

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Wat zijn verbonden partijen?	3
2.1 Definitie verbonden partij	3
2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties	3
2.3 (Beleids)uitgangspunten.....	4
3. Wettelijk kader.....	6
4. Uitgangspunten en afwegingskader voor samenwerking.....	7
4.1 Fases in de samenwerking	7
4.2 Toelichting op de fases en uitgangspunten	7
4.2.1 Oprichtingsfase	7
4.2.2 Uitvoerende fase.....	10
4.2.3 Evaluatiefase.....	10
5. Sturing en toezicht op een verbonden partij	10
5.1 Rollen	10
5.2 Sturingsinstrumenten	11
5.3 Informatievoorziening.....	13
5.4 Sturingsarrangementen	13
Bijlage 1: Verbonden Partijen Eemsdelta.....	18
Bijlage 2: Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen	19

1. Inleiding

Om beleidsdoelen te realiseren kan de gemeente taken zelf uitvoeren of dat in samenwerking met andere partijen doen. De nota Verbonden Partijen biedt een bestuurlijk kader voor de afweging om wel of niet deel te nemen in een verbonden partij en biedt sturings- en monitoringsarrangementen indien wordt deelgenomen aan een verbonden partij.

De nota Verbonden Partijen beperkt zich tot de (formele) verbonden partijen. Verbonden partijen zijn alleen die rechtspersonen die een bijdrage leveren aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente Eemsdelta én dat er zowel een financiële als ook bestuurlijke relatie met de gemeente Eemsdelta is.

Het doel van de nota is om een inzichtelijk en transparant afwegingskader te bieden voor deelname aan, oprichten van en het sturen op de verbonden partijen van de gemeente. In het afwegingskader worden naast de voorgeschreven wettelijke plicht, de inhoudelijke en/of financiële voordelen, ook de bijbehorende risico's betrokken.

De gemeente Eemsdelta heeft op dit moment 21 verbonden partijen, waarvan 9 een gemeenschappelijke regeling betreffen. De verbonden partijen worden jaarlijks vermeld in de paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en Jaarstukken. In de begroting wordt aangegeven op welke manier de gemeente de verbonden partijen inzet bij de uitvoering van de taken in het komende jaar. Per verbonden partij wordt daarin opgenomen wat bijvoorbeeld de beleidsvoornemens zijn. Ook wordt in de begroting aandacht gegeven aan de wijze waarop de risico's van de verbonden partijen worden beheerst. Het college geeft zo met deze paragraaf inzicht in de relaties en verbindingen met de verbonden partijen en legt bij de jaarstukken verantwoording hierover af aan de gemeenteraad.

In de navolgende hoofdstukken wordt het beleid verder uitgewerkt door nader in te gaan op wat verbonden partijen zijn en welke beleidsuitgangspunten gehanteerd worden voor het aangaan van een verbonden partij (hoofdstuk 2), het wettelijk kader (hoofdstuk 3), de fasering in de samenwerking en de nadere uitwerking van de uitgangspunten en afwegingskader voor het aangaan van een samenwerking (hoofdstuk 4). Ter afsluiting wordt ingegaan op het sturen en toezicht houden op een verbonden partij (hoofdstuk 5). In de bijlagen is een overzicht opgenomen met de huidige verbonden partijen (bijlage 1) en de hoofdlijnen van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (bijlage 2).

2. Wat zijn verbonden partijen?

2.1 Definitie verbonden partij

Bij de definiëring van het begrip verbonden partijen wordt aangesloten bij het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV; artikel 1, lid 1 sub b):

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

Financieel belang (BBV; artikel 1, lid 1 sub c)

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

Bestuurlijk belang (BBV; artikel 1, lid 1 sub d)

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

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

- Wel financiële betrokkenheid is, maar geen financieel belang (o.a. subsidieverstrekking);
- Uitsluitend een financieel risico is (bijvoorbeeld bij een lening of garantstelling);
- Uitsluitend een bestuurlijk belang is (bijvoorbeeld een commissarispositie);
- Een financieel belang is en een bestuursfunctie op persoonlijke titel;
- Alleen sprake is van een benoemingsrecht of voordrachtsrecht.

2.2 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties

Bij verbonden partijen gaat het om privaatrechtelijke, publiekrechtelijke organisaties en publiek-private samenwerkingen (PPS). In sommige gevallen schrijft de wet een verbonden partij voor. Denk bijvoorbeeld aan de Veiligheidsregio.

Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Dit kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. In bijlage 1 is een lijst met verbonden partijen opgenomen, waar de gemeente Eemsdelta aan deelneemt. Daarin is ook de vorm van de verbonden partij vermeld.

Bij publiekrechtelijke samenwerking gaat het vooral om de deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Deelname vindt plaats binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Als gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking, dan bestaan er verschillende vormen om de samenwerking in te richten. Soms is afstemming voldoende, maar er kan ook gekozen worden voor een regeling zonder meer¹, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een

¹ 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 en bestuursafspraken. Daarin wordt de intentie tot samenwerking, evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden geregeld. De 'regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen

bedrijfsuitvoeringsorganisatie (BVO) of een openbaar lichaam. In de gemeentewet is de voorkeur voor het publiekrecht neergelegd. Het college kiest slechts voor een privaatrechtelijke samenwerking, als dat de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang optimaal dient. Reden voor de voorkeur voor een publiekrechtelijke regeling is dat het publiekrecht meer waarborgen biedt ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, toezicht, controle en openbaarheid.

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

2.3 (Beleids)uitgangspunten

In deze paragraaf zijn de beleidsuitgangspunten geformuleerd voor het aangaan van een verbonden partij.

