

# Kadernota Verbonden Partijen



## Inhoudsopgave

- 0. Samenvatting
- 1. Inleiding
  - 1.1. Aanleiding
  - 1.2. Afbakening
  - 1.3. Begrippen
- 2. Samenwerkingsverbanden
  - 2.1. Algemeen
  - 2.2. Uitgangspunten samenwerking
    - 2.2.1. Algemeen
    - 2.2.2. Strategische samenwerking
    - 2.2.3. Beleidsmatige samenwerking
    - 2.2.4. Bedrijfskundige samenwerking
  - 2.3 De samenwerkingsstructuur
    - 2.3.1. De beslisboom
    - 2.3.2. Toelichting beslisboom
    - 2.3.3. De verschillende rechtsvormen van Verbonden Partijen
      - 2.3.3.1. Stichtingen en verenigingen
      - 2.3.3.2. Vennootschappen (NV en BV)
      - 2.3.3.3. Gemeenschappelijke Regelingen
      - 2.3.3.4. Publiek Private samenwerkingsverbanden (PPS)
- 3. Gemeente en Verbonden Partij
  - 3.1. Algemeen
  - 3.2. De relatie gemeente en Verbonden Partij
- 4. De rol van college en raad
- 5. Uitgangspunten Verbonden Partijen gemeente Velsen
  - 5.1. Uitgangspunten

## 0. Samenvatting

In deze nota is kort aangegeven welke uitgangspunten de gemeente hanteert bij haar samenwerkingsverbanden. Wanneer eenmaal besloten is tot samenwerken dan maakt de gemeente zoveel mogelijk gebruik van de beslisboom om tot de meest geschikte vorm van samenwerking te komen. Om grip te houden op de verbonden partij is het van belang om heldere afspraken te maken over de te realiseren doelen. Daarnaast is het voor de gemeente van belang om te zorgen dat het over voldoende mogelijkheden beschikt om zo nodig bij te sturen. Hiervan kan sprake zijn bij beleidswijzigingen van de gemeente (bijvoorbeeld een nieuwe collegeperiode met een ander collegeprogramma). Dit betekent veel aandacht geven aan de juridische structuur van de verbonden partij want deze bepaalt in zekere zin de mate waarin de gemeente regie kan voeren. Bij de inrichting van de regiefunctie is het van belang dat de gemeente onderscheid maakt tussen haar rol van (mede)eigenaar en die van opdrachtgever/klant. Om grip te (kunnen) houden is het tevens van belang om als gemeente inhoudelijke expertise in de ambtelijke organisatie te houden. Van belang is om hiervoor accountmanagers aan te wijzen die voldoen aan een op te stellen profiel. Deze accountmanagers maken met de Verbonden Partij afspraken over de informatievoorziening van de Verbonden Partij aan de gemeente zodat zij de verantwoordelijke bestuurder (wethouder) tijdig en goed kunnen adviseren. De bestuurder krijgt hierdoor gelegenheid om de raad zo nodig tijdig van de juiste informatie te voorzien.

Bij de verbonden partijen wordt onderscheid gemaakt tussen de aanloop- en uitvoeringsfase. In de aanloopfase besluit het college uiteindelijk om wel of geen samenwerkingsverband aan te gaan. De raad stelt de kaders, wat er op neer komt dat hij bepaalt of er wel of niet sprake is van een publiek belang. Daarnaast geeft de raad zijn wensen en bedenkingen mee aan het college, zodat het college deze mee kan nemen in de besluitvorming om wel of niet deel te nemen aan de verbonden partij. In de uitvoeringsfase houdt het college toezicht op de verbonden partij. De raad controleert of de verbonden partij de taak uitvoert conform de door haar gestelde kaders en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is de gemeente Velsen verschillende samenwerkingsverbanden aangegaan waarvan veel een verbonden partij zijn. In de periode december 2009 - februari 2010 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het thema Verbonden Partijen. De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en de sturingsrelatie van het college ten aanzien van de Verbonden Partijen. Naar aanleiding van dit rapport is er in de periode 2009-2013 interactie geweest tussen college en raad. Concrete resultaten van deze interactie zijn inmiddels geborgd in de organisatie waardoor met name de informatievoorziening aan de raad is verbeterd. Een voorbeeld hiervan is de aangepaste (nieuwe) vorm van paragraaf F in begroting en jaarverslag.

Naast de concrete resultaten, die snel konden worden vertaald naar verbeteringen, heeft de interactie tussen college en raad input opgeleverd over hoe om te gaan met Verbonden Partijen. De uitkomst van de interactie tussen college en raad is verwerkt in deze kadernota Verbonden Partijen. Deze kadernota geeft in grote lijnen aan hoe de gemeente Velsen om wil gaan met Verbonden Partijen.

