Heemstede

NOTA VERBONDEN PARTIJEN 2021 GEMEENTE HEEMSTEDE

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 9

2.2.1 Gemeentewet 9

2.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) 10

2.2.3 Burgerlijk Wetboek 12

2.2.4 Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV) 12

2.2.5 Voorgestelde wetswijziging Wgr 13

2.3 Indeling gemeenschappelijke regelingen 15

3. Grip op verbonden – juridische lijn 16

3.1 Oprichtingsfase 16

3.2 Uitvoeringsfase 20

3.2.1 Informatie 20

3.2.2 Sturing 22

3.2.3 Verantwoording 23

3.3 Evaluatie- en heroverwegingsfase 24

3.3.1 Factoren heroverweging verbonden partij 24

3.3.2 Beëindiging verbonden partij 24

3.4 Rollen van betrokken partijen 25

3.4.1 De rollen van de gemeenteraad 25

3.4.2 De rollen van het college 26

4. Grip op verbonden partijen - sturingslijn 27

4.1 Afstemming tussen raden onderling 27

4.2 Risicoprofiel per verbonden partij 27

4.3 Rapporteurs per verbonden partij 27

4.4 Training raadsleden 28

4.5 Samenwerking structureel op de agenda zetten 28

Bijlage 1: Verbonden partijen Heemstede 29

Bijlage 2: Regionale activiteiten 31

Metropoolregio Amsterdam 31
Regio Zuid-Kennemerland 32
Energieregio Noord-Holland Zuid..... 32
Arbeidsmarktregio..... 32
Bijlage 3: Relevante literatuur 33
BIJLage 4: verklarende woordenlijst 35
Bijlage 5: criteria ambtelijke samenwerking 37

SAMENVATTING

De gemeente Heemstede voert niet al haar taken zelf uit, maar laat een deel van haar taken door verbonden partijen uitvoeren. Voor het merendeel heeft de gemeente Heemstede zelf voor deze samenwerking gekozen, maar in een aantal gevallen is deze samenwerking wettelijk vastgelegd. De samenwerkingsverbanden kunnen worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen.

De samenwerking middels een verbonden partij is in toenemende mate aan de orde en de gemeente Heemstede wil ten aanzien van deze samenwerking, waar mogelijk, bewuste keuzes kunnen maken.

Bij het aangaan van een samenwerking in een verbonden partij worden niet alleen de taken, maar soms ook bevoegdheden overgedragen aan deze verbonden partij. 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. Als gemeente staan we voor de uitdaging om de democratische legitimiteit bij verbonden partijen te optimaliseren en betrokkenheid is hierbij cruciaal.

In de nota verbonden partijen zijn uitgangspunten geformuleerd die tot doel hebben om de afspraken vast te leggen, de actieve betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit van regionale samenwerking te vergroten. Oplossingen voor de verschillende uitdagingen ten aanzien van democratische legitimiteit zijn te realiseren, zowel via de juridische lijn (wet- en regelgeving), als via 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 verschillende fasen; de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie- en heroverwegingsfase. Daarnaast heeft de raad drie verschillende formele instrumenten om invloed uit te oefenen; Informatie, sturing en verantwoording. In deze nota verbonden partij wordt elke fase en elk instrument nader uitgewerkt.

Aangaan verbonden partij

Bij het aangaan van een verbonden partij is het belangrijk goede uitgangspunten te benoemen wanneer een samenwerking in een verbonden partij wordt overwogen. Hierbij kan een besliskader de raad in ondersteunen. Daarnaast kan een besliskader 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 (gezamenlijke) raden. Deze momenten zijn niet altijd even duidelijk en het tijdspad 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 als raad met collega raden van andere gemeenten te sparren beperkt. Het algemeen bestuur van de verbonden partij kan hierin een faciliterende rol spelen.

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, waarvoor de verbonden partij is aangegaan, 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 is slechts vastlegging van de handelswijze die al verscheidene jaren door Heemstede wordt gehanteerd of sluiten aan op de discussie die de afgelopen periode gevoerd is.