- Een verbonden partij betreft een tijdelijk of langdurig samenwerkingsverband. Een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profitorganisaties of private partijen. De verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.
- Een publieke taak is een taak die de gemeente uitvoert voor de behartiging van een publiek of algemeen belang.
- Indien geen sprake is van een publiek belang laat de gemeente de taak over aan een marktpartij of het particulier initiatief.
- Het aangaan van een samenwerkingsverband is een middel om maatschappelijke effecten en (beleids)doelen zo mogelijk beter te realiseren.
- De beslissing tot het aangaan van een samenwerkingsverband moet passen binnen de gekozen uitgangspunten en moet een resultante zijn van een solide beleidsmatige en financiële afweging met oog voor varianten en alternatieven. Daarnaast moeten bij de beslissing de redenen om een verbonden partij aan te gaan vermeld worden en de risico's afgewogen zijn.
- De gemeente moet soms vanuit wet- en regelgeving deelnemen aan een verbonden partij, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio en de omgevingsdienst. Daarnaast zijn er over het algemeen zes redenen om vrijwillig een verbonden partij aan te gaan:
 - Efficiencyvoordeel: bijvoorbeeld samen met andere gemeenten de kosten van een gezamenlijk ambtelijk apparaat delen.
 - Kennisvoordeel: de gemeente kan gebruik maken van gespecialiseerde kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft.
 - Katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen met anderen activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen.
 - Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen.
 - Vermindering van de kwetsbaarheid: door samenwerking met derden (als gevolg van bijvoorbeeld schaalgrootte) kan de gemeente kwetsbaarheid verminderen.
 - Krachtenbundeling: door gezamenlijk als een sterkere actor richting landelijke politiek of private aanbieder van voorzieningen te kunnen optreden.
- De volgende risico's moeten in deze afweging worden meegenomen:
 1. Bestuurlijke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd. De invloed is

beperkt doordat de individuele gemeente geen beslissende stem heeft in de besluitvorming bij de verbonden partij. De besluitvorming vindt plaats met alle deelnemende partijen. Daarnaast zijn de beïnvloedingsmogelijkheden minder direct vanwege de afstand. Dat is anders dan in de formele verhouding tussen raad en college.

2. Financiële risico's: financiële tekorten bij gemeenschappelijke regelingen komen ten laste van de eigenaar en daarmee bij de gezamenlijk deelnemende partijen.
3. Professionele risico's: het voldoende in huis houden van expertise en vaardigheden om de gewenste prestatie te formuleren, de geleverde prestatie te kunnen beoordelen en als gesprekspartner te acteren richting de verbonden partij.
4. Rolvermengingsrisico: de gemeente als eigenaar/bestuurder heeft soms andere belangen dan de gemeente als opdrachtgever/klant. Deze dubbelrollen kunnen aanleiding geven tot discussie.

3. Wettelijk kader

Het juridisch kader voor verbonden partijen vloeit voort uit onderstaande wet- en regelgeving.

Gemeentewet (GW)

Vanuit de Gemeentewet geldt de grondregel dat de gemeente de publieke taken zelf uitvoert. Op grond van de Gemeentewet (art. 160) en de Wgr is participatie in een verbonden partij mogelijk ter behartiging van een daarmee te dienen openbaar belang. De relatie tussen gemeenteraad en een verbonden partij is dezelfde als die tussen raad en college. Dit betekent dat de raad de kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van de verbonden partijen heeft. Het college is verantwoordelijk voor (en door de gemeenteraad aanspreekbaar op) de uitvoering door de verbonden partijen. Het college voert immers het door de raad vastgestelde beleid uit en bepaalt derhalve hoe de doelen worden gerealiseerd. Het college legt hierover verantwoording af aan de raad. De gemeenteraad beoordeelt of het college deze rol goed vervult. De gemeenteraad heeft daarbij de mogelijkheid om informatie in te winnen rechtstreeks van de verbonden partij.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

De Wgr richt zich op de samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. De Wgr beschrijft in artikel 8 de diverse verschijningsvormen.

Burgerlijk Wetboek

Als de gemeente kiest voor samenwerking in een privaatrechtelijke vorm, zoals in een stichting, BV of NV, is het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In artikel 9 BBV, lid 2 sub f is opgenomen dat de begroting van de gemeente een afzonderlijke paragraaf verbonden partijen bevat. In artikel 15 BBV is opgenomen wat er in de paragraaf opgenomen dient te zijn.

Financiële verordening

In de 'Financiële verordening gemeente Eemsdelta' staan de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de gemeente aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle voldoet. In de verordening wordt in artikel 21 aandacht geschonken aan de verbonden partijen.