## 1.2 Afbakening

Er zijn verschillende manieren om onze doelstellingen als gemeente Velsen te realiseren. Soms is daarbij samenwerking met andere organisaties nodig. Eén van de manieren om dit te organiseren is bijvoorbeeld door het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst. Hierover gaat deze nota niet. Een andere manier is om samen te werken met andere organisaties waarbij een nieuw samenwerkingsverband wordt opgericht. Als Velsen binnen dit nieuwe samenwerkingsverband een bestuurlijk en financieel belang heeft, dan is er sprake van een Verbonden Partij. Hierover gaat deze nota. De beslisboom verder op in de nota kan een hulpmiddel zijn om de meest geschikte vorm van de Verbonden Partij te bepalen.

Het aantal samenwerkingsverbanden van de gemeente neemt naar verwachting de komende jaren toe. Binnen de Rijksoverheid is een tendens ontstaan om steeds meer taken af te stoten naar gemeenten. Daarnaast zijn er ontwikkelingen (economische crisis, stagnerende woningmarkt, technische/technologische etc.) die de maatschappij veranderen. Dit vraagt om een alerte en flexibele manier van werken die zich meer richt op samenwerking met partners. De rol van de overheid is niet meer uitsluitend gericht op beleid maken en uitvoeren maar ook op partijen bij elkaar brengen, samenwerken met burgers, ondernemers en andere overheden. Hierbij maakt de gemeente strategische keuzes. De grondslag (met wie werken we wanneer samen) waarop deze afweging wordt gemaakt valt niet onder de reikwijdte van deze nota.

Een andere ontwikkeling is dat de meeste gemeenschappelijke regelingen worden aangegaan door het college. Dit betekent dat er in het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling (GR)

sprake is van vertegenwoordiging door een collegelid. Raadsleden nemen steeds minder zitting in het Algemeen Bestuur van een GR. Eigenlijk gaat de raad alleen een GR aan als er sprake is van overdracht van verordende bevoegdheden. In de praktijk is hier zelden sprake van.

De gemeentewet (art. 160, lid 2) gaat uit van het primaat van het publiekrecht, tenzij een privaatrechtelijk samenwerkingsverband als de bij uitstek geschikte samenwerkingsvorm dient te worden beschouwd. In de praktijk betekent dit dat de eerste vorm de gemeenschappelijke regeling is die moet worden onderzocht. (zie ook beslisboom). Stichtingen, Verenigingen en Vennootschappen (N.V. en B.V.) zijn samenwerkingsvormen van privaatrechtelijke aard en komen dus pas aan het einde in beeld.

Als de keuze voor samenwerking is gemaakt dan maakt de gemeente Velsen gebruik van de uitgangspunten van deze nota. Deze nota richt zich op:

1. samenwerkingsverbanden;
2. hoe de gemeente grip houdt op de Verbonden Partijen;
3. de verschillende rollen van college en raad ten aanzien van de Verbonden Partijen.

## 1.3 Begrippen

Voor een goed begrip van Verbonden Partijen gebruikt deze nota de definities zoals deze zijn opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

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

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

bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.

## 1.4 Verantwoording

Bij het schrijven van deze nota is gebruik gemaakt van het handboek Verbonden Partijen dat is opgesteld door Deloitte. Ook hebben kadernota's en beleids- documenten van andere gemeenten voor de nodige input gezorgd. Ten slotte is gebruik gemaakt van informatie uit eerder door de raad vastgestelde documenten.

# 2. Samenwerkingsverbanden

## 2.1 Algemeen

De gemeente kent een aantal samenwerkingsverbanden. Een aantal daarvan is te scharen onder het begrip “verbonden partijen”. Dit zijn partijen waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Onder een financieel belang wordt verstaan dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld waarvoor zij risico draagt in geval van faillissement van de verbonden partij en/ of financiële verplichtingen van de verbonden partij kunnen verhaald worden op de gemeente. Onder een bestuurlijke relatie wordt in dit verband verstaan dat namens de gemeente een zetel in het bestuur van de betreffende partij wordt ingenomen of het hebben van stemrecht.

Partijen waarbij alleen een financieel risico aanwezig is, vallen niet onder de reikwijdte van deze nota. Partijen waarmee slechts een bestuurlijk belang gediend is en waarbij geen juridisch afdwingbare financiële verplichtingen aanwezig zijn, maken evenmin onderdeel uit van deze nota.

De Verbonden Partijen voeren beleid uit, dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen, maar dat in deze gevallen is uitbesteed (gemandateerd) aan de verbonden partij.