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 samenwerkingsvorm, 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. De zienswijzen van de begrotingen en andere kaderstellende voorstellen van gemeenschappelijke regelingen worden als A-stuk aan de raad aangeboden.
7. Op de agenda van de raad/commissie wordt periodiek of vast het agendapunt 'mededelingen uit het college' opgenomen.
8. De nota verbonden partijen wordt eenmaal in de vier jaar geëvalueerd.
9. Bij de evaluatie van verbonden partijen wordt, waar mogelijk, de vier vastgestelde criteria ambtelijke samenwerking betrokken.
10. Uit het oogpunt van dualisme nemen raadsleden geen plaats in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling.
11. Regionale afspraken maken om zienswijzen, moties en amendementen die betrekking hebben op verbonden partijen, met elkaar te delen.
12. 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. samenwerkingsvorm gemeenschappelijke regeling (zo licht mogelijk)	X			
3. Korte evaluatie verbonden partijen (quickscan 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. Zienswijze (begrotingen) gemeenschappelijke regelingen altijd A-stuk)				X
7. Vast agendapunt (mededelingen uit het college)		X		
8. Evaluatie nota verbonden partijen (eenmaal per 4 jaar)				X
9. Evaluatie verbonden partij, wordt de vier vastgestelde criteria betrokken.				X
10. Raad niet in (algemeen) bestuur (uit oogpunt van dualisme)	X			
11. Regionaal delen (afspraken met regiogemeenten)			X	
12 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. Voor het merendeel heeft de gemeente Heemstede zelf voor deze samenwerking gekozen, maar in een aantal gevallen is deze samenwerking wettelijk vastgelegd. De samenwerkingsverbanden kunnen worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen.

De samenwerking middels een verbonden partij is in toenemende mate aan de orde en de gemeente Heemstede wil ten aanzien van deze samenwerking, waar mogelijk, bewuste keuzes kunnen maken.

Bij het aangaan van een samenwerking in een verbonden partij worden niet alleen de taken, maar soms ook bevoegdheden overgedragen aan deze verbonden partij. 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. Als gemeente staan we voor de uitdaging om de democratische legitimiteit bij verbonden partijen te optimaliseren en betrokkenheid is hierbij cruciaal.

In de nota verbonden partijen zijn uitgangspunten geformuleerd die tot doel hebben om de afspraken vast te leggen, de actieve betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit van regionale samenwerking te vergroten. Oplossingen voor de verschillende uitdagingen ten aanzien van democratische legitimiteit zijn te realiseren, zowel via de juridische lijn (wet- en regelgeving), als via de sturingslijn (onderlinge afspraken binnen de gemeente of tussen de gemeente en andere partijen).

1.1 Achtergrond

1.1.1 Onderzoek Grip op verbonden partijen 2015

In de afgelopen decennia is het aantal samenwerkingsverbanden toegenomen. Voor de raden 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 wordt 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 een 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 in kaders de uitgangspunten verbonden partijen opgenomen, specifiek voor de gemeente Heemstede. Zowel bij het aangaan van een samenwerking middels een verbonden partij, als ook bij het toezicht en de evaluatie van een verbonden partij.

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, die geen verbonden partij zijn. In bijlage 3 een overzicht gegeven van alle relevante en recente literatuur ten aanzien van verbonden partijen en regionale samenwerking. In bijlage 4 is een verklarende woordenlijst opgenomen. Als laatste in bijlage 5 de vier criteria die door de raad benoemd zijn, specifiek voor ambtelijke 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 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
Bij het aangaan van een samenwerking in de vorm van een verbonden partij, geeft de gemeente Heemstede (indien mogelijk) de voorkeur aan een publiekrechtelijke rechtsvorm boven 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 bepalingen 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. 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.

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 gemeenschappelijke regeling 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 geleed 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	Gemeenschap pelijk orgaan	Centrum-gemeente	Regeling zonder meer
Oprichting nieuwe organisatie	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Rechts-persoonlijk-heid	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 overeenkom st
Delegatie van taken	Regelgevend en uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Uitvoerend	Regelgevend en uitvoerend	Nee
Mandaat-verlening	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Uitgebreid-heid	Uitgebreid	Uitgebreid	Beperkt, licht	Beperkt	Meest lichte vorm

UITGANGSPUNT 2

Bij het aangaan van een samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, geeft de gemeente Heemstede de voorkeur aan een zo licht mogelijke samenwerkingsvorm, 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 samenwerkingsvorm te kiezen die het best past bij de over te dragen taken en bevoegdheden.