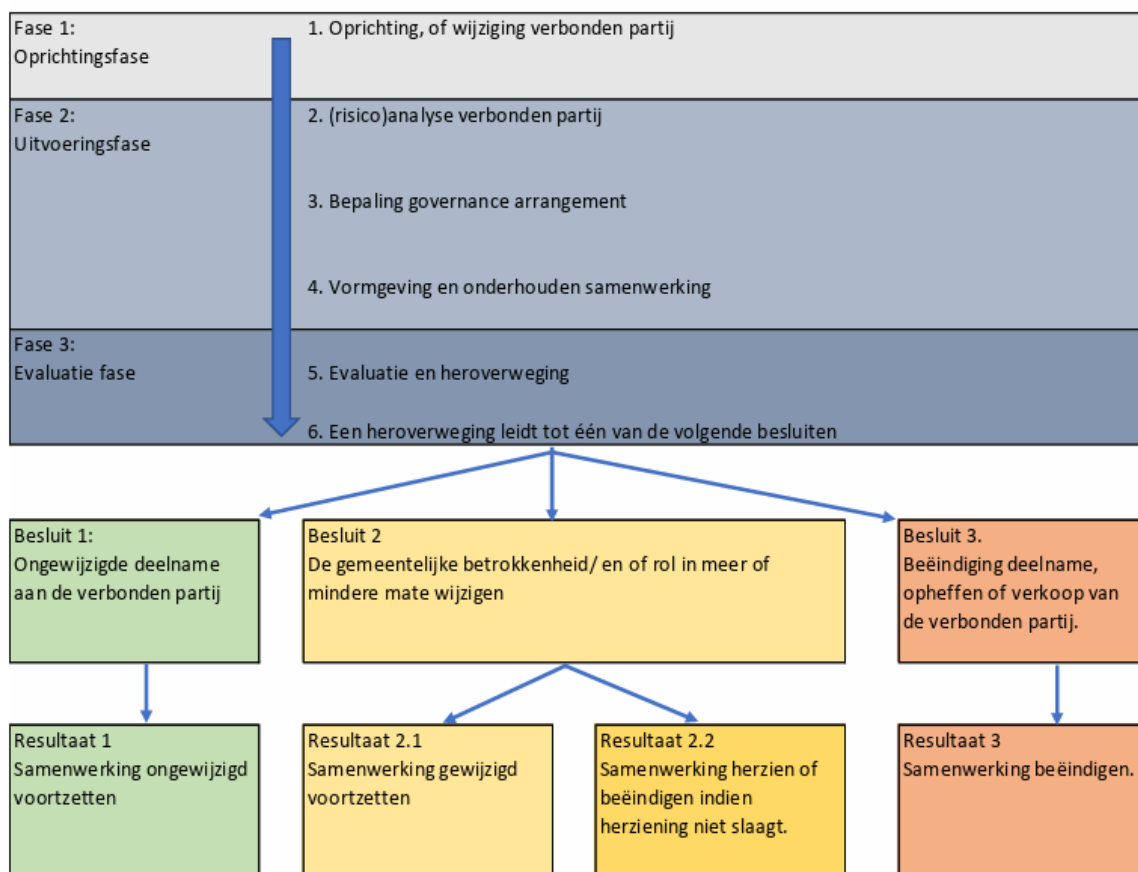
4. Uitgangspunten en afwegingskader voor samenwerking

4.1 Fases in de samenwerking

Bij samenwerking onderscheiden wij drie fasen:

1. De oprichtings- of intentionele fase, waarin de gemeente voor de afweging staat om een verbonden partij op te richten of te gaan deelnemen aan een bestaande verbonden partij.
2. De uitvoerende fase, waarin de gemeente is toegetreden of deelneemt. In deze fase gaat het om het sturen op en het beheersen van de uitvoering van de taak door de verbonden partij.
3. De evaluatiefase van de uitvoering waarbij de samenwerking wordt heroverwogen. Er wordt dan besloten over voortzetting conform huidige werkwijze, voortzetting in gewijzigde vorm of afspraken, het beëindigen van deelname in een verbonden partij.

Fases Verbonden Partijen



4.2 Toelichting op de fases en uitgangspunten

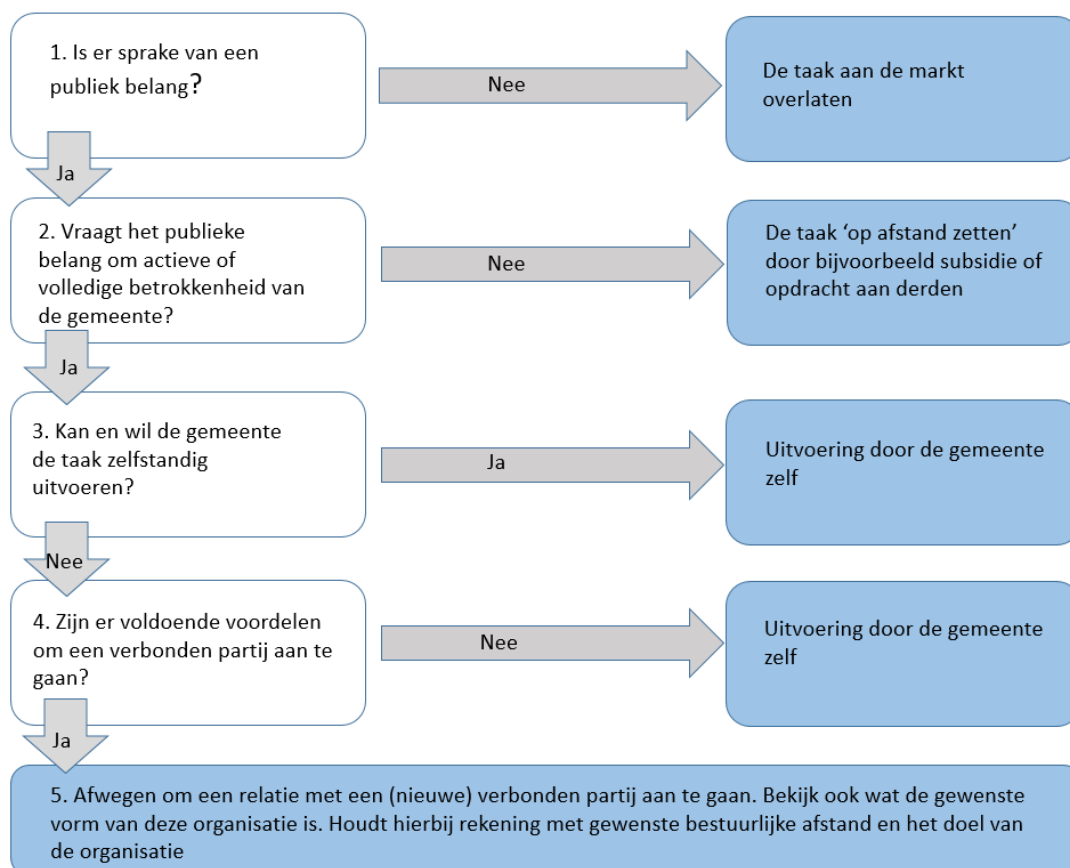
4.2.1 Oprichtingsfase

Bij de keuze voor samenwerking met een verbonden partij gaat het om het afwegen van belangen en om een afweging van de voor- en nadelen. Hierbij wordt de vraag meegenomen hoeveel invloed de gemeente (nog) wil uitoefenen. Soms is de keuzevrijheid beperkt, bijvoorbeeld als wordt aangesloten bij bestaande organisaties, als er sprake is van een hogere regeling of door aanwijzing van het Rijk.

