



0

Nota

Verbonden Partijen 2018

Grip op verbonden partijen

5 februari 2018.

Inhoud

1.1	Algemeen	2
1.2	Leeswijzer.....	2
1.4	Niet verbonden partijen	3
2.1	Algemeen.....	5
2.2	Theoretisch kader.....	5
2.3	Publiek- vs Privaatrechtelijk.....	6
3.	Governance instrumentarium	8
3.1	Sturing	8
3.4	Toezicht	8
4.	Gemeentelijk beleidskader	8
4.1	Algemeen.....	8
4.2	Zelf doen, samenwerken, uitbesteden of privatiseren.....	9
4.3	Inregelen van de governance op verbonden partijen	11
4.3.1	<i>Algemeen.....</i>	<i>11</i>
	12
4.3.3	<i>Beoordeling impact van de samenwerking.....</i>	<i>12</i>
	16
4.3.5	<i>Periodieke evaluatie van het governanceregime per verbonden partij.....</i>	<i>16</i>
5.	Bijlagen.....	17
Bijlage 5.1:	Formele kaders	17
5.1.1	Besluit Begroting en Verantwoording provincies & gemeenten	17
5.1.2	Financiële beheersverordening	17
5.1.3	Samenwerkingspartners richting verbonden partijen.....	18
5.2.1	Waarom werken we samen met verbonden partijen?	19
5.2.2	Soorten verbonden partijen	21
5.2.2.1	<i>Publiekrechtelijk</i>	<i>21</i>
5.2.2.2	<i>Privaatrechtelijk</i>	<i>23</i>
Bijlage 5.3:	Governance checklist	25
Bijlage 5.4:	Overzicht raadsinstrumentarium governance	26
5.4.1	Formele governance instrumenten	26
5.4.2	Informeel governance instrumenten	33

1. Inleiding

1.1 Algemeen

In deze "Nota Verbonden Partijen" wordt uitgebreid ingegaan op het analyseren en vervolgens grip houden op de risico's die de gemeente kan lopen met (het aangaan van) een relatie met een verbonden partij.

Bij de opstelling van de "Nota Verbonden Partijen" zijn de aanbevelingen van rekenkamercommissie HLN "Samen naar beter. Gemeenteraad en governance rondom Verbonden Partijen", van maart 2016 betrokken. Tevens is nadrukkelijk gebruik gemaakt van de kennis uit het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) "Wisselwerking".

De "Nota Verbonden Partijen" bevat de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van) participaties, vooral de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.

Dit is belangrijk omdat een verbonden partij vaak beleid uitvoert dat volgens een wettelijke bepaling een taak van de gemeente is. Wel is en blijft de gemeente verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's.

Juist vanuit het gegeven dat het gaat om de uitvoering van een "gemeentelijke taak" moet in de eerste plaats worden afgewogen of de uitvoering van een bepaalde taak wel moet worden belegd bij een verbonden partij. Aan de hand van de in de nota opgenomen afwegingscriteria zal moeten worden beoordeeld wat de meest geëigende wijze van uitvoering/positionering van de taak is. Een dergelijke afweging (zelf doen, samenwerken, uitbesteden of privatiseren) is aan de voorkant altijd nodig.

Het versterken van de "grip" van de gemeenteraad op verbonden partijen wordt niet alleen bereikt door het vaststellen van deze beleidsnota en het "inregelen" van de governance op verbonden partijen. Immers, wij zijn (niet minder, maar ook niet meer) dan één van de partners in de verbonden partij. Bij gewenste koerswijzigingen of bijstellingen zijn ook andere partners nodig om de gewenste veranderingen tot stand te brengen. Dat vergt dus horizontale afstemming, de vaardigheid van lobbyen, de bereidheid tot het sluiten van compromissen en/of het uitruilen van resultaten.

1.2 Leeswijzer

Deze "Nota Verbonden Partijen" is het vast te stellen kaderstellende en richtinggevende beleidsdocument. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader rondom governance op verbonden partijen neergezet, waarna in hoofdstuk 3 het governance instrumentarium in beeld wordt gebracht. Hoofdstuk 4 schetst het gemeentelijke beleidskader.

Nadere (achtergrond)informatie over het formele kader, de verschijningsvormen van verbonden partijen, de te hanteren checklist en het overzicht van de raad ten dienste staande governance instrumenten is opgenomen in respectievelijk de bijlagen 5.1, 5.2 en 5.3.

In een separaat document 'Governanceregime Verbonden Partijen' wordt een format gepresenteerd op basis waarvan het beleidskader kan worden toegepast op de verschillende verbonden partijen. Dit document zal uiteindelijk de per verbonden partij te maken governance afspraken/ het governanceregime systematisch vastleggen en inzichtelijk maken.

Deze beleidsnota is het beslissingskader dat kan worden gehanteerd tot het moment dat er behoefte bestaat aan een beleidsaanpassing. Het document 'Governanceregime Verbonden Partijen' is meer dynamisch van aard en maakt onderdeel uit van de P&C-cyclus en dient ter onderbouwing van c.q. is een aanvulling op de paragraaf verbonden partijen zoals opgenomen in de gemeentebegroting en jaarrekening.

Het document 'Governanceregime Verbonden Partijen' zal dan ook periodiek op de actualiteitswaarde en de veranderende omstandigheden moeten worden getoetst en zo nodig moeten worden aangepast.

1.3 Definitie verbonden partij

Voordat inhoudelijk op de materie wordt ingegaan is het van belang te definiëren wat een verbonden partij is.

"Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft¹. Onder een bestuurlijk belang wordt verstaan een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht. Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking stelt die ze kwijt is in het geval van faillissement en/of waarvoor de gemeente aansprakelijk is indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Onder het begrip 'verbonden partij' vallen onder andere deelnemingen in vennootschappen, openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen.

Verbonden partijen zijn onder te verdelen in publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke verbonden partijen."

1.4 Niet verbonden partijen

De in de vorige paragraaf gegeven definitie van een verbonden partij betekent ook, dat er relaties met partijen kunnen zijn die niet onder het begrip "verbonden partijen" vallen. De volgende situaties zijn dan te onderscheiden:

- er is wel sprake van een financiële betrokkenheid, maar niet van een financieel belang;
- er is sprake van uitsluitend een financieel belang;
- er is sprake van uitsluitend een bestuurlijk belang;
- er is sprake van een financieel belang en van een bestuursfunctie op persoonlijke titel.

Er is ook nog een tussenvorm, bijvoorbeeld wanneer een wethouder lid is van een bestuur en de gemeente verstrekt subsidie aan die organisatie. In de betekenis van de definitie is dat geen financieel belang, omdat de gemeente bij een faillissement niet aansprakelijk is voor de schulden van de organisatie. Het vorenstaande houdt in dat er een groot aantal gelieerde organisaties is, waarvan de zuivere verbonden partijen slechts een deel uitmaken.

Voor een belangrijk deel kunnen de uitgangspunten van en aandacht voor de elementen sturing, verantwoording, toezicht en controle ook in de relatie naar niet verbonden partijen worden

"Governance" op **niet**-verbonden partijen.

Voorbeeld: *Subsidiëring aan een vereniging (financiële betrokkenheid maar geen financieel belang).*

Sturing:

Bij het verlenen van subsidie aan een vereniging kan in het subsidie-besluit worden aangegeven waarom subsidie wordt verstrekt, welke bijdrage dit levert aan de gemeentelijke doelen en welke concrete en meetbare resultaten met het subsidiemoeten worden bereikt.

Controle:

Gedacht zou kunnen worden aan het regelmatig in gesprek gaan met de te subsidiëren partij, werkbezoeken af te leggen, bij subsidieverlening voorwaarden te stellen met betrekking tot prestatiemetingen of SMART indicatoren etc..

Verantwoording:

Bij de subsidievoorwaarden kunnen voorschriften worden opgenomen ten aanzien van inrichting, inhoud en frequentie van op te leveren rapportages, aansluiting daarvan op de gemeentelijke P&C-cyclus etc..

Toezicht:

Aan het subsidie-besluit kunnen voorwaarden worden verbonden met betrekking tot het opstellen van en inzage in rapportages van accountants etc..

¹ Deze definitie is ontleend aan artikel 1, leden b, c en d van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

vastgehouden. Iets wat in de huidige bestuurspraktijk in meer of mindere mate al gebeurt. (Zie nevenstaand kader).

In deze "*Nota Verbonden partijen*" zal overigens verder geen aandacht worden geschonken aan de "*governance aspecten*" op niet-verbonden partijen.

2. Governance op verbonden partijen

2.1 Algemeen

Samenwerking staat volop in de bestuurlijke belangstelling. Raden hebben, zoals geformuleerd in het ROB-rapport, het gevoel grip en sturing op samenwerkingsverbanden te verliezen.

De afgelopen periode zijn veel rapporten over dit onderwerp verschenen. Niet alleen de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft zich over dit onderwerp gebogen ook de rekenkamercommissie HLN² heeft hierover gerapporteerd.

De ROB heeft in december 2015 zijn advies 'Wisselwerking' gepresenteerd, een advies dat erop is gericht de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking te verbeteren. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen, namelijk³:

- Gemeenteraden: *meer aandacht voor samenwerking*
 - Zelfbewuste opstelling om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen
 - Schakelkracht ontwikkelen en van statische naar dynamische houding
 - Rolvastheid en rolverantwoordelijkheid
 - Dynamische kwaliteit - anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen
 - Verdeel de aandacht goed en bepaal de strategische positie
 - Heb aandacht voor de regels van het spel en de vorm van het samenwerkingsverband
- Raadsgriffier: *olie voor bestuurscultuur*
 - Ondersteuning als procesadviseur over strategische positie samenwerking
 - Kan zorgen voor klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, open en transparant
 - Ondersteunen van een nieuwe werkwijze, met bijv. rapporteurs
- College: *informatie op orde*
 - Verantwoordingsstructuur op orde
 - Gemeenteraden tegelijk laten beschikken over dezelfde informatie
- Samenwerkingsverbanden: *ga de boer op*
 - Investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en politiek bestuur
 - Actieve betrokkenheid
 - Alle gemeenteraden goed bedienen (formeel en materieel)

5

2.2 Theoretisch kader

Onder het begrip Governance wordt verstaan:

*"Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden."*⁴

Het gaat dus over goed besturen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op het theoretisch kader van de governance.

De rekenkamercommissie HLN geeft daarover in het uitgebrachte rapport "Samen naar beter. Gemeenteraad en governance rondom Verbonden Partijen" het volgende aan.

² Rekenkamercommissie voor de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

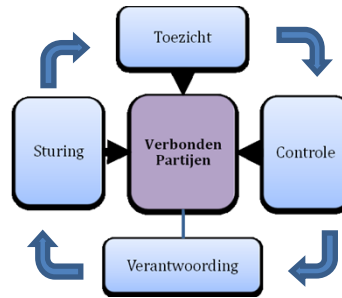
³ Samenvatting 27 januari 2016 Seinstra Van de Laar

⁴ Definitie Ministerie van Financiën 1996.

Governance bestaat uit de onderdelen:

- Sturing
- Controle
- Verantwoording
- Toezicht

In nevenstaande figuur zijn die elementen in relatie tot de verbonden partij in beeld gebracht.



Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan een Verbonden Partij om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het 'uitzetten van de koers'.

Controle

Controle is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd, zodat de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig wordt er bijgestuurd. Het gaat om het 'op koers houden' van de Verbonden Partij.

Verantwoording

Verantwoording betekent het rekenschap afleggen aan de gemeenteraad door de Verbonden Partij middels bijvoorbeeld voortgangsrapportages en het jaarverslag. Het gaat erom dat de Verbonden Partij 'in control' is.

Toezicht

Toezicht is de beoordeling door een externe toezichthouder, zoals de accountant, of de processen van de Verbonden Partij 'voldoen aan de gestelde eisen'.