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 van de behandeling van de jaarrekening wordt jaarlijks, door middel van een quickscan, een korte evaluatie gehouden van de verbonden partijen. Als uit deze quickscan bijzonderheden en risico's komen, zal een voorstel worden gedaan voor vervolgacties. Een korte evaluatie kan de gemeente Heemstede zelf jaarlijks houden o.b.v. vooraf vastgestelde aandachtspunten. Als uit deze quickscan bijzonderheden naar voren komen, kan besloten worden tot vervolgacties. Een eventuele uitgebreide evaluatie kan de gemeente zelf (laten) doen, maar kan ook opgestart worden met meerdere deelnemers van de verbonden partij. Als voor het laatste de voorkeur bestaat, moet overleg plaatsvinden tussen de andere partijen. Dit zal gevolgen hebben voor de doorlooptijd en de evaluatie. Daarentegen zal voor de uitkomsten van de evaluatie een groter draagvlak bestaan.

2.2.5 Voorgestelde wetswijziging Wgr

Wetswijziging Wgr per 1 januari 2015

Per 1 januari 2015 is de Wgr gewijzigd. Belangrijkste reden 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 DB 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 het geven van een 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 gemeenschappelijke regeling 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 gemeenschappelijke regeling en de mogelijkheden en voorwaarden voor uittreding uit een gemeenschappelijke regeling.

Overige instrumenten

Naast de instemming door de raad bij oprichting, wijziging en opheffing van een gemeenschappelijke regeling, 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 de raden 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 (al dan niet voorbereid door het college) getroffen door de gemeenteraden (artikel 1, eerste lid van de Wgr). Bij een raadsregeling worden kaderstellende of verordenende bevoegdheden overgedragen.

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

Gemengde regeling
Als zowel raads- als collegebevoegdheden worden overgedragen, spreek je van een gemengde regeling. De regeling wordt dan zowel getroffen door de raad als door het college.

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 verbonden partijen. Het gevolg hiervan is dat ze alleen collegeregelingen aangaat.

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 fasen en de uitgangspunten 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. Er zijn verschillende motieven om een samenwerking middels een verbonden partij aan te gaan:

1. ***Risicospreiding:*** (financiële) risico's worden met andere partijen gedeeld;
2. ***Efficiencyvoordelen:*** door samenwerking met bijvoorbeeld andere lokale overheden kan de beschikbare capaciteit doelmatiger worden ingezet;
3. ***Kennisvoordeel:*** de lokale overheid kan gebruik maken van kennis waarover zijzelf niet beschikt of kan beschikken;
4. ***Continuïteit:*** door meer schaalgrootte te creëren, is de organisatie niet afhankelijk van de kennis van individuen;
5. ***Bestuurlijke kracht en effectiviteit:*** door samenwerking ontstaat een sterkere bestuurlijke kracht en grotere effectiviteit.
6. ***Wettelijk verplicht:*** in een aantal gevallen is de oprichting en deelname in een verbonden partij in de wet vastgelegd. Dit geldt voor de volgende verbonden partijen:
   a. ***Veiligheidsregio Kennemerland:*** volgens artikel 9 Wet veiligheidsregio's;
   b. ***Gemeenschappelijke gezondheidsdienst:*** volgens artikel 14, eerste lid Wet publieke gezondheid;
   c. ***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.