Daar waar de gemeente voor oprichting of toetreding staat zijn onderstaande uitgangspunten relevant (zoals reeds benoemd in 2.3). Deze uitgangspunten worden betrokken bij de afweging in hoeverre er een meerwaarde is in het aangaan van de samenwerking. Daarbij is het geen vereiste om aan alle voorwaarden te voldoen. De lijst is een hulpmiddel om de meerwaarde voor de gemeente inzichtelijk te maken en te beoordelen.

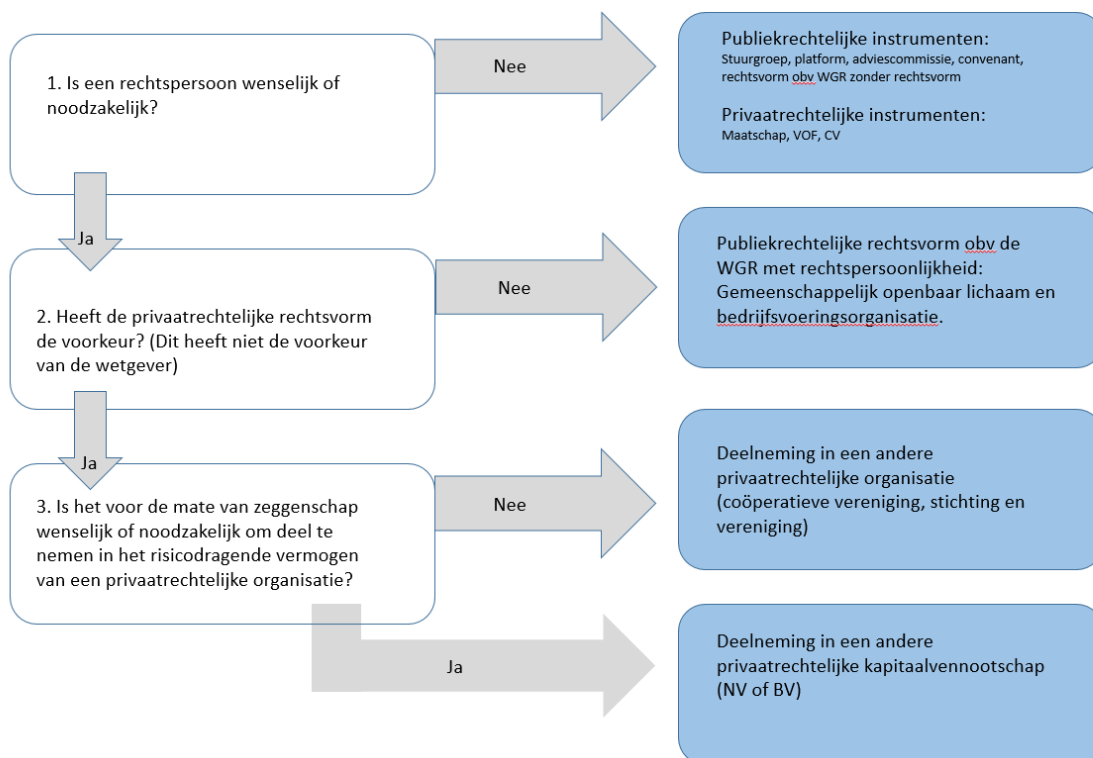
Voor de vraag of de gemeente wel of niet gaat deelnemen aan een verbonden partij geldt het volgende afwegingskader.

A. Of we gaan samenwerken?



Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze leidt. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële en bestuurlijke relatie is altijd een politiek-bestuurlijk keuze. Het is van belang om in deze fase ook de afspraken vast te leggen hoe om te gaan ten aanzien van de uitvoerende en evaluatiefase. Vooraf kan de gemeenteraad het college verzoeken vast te leggen of en inhoud wordt gegeven aan een tussentijdse evaluatie, en ook hoe een ontbinding of uittreding geëffectueerd wordt. Dit laatste wordt in de gemeenschappelijke regeling of statuten van de rechtspersoon vastgelegd ter voorkoming van (politek) gedoe achteraf. Na de inhoudelijke beoordeling aan de hand van deze uitgangspunten volgt de discussie over de vorm (kaderstelling, juridische structuren en aansturing). Onderstaand schema is daarbij ondersteunend.