De gemeente blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid houden voor het realiseren van de beoogde doelstellingen. De raad blijft haar kaderstellende en controlerende taak uitoefenen. De Verbonden Partijen spelen een rol bij het realiseren van beleidsdoelstellingen zoals ze in de gemeentelijke programma's zijn opgenomen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de algemene doestelling van de gemeente in relatie met de verbonden partijen moet zijn "het openbare belang behartigen" ofwel "de publieke taak uitoefenen". Welke invulling er uiteindelijk gegeven wordt aan de publieke taak, bepaalt de gemeenteraad.

## **2.2. Uitgangspunten samenwerking**

### **2.2.1. Algemeen**

In de gemeente Velsen zijn er verschillende motieven die ten grondslag liggen aan samenwerking. Dit zijn strategische samenwerkingsverbanden, beleidsmatige samenwerkingsverbanden en bedrijfskundige (bedrijfsvoering) samenwerkingsverbanden. In onderstaande subparagrafen wordt hierop in gegaan. In de praktijk bestaat dit onderscheid meestal niet maar loopt dit vaak door elkaar.

### **2.2.2. Strategische samenwerking**

De gemeente heeft haar toekomstvisie neergelegd in de door de raad vastgestelde Visie op Velsen 2025 "Kennisrijk werken in Velsen". Deze visie is uitgewerkt in een Strategische Agenda "Energiek en Innovatief naar 2016". In dit document legt de gemeente, samen met partners, een basis voor een andere manier van werken die meer gericht is op samenwerking. De rol van de overheid is niet meer uitsluitend gericht op beleid maken en uitvoeren maar ook op partijen bij elkaar brengen, samenwerken met burgers, ondernemers en andere overheden. Hierbij hoort dat de gemeente de blik nog meer naar buiten richt.

In deze agenda heeft de gemeente vier strategische prioriteiten geformuleerd die het kader vormen voor alles waarop de komende jaren wordt ingezet:

1. IJmond, innovatieve regio;
2. Interessant IJmuiden;
3. Er zit energie in Velsen;
4. Avontuurlijke kust en groen.

Het doel van deze agenda is om Velsen economisch aantrekkelijk en vitaal te houden, met een hoogwaardig woonmilieu en zorg voor elkaar.

### **2.2.3. Beleidsmatige samenwerking**

In de Visie op Regionale samenwerking die in 2008 is vastgesteld door de raad heeft de gemeente haar afwegingskader voor regionale samenwerking neergelegd. De gemeente laat zich primair leiden door de vraag of in gezamenlijkheid een beter resultaat geboekt kan worden. Dit betere resultaat kan zich op verschillende manieren manifesteren:

- beter beleid door bundeling van kennis;
- doeltreffende aanpak van gemeentegrensoverstijgende problematiek;
- verminderde kwetsbaarheid in de uitvoering;
- krachtiger belangenbehartiging richting derden (o.a. rijk, provincie);
- grotere kans op subsidies.

De gemeente werkt alleen regionaal samen als dit in termen van resultaten voor de gemeente meerwaarde heeft. Slechts in die gevallen waarin sprake is van een wettelijke verplichting tot samenwerking, wijkt de gemeente af van dit principe.

Naast de eigen meerwaarde, houdt de gemeente Velsen ook in de gaten wat de meerwaarde is voor andere deelnemers aan het samenwerkingsverband. Samenwerking heeft in de optiek van de gemeente namelijk alleen kans van slagen als er voor alle partijen iets te halen valt (win-win situatie). Dit is immers bepalend voor het commitment van de deelnemers.

Wanneer een samenwerking voor de gemeente Velsen of andere deelnemers geen meerwaarde meer heeft en het commitment daardoor in het gedrang komt, aarzelt de gemeente Velsen niet om de samenwerking ter discussie te stellen en in voorkomende gevallen te beëindigen. Hierbij worden de financiële en juridische consequenties in acht genomen.

De gemeente Velsen laat het argument van kostenbesparing niet leidend zijn bij de afweging tot deelname aan een samenwerkingsverband. Kostenbesparing kan een bijkomend argument zijn, maar de gemeente laat zich hier niet primair door leiden. De ervaring leert dat samenwerking zeker op de korte termijn niet tot efficiencywinst leidt, omdat investeringen nodig zijn om de samenwerking gestalte te geven. In veel gevallen blijven ook op de lange termijn kostenbesparingen uit omdat de samenwerking wordt aangegrepen om een kwaliteitsslag te maken. Kwaliteit is dan ook eerder leidend voor de gemeente Velsen.