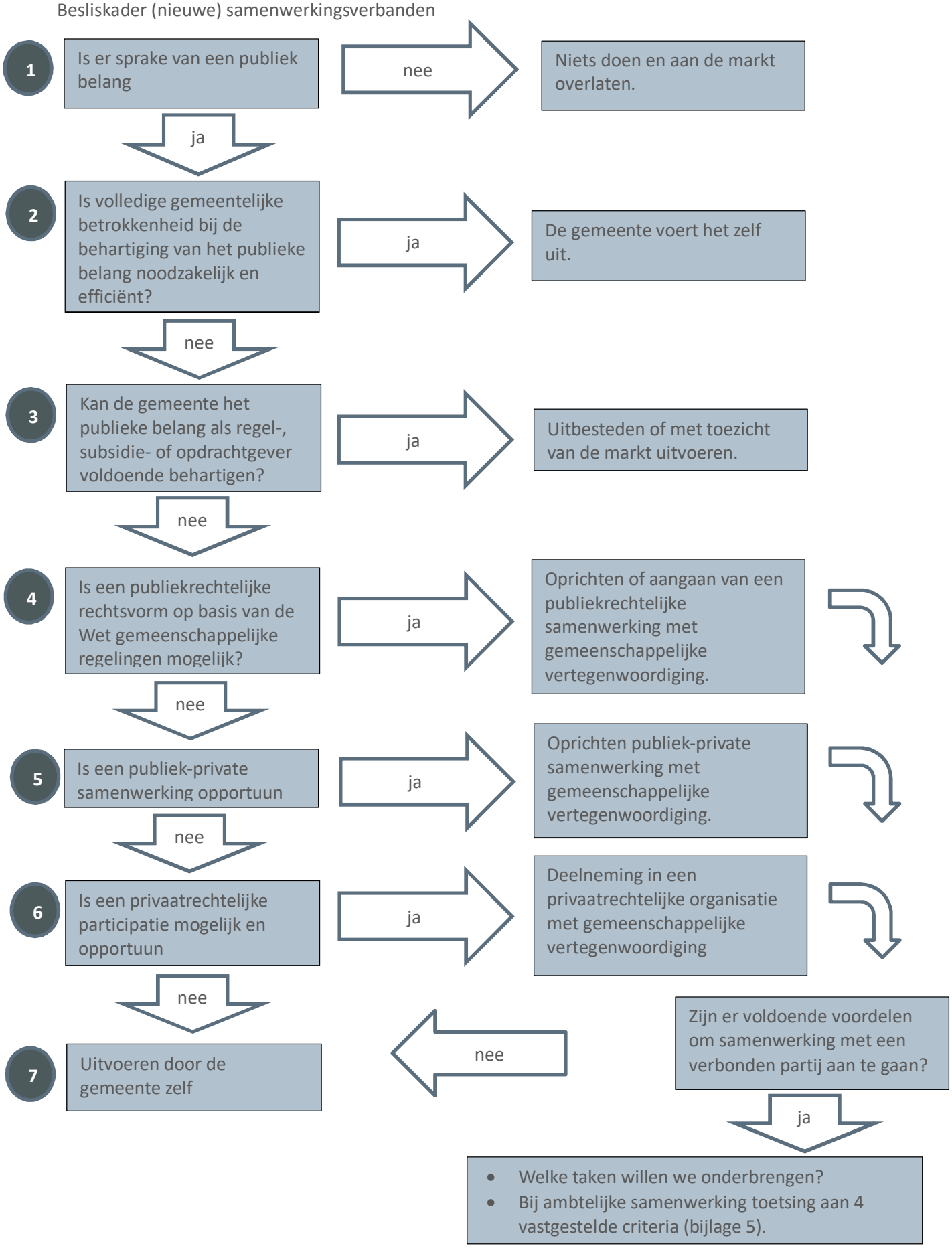
Belangrijkste nadelen van het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij zijn:

- ***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 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. Daarnaast wordt bij een ambtelijke samenwerking getoetst aan de vier vastgestelde criteria ambtelijke samenwerking. Zie bijlage 5.

.

Besliskader (nieuwe) samenwerkingsverbanden



Als de uitkomst van het besliskader is dat een samenwerking wordt aangegaan met een verbonden partij werkt de oprichtingsfase toe naar besluitvorming. 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 gelijkluidend 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 eerdergenoemde uitgangspunt dat de gemeente Heemstede haar autonomie zoveel mogelijk intact wil houden en zo min mogelijk bevoegdheden wil overdragen.

Het college neemt een collegebesluit met een voorstel tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling 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 betrekt 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 gemeenschappelijke regeling.

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 heeft informatie nodig om te weten wat er speelt. Het gaat om zowel incidentele als structurele informatie;
2. ***Sturen:*** De raad kan op schillende manieren sturing geven.
3. ***Verantwoording:*** De raad heeft verschillende mogelijkheden om 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. Een groot deel van de informatievoorziening loopt via de reguliere P&C cyclus.

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.