B. Hoe en in welke vorm gaan we samenwerken?



Beslissing tot deelname en aansturing taak van het college

Het college neemt het initiatief voor deelname in de verbonden partij en legt ter goedkeuring een voorstel voor aan de gemeenteraad. De raad besluit of de gemeente wel of niet deel gaat nemen in een verbonden partij. Vervolgens voert het college het besluit uit, zodat de gemeente deelneemt in de verbonden partij. Voor privaatrechtelijke samenwerkingen zijn deze uitgangspunten geregeld in artikel 160 van de Gemeentewet en voor publiekrechtelijke samenwerkingen is dat beschreven in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenteraad stelt de kaders

De raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de raad stelt de kaders vast. Daarom wordt de raad bij ieder voornemen tot deelname gevraagd een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten, die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren, wel bij het publieke belang horen. Om dit vorm te geven beslist het college over deelname, nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt en toestemming heeft verleend. Daarnaast stelt de raad kaders bij een concreet besluit tot deelname. Hierbij kan de raad aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad betrokken en geïnformeerd wil worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de termijnen en richtlijnen uit de gewijzigde WGR. De momenten van oprichten (en uittreden) zijn belangrijke momenten voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de relatie met verbonden partijen. Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan of beëindigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk:

- in hoeverre er sprake is van een meerwaarde op het gebied van kwaliteit, kwetsbaarheid, kostenbeheersing, resultaten, slagkracht, risicobeheersing ten opzichte van de risico's (zie 2.3).
- de elementen uit de twee voorgaande schema's: Óf we gaan samenwerken (schema A) en zo ja, Hoe en in welke vorm (schema B).

4.2.2 Uitvoerende fase

In de uitvoerende fase toetst het college jaarlijks de verbonden partijen. Dit doet het college door het verzamelen en verwerken van informatie van en over de verbonden partij in een risicoscan. Door jaarlijks het risicoprofiel per verbonden partij in beeld te brengen, wordt ervoor gezorgd dat kansen en bedreigingen bij elk van de verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat daarop adequaat wordt gereageerd. Het college stemt de aansturing en informatievoorziening af op het risicoprofiel van de verbonden partij. Hoe groter het bestuurlijk en/of financieel risico, des te intensiever is de sturing op de verbonden partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald aan de hand van een risicoscan voor verbonden partijen, zie hoofdstuk 5.4. De winst van het uitvoeren van deze risicoscan zit in het op gang brengen en houden van een samenwerkingsrelatie. Het bevordert het gesprek en de verbinding met alle betrokkenen bij verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt. Het is dus belangrijk om risico's inzichtelijk en vooral bespreekbaar te maken. Het open zijn over de risico's helpt in de samenwerkingsrelatie en levert inhoudelijk meerwaarde op. Het is een gezamenlijk beeld van de zaken waarop komende tijd gelet wordt. Het doel is om de (eventuele) risico's die de gemeente als deelnemer loopt te beheersen door waar nodig en waar het mogelijk is bij te sturen.

4.2.3 Evaluatiefase

Verbonden partijen worden ingesteld om een bepaald doel te realiseren. Door de actualiteit kunnen belangen veranderen, waardoor zij uiteen kunnen gaan lopen. Regelmatige evaluaties stellen de raad in de gelegenheid om te beoordelen of de verbonden partij nog wel het doel dient waarvoor zij is ingesteld en/of dat er een aanpassing moet komen. Indien uit de jaarlijkse risicoscan zou blijken dat deelname aan een verbonden partij opnieuw moet worden overwogen, dan kan de evaluatie gestart worden.

5. Sturing en toezicht op een verbonden partij

5.1 Rollen

Voor wat betreft de rollen tussen Raad en College blijft het uitgangspunt gelijk, ongeacht of het college ervoor kiest om taken binnen de interne ambtelijke organisatie of bij verbonden partijen te beleggen: de gemeentelijke begrotingsdoelstellingen moeten met minimale risico's zo efficiënt en effectief mogelijk worden gerealiseerd.

Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente dan ook in de kern bereiken dat de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Om dit mogelijk te maken dient de verbonden partij kansen en bedreigingen tijdig te signaleren en hier met behulp van adequaat risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet de verbonden partij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Op het moment dat blijkt dat de verbonden partijen niet in staat is om het bovenstaande te realiseren, zal bijsturing vanuit de gemeente plaats moeten vinden. Dit laatste zal in overleg met andere deelnemers gebeuren aangezien de gemeente hierin niet bepalend is.

De gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat hebben alle een eigen rol in relatie tot de verbonden partijen. Deze rollen zijn als volgt:

Rol Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in de gemeente een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Bij de verbonden partijen zijn de kaderstellende en controlerende taken van belang. De gemeenteraad stelt de bestuurlijke kaders vast door middel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is immers slechts een (gezamenlijk) middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en moet worden gezien als ware de taak belegd binnen de eigen organisatie. De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert, of het tevens leidt tot het gewenste effect, en of het college dit goed bewaakt en zich inspant om bij te sturen. Dit kan vorm krijgen via een vast agendapunt over regionale aangelegenheden op de raadsagenda. Gemeenteraadsleden kunnen op basis van Wet gemeenschappelijke regelingen zitting hebben in het algemeen bestuur en/of dagelijks bestuur van een verbonden partij. Vanuit de rolzuiverheid en het dualisme hanteert de gemeente Eemsdelta echter het principe dat raadsleden geen zitting hebben in het algemeen respectievelijk het dagelijks bestuur van een verbonden partij.

Rol College

Het college is verantwoordelijk voor uitvoering van gemeentelijk beleid binnen bestuurlijke kaders zoals vastgelegd in de begroting. Indien gekozen is deze uitvoering in samenwerking met een verbonden partij te realiseren, zal het college als opdrachtgever zicht moeten houden op uitvoering, prestaties, of uitvoering en prestaties ook bijdragen aan het gewenste effect, kosten en risico's. Aandachtspunt hierbij is, dat het college meer op afstand staat van de uitvoering. Er is minder directe invloed, waardoor het belang van afstemming met andere deelnemers groter wordt. Het college bewaakt de continuïteit en zal waar nodig bijsturen. Het college informeert en betreft de gemeenteraad vroegtijdig bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. Er is voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die belegd zijn binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij. Het college heeft ten aanzien van een verbonden partij twee rollen: de opdrachtgevende rol en een vertegenwoordigende rol in het bestuur van de verbonden partij. Ten aanzien van de vertegenwoordigende rol kiest het college uit haar midden een vertegenwoordiger om zitting te hebben in het DB/AB van de verbonden partij. In het bestuur vertegenwoordigt de individuele bestuurder de regionale belangen van de verbonden partij.