De wijze waarop de governance in publiekrechtelijke samenwerkingsconstructies vorm en inhoud kan krijgen dient te passen binnen het stelsel van verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling volgens de Gemeentewet en dient te voldoen aan de voorschriften van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

6

2.3 Publiek- vs Privaatrechtelijk

Er kan ook worden samengewerkt met een private partij (zie bijlage 5.2, onderdeel 5.2.2.2).

Bij de keuze voor een dergelijke constructie is het college van burgemeester en wethouders gehouden de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen zienswijzen en bedenkingen in te brengen.

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad biedt dit vervolgens de mogelijkheid om de te maken c.q. gemaakte afspraken met betrekking tot de governance te toetsen en bij het uitbrengen van zienswijzen te betrekken.

Binnen het privaatrecht is het aangaan van overeenkomsten vormvrij. Dat betekent ook dat de wijze waarop de governance kan worden ingericht vormvrij is en aan partijen wordt overgelaten. Er is dan ook sprake van maatwerk per overeenkomst en per verbonden partij.

De instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen zijn niet toegesneden op de specifieke overheidsaspecten. Maar ook daar gelden spelregels die bruikbaar zijn, met name als die zijn opgenomen in statuten en overeenkomsten.

Daarin kunnen nadere regels worden vastgelegd voor bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en (ook tussentijdse) verantwoording. Dat moet dan wel bij de oprichting van of toetreding tot de verbonden partij worden geregeld. Het is dus zaak om daar vooraf goed over na te denken, achteraf repareren is veel moeilijker.

Vanuit het perspectief van het algemene publieke belang is het wenselijk om bij de inrichting van de governance afspraken - binnen de met privaatrechtelijke partijen te sluiten overeenkomsten -

zoveel als mogelijk aan te sluiten op de in te richten governance bij publiekrechtelijke verbonden partijen.

Hierbij moet overigens nadrukkelijk de kanttekening worden gemaakt dat het bij toetreding tot een bestaande (zeker privaatrechtelijke partij) niet makkelijk is bestaande statuten of afspraken te wijzigen of aan te passen.

3. Governance instrumentarium

In dit hoofdstuk worden de verschillende governance instrumenten (langs de lijn van de verschillende onderdelen: sturing, controle, verantwoording en toezicht) in beeld gebracht en beschreven.

3.1 Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan een Verbonden Partij om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het 'uitzetten van de koers'.

Checklist/ aandachtspunten:

1. beslis bewust: zelf doen, samen doen of uitbesteden
2. mogelijkheden benoemen raadslid als AB lid
3. formuleer de doelstelling op lange termijn
4. benoem de korte termijn resultaten
5. maak afspraken over informatievoorziening
6. breng beschikbare sturingselementen in beeld en maak daar gebruik van
7. breng financiële en bestuurlijke risico's in beeld
8. zoek bondgenoten (HLT) en trek samen op
9. maak afspraken over beëindiging van de samenwerking

3.3 Verantwoording

Verantwoording betekent rekenschap afleggen aan de gemeenteraad door de verbonden partij door bijvoorbeeld voortgangsrapportages en het jaarverslag. Het gaat er om dat de verbonden partij 'in control' is.

Checklist/ aandachtspunten:

1. monitor op basis van de SMART afspraken
2. maak met college van b&w afspraken over de actieve- en passieve informatieverstrekking
3. zorg dat de sturingsinformatie aansluit op de P&C-cyclus
4. regel informatievoorziening en terugkoppeling uit het bestuur (DB en AB) aan de raad
5. maak afspraken over inhoud, tijdigheid, relevantie, volledigheid, betrouwbaarheid, frequentie en vergelijkbaarheid van de informatievoorziening

3.2 Controle

Controle is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd, zodat de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig wordt er bijgestuurd. Het gaat om het 'op koers houden' van de Verbonden Partij.

Checklist/ aandachtspunten:

1. vertaal doelstellingen in SMART indicatoren
2. zorg voor voldoende kennis en expertise in huis om de opdrachtgeversrol te kunnen vervullen
3. maak afspraken over prestatiemeting gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen
4. stel eisen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de aan te leveren stukken
5. maak ten aanzien van de controle binnen de raad afspraken over taakverdeling, expertise, prioritering en samenwerking met andere raden
6. leg periodiek contact met verbonden partij (werkbezoek of presentatie in commissie)

3.4 Toezicht

Toezicht is de beoordeling door een externe toezichthouder, zoals de accountant, of de processen van de Verbonden Partij voldoen aan de daaraan gestelde eisen

Checklist/ aandachtspunten:

1. leg vast wie toezicht houdt, wie bestuurt en wie eigenaar is (taak en bevoegdheidsverdeling vastleggen)
2. geef externe toezichthouder een duidelijke opdracht mee
3. evalueer ook de toezichthouders

4. Gemeentelijk beleidskader

4.1 Algemeen

Nevenstaand is de hoofdboodschap van de ROB met betrekking tot de democratische legitimiteit van de samenwerking afgedrukt. Het betreft een citaat uit het rapport *"Wisselwerking"* zoals dat door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is uitgebracht.

Citaat rapport "Wisselwerking":

"Het is cruciaal dat er een betere wisselwerking ontstaat tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking. Alle betrokkenen hebben daarbij een rol te vervullen. De samenwerking dient een prominente plaats te krijgen op de agenda van de gemeenteraden. Gemeenteraden dienen hier weloverwogen, zelfbewust en in vertrouwen aan te werken."

Met vaststelling van deze *"Nota Verbonden partijen"* in het algemeen en meer specifiek het in dit hoofdstuk te formuleren gemeentelijk beleidskader wordt invulling gegeven aan de door de ROB aanbevolen *"prominente positionering"* van de intergemeentelijke samenwerking op de raadsagenda.

De *"Nota Verbonden Partijen"* geeft zoals gezegd het kader, maar hoe in praktische zin vorm en inhoud wordt gegeven aan de aandacht voor verbonden partijen en de mate waarin invulling gegeven wordt aan de verdere uitwerking van het governanceregime hangt vooral samen met de in de gemeente gehanteerde of te hanteren bestuurscultuur en de daarbij behorende dynamiek en dialoog tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders.

Hoe daaraan in de praktijk vorm wordt gegeven is een kwestie van overleg tussen raad en college. Daarbij kan het zinvol binnen het totaalpakket aan verbonden partijen speerpunten te bepalen en de aandacht in eerste instantie te richten op die speerpunten.

Aandacht voor rolvastheid is eveneens een belangrijk onderdeel bij het bepalen van de speerpunten en de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de governance op verbonden partijen. De kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rollen berusten bij de gemeenteraad en het college is belast met de uitvoering en uitvoeringstaken. Deze verschillende rollen zullen ook bij de inrichting en uitvoering van de governance op verbonden partijen tot uitdrukking moeten komen.

In dit verband mag verder niet onvermeld blijven dat we als drie gemeenten (Hillegom, Lisse en Teylingen) sinds 1 januari 2017 ambtelijk samenwerken in de werkorganisatie HLTsamen. Het door de drie gemeenteraden vastgestelde bedrijfsplan *"HLTsamen Sterker!"* van januari 2016 dat de basis vormt voor de werkorganisatie HLTsamen⁵ geeft invulling en richting aan de gezamenlijke ambitie van de drie gemeenten op het gebied van samenwerking, getuige nevenstaand citaat.

§ 1.2 Bedrijfsplan HLTsamen Sterker!:

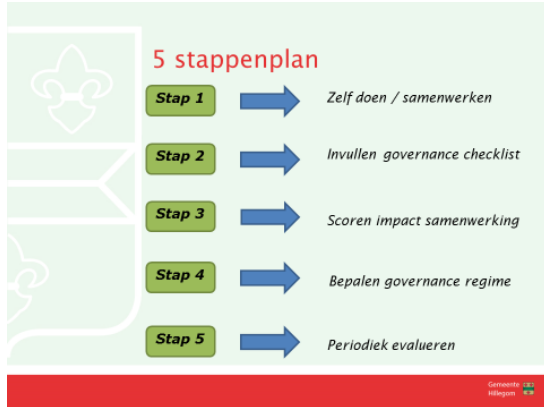
"Door de samenwerking van de drie gemeenten in werkorganisatie HLTsamen is het mogelijk hun strategische positie - zowel individueel als gezamenlijk - te versterken. Op regionale, provinciale en landelijke schaal. De gemeenten vormen samen een robuuste partner in relatie tot krachtige gemeenten en regio's in Zuid-Holland. Immers, gemeenten die ambtelijke (verregaand) samenwerken, worden bestuurlijk als krachtige eenheid gezien en houden regie over hun eigen bestuurlijke toekomst.

De strategische advisering aan de colleges en gezamenlijke portefeuillehouders wordt versterkt door de aanwezigheid van een robuuste en sterke werkorganisatie. De werkorganisatie speelt proactief in op ontwikkelingen en vraagstukken: deze worden ingebed in de werkorganisatie en toegepast in de wijze waarop dienstverlening aan externe klanten plaats vindt."

Vanuit het perspectief van deze *"nauwe"* samenwerking tussen Hillegom, Lisse en Teylingen in de werkorganisatie HLTsamen en de gewenste individuele en gezamenlijke versterking van de strategische positie in de regio (zie bedrijfsplan) is het van belang dat bij de keuze voor het al dan niet samenwerken met externe partijen en de daarop in te regelen governance, tussen de drie gemeentebesturen zowel op college- als op raadsniveau momenten van afstemming, overleg, taak- en rolverdeling worden gemaakt om langs die lijnen de *"gezamenlijke kracht"* in te brengen en in te regelen. Uiteraard met het oog voor de zelfstandigheid van de drie gemeenten.

⁵ De werkorganisatie HLTsamen is zelf ook een gemeenschappelijke regeling (bedrijfsvoeringsorganisatie) waarop de *"Nota Verbonden partijen"* van toepassing is.

Juist vanwege de in §1.1 aangehaalde noodzaak om in de governance op verbonden partijen



samenwerking ter zoeken met partners biedt de HLT samenwerking bij uitstek kansen om (daar waar dat kan) in elk geval vanuit deze gezamenlijkheid invloed uit te oefenen.

Deze "nauwe" samenwerkingsrelatie tussen Hillegom, Lisse en Teylingen is dan ook aanleiding om dit uniforme geharmoniseerde gemeentelijk beleidskader vast te stellen.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt een stappenplan uitgewerkt. Dit stappenplan vormt de lijn waarlangs de governance op verbonden partijen wordt ingeregeld.

Het stappenplan en de daaraan gekoppelde uitvoeringselementen vormen het hart van deze *Nota Verbonden Partijen* en zijn daarmee het beleidskader.

Daar waar relevant wordt vanuit het perspectief van de HLT-samenwerking op onderdelen een "HLT-component" ingebouwd.

Stap 1

4.2 Zelf doen, samenwerken, uitbesteden of privatiseren

De eerste stap in het beleid rondom verbonden partijen is het stellen van de vraag of een bepaald taakveld, vraagstuk, of thema het beste kan worden opgepakt door de gemeente zelf, in samenwerking met andere partijen moet worden uitgevoerd, kan worden uitbesteed of zelfs overgelaten kan worden aan de markt.



Om te bepalen of het zinvol en/of noodzakelijk is om een verbonden partij op te richten of de samenwerking aan te gaan met een bestaande verbonden partij, zijn acht vragen geformuleerd op basis waarvan de keuze kan worden gemaakt voor de meest adequate wijze van belegging van de taak.

De criteria zijn te hanteren voor nieuwe taken van de gemeente, maar kunnen ook worden gebruikt bij het heroverwegen/ herijken van bestaande taken en afspraken met verbonden partijen.

De situatie op de twee uitersten van het spectrum is helder.

Als de keuze gemaakt wordt de taak in eigen beheer uit te voeren is er sprake van een volledige eigen ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de desbetreffende taken en activiteiten.