### **2.2.4. Bedrijfskundige (bedrijfsvoering) samenwerking**

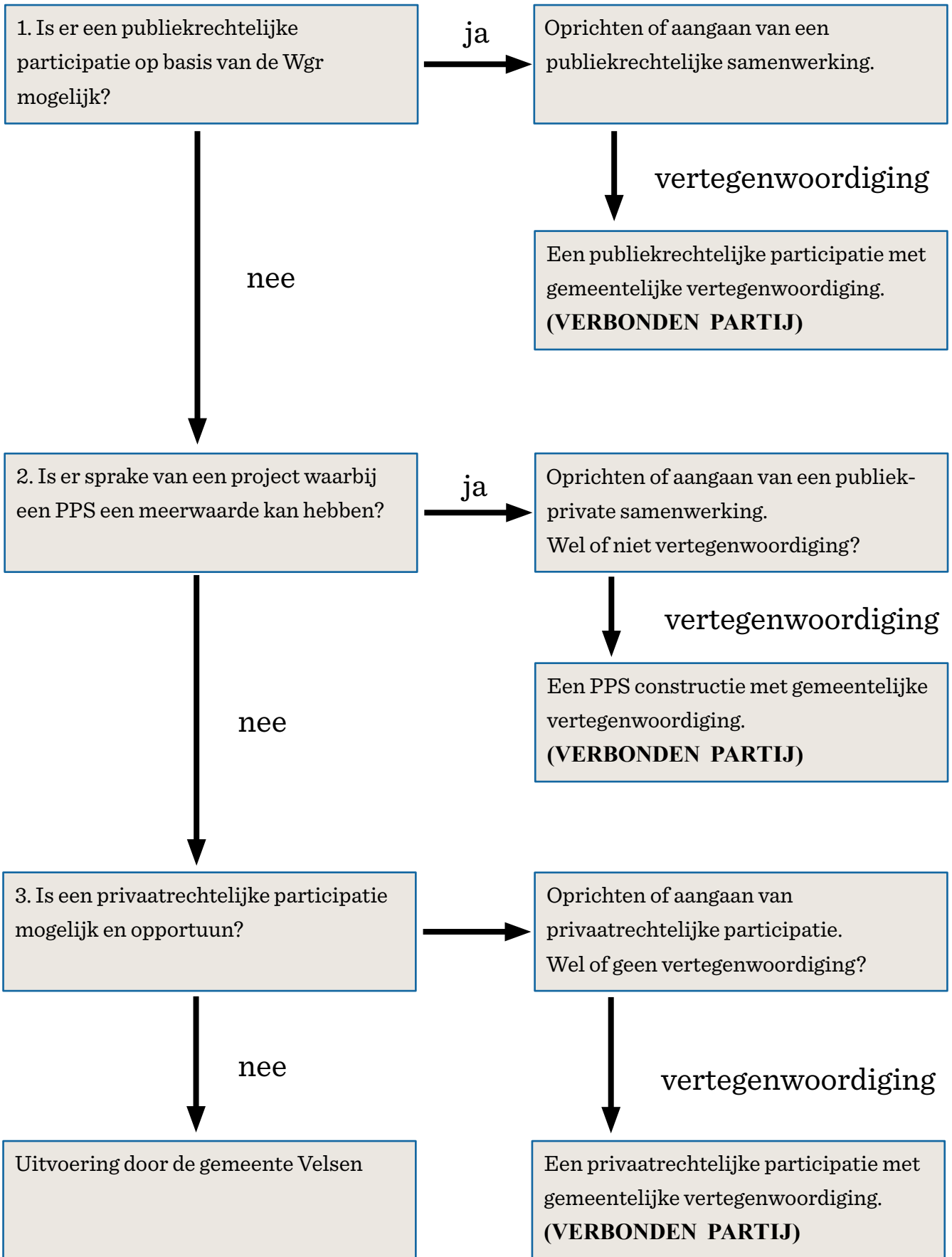
Deze vorm van samenwerking richt zich op de bedrijfsvoering van de gemeente Velsen.

## **2.3. De samenwerkingsstructuur**

Als er eenmaal tot samenwerking is besloten waarbij sprake is van een bestuurlijk en financieel belang (Verbonden Partij) dan wordt gebruik gemaakt van de volgende beslisboom. Deze beslisboom kan dienen als hulpmiddel. Veel gemeenten werken met soortgelijke beslisbomen. Al hebben deze meestal betrekking op de keuze van wel of niet samenwerken.



### 2.3.1 Beslisboom schematisch



## 2.3.2 Toelichting beslisboom

Welke rechtsvorm past het beste bij de uitvoering van deze taak?