Rol Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie stelt het bestuur in staat om optimaal op de verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en het onderhouden van het contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming vindt ambtelijke afstemming met de verbonden partijen plaats over producten en diensten. De ambtelijke organisatie werkt hierbij waar mogelijk samen met andere betrokken gemeenten/eigenaren. Voor iedere verbonden partij is er één (inhoudelijke) contactpersoon aangewezen.

5.2 Sturingsinstrumenten

Er zijn verschillende soorten instrumenten voor sturing en controle en verschillende momenten waarop deze (direct of indirect) kunnen of moeten worden ingezet. De keuze (of verplichting) is mede afhankelijk van de rol van het betreffende bestuursorgaan.

Sturing bij oprichting of toetreding

Bij de oprichting van of toetreding tot een verbonden partij wordt een voorgenomen besluit van het college ter kennis gebracht aan de raad. Dit gebeurt tijdig, zodat de raad redelijkerwijs invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid. Daarbij wordt aanvullende informatie verstrekt over de wijze van aansturing van de verbonden partij (invloed, zeggenschap), de bestuurlijke vertegenwoordiging, de (meerjarige) financiële gevolgen van deelname in relatie tot gevraagde prestaties, de evaluatiemomenten, de beëindigingsregeling, de risico's, de waarborgen van openbaarheid en democratische controle en duidelijke afspraken over inhoud en tijdstip van informatievoorziening.

Sturing bij benoeming van vertegenwoordigers

Om nieuwe vertegenwoordigers snel wegwijs te maken is het van belang na de verkiezingen steeds een overdrachtsdocument op te stellen, waarin informatie wordt verstrekt over de verbonden partij, de ontwikkelingen en vraagstukken en hoe de vertegenwoordigers hier tot dan toe in optraden.

Sturing bij reguliere sturingsmomenten (P&C cyclus)

Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen is vastgelegd dat de begroting en meerjarenraming voorafgaand aan de vaststelling in het algemeen bestuur aan lokale raden voor zienswijzen moet worden voorgelegd. De gemeenteraad stelt de begroting, jaarrekening, kadernota of het inhoudelijke meerjarenbeleidsplan van de verbonden partij niet vast, maar kan wel haar mening kenbaar maken aan het dagelijks bestuur van de verbonden partij. Ter voorbereiding wordt zo nodig een lid van de directie van de verbonden partij uitgenodigd voor een informatieavond.

Sturing via eigen planning en control cyclus

De gemeentelijke begroting bevat de beleidsinhoudelijke ambities en financiële kaders voor de samenwerking met verbonden partijen. De gemeenteraad kan besluiten te intensiveren of te extensiveren op de beleidsgebieden waarop de verbonden partijen actief zijn. In de paragraaf Verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarstukken wordt hiervoor per verbonden partij onder meer ingegaan op het openbaar belang dat wordt gediend, het belang dat de gemeente daarin heeft, de ontwikkelingen en risico's. De paragraaf is geen rechtstreekse sturingsmogelijkheid op de verbonden partijen, maar geeft wel informatie op basis waarvan de raad hun algemeen bestuur leden om meer informatie kunnen vragen of ter verantwoording kunnen roepen.

Sturing via de portefeuillehouder overleggen

De besluitvorming in dagelijks bestuur en algemeen bestuur van een Gemeenschappelijke regeling wordt in de portefeuillehouder overleggen voorbereid. Het is de plek voor politiek/bestuurlijke voorbereiding en afstemming. Al bij de start van een onderwerp zal de portefeuillehouder zich moeten afvragen of en op welke momenten college en raad betrokken moeten worden. College en gemeenteraad kunnen vanzelfsprekend ook in een vroeg stadium aangeven betrokken te willen worden bij majeure onderwerpen.

Overige sturings- en informatiemomenten

Het presidium heeft op 26 september 2023 een memo vastgesteld vanuit de griffie dat nader ingaat op de wijzigingen in de wgr. In het memo wordt daarnaast aangegeven dat naast deze twee voorstellen andere instrumenten in de toekomst ook ingezet kunnen gaan worden. De volgende twee voorstellen zijn vastgesteld.

- Er wordt een gemeenschappelijke adviescommissie ingesteld voor twee Groningse Gemeenschappelijke regelingen, te weten de Veiligheidsregio Groningen en de Omgevingsdienst Groningen.

- Drie gemeenschappelijke regelingen te verzoeken om de actieve informatieplicht in de regeling op te nemen, te weten de Veiligheidsregio Groningen, de Omgevingsdienst Groningen en Publieke Gezondheid & Zorg Groningen

5.3 Informatievoorziening

Voldoende inzicht in de verbonden partijen, door inhoudelijk en financieel adequate informatie, is een essentiële voorwaarde om te kunnen sturen.

Rechten en plichten

Voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden geldt op grond van de Wgr een actieve en een passieve informatie- en verantwoordingsplicht tegenover het college en de gemeenteraad. Gemeenten mogen verwachten dat zij actief worden geïnformeerd aangaande belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie. Zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur heeft een informatieplicht aan alle colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Hierbij worden de verbonden partijen verzocht om hun informatie gelijktijdig zowel aan het college als aan de gemeenteraad te verstrekken.