Als op een bepaald thema of bepaalde activiteit tot de conclusie wordt gekomen dat er geen sprake (meer) is van een gemeentelijk belang of een gemeentelijke verantwoordelijkheid en de taak het beste kan worden afgestoten of geprivatiseerd leidt dit tot de conclusie dat er geen enkele gemeentelijke bemoeienis meer is met het onderwerp en de inhoud. De samenleving regelt dit (als daaraan behoefte is) zelf.

Bij de drie middelste constructies (samenwerken, verzelfstandigen en uitbesteden) is er sprake van een situatie worden de activiteiten/ taken op afstand geplaatst waarbij in meer of mindere mate de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid bij de gemeente blijft liggen. Hoe die verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt hangt samen met de wijze waarop de governance wordt ingericht.



I Overheidstaak	Is er sprake van een thema of taak die door de (gemeentelijke) overheid moet worden opgepakt of kan dit aan marktpartijen worden overgelaten? <i>(marktpartij -> afstoten/privatiseren)</i>
II Organisatie specifieke beperkingen	Zijn de uit te voeren activiteiten dermate organisatie-specifiek dat die taken bij uitsluiting door de eigen organisatie moeten worden uitgevoerd? <i>(organisatie-specifiek -> eigen uitvoering)</i>
III Wettelijke vrijheid	Wetgeving beperkt enigszins de mate van vrijheid om activiteiten te verzelfstandigen, uit te besteden of te privatiseren. In dit verband wordt onder meer verwezen naar artikel 160, lid 2, Gemeentewet, waarin is bepaald dat slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen wordt besloten, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Als de wet bepaalt dat de gemeente bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. <i>(eigen uitvoering)</i>
IV Beleidsmatige vrijheid	Zijn er bestuurlijke afspraken en/of lopende contracten die dermate de vrijheid beperken bij de bepaling of activiteiten kunnen worden uitbesteed? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, kan de toetsing worden gestaakt. <i>(bestaande afspraken eerbiedigen)</i>
V Motief & doel	Wat is het motief en doel voor deelnemen aan een toekomstige samenwerking? Welk inhoudelijk vraagstuk wordt bij de samenwerkingspartner belegd? Welk "eigen" gemeentelijk beleidsdoel wordt door de samenwerking dichterbij gebracht? <i>(een SMART beantwoording van deze vraag geeft richting aan de keuzes bij VI, VII en VIII)</i>
VI HLT component	Speelt bij onze HLT-partnergemeenten dezelfde problematiek. Lopen de motieven en doelen in belangrijke mate parallel? In het bevestigende geval: <i>(overweeg een gezamenlijke oplossing of – voor zover de partnergemeente(n) op dit terrein al samenwerk(t)en met een externe partij -> overweeg daarbij aan te sluiten)</i>
VII Keuze van positie op de schaal in-externe belegging van de taak	Afhankelijk van de afweging onder punt V kan de meest efficiënte en effectieve samenwerkingsvorm worden geselecteerd. <i>(samenwerken, verzelfstandigen, uitbesteden)</i>
VIII Keuze voor de partner	Afhankelijk van de afwegingen onder de punten V, VI en VII kan de meest gerede partner worden gekozen. <i>(gemeenschappelijke regeling, stichting/vereniging, bedrijf..)</i>

De hiervoor genoemde afwegingen worden primair gemaakt door het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om zich een oordeel te vormen over de afwegingen van het college omdat het deelnemen in gemeenschappelijke regelingen (art. 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen) en verenigingen, stichtingen etc. (art. 160 Gemeentewet) door het college aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd (zie bijlage 5.2).

Als het gaat om de keuze van het college voor uitbesteden heeft de gemeenteraad de algemene bevoegdheid om hetzij bij een concreet raadsvoorstel of in het kader van de begrotingsbehandeling zich uit te spreken over het door het college gevoerde bestuur en de hiervoor genoemde afwegingen van het college in de beschouwing en beoordeling te betrekken.

In deze "Nota verbonden partijen" zal verder niet worden ingegaan op de constructie van "uitbesteden". Het betreffen hier feitelijk contractuele afspraken tussen de gemeente en een externe partij om diensten te verlenen.

4.3 Inregelen van de governance op verbonden partijen

4.3.1 Algemeen

Indien en nadat is besloten om een bepaalde taak te beleggen in een samenwerkingsconstructie (publiek- of privaatrechtelijk) zal de governance moeten worden ingericht en ingeregeld.

Bij de samenstelling van de checklist op de verschillende governance elementen is het "*Handboek Verbonden partijen*" zoals dat door Deloitte in samenwerking met de VNG is opgesteld als vertrekpunt en inspiratiebron gehanteerd. Omwille van de overzichtelijkheid en de uitvoerbaarheid is het aantal vragen in de te hanteren checklist in aantal teruggebracht en beperken we ons op dit moment tot de meest essentiële vragen.

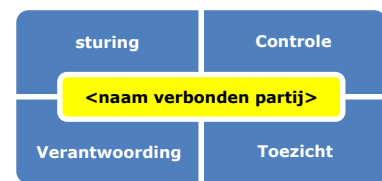
De te hanteren checklist is als bijlage 5.3 bij deze nota opgenomen.

In eerste instantie zal aan de hand van de checklist een beeld worden bepaald van het niveau van de governance op de verschillende thema's en criteria (stap 2, § 4.3.2), waarna de impact van de samenwerking wordt gewogen (stap 3, § 4.3.3). Vervolgens wordt het governance regime op de verbonden partij bepaald (stap 4, § 4.3.4). Als sluitstuk (stap 5) is er sprake van een periodieke herijking/heroverweging van het per verbonden partij te hanteren governance regime (§ 4.3.5).

Stap 2

4.3.2 De governance-checklist

Per verbonden partij wordt aan de hand van de governance-checklist (zie bijlage 5.3) de stand van zaken met betrekking tot de inrichting van de governance in beeld gebracht. De resultaten op de deelthema's worden per verbonden partij tot een samenvattend overzicht teruggebracht waarin de verschillende elementen zijn gewogen en in samenhang in beeld worden gebracht.



11

Hierbij moet overigens nadrukkelijk worden vermeld dat er geen sprake is van een soort mathematisch en absoluut objectieve weging. Het is immers niet zo dat per criterium punten of wegingsfactoren zijn ingebouwd.

Het samenvattend "oordeel" heeft een zekere mate van subjectiviteit en "*politiek/ bestuurlijke weging*" in zich. Dat is niet bezwaarlijk omdat er een transparante beoordeling plaatsvindt op de achterliggende toetsingscriteria en van daaruit de "redelijkheid" van het eindoordeel kan worden afgeleid.

Per thema (sturing, controle, verantwoording en toezicht) wordt een samenvattend oordeel gegeven dat wordt uitgedrukt in één van de nevenstaande kleurcodes, zodat per thema in één oogopslag duidelijk is hoe de "*governance er voor staat*" op dat thema.

Legenda:

- Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld governance uit te oefenen
- Zaken zijn voor verbetering vatbaar
- Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen
- Onvoldoende inzicht in de uitoefening van de governance

Voor zover het een verbonden partij betreft waarmee ook één of beide andere HLT-gemeenten een soortgelijke relatie heeft/ hebben worden de resultaten met elkaar vergeleken en – daar waar mogelijk – op elkaar afgestemd, waarbij het natuurlijk voor zich spreekt dat de "*best practices*" van elkaar worden overgenomen.

Stap 3

4.3.3 Beoordeling impact van de samenwerking

In deze stap wordt per verbonden partij in beeld gebracht in welke mate de samenwerkingsafspraken van belang is bij c.q. een bijdrage levert aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, inclusief de mate van prioriteit van deze doelstelling binnen de door de gemeente na te streven doelen.

Sturingsmogelijkheden

In stap 2 (§ 4.3.2) is onder het thema "sturing" in beeld gebracht welke invloed het gemeentebestuur heeft op resultaatafspraken, beleidsdoelstellingen, beïnvloedingsmogelijkheden, bijstelling, bestuur etc., etc.

Kortom de mate van invloed en sturing van de individuele gemeente op het resultaat is hierin zichtbaar.

Bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen

Er is natuurlijk een groot verschil tussen de impact op de lokale samenleving van verschillende taken en thema's die zijn of worden belegd bij verbonden partijen.

Soms gaat het om taken die van groot en essentieel belang zijn voor het verwezenlijken van de gemeentelijke doelstellingen (grote invloed/hog profiel). Een andere keer gaat het om een taak met een laag profiel en wordt een bescheiden bijdrage geleverd aan de gemeentelijke doelstellingen.

De hoogte van de gemeentelijke financiële bijdrage aan de verbonden partij is een belangrijke indicator voor de mate waarin de samenwerking bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. In z'n algemeenheid geldt dat wanneer aan de samenwerking voor de gemeente een stevig prijskaartje hangt, mag worden verondersteld dat ook een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de te realiseren gemeentelijke doelstellingen en vice versa. Uiteraard zijn er uitzonderingen op deze regel.

Impact score

Omdat de inhoudelijke impact op de lokale samenleving en de doelstellingen van het gemeentelijk beleid per thema en samenwerkingsafspraken verschilt en de beschikbare tijd voor de raad(sleden) om aandacht te schenken aan de verschillende samenwerkingsafspraken beperkt is, is het verstandig hierin keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Met toepassing van het kwadrant van Stephen Covey kan op eenvoudige wijze inzichtelijk worden gemaakt welke impact van de samenwerkingsafspraken hebben op de samenleving en de beïnvloedingsmogelijkheden daarop vanuit het gemeentebestuur.

	Belangrijke bijdrage aan doelstellingen	Beperkte bijdrage aan doelstellingen
Veel sturing mogelijk	3	1
Weinig sturing mogelijk	4	2

Legenda:

1. Lage prioriteit vanuit de raad op governance
2. Lage prioriteit vanuit de raad op governance; bezien of sturingsinstrumentarium kan worden geoptimaliseerd
3. Hoge prioriteit vanuit de raad op governance met name op inhoud en verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen
4. Topprioriteit vanuit de raad vanwege de grote impact van de samenwerking op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waarbij naast de inhoud stevig moet worden ingezet op verbetering van de sturingselementen binnen de governance

Bij de bepaling van de prioritering op de raadsagenda en de aandacht die er vanuit de raad is voor de relatie met verbonden partijen moet de focus van de aandacht zich dus vooral richten op de categorieën 4 en 3.

De laagste prioriteit kan worden gegeven aan de samenwerkingsverbanden met verbonden partijen die vallen in de eerste categorie.

4.3.4 Bepaling van het governance regime per verbonden partij

4.3.4.1 Algemeen

Op basis van de analyses bij de stappen 2 & 3 wordt per verbonden partij bezien welke acties nodig zijn en welke specifieke aandachtspunten op die concrete verbonden partij van toepassing zijn. Kortom, welk governance regime is op die verbonden partij van toepassing. Hierdoor ontstaat voor elke verbonden partij een maatwerk arrangement rondom de governance.

Deels zijn deze actiepunten het resultaat van/ een maatregel op een van de punten uit de governance-checklist (zie bijlage 5.3) of het betreft een uitwerking van de punten genoemd in hoofdstuk 3 (Governance instrumentarium). Een aantal thema's worden in dit kader nog even nadrukkelijk uitgelicht.

In bijlage 5.4: "Overzicht raadsinstrumentarium governance" zijn (niet uitputtende) tabellen⁶ opgenomen waarin een pallet aan instrumenten wordt geschetst die door de gemeenteraad kunnen worden gehanteerd om de governance op verbonden partijen in te richten.

In deze paragraaf wordt in beschrijvende zin op een aantal instrumenten ingegaan.

Actieve en passieve informatieplicht van het college van b&w

Het rapport van de ROB vermeldt als een van de grootste grieven van gemeenteraadsleden dat de besluitvormingsprocessen en de verantwoordingsstructuur van regionaal uitgevoerde gemeentelijke taken ondoorzichtig zijn.

In de in te regelen governance is het dan ook van belang dat er binnen de gemeentelijke bestuurscultuur heldere afspraken zijn over de wijze waarop de gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders wordt geïnformeerd.

Artikel 155 Gemeentewet:

1. Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.
2. Een lid van de raad kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda, bedoeld in [artikel 19, tweede lid](#), om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. De raad stelt hierover nadere regels.

13

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169 (lid 1 & 2) en 180 (lid 1 & 2). Uitgangspunt is dat het college, de individuele collegeleden en de burgemeester -uit eigener beweging en zonder dat daarom gevraagd is door de raad of raadsleden- aan de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

De passieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169, lid 3 en 180, lid 3. Verder is in artikel 155 geregeld dat een lid van de raad aan de burgemeester of aan het college van burgemeester en wethouders mondelinge of schriftelijke vragen kan stellen.

De burgemeester of het college c.q. de collegeleden geven dus mondeling en/of schriftelijk informatie na een daartoe strekkend verzoek. Het initiatief ligt dus bij de raad c.q. het raadslid. Daarom is er sprake van 'passieve' informatieplicht. In het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad zijn de bepalingen over de passieve informatieplicht uitgewerkt.

Binnen dit stelsel van actieve- en passieve informatieplicht is het van belang dat binnen de gemeentelijke bestuurscultuur over en weer

Artikel 169 Gemeentewet: (b&w)

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4.

Artikel 180: (burgemeester)

1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken

⁶ Voorbeeld ander instrument: artikel 42 van de gemeenschappelijke regeling ISD, waarin in artikel 42 is opgenomen dat het DB van het ISD bestuur per deelnemende gemeente jaarlijks een op die gemeente toegesneden programmaplan opstelt dat aan de raad wordt voorgelegd.

duidelijkheid bestaat over wat men (college/ gemeenteraad) van elkaar mag verwachten. In de wisselwerking tussen raad en college is het dan ook van belang dat de gemeenteraad aan het college (in het kader van de inregeling van het governanceregime) duidelijk aangeeft welke informatie van het college wordt verwacht, op welk moment dat moet worden aangeleverd en in welke vorm de informatie moet worden gepresenteerd, om zodoende invulling te kunnen geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad (rolvastheid).

Anderzijds mag en moet (op grond van de Gemeentewet) van het college worden verwacht dat zij (ook ongevraagd) de raad van de nodige en relevante informatie voorziet om de raadstaak (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend) te kunnen uitoefenen.

Naast meer algemene afspraken hoe binnen de gemeentelijke bestuurscultuur wordt omgegaan met de actieve- en passieve informatieplicht is het verstandig om bij de inregeling van de governance per verbonden partij aan de hand van de classificering als bedoeld in § 4.3.3 te bepalen of voor dat specifieke geval (naast de algemene uitgangspunten) bijzondere afspraken moeten worden gemaakt.

Vinger aan de pols

Zoals uit nevenstaand citaat uit het rapport van de ROB blijkt is een belangrijke rol weggelegd voor griffiers. Als het gaat om betrokkenheid van de gemeenteraad bij samenwerkingsstructuren en de wijze waarop daarop de governance is ingericht en door de gemeenteraden "de vinger aan de pols wordt gehouden" is er sprake van maatwerk.

Zo wordt bijvoorbeeld op dit moment al gewerkt met een Ambtelijk Governance Team (AGT) die de advisering en voorbereiding op onderwerpen bespreekt en daarmee een kwaliteitsimpuls geeft aan de grip op verbonden partijen voor de drie HLT-gemeenten. (Het AGT bestaat uit de regiocoördinator, financieel adviseur en de medewerker die inhoudelijke kennis heeft van de verbonden partij.)

Citaat ROB-rapport:

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking.

Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur.

Door binnen de gemeenteraad werkzaamheden te verdelen kan de werklast van bovengemeentelijke samenwerking voor de gemeenteraad worden beperkt.

Enkele gemeenteraadsleden zouden rapporteur kunnen zijn over een samenwerkingsverband en op deze wijze een zinvol raadsdebat op het goede moment kunnen uitlokken. Griffiers hebben bij het opzetten van zo'n werkwijze een cruciale rol.

Om de sturing en grip op verbonden partijen vanuit de raad te kunnen versterken, is in Lisse naast het AGT ook een Strategisch Kader Team (SKT) in het leven geroepen om die grip te vergroten.

Naast de hiervoor genoemde voorbeelden zijn er nog andere manieren om een vinger aan de pols te houden. Onderstaand een (niet-limitatieve) opsomming:

- a) Benoem per verbonden partij een raadrapporteur(s)
- b) Ruim periodiek tijd en ruimte in op de agenda om de voortgang per verbonden partij aan de hand van de doelstelling te bespreken
- c) Leg werkbezoeken af
- d) Kijk naar samenwerkingsmogelijkheden tussen raden:
 - I. Een gezamenlijke raads werkgroep die een verbonden partij "adopteert" en gezamenlijk rapporteert aan de betrokken gemeenteraden (commissies)
 - II. Taakverdeling tussen raden/ raadscommissie van verschillende gemeenten om de aandachtgebieden te verdelen en elkaar te rapporteren/ te voorzien van informatie

Verbinding naar HLT-samenwerkingspartners

Met name de hiervoor onder d) genoemde mogelijkheden zijn nadrukkelijk in beeld tussen de HLT-gemeenten. Immers, tussen de drie gemeentebesturen is besloten tot een gemeenschappelijke werkorganisatie (ambtelijk apparaat) met als één van de doelstellingen te komen tot een krachtigere positionering van de drie gemeenten gezamenlijk en individueel in de regio.

Bij deze "gemeenschappelijke positionering", vanuit het individuele gemeentelijke belang past het ook om op raadsniveau de verbinding te zoeken en vanuit dat gemeenschappelijke belang "de gezamenlijke slagkracht" toenadering tot elkaar te zoeken.

Bij de inregeling van de governance is het vanuit dat perspectief wenselijk om, daar waar dat kan, te zoeken naar de mogelijkheden om hierin gezamenlijk op te trekken, waardoor:

- De (gezamenlijke) slagkracht kan worden vergroot;
- De taken kunnen worden verdeeld, zodat de beschikbare tijd van de raadsleden efficiënt kan worden gebruikt.

Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat:

- gemeenschappelijke (HLT) raadswerkgroepen worden ingesteld op belangrijke verbonden partijen (zoals bijvoorbeeld HR, ISD, KDB) of deelactiviteiten van die verbonden partijen;
- tussen raden afspraken worden gemaakt over taakverdeling van aandachtsgebieden met onderlinge uitwisseling van informatie als het gaat over verbonden partijen met een lager profiel (bijvoorbeeld Dunea, BNG).

Bijzondere positie gemeenschappelijke regeling werkorganisatie HLT

De gemeenschappelijke regeling "Werkorganisatie HLTsamen" is een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen, gegoten in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. In deze gemeenschappelijke regeling hebben we als drie "HLT-gemeenten" de ambtelijke organisaties samengevoegd om vanuit die gezamenlijkheid de drie individuele gemeentebesturen te kunnen bedienen.

Hoewel de "HLT-organisatie" van ons samen is, is er vanuit het individuele gemeentelijk perspectief sprake van een verbonden partij (een gemeenschappelijke regeling). Het betreft hier een gemeenschappelijke regeling aangegaan door de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de drie gemeenten. Vertegenwoordigers van de drie colleges vormen samen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling HLTsamen. Het feit dat de werkorganisatie HLTsamen onze "eigen" ambtelijke organisatie is betekent dat HLTsamen het primaire en belangrijkste instrument is om onze eigen gemeentelijke (beleids-) doelstellingen te realiseren. Vanuit het gemeentelijk- en raadsperspectief is het dan ook van het allergrootste belang dat de governance op deze verbonden partij volledig op orde moet zijn. Dat de betrokken gemeenteraden van Hillegom, Lisse en Teylingen op het gebied van de governance op de bedrijfsvoeringsorganisatie HLTsamen afstemming en samenwerking zoeken ligt niet meer dan voor de hand.

Niet alles kan gelijk.

Het proces van inrichting van de governance op de verbonden partijen is een zaak van permanente ontwikkeling en aanpassing (zie ook § 4.3.5). Het is dan ook aan de raad om - in samenspraak met het college van burgemeester en wethouders - daarin een weg te vinden, keuzes te maken en prioriteiten te stellen in de focus op het inregelen van de governance op de individuele verbonden partijen.

In de procesbegeleiding bij het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes is een belangrijke rol weggelegd voor de driehoek burgemeester (als voorzitter van de raad en het college), griffier (als ambtelijk vertegenwoordiger van de raad) en de gemeentesecretaris (als 1^e ambtelijk adviseur van het college van b&w en directielid van de werkorganisatie HLTsamen).

4.3.4.2 Bepaal de interventies rondom governance

Op basis van het hiervoor opgenomen stappenplan zijn alle ingrediënten in beeld om op een weloverwogen en evenwichtige wijze keuzes te kunnen maken op de governance per verbonden partij.

In het document 'Governanceregime Verbonden Partijen' wordt per verbonden partij alle voor de inrichting van de governance van belang zijnde informatie gegroepeerd en geclassificeerd.

Op basis van deze door het college van burgemeester en wethouders aangeboden inventarisatie en classificatie ontstaat er bij de gemeenteraad inzicht in:

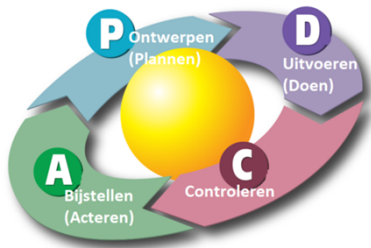
- De afweging zelf doen, samenwerken, uitbesteden of privatiseren
- Het doel van de samenwerking en de wijze waarop dat bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen
- De mate waarin de samenwerkingspartner een bijdrage levert aan de doelstellingen
- De mate waarin de gemeente "in control" is (governance) op de deelgebieden:
 - Sturen
 - Controle
 - Verantwoording
 - Toezicht
- De keuzes die kunnen worden gemaakt vanuit de raad rondom interventies op de vier deelgebieden van de governance (zie hiervoor hoofdstuk 3 van deze nota en bijlage 5.4)
- De mogelijkheid/ wenselijkheid de aandacht te verdelen c.q. te focussen op de door de raad relevant geachte thema's

Jaarlijks wordt door het college van burgemeester en wethouders in samenspraak met de griffie het document 'Governanceregime Verbonden Partijen' in concept opgesteld. In samenspraak tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders wordt een werkvorm afgesproken over de wijze waarop het document definitief wordt opgesteld zodat de raad over het governance regime per verbonden partij kan besluiten. Hierdoor ontstaat een situatie dat maatwerk wordt geleverd en het governanceregime specifiek wordt toegesneden op de desbetreffende verbonden partij.

Er wordt overigens van uitgegaan dat de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan het governanceregime van de verbonden partijen binnen de bestaande formatie van griffie en HLTsamen organisatie kan worden vormgegeven. Het spreekt voor zich dat dat consequenties kan hebben voor de intensiteit, fasering en prioritering.

4.3.5 Periodieke evaluatie van het governanceregime per verbonden partij

Stap 5



Tot slot is het wenselijk om periodiek het governance arrangement dat per verbonden partij is ingericht/ afgesproken opnieuw te ijkten en op de actualiteitswaarde en de inzichten van dat moment te beoordelen.

Binnen de gemeentelijke P&C-cyclus zal actualisering van het document 'Governance regime Verbonden Partijen' dan ook steeds aandacht vereisen.

Zoals uit bovenstaande afbeelding blijkt is de herijking van het governanceregime een doorlopend en cyclisch proces. Door periodieke en continue aandacht voor de governance is er sprake van een voortdurende ontwikkeling en verbetering. Via een stap voor stap benadering en het stellen van prioriteiten kan de focus worden gericht op zaken die naar de mening van uw raad relevant zijn. De planning zal er op moeten worden gericht om rond het moment van de opstelling van de jaarrekening (februari/maart) een kristallisatiepunt te hebben om de kadernota's van de verbonden partijen te toetsen aan de meest actuele inzichten van uw raad op de governance op de desbetreffende verbonden partij.