In dit schema wordt onderzocht wat de beste organisatievorm is om de te verzelfstandigen of nieuwe taak uit te voeren, gegeven het Rijksbeleid. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de voorkeursvolgorde uit de Gemeentewet. Bij een keuzemogelijkheid tussen gebruikmaking van de gemeenschappelijke regeling of van een privaatrechtelijke participatievorm geldt dat gebruik moet worden gemaakt van de publiekrechtelijke weg als hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Als schaalvergroting het enige argument is, komt eerst een gemeenschappelijke regeling in aanmerking. Als behoefte is aan bestuurlijke betrokkenheid van maatschappelijke organisaties dient eerst onderzocht te worden of een bestuurscommissie daar een goede vorm voor is. Pas als deze vorm niet geschikt is, komt een private rechtsvorm zoals een vennootschap of stichting in beeld. Bij een keuze voor vennootschap of stichting betekent dit dat uitvoering van de activiteiten in een privaatrechtelijke context noodzakelijk is om het gewenste doel te bereiken.

### Risico's

Onderstaande vraag valt eigenlijk niet onder de reikwijdte van deze nota omdat deze, als het goed is al beantwoord is voordat besloten werd tot samenwerking. Om redenen van volledigheid wordt hier toch even kort op ingegaan.

Staat het risico dat de gemeente met deze deelneming neemt in redelijke verhouding tot het daarmee te dienen publiek belang?

Voor deze afweging moeten de financiële gevolgen en de risico's duidelijk in kaart gebracht zijn. Uiteraard is ook deze afweging een politieke keuze. Hierbij is het wel van groot belang dat die risico's zo concreet mogelijk in beeld worden gebracht. Verzelfstandiging betekent ook een wijziging van de financiële verhouding met de gemeente. Financiële voordelen van lage financieringskosten bij uitvoering binnen het gemeentelijke domein vervallen bij verzelfstandiging en kunnen mogelijk gecompenseerd worden door de voordelen van minder bureaucratie en grotere slagvaardigheid, maar zeker is dat niet.

Samengevat betekent het voorgaande dat primair de vraag beantwoord moet worden of overheids- (publieke) betrokkenheid nodig is. Zo ja, dan wordt vervolgens bezien op welke wijze deze betrokkenheid het beste kan worden georganiseerd. Hierbij hebben de lichtste vormen van overheidsinterventies en verantwoordelijkheid de voorkeur.

Voorlichting of subsidiëring worden doorgaans gezien als lichtste vorm, gevolgd door een inkooprelatie en toezicht. Bij het zelf uitvoeren is de bestuurlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid het grootst. Taken onderbrengen in een deelneming is pas aan de orde als daar het publieke belang beter mee wordt gediend. Hierbij moeten de financiële risico's worden afgewogen die aan de deelneming zijn verbonden.

Bij publiekrechtelijke samenwerking is sprake van een positieve grondhouding: "ja, mits" aan

een aantal voorwaarden op het terrein van aansturing, beheer en verantwoording is voldaan. De benadering voor privaatrechtelijke samenwerkings- vormen is omgekeerd. In algemene zin kan worden gesteld dat dit een vorm is waaraan niet moet worden deelgenomen, tenzij er bijzondere redenen zijn die een uitzondering op deze regel rechtvaardigen, een grondhouding van: “nee, tenzij”. In de praktijk betekent dit dus dat er feitelijk geen andere mogelijkheden zijn om de gestelde doelen te realiseren.

### **2.3.3. De verschillende rechtsvormen van Verbonden Partijen**

Het type verbonden partij bepaalt mede de inrichting van de governance. Er zijn namelijk veel soorten Verbonden Partijen. Allemaal brengen ze hun eigen bestuurlijke en financiële risico's voor de gemeente met zich mee. Participatie kan consequenties hebben voor de transparantie van het gemeentebestuur. Helderheid is eveneens vereist in de manier waarop de gemeente zich ervan verzekert dat de publieke belangen worden gewaarborgd. Een NV waarin de gemeente voor honderd procent deelnemer is, is namelijk een heel andere organisatie dan een stichting waarin de gemeente om louter representatieve redenen participeert. Om inzicht te geven in de eigenschappen en consequenties van de verschillende verbonden partijen zullen nu de meest voorkomende samenwerkingsvormen worden beschreven.

#### **2.3.3.1. Stichtingen en verenigingen**

Een stichting en een vereniging zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Oprichting vindt plaats via een notariële akte. Een gemeente als medeoprichter van een stichting of vereniging heeft goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (art 160, lid 3 Gemeentewet). Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Een informele vereniging (beperkte rechtsbevoegdheid) kan zonder notariële akte worden opgericht. Een vereniging heeft een duaal karakter met een algemene ledenvergadering en een bestuur. Een stichting heeft een meer monistisch karakter met alleen een bestuur. Stichtingen kunnen overigens ook meer duaal worden ingericht met een Raad van Toezicht en een directeur/bestuurder.