Bij privaatrechtelijke samenwerking is de informatie- en verantwoordingsplicht afhankelijk van het soort samenwerkingsverband. Bij vennootschappen, stichtingen en verenigingen is het bestuur neergelegd bij één of meer statutaire bestuurders. Bevoegdheden zijn vastgelegd in statuten of in de oprichtingsakte. Het toezicht is ondergebracht bij een Raad van Commissarissen, een Raad van Toezicht of een Vergadering van Aandeelhouders. De gemeentelijke vertegenwoordiger moet verantwoording afleggen, zowel aan de eigen bestuursorganen (college, raad) als aan de toezichthouder van de betreffende private rechtspersoon.

5.4 Sturingsarrangementen

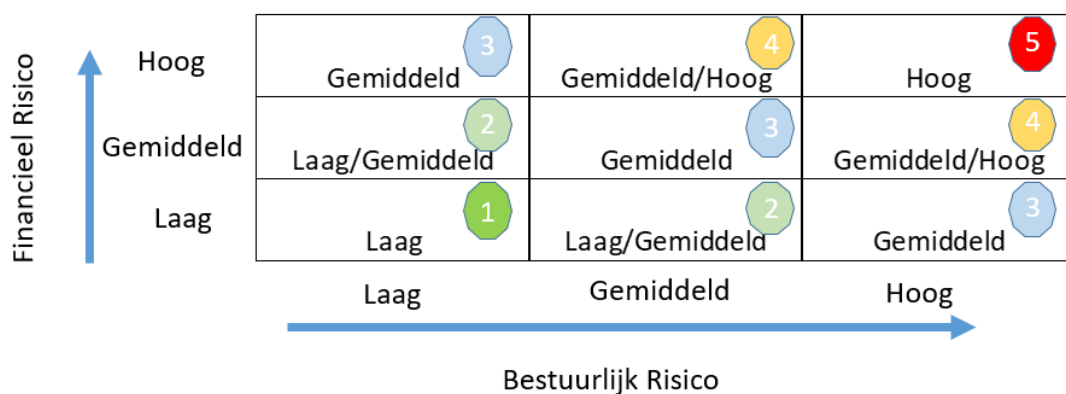
De verbonden partijen van de gemeente Eemsdelta verschillen sterk in hun financiële en bestuurlijke belangen en risico's. Om te kunnen variëren in de wijzen en intensiviteit van sturing en toezicht wordt gebruik gemaakt van drie verschillende sturing- en toezichtpakketten per verbonden partij. Om te bepalen welk pakket op een verbonden partij van toepassing is, wordt ieder jaar voor elke verbonden partij in de aanloop naar de begroting een risicoanalyse uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de clustercontroller in samenwerking met de beleidsadviseur. Deze analyse leidt tot een risicoprofiel en - classificatie van alle verbonden partijen en wordt opgenomen in de programmabegroting van de gemeente. Bij de classificatie hoort een risicoprofiel per verbonden partij met een bijbehorend sturing- en toezichtpakket.

Risicoprofielen en mate van sturing

De mate waarin sturing en controle op een verbonden partij gewenst is, verschilt per verbonden partij. Om het risicoprofiel te bepalen wordt een analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van de verbonden partij uitgevoerd. Deze analyse vindt plaats door het beantwoorden van een aantal hulpvragen. De combinatie van het financiële en bestuurlijke risico bepaalt het profiel.

We onderscheiden vijf verschillende risicoprofielen:

1. Laag
2. Laag/Gemiddeld
3. Gemiddeld
4. Gemiddeld/Hoog
5. Hoog



De analyse aan de hand van de hulpvragen, zoals in de volgende tabellen is beschreven, is een hulpmiddel voor de analyse. Er zal altijd interpretatie van de beantwoording nodig zijn om uiteindelijk de classificatie te bepalen.

Financiële analyse verbonden partijen

In onderstaand schema is aangegeven op welke manier de financiële analyse wordt uitgevoerd. De vragen richten zich voor dit onderdeel vooral op de begrippen control en governance en daarmee op sturing, beheersing en toezicht. Wanneer de beantwoording van de vragen leidt tot overwegend 'laag' dan is de conclusie van de financiële analyse ook 'laag', enzovoort.

Financiële analyse verbonden partijen	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse gemeentelijke financiële bijdrage	< € 500.000	€ 500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000
2. Is het weerstandsvermogen van de partij voldoende?	Volledig	Deels	Niet
3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen obv risico's verbonden partij	< € 500.000	€ 500.000 - € 1.000.000	> € 1.000.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Gedeeltelijk	Niet
6. Is de bedrijfsvoering van de verbonden partij op orde?	Volledig	Gedeeltelijk	Niet
7. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de verbonden partij op orde?	Volledig	Gedeeltelijk	Niet

Bestuurlijke/inhoudelijke analyse van verbonden partijen

In de bestuurlijke/inhoudelijke analyse wordt ingegaan op onder meer de vertegenwoordiging en samenstelling van verbonden partijen. Begrippen als welwillendheid, invloed, leiderschap, integriteit en vertrouwen spelen een rol bij de bepaling van de bestuurlijke analyse.

Bestuurlijke/inhoudelijke analyse verbonden partijen	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het belang van Eemsdelta overeen met het belang van de verbonden partij?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3. Is Eemsdelta vertegenwoordigd in het bestuur?	Ja		Nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. In welke mate is sprake van stabiliteit in het bestuur/directie van de verbonden partij?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
6. Zijn er duidelijke afspraken over de informatievoorziening?	Ja		Nee
7. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen?	Minimaal	Gedeeltelijk	Maximaal

Bepalen van de sturingsarrangementen en –pakketten

Door de verschillende risicoanalyses te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat op basis van de gemaakte analyse het sturingsarrangement voor een verbonden partij.