UITGANGSPUNT 6
De zienswijzen van de begroting en andere kaderstellende voorstellen van gemeenschappelijke regelingen worden als A-stuk aan de raad aangeboden. Door deze stukken als A-stuk in de raad te behandelen, heeft de raad de mogelijkheid zelf sturing te geven aan de zienswijzen op de begroting van de gemeenschappelijke regelingen.

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 gemeenschappelijke regeling kan dit ook worden bepaald ten aanzien van een centrumregeling;
- ***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.

UITGANGSPUNT 7
Op de agenda van de raad/commissie wordt 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. Bij dit punt wordt onderscheid gemaakt tussen: • Informatie die het college aan de raad geeft ten aanzien van de verbonden partij • Informatie die rechtstreeks vanuit de verbonden partij aan de raad wordt voorgelegd.

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;
- ***Nota verbonden partijen:*** In de nota verbonden partijen geeft de raad de richting en kaders op welke wijze ze wil omgaan ten aanzien van het aangaan, uitvoering, evaluatie en heroverweging ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast wordt richting en kaders aangegeven ten aanzien van de wijze waarop ze informatie wil ontvangen, kaders meegeeft, sturing geeft aan verbonden partijen en omgaat met verantwoording.
- ***Moties:*** indien de raad niet zelf bevoegd is, kan zij 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 zij in het belang van de gemeente nodig acht. Zij 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 zij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college kan dat over door haar 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 gemengde regeling) of door het college (collegeregeling) ontslagen worden indien hij/zij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan. Dan kan hij/zij niet meer de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, maar wel in zijn/haar huidige functie (bijvoorbeeld wethouder of raadslid) blijven;
- ***Ontslagrecht ten aanzien van de wethouder:*** een wethouder kan worden ontslagen als hij/zij niet langer het vertrouwen geniet in het functioneren als wethouder. Dan kan hij/zij 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 gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van 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 gemeenschappelijke regeling. Het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de gemeenschappelijke regeling 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.

Een groot deel van de verantwoording loopt via de reguliere P&C cyclus.

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. Daarnaast wordt ook het wettelijk kader herijkt. Als er in het wettelijk kader veel verandert, of er veranderingen van het wettelijk kader op komst zijn, kan het zijn dat de evaluatie iets eerder of iets later opgepakt zullen worden, waardoor de evaluatietermijn iets korter of iets langer dan vier jaar zal zijn.

3.3.1 Factoren heroverweging verbonden partij

Er zijn mogelijke veranderingen die tot een heroverweging van de aangegane relatie met een verbonden partij leiden. 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.

UITGANGSPUNT 9
Bij de evaluatie verbonden partijen, zal waar mogelijk, de vier vastgestelde criteria ambtelijke samenwerking, worden betrokken. De criteria hebben betrekking op ambtelijke samenwerking. Daarmee is ze niet altijd geschikt om mee te nemen bij de evaluatie van alle verbonden partijen. Bij de evaluatie van ambtelijke samenwerkingsverbanden/verbonden partijen worden de vier vastgestelde criteria altijd betrokken. Bij de overige verbonden partijen wordt vooraf beoordeeld of de vier vastgestelde criteria van toepassing zijn op het betreffende samenwerkingsverband.

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 gemeenschappelijke regeling
In de regeling van een gemeenschappelijke regeling 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 gemeenschappelijke regeling.

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 in te stemmen met het aangaan van een verbonden partij goed te keuren. Bij de oprichting van een gemeenschappelijke regeling kan de toestemming slechts worden onthouden indien het aangaan van een gemeenschappelijke regeling 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.

UITGANGSPUNT 10
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, ontstaat de situatie dat de raad zichzelf moet controleren. Alleen bij een raadsregeling, neemt een raadslid zitting in het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

3.4.2 De rollen van het 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.

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.

UITGANGSPUNT 11
Regionale afspraken maken om zienswijzen, moties en amendementen, die betrekking hebben op verbonden partijen, met elkaar te delen. De governance Zuid-Kennemerland kan hier een rol in spelen.

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.

4.3 Rapporteurs per verbonden partij

Per raadsfractie of per raad kan gekozen wordt 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.

UITGANGSPUNT 12
Training voor raadsleden verzorgen bij de start van elke raadsperiode Bij de start van elke raadsperiode starten nieuwe raadsleden, maar zullen ook raadsleden nog een periode aanblijven. Door eenmaal in de vier jaar een training te houden, krijgt elk raadslid een goede start ten aanzien van dit onderwerp. Daarnaast wordt er een handreiking beschikbaar gesteld over het onderwerp verbonden partijen.