Beleidsmatig opereren stichtingen en verenigingen vaak als vormen van ‘verlengd bestuur’ op terreinen die de overheid als die van haar beschouwt. Deze vorm komt voor in de sport, het vrijwilligerswerk, vrijetijdscircuit, sociaal-cultureel en maatschappelijk werk. De gemeente zit vaak in het bestuur. Het financiële belang bestaat uit een subsidierelatie of een garantstelling.

#### **2.3.3.2. Vennootschappen (NV en BV)**

Een NV en BV zijn een rechtspersoon, dus zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. Bij een NV worden de aandelen uitgegeven aan toonder of op naam en deze zijn vrij verhandelbaar, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Bij een BV worden de aandelen op naam uitgegeven en deze zijn niet vrij verhandelbaar.

Vennootschappen zijn vooral actief op terreinen die niet tot de primaire gemeentelijke taken horen, zoals levering van energie en water, afvoer van afval, bankieren en grond- en

bouwexploitaties. Bedrijfsmatigheid en autonomie zijn de belangrijkste overwegingen om samen te werken met dit type verbonden partij. Eventuele opbrengsten vloeien in de gemeentekas. De algemene vergadering van aandeelhouders beslist echter over de bestemming van de winst en dus over de uitkering hiervan aan de aandeelhouders. Oprichting vindt plaats via een notariële akte. Tot deze vorm van samenwerking wordt door het college slechts besloten, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en niet dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen naar aanleiding van een concept-besluit. Ook in dit geval behoeft het besluit goedkeuring van gedeputeerde staten.

De gemeente is als aandeelhouder - of via commissariaten - bestuurlijk betrokken bij dit type verbonden partij. De gemeente houdt via een meerderheids- of minderheids- belang in de algemene vergadering van aandeelhouders een stem, omdat de overheidvennootschap belangrijke taken uitvoert voor de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente vaak recht van voordracht of benoeming van commissarissen. Afstemming in beleidsvorming tussen gemeentelijke organisatie en de zelfstandige entiteit is van groot belang. Daarnaast kunnen besluiten worden afgedwongen die directe consequenties hebben voor de bedrijfsvoering. Dit kan van invloed zijn op prijs en rendement van de te leveren producten. Daarnaast kunnen ook fiscale motieven meespelen bij de keuze voor een overheidsvennootschap. Het gaat vaak om marktgedreven activiteiten, waarbij het maken van winst één van de hoofddoelstellingen is. Bijna alle gemeenschappelijke activiteiten waarbij het gaat om diensten die ook door private partijen kunnen worden geleverd, kunnen in deze vorm worden georganiseerd. De bestuurlijke betrokkenheid is beperkt tot aandeelhouderschap en/of commissariaten.

### **2.3.3.3 Gemeenschappelijke regelingen**

Gemeenten kunnen samenwerken in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Aan een Gemeenschappelijke Regeling kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen. Private rechtspersonen kunnen alleen participeren als zij daartoe bij Koninklijk Besluit zijn gemachtigd. Bij Gemeenschappelijke Regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Denk aan sociale dienst, gemeentearchief, geneeskundige dienst en sociale werkvoorziening. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

In grote lijnen zijn er gezien vanuit de doelstelling en de aard van de activiteiten drie soorten Gemeenschappelijke Regeling te onderscheiden:

1. gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming, zoals regionaal ruimtelijk beleid en gemeenschappelijke planontwikkeling;
2. gericht op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers, zoals de sociale werkvoorziening;
3. gericht op de uitvoering van regionale activiteiten in opdracht van hogere overheden, zoals de veiligheidsregio's en de gemeenschappelijke geneeskundige diensten.

De samenwerkingsvormen zijn divers. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) biedt het juridisch kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, rijk en waterschappen. De verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taken. De meest voorkomende vorm is het Openbaar Lichaam. Bij een 'openbaar lichaam' met een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter ontstaat een nieuwe rechtspersoon. Deze moet voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals verplichte delegatie, geleed bestuur, begroting en jaarrekening. Gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam – behoudens enkele wettelijke uitzonderingen – alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen. Voorbeelden hiervan zijn regionaal opererende sociale diensten, milieudiensten, veiligheidsregio's, sociale werkvoorzieningschappen en geneeskundige diensten.

### **2.3.3.4 Publiek Private Samenwerking (PPS)**

Een bijzondere vorm van verbonden partijen zijn die waaraan naast de overheid ook private partijen deelnemen. Het gaat om zogeheten Publiek Private Samenwerking (PPS). Steeds vaker wordt PPS ingezet om overheidsdoelstellingen te realiseren. Een voorkomend voorbeeld van PPS zien we in lokale gebiedsontwikkeling. Hierbij is sprake van een samenwerkingsverband tussen bijvoorbeeld gemeente, woningcorporatie, grondeigenaar/projectontwikkelaar, bouwers en andere partijen.