Risicoprofiel op basis van financiële en bestuurlijke analyse	Sturingsarrangement
1. Laag	
2. Laag/Gemiddeld	Basispakket
3. Gemiddeld	
4. Gemiddeld/Hoog	Plus pakket
5. Hoog	Plusplus pakket

Variatie in sturing op basis van Basis, Plus en Plusplus pakketten

De hierboven beschreven sturing is van toepassing op alle verbonden partijen. De sturing op verbonden partijen, die zijn ingedeeld in de Plus en Plusplus pakketten, is echter intensiever. Bij deze verbonden partijen zal het ambtelijk en bestuurlijk contact worden geïntensiveerd. Deze intensivering van de sturing stelt het college bovendien in staat om de gemeenteraad accuraat te informeren.

Basis pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een laag bestuurlijk en financieel risico loopt worden ingedeeld in het Basis pakket. De gemeenteraad wordt over verbonden partijen in dit pakket geïnformeerd bij de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. Deze paragraaf bevat ten minste:

- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- De lijst van verbonden partijen.

Artikel 15 (BBV) schrijft een aantal onderdelen voor dat in de lijst van verbonden partijen moet worden verstrekt. De lijst verbonden partijen bij de gemeentelijke programmabegroting en jaarstukken bevat per verbonden partij o.a. de volgende gegevens;

- De naam en de vestigingsplaats;
- Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- Het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

- 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;
- De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- De financiële gemeentelijke bijdrage in het betreffende jaar;
- De beleidsvoornemens voor het betreffende jaar in de programmabegroting en de realisatie van de beleidsvoornemens in de jaarstukken.

Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijk proces van het opstellen van de jaarstukken, (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen en het overzicht van verbonden partijen uitgegaan van de meest recente prognoses voor de relevante gegevens. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad conform de actieve informatieplicht van het college geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen.

Plus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld bestuurlijk of financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plus pakket. Het bestuurlijke en ambtelijke overleg met deze verbonden partijen zal intensiever zijn dan bij de partijen in het basispakket. Tot slot worden deze verbonden partijen ook 1 keer per kwartaal geagendeerd in het college om de laatste stand van zaken te bespreken. Jaarlijks wordt er een informatieavond gehouden voor de raad.

Plusplus pakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een hoog bestuurlijk en financieel risico loopt worden ingedeeld in het Plusplus pakket. Aanvullend op het Plus pakket wordt het bestuurlijke en ambtelijke overleg nog verder geïntensiveerd met deze verbonden partijen. Daarnaast wordt de raad naast een raadsinformatieavond ook in de T1 rapportage geïnformeerd over de voortgang van de te realiseren doelstellingen van de verbonden partij;

Of een partij een basis, plus of plusplus pakket wordt toebedeeld is afhankelijk van de beantwoording van de vragen zoals vermeld in paragraaf 5.4. Hier volgt het risicoprofiel uit en het bijbehorende pakket. De beantwoording van de vragen is deels geobjectiveerd (zoals de financiële cijfers) en deels een interpretatie, die gemaakt wordt door de vakinhoudelijk ambtenaar en de clustercontroller. Voor de volledigheid zijn de sturingspakketten hieronder in tabelvorm opgenomen met daarin het onderscheid tussen de controlerende en de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Pakket	Kaderstellende rol (=sturen)	Controlerende rol (=beheersen)
Basis pakket	* begroting verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. * In de begroting wordt een actuele risicoanalyse uitgevoerd op basis waarvan de verbonden partij een sturingsarrangement toegewezen krijgt * De begroting van de verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd	*Jaarrekening verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college * In de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen * Actieve informatieplicht: bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen informeert het college de raad
Plus pakket	* Hogere frequentie* bestuurlijke en ambtelijke overleggen * Jaarlijks een actieve dialoog tussen Raad en verbonden partij middels een informatieavond.	
Plusplus pakket	* nog hogere frequentie* van bestuurlijke en ambtelijke overleggen	* In de voortgangsrapportage wordt door het college verantwoording afgelegd over de verbonden partij vallend onder het plusplus pakket

* frequentie is niet gespecificeerd omdat elke verbonden partij uniek is met eigen afspraken

Bijlage 1: Verbonden Partijen Eemsdelta

Verbonden Partij
Groningen Seaports SBO de Delta Appingedam Veiligheidsregio Groningen GR PG&Z Volkskredietbank Noord Oost Groningen Omgevingsdienst Groningen Eemsdollard Regio Centrumregeling beschermd wonen Publiek Vervoer Groningen/Drenthe
Vennootschappen en coöperaties
Zwembad Appingedam-Delfzijl Vastgoed BV Jobber BV Bank voor Nederlandse Gemeenten NV Publike Belang Electriciteitsproductie BV CSV Amsterdam BV Enexis Holding NV Waterbedrijf Groningen NV Afvalsturing Friesland NV (OMRIN) NV Fryslan Miljeu
Vereniging
Vereniging van Waddenzeegemeentes Vereniging Groninger Gemeenten Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2: Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dit geschiedt via een versterking van de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Daartoe worden enkele wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen. De belangrijkste worden hier opgesomd:

- Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen
- Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling
- Reactie op zienswijzen ontwerpbegroting
- Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting
- Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband
- Regionale raadsadviescommissie
- Langere termijnen P&C-cyclus
- Regionaal enquêterecht
- Versterking positie rekenkamer(funcitie)
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid
- Verplichte afspraken rond evaluatie
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling

Deze wijzigingen staan echter niet geheel op zichzelf en moeten wel gezien worden in het geheel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, zoals dat al sinds 1985 ten grondslag ligt aan de Wet gemeenschappelijke regelingen, blijft van toepassing. Dat betekent dat het uitgangspunt blijft dat er nauwe banden moeten zijn tussen het samenwerkingsverband én de deelnemers.

Voor meer achtergrondinformatie over de Wgr wordt verwezen naar de volgende handreiking van de VNG.

<https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf>