoemen, welke resultaten worden verwacht, wat de kwaliteit van de geleverde diensten en/of producten moet zijn en wat de (maximale) kosten mogen zijn.

Controlerend door, via het college, te beoordelen of het openbaar lichaam de vooraf bepaalde gemeentelijke doelen realiseert tegen de afgesproken kostprijs of bijdrage. Indien nodig geeft de raad wensen of opdrachten aan het algemeen bestuurslid mee om te bespreken in het AB van het openbaar lichaam.

Besluitvormend door wel of niet de GR goed te keuren. De toestemming kan slechts worden onthouden indien het aangaan van een GR in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Volksvertegenwoordigend door de belangen van de inwoners, bij het uitvoeren van taken door een samenwerkingsverband, te bewaken.

3.4.2 De rollen van de college

Door zitting te nemen in het bestuur van verbonden partijen, vertegenwoordigt het college de gemeente. Als college leggen zij verantwoording af aan de raad. Het college vervult daarmee twee belangrijke rollen bij de verbonden partij:

1. (mede)Eigenaar van een verbonden partij;
2. Opdrachtgever van een verbonden partij.

Het college is (mede) **eigenaar** van de verbonden partij. Het collegelid dat zitting neemt in het bestuur of stemrecht uitoefent in de verbonden partij vervult daarmee de eigenaarsrol en behartigt de belangen van de verbonden partij. Daarnaast is het college ook **opdrachtgever** van de verbonden partij.

Uitgangspunt 9:

Uit het oogpunt van dualisme nemen raadsleden geen plaats in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Als een raadslid zitting neemt in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling, zal de raad zichzelf gaan controleren. Alleen bij een raadsregeling, zal een raadslid zitting nemen in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Omdat zowel het eigenaarschap, als opdrachtgeverschap bij hetzelfde orgaan is belegd, wordt ook wel gesproken van **dubbele petten** problematiek. De beide rollen kunnen conflicterend met elkaar zijn. In dat geval moet een afweging worden gemaakt welke rol prevaleert boven de andere. Praktisch gezien kan deze problematiek deels ondervangen worden door binnen het college de eigenaarsrol (lid van bestuur/uitoefenen stemrecht) te scheiden van de opdrachtgeversrol (portefeuillehouder financiën). Als opdrachtgever controleert dit lid van het college de financiële stukken en de behaalde resultaten van de verbonden partij. Deze verdeling is slechts officieus, omdat artikel 169 van de Gemeentewet bepaalt dat leden van het college tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording verschuldigd zijn voor het door het college gevoerde bestuur. Hierdoor is elk collegelid formeel aan te merken als opdrachtgever.

4. GRIP OP VERBONDEN PARTIJEN - STURINGSLIJN

Naast de juridische lijn, heeft de gemeente en daarmee de gemeenteraad ook de mogelijkheid om via de sturingslijn meer grip te krijgen op verbonden partijen. Met name bij samenwerking tussen overheden (gemeenschappelijke regelingen) kan dit een zeer effectieve wijze zijn om meer grip te krijgen. Als bestuur van de gemeenschappelijke regelingen (gemeenteraden) zijn de mogelijkheden om meer grip te krijgen groot. Voorbeelden hiervan zijn:

- Afstemming tussen raden onderling
- Opstellen risicoprofiel per verbonden partij
- Rapporteurs per verbonden partij aanstellen
- Training raadsleden
- Zet onderwerp samenwerking structureel op agenda van de raad.

4.1 Afstemming tussen raden onderling

Afstemming tussen fracties, afstemming tussen partijgenoten vanuit deelnemende gemeenten. Daarnaast kunnen de regionale informatieavonden gebruikt worden om afstemming te zoeken. Voorbeeld zijn regionale informatieavonden die gebruikt worden om zienswijzen met elkaar te bespreken. Regionale afstemming kan verder gaan dan alleen tussen raden onderling. Het is ook mogelijk om ambtelijke afstemming over regionale samenwerking te stimuleren.

4.2 Risicoprofiel per verbonden partij

Per verbonden partij kan een risicoprofiel worden opgesteld. Pijlers kunnen zijn:

- Financiële risico's
- Bestuurlijke risico's
- Omgevingsfactoren
- Politieke risico's

Het opstellen van een risicoanalyse kan regionaal gebeuren. Met een risicoprofiel wordt periodiek per verbonden partij op verschillende gebieden de risico's van de verbonden partij beoordeeld. Op deze wijze wordt inzicht gegeven in de risico's van de verschillende verbonden partijen en kunnen verbonden partijen ingedeeld worden naar risicoprofiel. Daarmee kan bewust gekozen worden om meer aandacht te geven aan verbonden partijen met een hoog risicoprofiel.

Uitgangspunt 10:

Regionaal afspraken maken om zienswijzen, moties en amendementen, die betrekking hebben op verbonden partijen, met elkaar te delen.

Regionaal contact leggen om te proberen afspraken te maken ten aanzien van het delen van zienswijzen, moties en amendementen.

Afspraken maken over welke onderwerpen de raad informatie regionaal te delen en met welke gemeenten de raad de informatie wil uitwisselen.

4.3 Rapporteurs per verbonden partij

Per raadsfractie of per raad kan gekozen worden om een aantal raadsleden te 'koppelen' aan een verbonden partij. De rapporteurs houden de ontwikkelingen ten aanzien van deze verbonden partij in de gaten en informeren de collega raadsleden als er bijzonderheden voordoen.

4.4 Training raadsleden

Zorg dat raadsleden voldoende kennis hebben over de mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van verbonden partijen. Opleidingen, workshops en discussiebijeenkomsten kunnen hier een grote bijdrage aan leveren. De ontwikkelingen ten aanzien van verbonden partijen gaat snel. In verschillende regio's is hier veel beweging op en het is altijd leuk en leerzaam om in de keuken van andere regio's te kijken. Soms fijn om dat bij een buurregio te doen of juist bij een regio die wat verder gelegen is.

4.5 Samenwerking structureel op de agenda zetten

Door samenwerking structureel op de agenda te zetten van de raadsvergadering, zorgen we ervoor dat het onderwerp onder de aandacht blijft en niet wegzakt. De raad niet alleen tijdens een aanpassing van een GR of bij de jaarlijkse zienswijze op de begroting met de verbonden partijen in aanraking komt. Gedurende het jaar is er zoveel meer te melden. Als raad kan je ook altijd een directeur van de GR zelf uitnodigen om te vertellen wat de GR voor Heemstede doet. Daarnaast kan je als raad kenbaar maken wat zij belangrijk vinden om onder de aandacht van de GR te brengen. Dergelijke samenkomsten brengen vaak veel inzichten voor alle partijen.

Uitgangspunt 11:

Trainingen voor raadsleden verzorgen bij de start van elke raadsperiode.

Bij de start van elke raadsperiode starten nieuwe raadsleden, maar blijven ook altijd veel raadsleden nog een periode aan. Door eenmaal in de vier jaar een training te houden, krijgt elk raadslid een goede start op dit onderwerp.

BIJLAGE 1: VERBONDEN PARTIJEN HEEMSTED E

Publieke verbonden partij	Rechtsvorm	Soort regeling	Deelnemers
Veiligheidsregio Kennemerland (incl. GGD)	Openbaar lichaam (wettelijk verplicht)	Burgemeesters-regeling (portefeuillehouder sociale zaken zit in commissie publieke gezondheid)	Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen, Zandvoort
Omgevingsdienst IJmond	Openbaar lichaam (wettelijk verplicht)	Collegeregeling	Beemster, Beverwijk, Bloemendaal, Edam-Volendam, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Uitgeest, Velsen, Waterland, Wormerveer, Zandvoort en provincie Noord-Holland
Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland	Openbaar lichaam	Collegeregeling	Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Zandvoort
Schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten "West-Kennemerland"	Gemeenschappelijk orgaan	Collegeregeling	Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Velsen, Zandvoort
Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland	Gemeenschappelijk orgaan	Collegeregeling	Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Zandvoort
Gemeentelijke belastingen Kennemerland Zuid	Centrumgemeente	Collegeregeling	Bloemendaal, Heemstede, Zandvoort
Gemeenschappelijke regeling Informatie Technologie*	Centrumgemeente	Collegeregeling	Bloemendaal, Heemstede
Samenwerking Sociale Zaken*	Centrumgemeente	Collegeregeling	Bloemendaal, Heemstede

* Juridisch zijn het verbonden partijen. Vanuit het Besluit begroting en verantwoording worden verbonden partijen opgenomen in de paragraaf verbonden partijen als de begroting/jaarrekening geen onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke begroting/jaarrekening. Bij deze regelingen is dit wel het geval, waardoor ze niet zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van zowel de begroting als de rekening van de gemeente Heemstede.