## **3. Gemeente en Verbonden Partij**

### **3.1 Algemeen**

Verbonden Partijen hebben wat de publieke taak betreft allemaal eigen doelstellingen en uitgangspunten. Het is mogelijk dat ze op onderdelen een andere visie op de invulling van hun activiteiten hebben dan de gemeente. Samenwerken in een verbonden partij betekent altijd verlies van directe sturing. Om hier als gemeente toch zoveel mogelijk invloed op te kunnen uitoefenen, is het belangrijk om een adequaat governance-instrumentarium in te zetten. Dit betekent heldere afspraken maken met de verbonden partijen over te realiseren doelen. Daarnaast moeten er voldoende bevoegdheden zijn om te kunnen corrigeren als de verbonden partij zich niet aan de afspraken houdt. Het kan namelijk zijn dat bijsturing nodig is vanwege aanpassing van gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld een nieuw college) of van de beleidsinstrumenten.

### **3.2 De relatie gemeente en verbonden partij**

Voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen gemeente en verbonden partij is de kwaliteit van de regiefunctie een belangrijke succesfactor. Deze kwaliteit hangt allereerst af van duidelijke afspraken rond de output, op afspraken gebaseerde en heldere informatievoorziening en transparante verantwoording. De kwaliteit van de regiefunctie hangt tevens af van het vertrouwen tussen partijen en de wil om samen de afgesproken taak goed in te vullen. Om een werkbare samenwerking te creëren is het van belang om naast de formele inrichting

van de relatie wederzijds vertrouwen op te bouwen. Om dit te kunnen doen is een aantal zaken belangrijk. Allereerst het inzichtelijk maken van de meerwaarde, het creëren van een onafhankelijke en deskundige uitvoeringsorganisatie, het verzekeren van de continuïteit van de samenwerking(spartners) en het maken van scenarioafspraken. Tot slot biedt ook goed risicomanagement meer zekerheid. Het is dus de kunst om een goede balans te vinden tussen controlemechanismen en vertrouwen teneinde de juiste dosis flexibiliteit te behouden om te voorkomen dat de onderlinge relatie uitmondt in starheid en bureaucratie.

De kwaliteit van de regiefunctie hangt af van de manier waarop deze wordt ingevuld met controlemechanismen en onderling vertrouwen. De controlemechanismen verschillen per situatie en per type verbonden partij. Om de juiste mechanismen te kunnen inzetten, moeten ze zijn afgestemd op de eigenschappen van de verbonden partij en op de relatie tot de gemeente en de doelstelling. Het controlemechanisme bij een overheidsvennootschap die niet direct een relatie heeft tot nieuw beleid, bijvoorbeeld de verbonden partij Bank Nederlandse Gemeenten, wordt meer op afstand maar met hardere financiële regelingen ingericht dan in de relatie met een stichting waarin taken van de gemeente op afstand zijn gezet. In alle gevallen moet, om optimaal gebruik te kunnen maken van de controlemechanismen, de gemeentelijke organisatie adequaat zijn ingericht. Dit kan door het scheiden van de rollen van eigenaar en van opdrachtgever/klant.

Het kader waarbinnen de regiefunctie vorm krijgt, is de juridische structuur van de verbonden partij. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de kenmerken per verbonden partij. Ze hebben namelijk allemaal specifieke eigenschappen en risicoprofielen. De organisatiestructuur schept de randvoorwaarden waarop de sturingsrelatie wordt afgestemd.

Bij de inrichting van de regiefunctie is de organisatorische scheiding van de gemeentelijke rollen een belangrijke factor. De gemeente kan (mede)eigenaar zijn van de verbonden partij maar ook opdrachtgever/klant. Vanuit de klantrol wil de gemeente dat de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de tarieven voor burgers aanvaardbaar blijven. Dit zijn beleidsmatige aspecten. Ze raken de effectiviteit van de uitvoering van de op afstand gezette taak. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de continuïteit van de organisatie stabiel is. Hiervoor zijn goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing, marketing en innovatie nodig. Dit zijn allemaal beheersmatige aspecten die de efficiency van de op afstand gezette taken raken. Vanuit de rol als klant wordt dus niet gestuurd op de interne bedrijfsvoering van de verbonden partij. Er wordt gestuurd op het halen van de afgesproken prestaties binnen gestelde financiële kaders.