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 gemeenschappelijke regeling 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 gemeenschappelijke regeling zelf uitnodigen om te vertellen wat de gemeenschappelijke regeling voor Heemstede doet. Daarnaast kan je als raad kenbaar maken wat zij belangrijk vinden om onder de aandacht van de gemeenschappelijke regeling te brengen. Dergelijke samenkomsten brengen vaak veel inzichten voor alle partijen.

BIJLAGE 1: VERBONDEN PARTIJEN HEEMSTEDE

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.

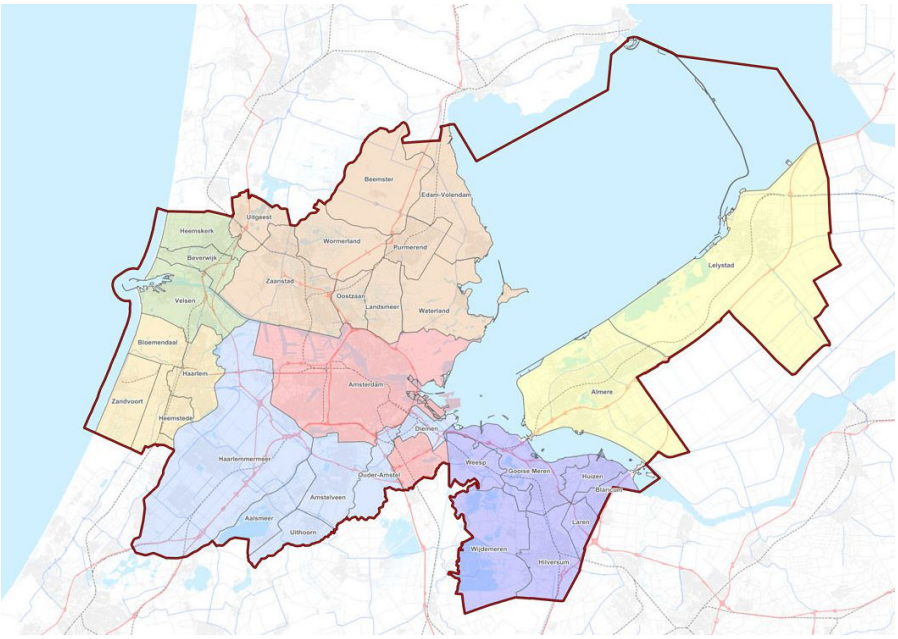
Private verbonden partijen	Rechtsvorm	Soort regeling	Deelnemers
Bank Nederlandse Gemeenten	Naamloze vennootschap	N.v.t.	Alle gemeenten, provincies en rijksoverheden
Stedin groep	Naamloze vennootschap	N.v.t.	44 gemeenten
Meerlanden	Naamloze vennootschap	N.v.t.	Aalsmeer, Bloemendaal, Diemen, Haarlemmermeer, 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 deelnemen in verbonden partijen, heeft de gemeente zich aangesloten bij meerdere 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 op gesteld 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 een governance model vastgesteld 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 wordt 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 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.
https://www.griffiers.nl/sites/www.griffiers.nl/files/documenten/Dossier%20Regionale%20Samenwerking/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf

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

Voorbereiding 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 te vinden:
https://proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Versterking-Gemeenteraden-bij-Effectieve-Samenwerking.pdf

Oplossingsrichting twee is uitgewerkt door Berenschot en heeft geleid tot het rapport 'Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking'.
https://www.berenschot.nl/media/hvyhtzke/cases-berenschot_-_rapport_democratische_legitimiteit_bij_interbestuurlijke_samenwerking.pdf