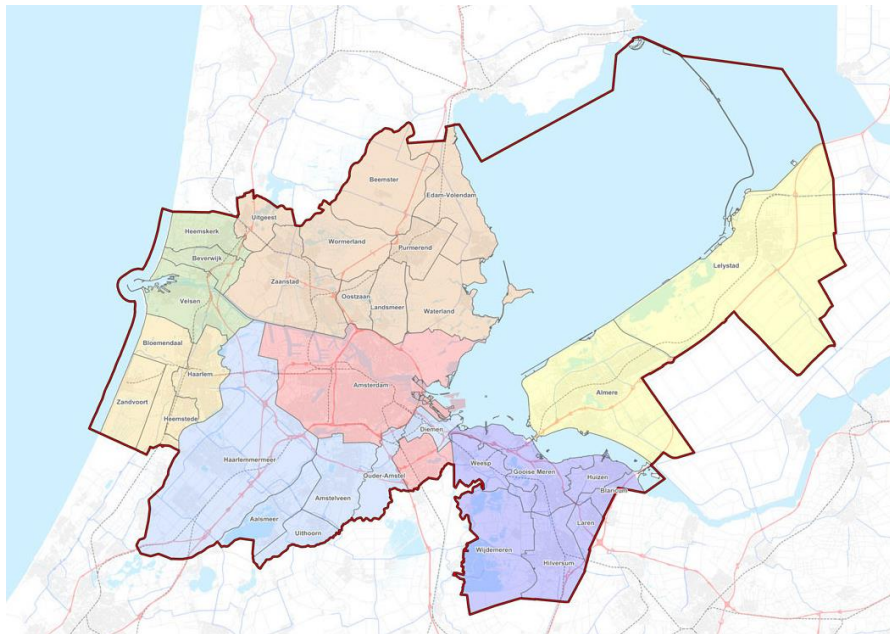
Private verbonden partijen	Rechtsvorm	Soort regeling	Deelnemers
Bank Nederlandse Gemeenten	Naamloze vennootschap	N.v.t.	Alle gemeenten, provincies en rijksoverheden
Stedin groep	Naamloze vennootschap	N.v.t.	44 gemeenten
Meerlanden	Naamloze vennootschap	N.v.t.	Aalsmeer, Bloemendaal, Diemen, Haarlemmermeer, Heemstede, Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout
Stichting Regionaal Inkoopbureau IJmond en Kennemerland	Stichting	N.v.t.	Beverwijk, Bloemendaal, Castricum, De Ronde Venen, Diemen, Heemskerk, Heemstede, Hillegom, Lisse, Noordwijk, Oostzaan, Ouder-Amstel, Teylingen, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Wormerland
Stichting openbaar onderwijs Zuid-Kennemerland	Stichting	N.v.t.	Bloemendaal, Haarlemmermeer, Heemstede, Zandvoort

BIJLAGE 2: REGIONALE ACTIVITEITEN

Naast deelneming in verbonden partijen, heeft de gemeente zich aangesloten bij een aantal andere regionale initiatieven. In deze gremia worden onderwerpen besproken, waarvan een regionale aanpak wordt geprefereerd boven een lokale aanpak. Deze samenwerkingen berusten alleen op een bestuurlijk belang, waardoor het geen verbonden partijen zijn. De impact voor beleidvorming binnen de gemeente Heemstede is dusdanig groot dat we ze hier wel willen benoemen.

Metropoolregio Amsterdam

De Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoersregio Amsterdam. Elke gemeente en deelregio brengt kwaliteit in die het totaal versterken. De kracht van de MRA is de diversiteit, zowel economisch, stedelijk en landschappelijk. De MRA is verdeeld in 7 deelregio's en de gemeente Heemstede is onderdeel van de deelregio Zuid-Kennemerland. De belangrijkste thema's waar de MRA zich de komende periode op gaat focussen betreffen Economie, Ruimte en Mobiliteit.



Regio Zuid-Kennemerland

In de regio Zuid-Kennemerland zijn de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort verenigt. De regio heeft de ZuidKennemer Agenda opgesteld en het is de intentie deze agenda in alle vier de raden te laten vaststellen. In deze agenda zijn vijf belangrijke thema's benoemd, waar de regio zich de komende periode op gaat focussen. De thema's zijn:

1. Versterken van het landschap;
2. Beter benutten van ons economisch kapitaal;
3. Een plek voor iedereen;
4. Inspelen op het veranderende klimaat;
5. Verbinden van onze opgaven met betere bereikbaarheid.

Binnen de regio wordt een aantal keer per jaar regionale bijeenkomsten gehouden waarbij alle vier de gemeenten aan kunnen sluiten. Daarnaast worden deze bijeenkomsten tweemaal per jaar aangevuld met de gemeenten van de regio IJmond (Beverwijk, Heemskerk, Velsen). Binnen de regio Zuid-Kennemerland wordt nu ook gewerkt aan een governance model om de slagkracht binnen de regio te versterken en uitvoering van de 5 focusthema's beter te kunnen stroomlijnen.

Energieregio Noord-Holland Zuid

In het klimaatakkoord is aangegeven dat elke regio in Nederland een Regionale Energiestrategie (hierna: RES) moet opstellen. De RES is een start voor een meerjarig programma waarin we samenwerken om te komen tot 35TWh duurzame energie opwek op land in 2030. In dit document wordt omschreven hoe en waar we duurzame energie opwekken, en hoe we de warmtetransitie (duurzame alternatieven voor aardgas) mogelijk maken, evenals de opslag en infrastructuur voor energie en warmte. De RES leidt tot locaties van energieprojecten, die uiteindelijk uitgevoerd gaan worden.