5. Bijlagen

Bijlage 5.1: Formele kaders

5.1.1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies & gemeenten

In het "*Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*" (BBV) is onder meer geregeld dat in de gemeentebegroting een paragraaf Verbonden partijen moet worden opgenomen (artikel 9 van het besluit). In artikel 15 van het besluit is aangegeven welke gegevens ten minste van de verbonden partijen in de gemeentebegroting moeten worden opgenomen. De tekst van artikel 15 van het "*Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*" is in het hiernaast afgedrukte tekstkader integraal weergegeven.

Artikel 15

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
 - a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
 - i. gemeenschappelijke regelingen;
 - ii. vennootschappen en coöperaties;
 - iii. stichtingen en verenigingen, en,
 - iv. overige verbonden partijen;
 - c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
 - b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
 - c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
 - d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
 - e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

17

5.1.2 Financiële beheersverordening

Verder kan in dit verband worden vermeld dat in artikel 21 van de "*Financiële beheersverordening*" van Hillegom eveneens een regeling is getroffen met betrekking tot de inhoud van de paragraaf Verbonden partijen.

De tekst van artikel 21 van de "*Financiële beheersverordening*" is nevenstaand afgedrukt.

In de "*Nota Verbonden Partijen*" is er voor gekozen een systematiek te hanteren waarbij niet is voorzien in een periodieke actualisering van het beleidskader.

Er is gekozen voor een constructie waarin (in plaats van een periodieke bijstelling) het beleidskader naar behoefte wordt aangepast op het moment dat daartoe de noodzaak/ behoefte bestaat.

Naast de "*Nota Verbonden Partijen*", waarin het beleids- en afwegingskader wordt geschetst en door uw raad wordt vastgesteld, wordt separaat een document (*Governanceregime Verbonden Partijen*) opgesteld waarin op basis van dit beleidskader de governance positie inclusief de interventie maatregelen en afspraken per verbonden partij in beeld wordt gebracht. Dit governanceregime zal periodiek (in het kader van de P&C-cyclus) worden geactualiseerd.

Artikel 21

In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval van elke verbonden partij op:

- a. de naam en vestigingsplaats;
- b. het financieel belang van de gemeente;
- c. de zeggenschap van de gemeente;
- d. het publiek belang dat wordt gediend met de deelname

5.1.3 Samenwerkingspartners richting verbonden partijen

In het rekenkamerrapport "*Samen naar beter. Gemeenteraad en governance rondom Verbonden Partijen*", wordt de aanbeveling gedaan een gezamenlijke '*Nota Verbonden Partijen*' op te stellen, waarbij de gezamenlijkheid bestaat uit de in de rekenkamercommissie samenwerkende gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.

Na het uitbrengen van het rekenkamerrapport is een nieuwe (bestuurlijke) werkelijkheid ontstaan waarin de gemeente Noordwijkerhout inmiddels heeft besloten tot een bestuurlijke fusie met de gemeente Noordwijk en de gemeenten Hillegom en Lisse een (ambtelijk) samenwerkingsverband zijn aangegaan met de gemeente Teylingen.

Vanuit dit perspectief is bij de opstelling van de '*Nota Verbonden Partijen*' dan ook primair uitgegaan van afstemming in HLT verband, waardoor een op elkaar afgestemd beleidskader ontstaat.

Vanuit het eigen gemeentelijk belang en de individuele gemeentelijke betrokkenheid bij de verschillende verbonden partijen leidt de uitwerking van het beleidskader en de concrete toepassing daarvan op de verbonden partijen per gemeente tot een eigen (wellicht van de partnergemeenten afwijkend) beeld over het belang, de impact, de inhoud en de relatie naar de verbonden partij. De governance (en dan met name de instrumentele toepassing daarvan) is per gemeente en per verbonden partij maatwerk. Dit verschil op concrete toepassing en inhoud van de governance komt tot uiting in het per gemeente op te stellen en jaarlijks vast te stellen document "*Governanceregime verbonden partijen*".

In het rapport "*Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*" van december 2015 van de Raad voor het openbaar bestuur wordt de aanbeveling gedaan om als gemeenteraden met elkaar afspraken te maken over taakverdeling en rapportage van bevindingen naar elkaar. Soortgelijke aanbevelingen worden gedaan in het rekenkamerrapport "*Samen naar beter. Gemeenteraad en governance rondom Verbonden Partijen*".

18

De '*Nota Verbonden Partijen*' voorziet in een instrumentarium op basis waarvan de gemeenteraden van Hillegom, Lisse en Teylingen werkafspraken met elkaar kunnen maken over wederzijdse ondersteuning en informatieverstrekking.

Bijlage 5.2: Verbonden partijen nader beschouwd

In deze bijlage wordt nader ingezoomd op de redenen waarom we kiezen voor samenwerking en in welke verschijningsvormen "verbonden partijen" kunnen hebben.

5.2.1 Waarom werken we samen met verbonden partijen?

In het algemeen kan gezegd worden dat het oprichten van c.q. deelnemen aan een verbonden partij de volgende voordelen kan bieden:

1. Efficiency/doelmatigheidsvoordelen:
Dit kan ontstaan door bijvoorbeeld samen met enkele andere gemeenten een gemeenschappelijke sociale dienst (in ons geval de ISD) in te richten, samen te werken op het gebied van leerplicht (een uitvoeringstaak belegd bij Holland Rijnland) etc.. Grotere organisaties hebben de potentie om efficiënter te kunnen werken. Dit is ook de meest voorkomende reden om een gemeentelijke taak onder te brengen in een verbonden partij.
2. Risicospreiding
Door (financiële) risico's met andere partijen te delen is er sprake van risicospreiding. Denk bijvoorbeeld aan de binnen Holland Rijnland gemaakte afspraken over solidariteit bij de kosten rondom jeugdhulp.
3. Bestuurlijke kracht en effectiviteit
Door samenwerking staan de deelnemers samen sterker ten opzichte van hun omgeving. Mooie voorbeelden zijn te vinden in het sociaal domein als gedacht wordt aan de gezamenlijke inkoop van WMO-voorzieningen en jeugdhulp.
4. Kennisvoordeel
Door samen te werken kan de gemeente gebruik maken van specifieke kennis en expertise die zij zelf niet in huis heeft. Denk hierbij aan de samenwerking op het gebied van inkoop (Stichting RIJK).
5. Katalysatorfunctie
De gemeente brengt door samenwerking met andere (semi)publieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of veel moeilijker van de grond zouden komen. Gedacht kan worden aan de inspanningen op het terrein van de economie (GOM).

Naast de hiervoor geschetste redenen om samenwerking te zoeken is er ook een enkel geval waarin de samenwerking gewoon verplicht is en de gemeente geen andere keuze heeft dan samen te werken. Goede voorbeelden hiervan zijn de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR) of de regionale brandweer binnen de veiligheidsregio Hollands-Midden.

Ook onze gemeenschappelijke ambtelijke organisatie HLTsamen is een mooi voorbeeld van een verbonden partij met het oogmerk doelmatigheidsvoordelen te behalen, de bestuurskracht en effectiviteit te versterken en kennis te bundelen.

De verschillende redenen om samen te werken in verbonden partijen zoals hiervoor omschreven dragen eveneens bij aan:

- Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening (kwaliteit);
- De vermindering van de kwetsbaarheid
- De kostenbeheersing en -vermindering

Samenwerking in bijvoorbeeld HLTsamen leidt ook tot versterking van de strategische positie van de HLT-gemeenten gezamenlijk en de drie samenwerkingspartners individueel.

Samenwerking met verbonden partijen heeft naast de hiervoor genoemde voordelen ook een schaduwkant.

Tal van gemeentelijke taken staan op afstand van het gemeentebestuur. Dat geldt voor de min of meer technische taken op bijvoorbeeld het terrein van afvalinzameling en -verwerking, maar ook

voor politiek meer gevoelige zaken als bedrijventerreinen, kantorenstrategie, woonruimteverdeling enz.

Verder is in het kader van coproductie en samenwerkend bestuur, het stimuleren van het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid, de rol van inwoners, lokale organisaties en het bedrijfsleven in het lokaal bestuur toegenomen ("vermaatschappelijking van bestuur"). Bijvoorbeeld ook door de bevordering van lokale burgerinitiatieven.

De "verplaatsing van de lokale politiek", in zijn diverse verschijningsvormen van regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking, heeft verstrekkende gevolgen. In traditionele bestuurlijke verhoudingen lag het zwaartepunt van de politieke besluitvorming over lokale aangelegenheden in het gemeentehuis.

Wat betekent dit dan voor het functioneren van de lokale democratie als steeds meer belangrijke taken niet meer lokaal worden uitgeoefend, maar op afstand worden gezet?

Samenwerkingsverbanden zijn vormen van *verlengd lokaal bestuur*, maar soms lijkt er sprake van *verlegd lokaal bestuur*.

Bij verlengd lokaal bestuur zet het gemeentebestuur samenwerking zelfverzekerd in als strategie om gemeentelijke doeleinden te bereiken, maakt het binnen samenwerking zelfstandig keuzes om gemeentelijke doeleinden te bereiken en stuurt het de samenwerking zelfbewust en actief aan.

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
<i>Het gemeentebestuur is...</i>	<i>Het gemeentebestuur is...</i>
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	Afhankelijk De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	Afwachtend De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	Afhoudend De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Bij verlegd lokaal bestuur stelt het gemeentebestuur zich, al dan niet door omstandigheden gedwongen, afhankelijk op en heeft het geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, accepteert het afwachtend de diensten van de samenwerking en is het afhoudend ten opzichte van de samenwerking in relatie met de gemeente.

De Verbonden partijen zijn nodig voor het realiseren van de doelstellingen van de gemeente. Het gaat om verlengd lokaal bestuur. De gemeente(raad) blijft verantwoordelijk voor de op afstand geplaatste taak. Het is daarnaast noodzakelijk dat de Verbonden partijen financieel gezond zijn en blijven.

Met het in de "Nota Verbonden partijen" te formuleren beleids- en toetsingskader wordt een instrumentarium ingezet waardoor uw als raad grip kunt blijven houden op de door u gewenste ontwikkelingen. Daarbij is flexibiliteit en schakelkracht⁷ noodzakelijk om als gemeente(raad) het vermogen te hebben de verbinding te leggen tussen de lokale (buurt, wijk, gemeente) wensen en knelpunten en de gemeenschappelijke / regionale oplossingen. De strategie is dan ook om werkenderwijs en op maat invulling te geven aan de samenwerking waarbij richting geven en voortdurend bijstellen van de koers realiteit is.

Belangrijk is om steeds voor ogen te houden:

- Waarom werken we ook al weer samen (voor welk probleem is dit een oplossing)?
- Leidt de manier waarop we samenwerken tot het dichterbij brengen van de door ons geformuleerde doelen?

⁷ Zie ook het rapport "Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking."

5.2.2 Soorten verbonden partijen

5.2.2.1 Publiekrechtelijk

5.2.2.1.1 Algemeen

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het vooral om gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen ontstaan in principe op vrijwillige basis. Voor sommige taken heeft de wetgever verplichte samenwerking opgelegd (zoals de regionale brandweer).

Gemeenschappelijke regelingen worden aangegaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op 1 januari 2015 is de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Hierdoor zijn een aantal artikelen gewijzigd. De belangrijkste artikelen van de wet met de wijzigingen zijn hieronder weergegeven.

In artikel 1 van de Wgr staan bepalingen over het oprichten van een publiek rechtspersoon. De belangrijkste bepaling is dat er drie bestuurs-gremia zijn die een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan:

- gemeenteraden,
- colleges van b&w, en
- burgemeesters,

ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft. Ook is bepaald dat de colleges en burgemeesters pas een regeling kunnen treffen na toestemming van de gemeenteraden.

Artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
2. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming (door de gemeenteraad) kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
3. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

In de Wgr staan verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen. Deze variëren van licht (weinig wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan) tot zwaar (uitgebreide wettelijke voorschriften) en kunnen voor samenwerking op diverse terreinen worden gebruikt.

21

De gemeenschappelijke regeling regelt de vertegenwoordiging van de deelnemende gemeenten. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgenomen welk bestuursorgaan de vertegenwoordigers van een gemeente aanwijst. In de meeste gevallen is er sprake van een "collegeregeling", een regeling waarin verschillende gemeenten op college/uitvoeringsniveau met elkaar samenwerken. Bij deze "collegeregelingen" is de raad niet aan zet bij het aanwijzen van vertegenwoordigers. Dat is in die gevallen een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.

Bij "raadsregelingen" wijst de gemeenteraad de vertegenwoordigers aan en mogen ook gemeenteraadsleden worden aangewezen als vertegenwoordiger. Het verdient aanbeveling om daar waar er mogelijkheden zijn om als gemeenteraad vertegenwoordigers in het bestuur aan te wijzen, zo nodig in afstemming met partnergemeenten, te overwegen raadsleden aan te wijzen als vertegenwoordiger in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Op die manier kan de betrokkenheid van de raad worden vergroot. In een aantal gevallen is in de gemeenschappelijke regeling opgenomen dat de gemeenteraden een of meerdere lid/leden voor het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling kiezen. Uit de gekozen leden voor het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling kiest het algemeen bestuur een dagelijks bestuur.

Samenwerkingsverbanden die zijn aangegaan op basis van de Wgr, bieden de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten vaak de mogelijkheid zienswijze in te dienen hun gevoelens kenbaar te maken. Dit is in ieder geval bij de behandeling van de begroting of begrotingswijzigingen van de gemeenschappelijke regeling (art. 35 Wgr).

Het kenbaar maken van de gevoelens c.q. het indienen van een zienswijze is iets anders dan goedkeuren. De gemeenteraad heeft bij een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om niet akkoord te gaan met een overlegde begroting, door tegen het vaststellen van de begroting te stemmen in de vergadering waarin deze wordt voorgelegd. Overigens blijft de betalingsverplichting ook dan bestaan. Dit is zo opgenomen in de Gemeentewet.

Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen zijn zogenaamde verplichte uitgaven voor een gemeente. De bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling moeten in de begroting van de gemeente zijn opgenomen. Is dit niet het geval of is niet de volle bijdrage in de begroting opgenomen, dan volgt een aanschrijving van de provincie en moet het bedrag alsnog in de begroting worden opgenomen.

5.2.2.1.2 Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en functioneert in feite op dezelfde manier als een gemeente of provincie, behalve dat er sprake is van een monistisch bestuur en dat er geen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging is. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

*Voorbeeld:
Holland Rijnland*

Gemeentebesturen kunnen in beginsel alle bevoegdheden van regeling en bestuur waarover zij beschikken, overdragen aan een openbaar lichaam, met dien verstande dat aan het bestuur van het openbaar lichaam niet de bevoegdheid kan worden overgedragen andere belastingen te heffen dan de belasting bedoeld in artikel 228 van de Gemeentewet, de rioolheffing bedoeld in artikel 228a van de Gemeentewet, de rechten bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet, de rechten waarvan de heffing krachtens andere wetten dan de Gemeentewet geschiedt en de belasting, bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer (artikel 30, lid 1 Wgr).

5.2.2.1.3 Gemeenschappelijk orgaan

Zoals de naam al aangeeft, is hier maar sprake van één orgaan. Deze vorm van gemeenschappelijke regeling heeft ook geen rechtspersoonlijkheid en heeft geen eigen ambtenaren in dienst. Ambtelijke ondersteuning moet komen van (één van) de deelnemers. Aan het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan kunnen bevoegdheden worden overgedragen, met dien verstande dat aan het gemeenschappelijk orgaan niet de bevoegdheid kan worden overgedragen belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven.

*Voorbeeld:
Het gemeenschappelijke orgaan "Raad van Toezicht" Openbaar Basisonderwijs Duin- & Bollenstreek.*

22

5.2.2.1.4 Bedrijfsvoeringsorganisatie

Met de wijziging van de Wgr is er een nieuwe vorm van een publiekrechtelijke verbonden partij mogelijk namelijk het instellen van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Bij deze regeling nemen uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deel. In het geval van deze regeling gaat het om de behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.

*Voorbeeld:
Werkorganisatie HLTsamen.*

5.2.2.1.5 Centrumgemeente

In deze situatie treedt een bestuursorgaan of ambtenaar van een van de deelnemers op namens een andere deelnemer, op basis van een mandaatverhouding. De expertise die nodig is voor het uitvoeren van een taak, kan dan bij één gemeente geconcentreerd worden die de andere gemeenten vertegenwoordigt. De andere gemeenten die deelnemen, behouden hun verantwoordelijkheid voor de beslissingen die de centrumgemeente neemt.

*Voorbeeld:
De samenwerking op het terrein van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)*

5.2.2.1.6 Regeling zondermeer

De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publieksstatus van afspraken kunnen (indien daarover in de overeenkomst een bepaling is opgenomen) worden voorgelegd aan de provincie, waarna in tweede

instantie de bestuursrechter bevoegd is te beslissen. Indien een dergelijke bepaling ontbreekt beslist de bestuursrechter ook in eerste aanleg.

Als het een privaatrechtelijk geschil betreft moet een geschil worden voorgelegd aan de burgerlijk rechter.

5.2.2.1.7 Bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsverdeling bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Samenwerkingsconstructies die gebaseerd zijn op de Wet gemeenschappelijke regeling zijn vormen van verlengd lokaal bestuur en volgen daarmee automatisch ook de bevoegdheidsverdeling zoals die binnengemeentelijk geldt. In onderstaande tabel wordt een en ander verduidelijkt.

Vorm	Rechts- persoon	Beschrijving	Rol college	Rol gemeenteraad
Openbaar lichaam	Ja	Heeft een geleed bestuur (algemeen- en dagelijks bestuur en een voorzitter). Alle gemeentelijke taken kunnen worden overgedragen	College bevoegd tot het aangaan van de regeling voor zover het bevoegdheden van het college betreft.	Gemeenteraad bevoegd tot het aangaan van de regeling voor zover het overgedragen raadsbevoegdheden betreffen (raadsregeling). Verlenen (t.a.v. collegetaken) toestemming op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Gemeen- schappelijk orgaan	Nee	Taken en verantwoordelijkheden kunnen worden overgedragen (mandaatconstructie). Oorspronkelijke gemeente blijft zelf verantwoordelijk.	College bevoegd tot het aangaan van de regeling.	Verlenen toestemming op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Bedrijfs- voerings- organisatie	Ja	Heeft een ongeleed bestuur (1 orgaan). Alleen bedrijfsvoering- en uitvoeringstaken kunnen worden overgedragen.	College bevoegd tot het aangaan van de regeling.	Verlenen toestemming op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Centrum- gemeente	N.v.t.	De taken van gemeenten op een specifiek terrein worden uitgevoerd door één gemeente. <i>(Betreft uitvoerings-taken vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten tussen de colleges van b&w)</i>	College bevoegd tot het aangaan van de regeling.	Verlenen toestemming op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Regeling zondermeer	Nee	Een lichte vorm van samenwerking waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. (convenanten/intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d.). Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat.	College bevoegd tot het aangaan van de regeling.	Raad bevoegd tot het aangaan van de regeling voor zover het Wgr afspraken tussen raden betreft. Verlenen toestemming op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

5.2.2.2 Privaatrechtelijk

5.2.2.2.1 Algemeen

Gemeenten kunnen met veel partijen samenwerkingsafspraken maken. Het staat daarbij de gemeente vrij te kiezen voor de publiek- of de privaatrechtelijke weg. Daarbij moet overigens de kanttekening worden gemaakt dat de wetgever (de Gemeentewet) een voorkeur uitsprekt voor de publiekrechtelijke weg. Verwezen wordt naar het hiernaast afgedrukte artikel 160 van de Gemeentewet, waarin is aangegeven dat gekozen kan worden voor de privaatrechtelijke weg "...indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang".

Artikel 160, lid 2 Gemeentewet

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

5.2.2.2.2 Vennootschap (NV of BV)

Naamloze vennootschappen zijn organisaties met een in overdraagbare (verhandelbare) aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Besloten vennootschappen zijn organisaties met een in niet-overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Er is een directie die de onderneming bestuurt, een raad van commissarissen die daar toezicht op houdt en aandeelhouders die eigenaar van de vennootschap zijn.

Voorbeeld:
GOM

5.2.2.2.3 Stichting

Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon en wordt opgericht bij notariële akte. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding. Zij kent een ideëel doel en kan geen uitkeringen doen aan de bestuursleden. Alleen het ideële of sociale doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. Er is geen controlerend mechanisme. Bestuurders worden niet gecontroleerd door een vereniging van aandeelhouders of een ledenvergadering, tenzij hierover in de statuten iets is geregeld.

Voorbeeld:
Stichting Rijk

5.2.2.2.4 Vereniging

De vereniging wordt opgericht bij notariële akte. De gezamenlijke leden kiezen en controleren het verenigingsbestuur uit hun midden. Ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk. De Algemene ledenvergadering bepaalt het beleid van de vereniging. De leden van een vereniging hebben de vrijheid om zonder nadere voorwaarden uit te treden. Dat is een risico voor de continuïteit van de vereniging.

Voorbeeld:
VNG

5.2.2.2.5 Publiek Private Samenwerking

Publiek Private Samenwerking (PPS) is een wijze om beleidsdoelen te realiseren door middel van samenwerking met marktpartijen. Dit kan zijn in de vorm van bijvoorbeeld stichtingen, verenigingen, vennootschappen onder firma (VOF) en samenwerkingsovereenkomsten. Dit kan een meerwaarde opleveren ten aanzien van het benutten van kennis en expertise van andere partijen, en ten aanzien van het spreiden van risico's. Ook kan het leiden tot een efficiëntere uitvoering van plannen en projecten.

Bijlage 5.3: Governance checklist

Sturing			
Nr	Criterion	Toelichting	Oordeel
1	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de Verbonden Partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?		
2	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?		
3	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?		
4	Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief, kwalitatief, frequentie en de wijze van aanlevering van de informatie?		
5	Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?		
6	Zijn er afspraken gemaakt over de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid (incl. risico's) als het mis gaat?		
7	Is er sprake van een functiescheiding bij de gemeente tussen de medewerkers die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de samenwerking met de verbonden partij en de medewerkers die verantwoordelijkheid dragen voor de beoordeling van rapportages etc van de verbonden partij?		

Controleren			
Nr	Criterion	Toelichting	Oordeel
1	Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages met betrekking tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en de mate van realisatie versus budget?		
2	Zijn de taken van de Verbonden Partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?		
3	Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de Verbonden Partij?		
4	Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen?		
5	Beschikt de Verbonden Partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?		
6	Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de Verbonden Partij te onderkennen?		

25

Verantwoording			
Nr	Criterion	Toelichting	Oordeel
1	Wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en de rechtmatige en doelmatige inzet van middelen?		
3	Wordt de Verbonden Partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd?		
4	Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces?		
5	Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie? (Maakt de gemeente gebruik van benchmarks, van externe audits zoals beleidsevaluatie en financiële doorlichting).		

Toezicht			
Nr	Criterion	Toelichting	Oordeel
1	Is er bij de verbonden partij een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? (b.v. vergadering aandeelhouders, Algemeen Bestuur, Raad van Toezicht)		
2	Hebben de toezichthouders ook de bevoegdheid in te grijpen door corrigerende maatregelen te nemen, sancties op te leggen, bestuurders te ontslaan en/of begrotingen en jaarrekeningen goed te keuren?		
3	Wordt door de toezichthouders gerapporteerd en leggen zij verantwoording af?		

Legenda:

- Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld governance uit te oefenen
- Zaken zijn voor verbetering vatbaar
- Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen
- Onvoldoende inzicht in de uitoefening van de governance

Bijlage 5.4: Overzicht raadsinstrumentarium governance

In deze bijlage worden de aan de gemeenteraad ter beschikking staande instrumenten voor de governance op verbonden partijen op een gestructureerde wijze in beeld gebracht. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt naar tussen formele en informele instrumenten. Per instrument wordt daarbij in beeld gebracht bij welke governance-fase (sturing, verantwoording, controle of toezicht) het instrument een rol kan spelen.

5.4.1 Formele governance instrumenten⁸

Informatieve instrumenten			
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte
1	Informatieve instrumenten Kadernota samenwerkings- verband	34b Wgr	<p>Het bestuur van het openbaar lichaam (OL), van de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) of het gemeenschappelijk orgaan (GO) informeert de betrokken gemeenteraden voor 15 april van het jaar waarvoor de kadernota geldt over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor dat betreffende kalenderjaar.</p> <p>Hiermee krijgt de raad informatie over het samenwerkingsverband, zodat de raad alvast allianties kan sluiten om eventuele wijzigingen te kunnen bewerkstelligen.</p> <p>De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten die de individuele gemeenten willen bereiken. Daarnaast gaat de kadernota uitsluitend over het navolgende kalenderjaar.</p>
			<p>Praktische toepasbaarheid</p> <p>De kadernota is een informatief instrument, deze wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren.</p> <p>De raad kan natuurlijk wel beraadslagen over de kadernota en de eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur richtlijnen meegeven.</p> <p>Verder is het mogelijk om:</p> <ul style="list-style-type: none"> aan de eigen lokale bestuurders (collegeleden) wensen mee te geven rondom aanpassing van de koers; en Op zoek te gaan naar allianties met andere deelnemende gemeenten om wijzigingen te bewerkstelligen
2	Voorlopig jaarverslag samenwerkings- verband	34b Wgr	<p>Het bestuur van het OL, de BVO, of het GO moet voor 15 april van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt alvast een voorlopig jaarverslag naar de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden vroegtijdig geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar zodat zij dit kunnen betrekken bij hun zienswijzen op de begroting voor het navolgende kalenderjaar (of bij een eventuele begrotingswijziging voor het lopende kalenderjaar).</p>
			<p>Praktische toepasbaarheid</p> <p>Het voorlopig jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de</p>

Toepasbaar bij de onderdelen:

sturing verantwoording
 controle toezicht

Toepasbaar bij de onderdelen:

sturing verantwoording
 controle toezicht

⁸ Bron: SDU uitgave "Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers."

Informatieve instrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
			Het voorlopig jaarverslag geeft een eerste indicatie over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband. Het betreft een voorlopig verslag, nog niet alles hoeft definitief vast te staan en een accountantscontrole hoeft nog niet te hebben plaatsgevonden. Dat volgt allemaal voor 15 juli van het jaar na afloop van het betreffende kalenderjaar.	gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren.
3	Ontwerpbegroting samenwerkingsverband	35 Wgr	Het (dagelijks) bestuur van een OL, de BVO, of het GO moeten de ontwerpbegroting aan de raden zenden alvorens deze wordt vastgesteld. De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende boekjaar gaat plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband, zowel beleidsmatig als financieel. De ontwerpbegroting geeft daarnaast aan wat de financiële bijdrage van iedere afzonderlijke gemeente in een bepaald jaar is.	De raad kan beraadslagen over de begroting en zienswijzen indienen. Bij het indienen van zienswijzen is het ook effectief allianties met andere gemeenten aan te gaan om de kans op resultaat te vergroten. <i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
4	Jaarverslag samenwerkingsverband	34 lid 3 Wgr	Het bestuur van het OL, van de BVO of het GO moet voor 15 juli van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt een definitief jaarverslag naar gedeputeerde staten en de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar die weer als input geldt voor het eigen gemeentelijke jaarverslag (met name de paragraaf verbonden partijen). Het jaarverslag geeft een verslag over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband.	Het jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om te informeren en verantwoorden. <i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input checked="" type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
5	Jaarverslag gemeente – Paragraaf verbonden partijen	198 Gw & BBV	Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting 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. Geldt alleen ten aanzien van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 BBV). Netwerksamenwerkingen vallen hier niet onder.	In de paragraaf verbonden partijen wordt de raad jaarlijks per verbonden partij geïnformeerd hoe de gemeentelijke en samenwerkingsbelangen zijn gediend en wat het financiële resultaat is. <i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input checked="" type="checkbox"/> controle <input checked="" type="checkbox"/> toezicht
6	Raadscommissie verbonden partijen	82 Gw	De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder of verbonden partijen in den brede. De raadscommissie kan niet meer doen dan het voorbereiden van de raadsvergadering. De commissie kan geen besluiten nemen, maar kan natuurlijk wel overleggen met het college of met raden of raadscommissie van de andere betrokken gemeenten om zo tot betere informatievoorziening te komen.	De raadscommissie kan neutrale informatievoorziening borgen, zonder direct in een politiek steekspel te geraken. De politieke weging van de feiten moet dan in de raad of een andere inhoudelijke raadscommissie <i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input checked="" type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht

Informatieve instrumenten				Praktische toepasbaarheid
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	
				plaatsvinden. De raadscommissie biedt ook een mogelijkheid om gestructureerd met andere gemeentebesturen in contact te treden.
7	Informatierecht t.a.v. college	25, 155 & 169 Gw	<p>De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt voor alles wat door of namens het college wordt besloten.</p> <p>Voor stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd (gelet op art. 10 Wet openbaarheid bestuur) door het college. Informatie over door het college gevoerd bestuur.</p>	<p>Vanuit het recht van de raad op informatie over het door het college gevoerde bestuur kan de raad het college of individuele leden van het college in beginsel alles vragen.</p> <p>Naast het recht op het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen biedt artikel 155 van de Gemeentewet aan raadsleden eveneens het recht van interpellatie om inlichtingen van het college te verkrijgen.</p> <div style="border: 1px solid #ccc; background-color: #e6f2ff; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording</p> <p><input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p> </div>
8	Informatierecht t.a.v. eigen lid algemeen bestuur; lid GO of lid bestuur BVO	16 lid 2, 18 & 19 Wgr	<p>Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een BVO of van een GO moet de raad alle inlichtingen geven die door een of meer leden van raad gevraagd worden.</p> <p>In beginsel kan alles gevraagd worden, maar het lid moet zelf natuurlijk wel over de informatie kunnen beschikken of daar naar kunnen vragen.</p>	<p>De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan het lid van het algemeen bestuur wordt gevraagd door de raad, althans bij collegeregelingen. Vaak richten de vragen zich tot de wethouder als lid van het college. Dat is bij collegeregelingen ook het meest wenselijk, zodat het college ook zijn verantwoordelijkheid kan pakken.</p> <p>Algemeen bestuursleden (collega-raadsleden) kunnen tijdens commissie- en/of raadsvergaderingen overigens ook gevraagd worden verantwoording af te leggen over hun rol en inbreng in algemeen bestuur vergaderingen van het samenwerkingsverband.</p> <div style="border: 1px solid #ccc; background-color: #e6f2ff; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording</p> <p><input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p> </div>
9	Informatierecht t.a.v. algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter OL; GO; bestuur BVO	17 Wgr	<p>Het bestuur van een OL (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van de BVO of het GO moeten de raden alle door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen. Het algemeen bestuur kan ook besloten vergaderen (conform art. 10 Wet openbaarheid bestuur) en over die stukken geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding kan ook door dagelijks bestuur of voorzitter worden opgelegd. In beginsel mag alles gevraagd worden.</p>	<p>De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan een samenwerkingsverband wordt gevraagd. Dit is een goede manier om aanvullende of hele specifieke informatie te krijgen.</p> <div style="border: 1px solid #ccc; background-color: #e6f2ff; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording</p> <p><input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p> </div>

Informatieve instrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
10	Rekenkamer (functie)	182 & 184 Gw	<p>Onderzoeken doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daar hoort ook het door verbonden partijen gevoerde bestuur bij.</p> <p>Onderzoek bij OL, BVO en GO waarin het gemeentebestuur participeert; onderzoek bij naamloze vennootschap en besloten vennootschap waarin gemeente(n) meer dan 50% van de aandelen heeft; andere privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij de gemeente(n) voor minimaal 50% financieren via subsidie, lening of garantiestelling.</p>	<p>Gemeenteraden maken nog weinig gebruik van de mogelijkheid om extra informatie te krijgen via het</p> <p>rekenkameronderzoek. Rekenkamers doen nog met name onderzoek naar het gemeentelijk beleid naar verbonden partijen, maar niet naar concrete verbonden partijen. Dat zou vaker toegepast kunnen worden.</p> <p>Indien vermoeden bestaat dat een wethouder of burgemeester geen volledige informatie heeft gegeven, dan kan een nader onderzoek worden ingesteld om te kijken wat de dagelijks bestuurder precies allemaal gedaan heeft binnen het samenwerkingsverband.</p>
11	Onderzoekscommissie	155a Gw	<p>De raad kan een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband.</p> <p>De raad kan alleen onderzoeken doen t.a.v. (voormalige) leden van het college van burgemeester en wethouders, niet ten aanzien van het samenwerkingsverband.</p>	<p>Indien vermoeden bestaat dat een wethouder of burgemeester geen volledige informatie heeft gegeven, dan kan een nader onderzoek worden ingesteld om te kijken wat de dagelijks bestuurder precies allemaal gedaan heeft binnen het samenwerkingsverband.</p>

Bijsturingsinstrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
1	Zienswijze procedure	35 Wgr	<p>Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen.</p> <p>De begroting van een samenwerkingsverband is een verplichte uitgave voor de gemeente, en dus is de zienswijze in het leven geroepen om de beperking op het budgetrecht van de raad weer enigszins ongedaan te maken.</p> <p>De zienswijze mag uitsluitend gaan over de begroting van het samenwerkingsverband en wat daarin zou moeten worden opgenomen. De zienswijze is juridisch niet bindend.</p>	<p>Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken. Dan ontstaat politieke druk voor het (algemeen) bestuur van het samenwerkingsverband om daadwerkelijk iets met de zienswijze te doen.</p>
2	Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)	189 Gw & BVV	<p>In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.</p> <p>Het moet gaan om verbonden partijen gaan van de gemeente. Indien geen sprake is van een bestuurlijk of financieel belang, dan is ook geen sprake van een verbonden partij. Zo vallen netwerksamenwerkingen buiten deze definitie.</p>	<p>De paragraaf maakt inzichtelijk wat de gemeenteraad met zijn verschillende verbonden partijen wil bereiken. Het college van b&w kan daarop afgerekend worden.</p> <p>De paragraaf verbonden partijen is echter niet bindend voor de besturen van de verbonden partijen.</p>

Bijsturingsinstrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
3	Moties	RvO	<p>Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.</p> <p>De raad kan over alles moties aannemen.</p>	<p>Moties richten zich in beginsel tot het college, en moeten voor het college wel uitvoerbaar zijn. Het college kan immers niet altijd besluitvorming afdwingen en een motie die dat eist kan dus nimmer uitgevoerd worden.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p>
4	Verordenende bevoegdheid	147 & 149 Gw	<p>De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid wordt overgedragen).</p> <p>De raad maakt, binnen wettelijke kaders, de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht.</p>	<p>De verordenende bevoegdheid blijft bij de meeste samenwerkingsverbanden onaangetast.</p> <p>Dat laat onverlet dat verordeningen wel vaak (ambtelijk) worden voorbereid door het samenwerkingsverband. In die zin zal toch vaak op enige harmonisatie van verordeningen worden gestuurd.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p>
5	Beleidsregels	4:81; 10:6 & 10:16 Awb	<p>De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college van burgemeester en wethouders kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd dan kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.</p> <p>De raad respectievelijk het college kan alleen beleidsregels stellen over door hen overgedragen bevoegdheden, niet over andere zaken.</p>	<p>Bij de beleidsregels mogen geen algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, het moet gaan om normen over de uitoefening van een reeds bestaande (en genormeerde) bevoegdheid.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p>
6	Ontslag lid algemeen bestuur, lid bestuur BVO of lid GO	16, lid 4 & 18 Wgr	<p>Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan.</p> <p>Een lid van het algemeen bestuur, een lid van het bestuur van een BVO of een lid van het GO kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel.</p> <p>Bij raads- en gemengde regelingen is de raad bevoegd tot ontslag; bij collegeregelingen komt deze bevoegdheid toe aan het college.</p>	<p>De praktijk laat zien dat leden van het algemeen bestuur niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden. Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer het lid er echt een potje van maakt of niet langer de gemeente vertegenwoordigt.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht</p>

Bijsturingsinstrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
7	Ontslag wethouder	49 Gw	<p>Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Een wethouder kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel.</p> <p>Voor de burgemeester geldt de ontslagregeling niet, maar de vertrouwensregel wel.</p>	<p>De praktijk laat zien dat wethouders niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden.</p> <p>Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer de wethouder er echt een potje van maakt. De wethouder kan er immers niks aan doen als hij overstemt wordt in het algemeen bestuur, het bestuur van een BVO of een GO.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i></p>
8	Wijziging gemeenschappelijke regeling	1 & 9, lid 1 Wgr	<p>Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, dan kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.</p> <p>De gemeenschappelijke regeling kan gewijzigd worden door de deelnemers. Indien het een collegeregeling betreft heeft het college net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling de toestemming van de raad nodig. In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt dat reeds een bepaalde meerderheid van de deelnemers tot wijziging kan komen.</p>	<p>Wijziging van de gemeenschappelijke regeling is een moeilijk proces, omdat een raad dit niet eenzijdig kan afdwingen. Er is overeenstemming nodig met (een meerderheid van) de overige deelnemers.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i></p>
9	Uittreding uit gemeenschappelijke regeling	1 & 9, lid 1 Wgr	<p>De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het allemaal te gortig wordt.</p> <p>In de regeling zelf zal bepaald moeten worden wat de gevolgen van de uittreding zijn. Anders geldt een algemene norm waarbij nog vijf jaar deels moet worden doorbetaald alvorens men ook financieel van alle verplichtingen af is.</p> <p>Een deelnemer kan altijd uittreden, maar is daarbij wel gebonden aan hetgeen in de gemeenschappelijke regeling daarover is afgesproken, zoals een opzegtermijn.</p> <p>PS Er zijn overigens ook ene beperkt aantal verplichte samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente <u>moet</u> deelnemen.</p>	<p>Uittreding leidt vaak tot kosten, zo moet vaak personeel afvloeien en de kosten daarvoor worden door de uittreder betaald.</p> <p>In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt over de procedure voor uittreding. Indien geen afspraken bestaan over uittredingssommen (wat meestal zo is, omdat dit lastig op voorhand te bepalen is), dan hanteert de rechter vaak een afvloeiingsregeling van vijf kalenderjaren vanaf het moment van uittreding waarbij dan een bepaalde verdeelsleutel wordt gebruikt.</p> <p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i></p>

Verantwoordingsinstrumenten				
Nr	Instrument	Grondslag	Doel & reikwijdte	Praktische toepasbaarheid
1	Verantwoording college en leden college	169 Gw	<p>Via de verantwoordingsrelatie tussen college en raad kan de raad controleren en zijn eindverantwoordelijkheid waarmaken. Zo komt de democratische legitimatie van uitvoering van gemeentelijk beleid tot stand.</p> <p>Het college en zijn leden zijn slechts verantwoording schuldig over door hen gevoerd bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig over handelingen van een algemeen bestuur of een dagelijks bestuur, of het bestuur van bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.</p>	<p>De raad kan het college in beginsel voor alles wat het college aangaat ter verantwoording roepen.</p> <p>Wel moet men zich er van bewust zijn dat het college noch een individueel collegelid ter verantwoording kan worden geroepen voor dat wat een algemeen bestuur of dagelijks bestuur doet, evenmin voor wat een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie doet. Bij netwerksamenwerking is het college wel volledig aanspreekbaar, omdat daar vaak met mandaat wordt gewerkt. Dat geldt evenzeer bij bijvoorbeeld omgevingsdiensten, voor zover college-bevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd.</p>
2	Verantwoording lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	16, lid 1, 18 & 19 Wgr	<p>Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een BVO of van een GO is verantwoording schuldig aan zowel de raad als het college (bij raads- en collegeregelingen alleen aan de raad).</p> <p>Het lid is uitsluitend verantwoording schuldig over door hemzelf gevoerd bestuur. Hij is geen verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, het bestuur van een BVO of een GO heeft gedaan.</p>	<p>Het eigen lid in het algemeen bestuur, GO of bestuur van de BVO is de vertegenwoordiger van de gemeente. Dat betekent dat het lid ook verantwoording moet afleggen over wat hijzelf gedaan heeft.</p> <p>Aan de hand van de openbare verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur (voor het GO of het bestuur van de BVO geldt niet altijd openbaarheid) kan eerst bekeken worden wat het eigen lid gedaan heeft.</p>

Toepasbaar bij de onderdelen:

- sturing verantwoording
 controle toezicht

Toepasbaar bij de onderdelen:

- sturing verantwoording
 controle toezicht

5.4.2 Informele governance instrumenten

Informele instrumenten		
Nr	Instrument	Praktische toepasbaarheid
1	Gezamenlijk vooroverleg leden algemeen bestuur van samenwerkingsverband door partner gemeenten (HLT) of gelijkgestemde gemeenten, met het doel daar waar dat kan en mogelijk is gezamenlijke koers uit te zetten/ strategie te bepalen om langs die lijn invloed te hebben en sturing en richting te geven in de AB vergaderingen.	Een gezamenlijk vooroverleg zoals dat al plaatsvindt voor Holland Rijnland kan wellicht verder worden uitgebouwd en is misschien ook voor andere gemeenschappelijke regelingen met AB vertegenwoordiging toepasbaar.
		<i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
2	Beleggen van expert meetings met in- en/of externen.	Met het beleggen van expertmeetings kan kennis worden binnengehaald waardoor betere sturingsinformatie wordt gegenereerd en/of kennis wordt vergaard die van dienst kan zijn bij het gericht op zoek gaan naar punten van verantwoording of verantwoordingsinformatie.
		<i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
3	Taakverdeling binnen de raad door het aanwijzen van rapporteurs op specifieke samenwerkingsverbanden of concrete taken in een samenwerkingsverband. Het is ook mogelijk een dergelijke afspraak intergemeentelijk (bijvoorbeeld in HLT verband) te maken. Het is dan uiteraard wel zaak dat de informatie ook intergemeentelijk wordt uitgewisseld.	Door de taken binnen de gemeenteraad te verdelen wordt de werklast gedeeld en bestaat de mogelijkheid specialismen te ontwikkelen. Aan een dergelijke taakverdeling (rapporteurschap) is uiteraard ook de afspraak verbonden dat rapporteurs hun bevindingen terugkoppelen aan de gemeenteraad c.a. een raadscommissie. Informatie-uitwisseling tussen raden is uiteraard ook aan de orde als er samenwerkingsafspraken zijn gemaakt tussen meerdere raden.
		<i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input checked="" type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
4	Onderzoek c.q. informatieverstrekking en –vergaring, het leggen van verbanden en verbindingen door de griffie / griffiers.	Uw raad beschikt over een eigen professionele organisatie (de griffie) die door u kan worden ingezet om informatie te vergaren, verbinding te leggen etc. Schroom niet om met de griffie afspraken te maken om uw als raad in positie te brengen.
		<i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input checked="" type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht
5	Leg (gethematiseerde) werkbezoeken af bij verbonden partijen.	Door het afleggen van werkbezoeken bij samenwerkingspartners ontstaat bij de leden van de raad meer zicht op de concrete praktijk waardoor informatie kan worden gegenereerd die kan bijdragen aan een betere sturing en/of inzicht wordt gegenereerd dat kan bijdragen bij het scherp krijgen van verantwoordingsvragen/elementen.
		<i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i> <input checked="" type="checkbox"/> sturing <input checked="" type="checkbox"/> verantwoording <input type="checkbox"/> controle <input type="checkbox"/> toezicht

Informele instrumenten		Praktische toepasbaarheid
Nr	Instrument	
6	Nodig verbonden partijen uit in raascommissie uitleg/toelichting/presentatie te geven over thema's	<p>Door samenwerkingspartners periodiek of aan de hand van thema's uit te nodigen bij commissievergaderingen ontstaat bij de leden van de raad meer zicht op de concrete praktijk waardoor informatie kan worden gegeneerd die kan bijdragen aan een betere sturing en/of inzicht wordt gegeneerd dat kan bijdragen bij het scherp krijgen van verantwoordingsvragen/elementen. Bovendien is het mogelijk om daarbij een platform te creëren waarbij de verbonden partij – onder regie van de gemeenteraad – in gesprek gaat met de lokale gemeenschap.</p>
		<p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i>
7	Agendeer her punt "Verbonden Partijen" vast op de commissie-/raadsagenda	<p>Door het punt "Verbonden Partijen" structureel te agenderen op de commissie- / raadsagenda is er elke vergadering een "natuurlijk moment" om vanuit het college terugkoppeling te geven over ontwikkelingen bij verbonden partijen en/of is er voor de commissie- en gemeenteraadsleden de ruimte en gelegenheid in te gaan op de actualiteit rondom verbonden partijen.</p>
		<p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i>
8	Maak afspraken met AB leden over het verstrekken van informatie en het voeren van gesprekken met de eigen gemeenteraad over de agenda van een verbonden partij. Periodiek op commissie en/of raadsagenda tijd inplannen voor het afleggen van rekenschap en verantwoording door vertegenwoordigers in het AB over positionering en inbreng van deze AB leden in het algemeen bestuur.	<p>AB leden van verbonden partijen hebben namens de "eigen" gemeenteraad zitting in het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband. Door een regelmatig overleg met AB leden over de wijze waarop zij hun rol als vertegenwoordiger van de gemeente in het AB vervullen is er enerzijds sprake van het afleggen van verantwoording en anderzijds geeft dat dat voltallige raad de gelegenheid zaken en denkbeelden van de raad mee te geven, zodat er ook via de AB-leden sturing kan worden gegeven aan de verbonden partij.</p>
		<p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input type="checkbox"/> <i>toezicht</i>
10	Vraag toezichthouders (afhankelijk van de geconstateerde bevindingen) specifieke onderwerpen aan de orde te stellen.	<p>De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om aan toezichthouders (accountants, raad van toezicht, raad van commissarissen) om in voorkomende gevallen te verzoeken bij het uitoefenen van de toezichthoudende rol in te gaan op specifieke vragen of een bepaalde materie.</p>
		<p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <input type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input type="checkbox"/> <i>controle</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>toezicht</i>
11	Beoordelingen, evaluatie en roulatie van toezichthouders.	<p>Het is ook wenselijk om vanuit het persperctief van de gemeenteraad periodiek te bezien of de aangestelde toezichthouders hun rol op een adequate wijze vervullen. Bij een dergelijke periodeke evaluatie is het noodzakelijk om de verbinding te leggen naar de andere samenwerkingspartners in de verbonden partij. Voorts is het wenselijk om daar waar dat kan en in samenspraak met de partners in een verbonden partij, afspraken te maken over een periodieke roulatie van instanties en/of personen die die toezichthoudende rol vervullen.</p>
		<p><i>Toepasbaar bij de onderdelen:</i></p> <input checked="" type="checkbox"/> <i>sturing</i> <input type="checkbox"/> <i>verantwoording</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>controle</i> <input checked="" type="checkbox"/> <i>toezicht</i>