Wanneer het college meerdere belangen vertegenwoordigt, kan dus een rolconflict ontstaan. Het is mogelijk dat het college enerzijds de financiële zakelijkheid en het financiële risicomanagement minder prioriteit geeft dan de inhoud, terwijl men anderzijds daar juist prioriteit aan zou moeten geven. Het is van belang dat het college zich bewust is van deze twee verschillende rollen en deze in de praktijk zoveel mogelijk probeert te scheiden. Het is goed om als gemeente er voor te waken dat, ondanks het feit dat taken niet langer

binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, een kritische massa aan expertise binnen de eigen organisatie behouden blijft. Die expertise is namelijk nodig om als gemeente adequaat te kunnen sturen. Er moet worden voorkomen dat bij het uitbesteden van taken de expertise meeverhuist richting de verbonden partij. Het optreden als eigenaar en opdrachtgever wordt in een dergelijk geval bemoeilijkt. Binnen de gemeente ontbreekt op dat moment immers elementaire kennis van uitvoeringsaspecten.

#### 4. De rol van college en raad

In het duale stelsel is een scheiding aangebracht tussen taken/bevoegdheden van raad en college. De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak en het college een bestuurlijke en uitvoerende taak. Dit is ook van toepassing bij de verbonden partijen. Bij de verbonden partijen is het goed om onderscheid te maken tussen de aanloophase en de uitvoeringsfase. De aanloophase is de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. In de uitvoeringsfase is die deelname een feit. Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel te bereiken. Dit betekent in een duaal stelsel dat de beslissing tot deelname, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak is van het college. Volgens de gemeentewet (art 160, lid 2) beslist het college maar bepaalt de raad wat bij de publieke taak hoort en stelt de kaders hiervoor. Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel vormt over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang behoren. Concreet betekent dit dat het college niet kan besluiten zonder dat de raad hierin zijn wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten. Het spreekt voor zich dat het college de input van de raad meeneemt in de definitieve besluitvorming. Als de verbonden partij operationeel is, houdt het college zicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. De raad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. Dit is met name van belang omdat de P&C cyclus van de verbonden partijen niet altijd aansluiten bij die van de raad. De raad probeert per verbonden partij een balans te vinden tussen het openbare belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij maar kan de verbonden partij wel uitnodigen om uitleg te geven over de koers en de resultaten hiervan. Voorbeelden hiervan zijn informele sessies en werkbezoeken. Dit zijn tevens momenten waarop de raad informeel invloed kan uitoefenen op de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt de gemeente en heeft directe invloed. Al is dit beperkt omdat bij participatie in samenwerkingsverbanden verlies van invloed is. Bovendien zijn die mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd. Het college heeft bij de verbonden partij een vergelijkbare rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dat wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand bij de uitvoering. Met andere woorden: meer aandacht voor toezicht en verantwoording en een grotere afstand op sturing en beheersing.

## 5. Uitgangspunten Verbonden Partijen gemeente Velsen

### 5.2. Uitgangspunten

De gemeente Velsen hanteert bij Verbonden Partijen de volgende uitgangspunten:

1. De keuze voor het wel of niet aangaan van een samenwerkingsverband wordt gemaakt door het college. Het college maakt hierbij zo nodig gebruik van eerder door de raad vastgestelde documenten. Voorbeelden hiervan: de Visie op Velsen 2025 en de Visie op Regionale samenwerking 2008.
2. Indien er is gekozen voor samenwerking dan bepaalt het college wat hiervoor de meeste geschikt vorm is. Het college maakt hierbij zo nodig gebruik van de beslisboom. De raad bepaalt of er sprake is van een publiek belang.
3. Bij het aangaan van een Verbonden Partij maken het college, de raad en de verbonden partij heldere afspraken over:
  - a. het te realiseren doel;
  - b. hoe om te gaan met veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld beleidswijzigingen);
  - c. hoe de verbonden partij zich verantwoordt (vorm) en de kwaliteit van de verantwoording (wat wil de gemeente weten van de verbonden partij);
  - d. hoe er toezicht wordt gehouden op de verbonden partij. Denk hierbij aan zitting nemen in het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur etc. Het is van belang om binnen het college goed onderscheid te houden tussen de rol van (mede)eigenaar en die van opdrachtgever/klant.
4. Iedere verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid en een ambtelijke adviseur/accountmanager;
5. Tussen college en raad worden afspraken gemaakt over welke documenten per verbonden partij geagendeerd worden voor de raad. Dit kan per verbonden partij verschillen. Voor de één volstaan bijvoorbeeld de begroting en het jaarverslag terwijl er voor een ander ook nog de tussenrapportages worden geagendeerd.
6. Deze uitgangspunten worden door de ambtelijke organisatie in nauwe samenwerking met de griffie geborgd in werkprocessen van de organisatie. Hiervoor wordt een leidraad Verbonden Partijen opgesteld. In deze leidraad worden de werkprocessen beschreven tussen verbonden partij, accountmanagers, college en raad.

Versie: 3 oktober 2013