Onderdeel van de RES vormt de regionale structuur warmte (hierna RSW). De RSW bestaat uit inzicht in de warmte vraag en het warmte-aanbod, een beschrijving van de mogelijkheden voor nieuw te ontwikkelen bovengemeentelijke warmte-infrastructuur en een toelichting op het doorlopen proces met stakeholders.

De ontwikkeling van RES en RSW wordt gefaciliteerd door de programmaorganisatie RES Noord-Holland Zuid. Zij werken in opdracht van 33 overheden. Ook de Energieregio Noord-Holland Zuid werkt met deelregio's. De gemeente Heemstede is aangesloten op de deelregio IJmond en Zuid-Kennemerland. In dit verband is op het gebied van duurzame opwek van zonne- en windenergie op land en voor de warmtetransitie naar aardgasvrij een nauwe samenwerking met de IJZK gemeenten, waterschappen, waterleveranciers, netbeheerders en de provincie Noord-Holland

Arbeidsmarktregio

In 2012 zijn in Nederland 35 arbeidsregio's benoemd waarin gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Gemeente Heemstede valt onder de arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond. Binnen de arbeidsmarktregio wordt zowel uitvoering gegeven aan landelijks als regionale initiatieven op het gebied van regionale arbeidsmarkt.

BIJLAGE 3: RELEVANTE LITERATUUR

In de afgelopen jaren zijn verschillende rapporten en handreikingen opgesteld die betrekking hebben op regionale samenwerking en verbonden partijen. Hieronder worden een aantal stukken kort toegelicht.

Grip op regionale samenwerking

Deze handreiking is specifiek opgesteld voor raadsleden en griffiers. Hij is in 2015 uitgekomen en geeft een korte toelichting op de rol die raden hebben bij de oprichting en inrichting van verbonden partijen. Daarnaast biedt de handreiking hen steun bij het verankeren van hun rol en keuzes bij de invulling van de democratische kaderstelling en controle. Een digitaal exemplaar van deze handreiking is op onderstaande website terug te vinden.

<http://www.griffiers.nl/projecten/openbaar-bestuur/regionale-samenwerking/handreiking--grip-op-de-regionale-samenwerking->

Rapport wisselwerking

Op initiatief van de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek is gedaan door de Raad van Openbaar Bestuur (hierna: ROB). In het eerste deel van het advies gaf de ROB antwoord op de vraag wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden.

In het tweede deel (rapport Wisselwerking) van het advies geeft de ROB antwoord op de vraag hoe de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Daartoe verkent de ROB het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisatie op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. Met dit advies wil de ROB pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Link naar rapport deel 1:

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>

Link naar rapport deel 2:

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>

Vorbereiding wetsvoorstel Wet gemeenschappelijke regelingen

In het regeerakkoord is opgenomen dat de Wgr moet worden aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een GR moet transparant zijn en betrokken raden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen. Om het laatste te bereiken worden drie oplossingsrichtingen onderzocht:

1. **Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen**
Met een aantal wijzigingen van de Wgr wil de minister de politieke verantwoording over GR-en en de controlerende rol van raden versterken. Zij ziet deze wijzigingen in elk geval langs de volgende drie lijnen: (1) versterken controle binnen een GR, (2) meer invloed van de raad en (3) vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur.
2. **Met de praktijk versterken van de legitimiteit van GR-en**
Voor de minister zijn de knelpunten en wensen uit de praktijk het uitgangspunt om te komen tot concrete voorstellen die bijdragen aan een goede balans tussen effectiviteit en legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking. Zij wil hierover met tien samenwerkingsverbanden in gesprek. De uitkomsten van deze gesprekken kunnen aanleiding geven tot wijziging van de Wgr of versterking van het aanbod voor toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers en dragen zo bij aan de andere twee oplossingsrichtingen.
3. **Toerusting en ondersteuning raadsleden en griffiers blijven op orde**
De bestaande mogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op GR-en zijn niet altijd en overal goed bekend. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna BZK) hecht eraan hier continue aandacht aan te schenken en beziet hoe het BZK de raden het beste kan blijven faciliteren bij het vervullen van hun rol bij interbestuurlijke samenwerking.

Het rapport door PROOF richt zich op oplossingsrichting 1, versterking van raden bij effectieve samenwerking. Hierin worden de mogelijkheden voorgelegd tot wijziging van de Wgr en Gemeentewet in relatie tot de positie van de raad.

Dit rapport is hier terug vinden:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/01/versterking-gemeenteraden-bij-effectieve-samenwerking>

Oplossingsrichting twee is uitgewerkt door Berenschot en heeft geleid tot het rapport 'Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking'.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/21/democratische-legitimiteit-bij-interbestuurlijke-samenwerking>