BIJLAGE 4: VERKLARENDE WOORDENLIJST

Verbonden partijen	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijke en een financieel belang heeft.
Financieel belang	Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is, indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.
Bestuurlijk belang	Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.
Juridische lijn	Wet- en regelgeving
Sturingslijn	Onderlinge afspraken binnen de gemeente, tussen gemeenten onderling of tussen de gemeente(n) en andere partijen.
Wet gemeenschappelijke regelingen	Deze wet is ingegaan op 1 januari 1985, waarin gemeenschappelijke regelingen worden getroffen tussen de openbare lichamen, gemeenten, provincies en waterschappen. Deze wet is de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen gemeenten, provincie en waterschappen, zoals intergemeentelijke samenwerking.
Gemeenschappelijke regeling	Publiekrechtelijke rechtsvorm van een samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling.
Openbaar lichaam	Een publiekrechtelijke rechtsvorm met een eigen rechtspersoonlijkheid. Zij heeft een geleed bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.
Bedrijfsvoeringsorganisatie	Een publiekrechtelijke rechtsvorm met een eigen rechtspersoonlijkheid. Zij heeft een enkelvoudig bestuur.
Gemeenschappelijk orgaan	Een publiekrechtelijke rechtsvorm met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Zij heeft alleen een dagelijks bestuur.
Centrumgemeente	Een samenwerkingsvorm waarin deelnemers overeenkomen de bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente te mandateren aan een bestuursorgaan van een andere gemeente.
Regeling zonder meer	Een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid en waar delegeren en mandateren niet aan de orde zijn.
Algemeen bestuur	In de meeste gevallen wordt vanuit de deelnemers een wethouders of burgemeester afgevaardigd om namens de gemeente zitting te nemen in het algemeen bestuur. In een enkel geval wordt door de regeling bepaald dat dit de burgemeester of een specifieke portefeuillehouder moet zijn.
Dagelijks bestuur	Vanuit het algemeen bestuur wordt het dagelijks bestuur gekozen. Het totale stemrecht, vertegenwoordigd door het dagelijks bestuur, mag geen meerderheid van stemmen hebben in het algemeen bestuur.
Raadsregeling	Een raadsregeling wordt getroffen door gemeenteraden (artikel 1, eerste lid van de Wgr). Bij een raadsregeling worden kaderstellende of verordenende bevoegdheden overgedragen.

Collegeregeling	Een collegeregeling wordt getroffen door het college. In veel gevallen moet de raad wel instemming verlening voor het aangaan van een regeling. Bij een collegeregeling worden bevoegdheden van het college overgedragen.
Gemengde regeling	Bij een gemengde regeling worden zowel raads- als collegebevoegdheden overgedragen.
Burgemeestersregeling	Een regeling waarin de bevoegdheden van een burgemeester worden overgedragen. Een burgemeestersregeling is een bijzondere collegeregeling.
Oprichtingsfase	Moment van oriëntatie samenwerking tot en met besluit tot daadwerkelijk oprichting van een verbonden partij.
Zienswijze procedure	Een instrument waarin de raad aan de GR haar standpunt ten aan zien van een specifiek onderwerp haar standpunt kenbaar kan maken. Wettelijk is vastgelegd dat de raad jaarlijks haar zienswijze kan geven op de begroting van de GR.
Dubbele petten problematiek	wanneer de rol van eigenaar en opdrachtgever bij hetzelfde orgaan is belegd, kunnen beide rollen conflicterende belangen hebben.

BIJLAGE 5: CRITERIA AMBTELIJKE SAMENWERKING

	Thema/ beleidsdoel	Beschrijving	Wijze van meten	Normen & realisatie
1	**Kwaliteit**	Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de bedrijfsvoering in de breedte van de organisatie bijdraagt aan goede resultaten van de gemeente als geheel.	VNG-monitor Waarstaatjegemeente.nl; onderdeel Burgerpeiling. Tweejaarlijks wordt deze peiling in Heemstede gehouden. De scores worden afgezet tegen benchmark met gemeenten van gelijke omvang (referentie-gemeenten) en tegen landelijk gemiddelde van alle deelnemende gemeenten. In 2019 namen 42 referentiegemeenten deel aan het onderzoek.	Als norm wordt het landelijk gemiddelde gebruikt van laatste burgerpeiling (nu 2019) op de volgende onderwerpen: - Waardering alle inspanning gemeente (H: 7,1 L: 6,7) - Zorg voor woon en leefomgeving (H: 7,1 L 6,7) - Samenwerking met inwoners (H:6,5 L: 6,1) - Directe dienstverlening (H: 7,4 L:6,7) - Communicatie en voorlichting (H: 7,1 L: 6,6) **H=Heemstede, L=landelijk*
2	**Efficiency (flexibiliteit en kosten)**	Efficiency betekent een doeltreffende inzet van middelen (personeel en budget) in relatie tot de te realiseren kwaliteit (zie 1). Doeltreffende inzet betekent ook voldoende flexibiliteit om nieuwe opgaven en kwetsbaarheid op te kunnen vangen.	1. Loonkosten (exclusief cao-verhogingen) 2. Formatie ontwikkeling (formatie op basis van 36 uur) 3. Onder inhuur wordt verstaan: derden die tijdelijk en onder aansturing van gemeentelijk personeel taken voor de gemeente vervullen. De kosten voor het inlenen van personeel, welke in rekening worden gebracht op basis van een tarief voor het aantal gewerkte uren, vallen onder deze definitie. De inhuurcijfers worden gerapporteerd over de organisatie als geheel[1]. De reden hiervoor is dat we een relatief kleine organisatie zijn, waardoor vacatureruimte waarvoor ingehuurd kan worden (= vacaturepot; tijdelijke vervanging bij vacature, ziekte etc.) en inhuur ten laste van flexibel budget (specialisme, extra capaciteit en kunde) in een centraal budget staan en niet zijn verdeeld per afdeling. Sommige primaire afdelingen met veel uitvoerende taken (bijvoorbeeld Publiekszaken en IASZ) hebben een eigen inhuurbudget om pieken in productie op te vangen. 4. In welke mate speelt het opvangen van kwetsbaarheid een rol. Dit kan erin gelegen dat er geen achtervang beschikbaar is, dan wel vanwege vereisten aan werkwijzen (bijvoorbeeld accountantsvoorschriften)	1. Huidige situatie gebaseerd op de begroting 2020 is de nullijn voor: ○ Loonkosten ○ Formatie ontwikkeling ○ En afwijkingen worden toegelicht, ook indien taak is uitgebreid 2. Zie 1. 3. Inhuur: als % van de loonkosten, afwijkingen in relatie tot voorgaand jaar verantwoorden (organisatie als geheel) 4. Beschrijvend: de uitvoering van welke taken is kwetsbaar en waarom

[1] De raad heeft op 8-11-2019 een motie aangenomen m.b.t. inhuur externen. Hierin werd gevraagd inzicht te geven in het totale budget zowel voor vast personeel als inhuur op aantal fte en totale loonsom, op jaarbasis en dit inzicht jaarlijks aan het eind van het jaar aan te leveren. In de jaarrekening over 2019 is dit reeds opgenomen.

	Thema/ beleidsdoel	Beschrijving	Wijze van meten	Normen & realisatie
3	**Specifieke kennis of specialisten nodig**	Belangrijke reden voor ambtelijke samenwerking is ook het borgen en delen van specialistische kennis. Kleine gemeenten hebben een te kleine formatie vaak voor meerdere specialisten. Samenwerking verminderd ook de kwetsbaarheid op specialistische functies.	Aangeven welke projecten stagneren door gebrek aan kennis of interne specialisten of vanwege complexe digitale projecten. Een criterium ook voor nieuwe samenwerkingen.	Beschrijvend
4	**Ontwikkelings mogelijkheden personeel**	Door ambtelijke samenwerking ontstaan er meer ontwikkelmogelijkheden voor medewerkers.	Medewerkers Tevredenheid Onderzoek (MTO) wordt in Heemstede om de 3 à 4 jaar uitgevoerd. In de huidige opzet worden 6 clusters uitgevraagd (10-20 vragen per thema): mijn werk, interne organisatie en strategie, arbeidsomstandigheden, collega's, leidinggevenden, personeelsbeleid. Ontwikkelaspecten komen aan de orde bij de clusters mijn werk, leidinggevenden en personeelsbeleid.	MTO: - Verhouding medewerkers bij de vraag 'over het algemeen ben ik een zeer tevreden/tevreden/ontevreden/zeer ontevreden medewerker (2016: 21% - 70% - 8% - 1%) - Gemiddeld cijfer cluster 'mijn werk' (2016: 6,9) - Gemiddeld cijfer cluster 'leidinggevenden' (2016: 6,6) - Gemiddeld cijfer cluster 'personeelsbeleid' (2016: 6,2) (Organisatie als geheel of vervlochten teams als geheel)