

Gewijzigde nota n.a.v. commissiebehandeling
KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN

1. INLEIDING

Ter uitvoering van de toezegging in het kader van de behandeling van de rapportage over Parkmanagement bieden wij hierbij de 'Kadernota Verbonden Partijen' aan waarin een aantal algemene en specifieke uitgangspunten wordt vastgelegd om te hanteren in de relatie tot onze verbonden partijen.

Deze kadernota vormt daarmee de basis voor de gemeentelijke regierol richting verbonden partijen en biedt het daarbij behorende instrumentarium voor de omgang met de verbonden partijen. Zoals aangegeven in de onderzoeksrapportage naar de gang van zaken bij Parkmanagement voeren gemeenten via verbonden partijen veel specifieke taken uit die belangrijk zijn en ook de nodige politieke impact kunnen hebben. Participatie in verbonden partijen levert gemeenten niet alleen voordelen op, maar ook bestuurlijke en financiële risico's. Deloitte heeft hierover een aantal jaren geleden - in samenwerking met de VNG en de ministeries van Financiën en BZK - het Handboek 'Gemeente Governance- Verbonden Partijen' uitgebracht. Dit handboek biedt verbetervoorstellen om als gemeente meer 'in control' te komen richting verbonden partijen en de relatie met deze partijen inzichtelijker te maken. Bij het opstellen van deze kadernota hebben wij dit handboek betrokken evenals nota's van andere gemeenten en de provincie Noord-Brabant.

Uitgangspunt bij de vormgeving van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingsrelatie met onze verbonden partijen is dat wij inzicht dienen te hebben en te houden in de realisatie van doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, bestuursverantwoordelijkheden en bevoegdheden van onze verbonden partijen. Het managen van de balans tussen gemeente en verbonden partij, ofwel de governance/het besturingsmodel is een belangrijke opgave.

Voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen onze gemeente en de verbonden partij is de kwaliteit van de samenwerking een belangrijke succesfactor. Deze kwaliteit hangt ten eerste af van duidelijke (output) afspraken, heldere informatievoorziening gedurende de realisatie en transparante verantwoording.

Daarnaast dienen wij onze rollen in dit verband duidelijk af te bakenen en vast te leggen. Het is van belang dat zoveel mogelijk een interne scheiding wordt aangebracht tussen de rol als opdrachtgever/klant en die van eigenaar/bestuurder van de verbonden partij.

In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Het is belangrijk om bij verbonden partijen een onderscheid te maken tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. Onder de aanloopfase wordt verstaan de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. Terwijl in de uitvoeringsfase de deelname aan de verbonden partij een feit is: de verbonden partij voert bepaalde taken voor de gemeente uit. De deelname kan worden gewijzigd of worden beëindigd.

Wij formuleren hierna een aantal spelregels die wij in de toekomst kunnen gaan hanteleren. Er valt niet aan te ontkomen dat deze voorafgegaan worden door theoretische achtergrondinformatie die nodig is om de spelregel goed te begrijpen. Wij hebben er vanwege de leesbaarheid niet voor gekozen om alle achtergrondinformatie in de bijlagen op te nemen. Waar dat mogelijk was, hebben we dat wel gedaan. De eerste vier hoofdstukken hebben een meer theoretisch karakter. In de hoofdstukken vijf e.v. zijn de uitgangspunten/spelregels in kaders gezet.

De hoofdstukken zijn achtereenvolgens:

1. Inleiding
2. Uitleg begrip verbonden partijen
3. Rolverdeling in de aanlooffase
4. Rolverdeling in de uitvoeringsfase
5. Uitgangspunten voor het maken van de keuze
6. Uitgangspunten informatievoorziening aanlooffase
7. Uitgangspunten informatievoorziening uitvoeringsfase
8. Uitgangspunten vertegenwoordiging
9. Uitgangspunten ambtelijke ondersteuning.
10. Democratische legitimatie.

2. UITLEG BEGRIP VERBONDEN PARTIJEN

Volgens het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) zijn verbonden partijen samenwerkingsverbanden waarin de gemeente een direct bestuurlijk én financieel belang heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan dat de gemeente zeggenschap heeft, bijvoorbeeld als een wethouder, raadslid of ambtenaar zitting heeft in het bestuur of namens de gemeente stemrecht heeft. Het financiële belang is het bedrag dat ter beschikking is gesteld en dat niet verhaalbaar is, of waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de verbonden partij failliet gaat of haar verplichtingen niet nakomt.

Binnen deze definitie van een verbonden partij vallen onder meer gemeenschappelijke regelingen, NV's, en BV's. Stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingen (PPS) kunnen ook een verbonden partij zijn.

Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht – de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen – is er géén sprake van een verbonden partij.

Bij *leningen* en garantstellingen is geen sprake van een verbonden partij, omdat de gemeente haar juridische verhaalsmogelijkheden behoudt als de partij failliet gaat. Bij subsidies is geen sprake van een verbonden partij, omdat het hier overdrachten betreft.

Voor een overzicht van de eigenschappen en kenmerken van de hiervoor genoemde typen verbonden partijen met hun respectievelijke risicoprofiel verwijzen wij naar bijlage 1. In bijlage 2 zijn de voor- en nadelen van verbonden partijen vermeld en een overzicht van de verbonden partijen waar Waalwijk in participeert treft U aan in bijlage 3.

3. Rolverdeling in de aanloopfase

Het college beslist

Deelname aan een verbonden partij is een manier, een instrument, om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent dat in een duaal stelsel de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, en ook de aansturing van de verbonden partij, primair tot de taken van het college behoren. Om die reden schrijft de wetgever voor dat het college beslist (art. 160 Gemeentewet). Opgemerkt wordt dat bij gemeenschappelijke regelingen ook de raad en/of de burgemeester kunnen besluiten delen van hun takenpakket en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen (art. 1, lid 1 Wgr). Het merendeel van de taken die aan verbonden partijen worden gedelegeerd zijn echter collegetaken. De oprichting van een privaatrechtelijke verbonden partij is onderworpen aan preventief toezicht door gedeputeerde staten (art. 160, lid 3 Gemeentewet).

De raad bepaalt wat tot de publieke taak behoort en kan kaders stellen

De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn, wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort. Dat betekent dat de raad moet beoordelen of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel tot de publieke taak behoren. Om die reden schrijft de wetgever voor dat het college niet beslist over deelname nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt of dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden (art. 160, lid 2 Gemeentewet en art. 1, lid 2 Wgr).

Daarnaast kan de raad kaders stellen, zowel algemene kaders als specifieke kaders bij een concreet besluit tot deelname aan een verbonden partij. De raad kan bijvoorbeeld algemene kaders geven over de wijze waarop de raad tijdens de aanloopfase en de uitvoeringsfase geïnformeerd wil worden. Meer specifiek kan de raad meerjarige gemeentelijke doelen vaststellen die de verbonden partij moet uitvoeren. Ook kan de raad aangeven welke prestaties de verbonden partij moet leveren, inclusief de kosten en de beheersing van de financiële risico's.

4. Rolverdeling in de uitvoeringsfase

Het college bewaakt de uitvoering en stuurt bij.

In de uitvoeringsfase voert de verbonden partij bepaalde taken uit. Het college houdt toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college tussentijds bij.

De raad controleert het college.

De raad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college deze goed bewaakt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken als aangrijpingspunt om het college te controleren.

De raad zal per verbonden partij een balans moeten vinden tussen enerzijds het politieke belang dat hij hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert, en anderzijds de frequentie en intensiteit van zijn controle. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij.

Het college vertegenwoordigt in de meeste gevallen de gemeente en dan nog zijn de mogelijkheden sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en van de afspraken die in de statuten van de verbonden partij (bij een vennootschap of stichting) of in de regeling (bij een gemeenschappelijke regeling) zijn vastgelegd.

5. UITGANGSPUNTEN VOOR HET MAKEN VAN DE KEUZE

In beginsel kunnen gemeenten op drie manieren hun taken (laten) uitvoeren, namelijk:

- Door zelf te doen (door eigen gemeentelijke dienst)
- Door deel te nemen aan een verbonden partij
- Door uit te besteden aan een andere organisatie die verder geheel losstaat van de gemeente (bijvoorbeeld subsidie geven, inkoopcontract etc.)

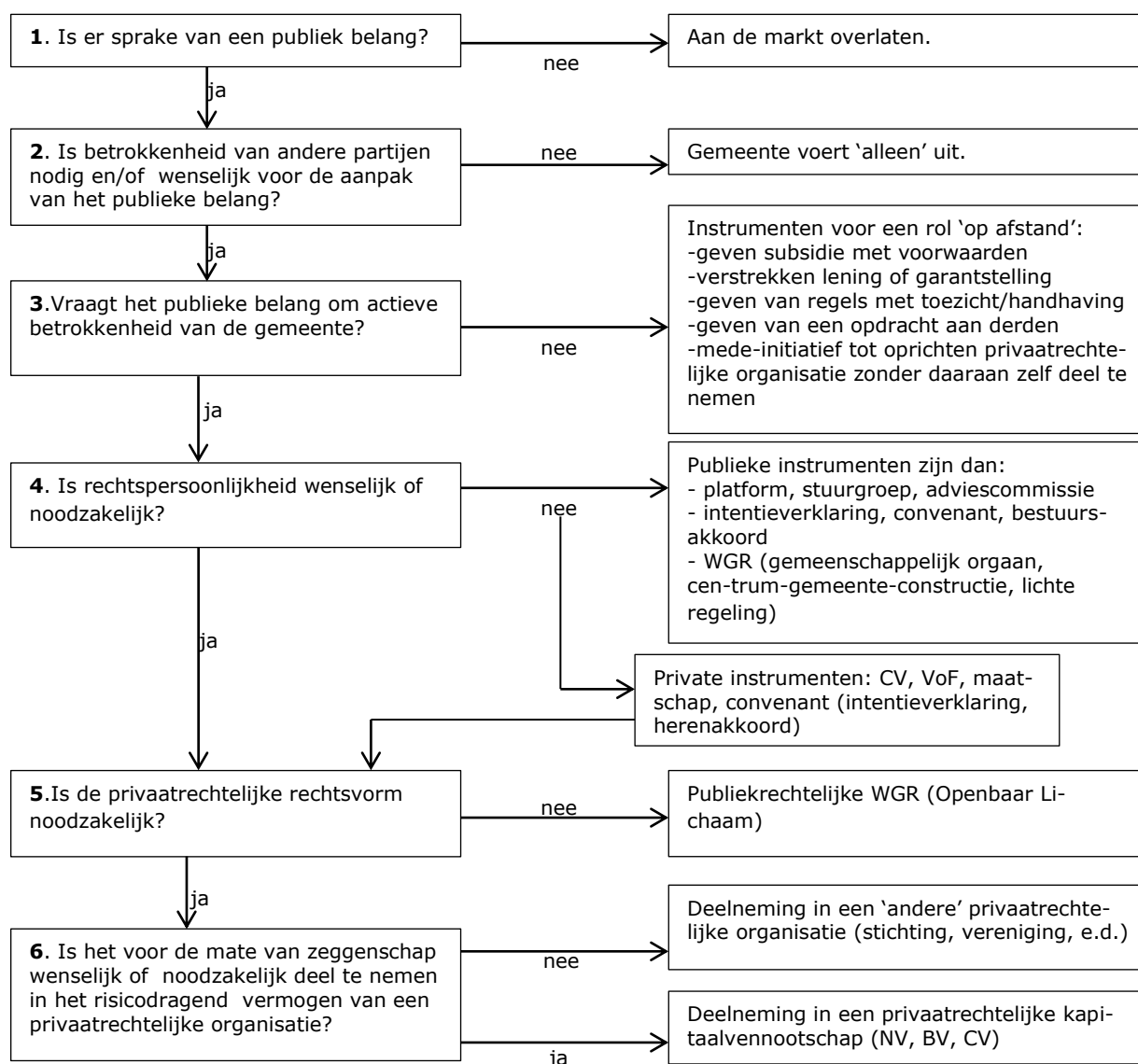
Bij uitvoering door de eigen dienst zijn de rol van eigenaar/bestuurder en klant/opdrachtgever verenigd in de verantwoordelijke wethouder. De afstand tussen gemeentebestuur en uitvoering is heel kort: de wethouder kan elk moment binnenlopen bij de dienst om informatie en om bij te sturen.

Bij uitvoering door een externe organisatie die losstaat van de gemeente hoeft de wethouder alleen de rol van klant/opdrachtgever te vervullen. De gemeente draagt geen enkele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het wel en wee van de organisatie die de taak uitvoert.

Bij uitvoering door een verbonden partij krijgt de gemeente bestuurlijke invloed en kan zij dus (mede) de gang van zaken binnen de verbonden partij bepalen (beleid, bedrijfsvoering).

Uitgangspunt 1

Wij maken bij de keuze hoe een gemeentelijke taak uitgevoerd moet worden altijd een afweging tussen uitvoering door een eigen gemeentelijke dienst, uitvoering door een onafhankelijke derde partij of uitvoering door een verbonden partij. Indien de keuze op een verbonden partij valt, wegen wij de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke samenwerkingsvormen tegen elkaar af en inventariseren wij het risicoprofiel van de verschillende samenwerkingsvormen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande beslisboom. Deze is in bijlage 4 nader toegelicht.



Nadrukkelijk zij hierbij vermeld dat het schema niet meer is of beoogd te zijn dan een hulpmiddel bij de afweging om te bepalen welke uitvoerings- of samenwerkingsvorm in de betreffende situatie de meest geschikte is. Het gaat hierbij altijd om een afweging van belangen en van voor- en nadelen van mogelijke constructies. De uitkomst hiervan wordt niet door het stroomschema bepaald, maar door de bestuurlijke afweging die met behulp van het stroomschema kan plaatsvinden. Verder is het zo dat ingevolge artikel 160 Gemeentewet de private rechtsvorm alleen aan de orde kan zijn indien die in het

bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

6. UITGANGSPUNTEN INFORMATIEVOORZIENING AANLOOPFASE

Het is belangrijk om voorafgaande aan de participatie in een verbonden partij de risico's en sturingsmogelijkheden duidelijk te hebben en daar ook afspraken over te maken.

De start is het geschikte moment voor de raad om:

- zich ervan te vergewissen dat de taken die de verbonden partij voor de gemeente uitvoert tot het publiek belang behoren;
- meerjarige kaders voor de verbonden partij vast te stellen (gemeentelijke doelen, kosten e.d.); en
- te controleren of het college 'in control' is (beïnvloedingsmogelijkheden, informatievoorziening enz.).

Uitgangspunt 2

In het raadsvoorstel waarbij de raad om wensen en bedenkingen wordt gevraagd en in het voorgenomen besluit, staat in ieder geval het volgende:

- heldere doelomschrijving;
- taakomschrijving, welke bevoegdheden worden hiervoor toegekend;
- de aansturing van de verbonden partij;
- de bestuurlijke vertegenwoordiging;
- de (meerjarige) financiële gevolgen van de deelneming gekoppeld aan de gevraagde prestaties;
- de beëindigingsregeling;
- aan de deelneming verbonden risico's en een nauwkeurige omschrijving van de motivering van de keuze voor deze vorm van samenwerking;
- op welke wijze vorm is gegeven aan het waarborgen van de openbaarheid en de democratische controle;
- afspraken over informatievoorziening (explicitering informatiebehoefte raad, informatie over doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing) Output-afspraken dienen in begroting en prestatieovereenkomsten omschreven te worden.
- de koppeling van de P&C-cyclus van de verbonden partij aan de gemeentelijke P&C-cyclus waarbij afspraken worden gemaakt over de termijnen voor het aanleveren van de jaarrekening en begroting. Als er geen aansluiting op de gemeentelijke P&C cyclus plaatsvindt, kan er immers onvoldoende koppeling met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen plaatsvinden.

De hierboven genoemde punten moeten ook, voor zover dit mogelijk is, opgenomen worden in de statuten van de verbonden partij, de overeenkomsten met andere deelnemers of de gemeenschappelijke regeling

7. UITGANGSPUNTEN INFORMATIEVOORZIENING UITVOERINGSFASE

In de uitvoeringsfase verloopt de informatievoorziening van het college richting de raad als volgt:

VIA GEMEENTELIJKE BEGROTING EN JAARVERSLAG

De informatie die de raad nodig heeft om te controleren hoe de verbonden partij zijn gemeentelijke taken uitvoert en hoe het college hierop stuurt, wordt zoveel mogelijk opgenomen in de begroting en het jaarverslag van de gemeente. Immers, de ontwerpbegroting geeft een integraal beeld van de doelen die het college komend jaar wenst te bereiken en wat dat zal gaan kosten. De gemeentelijke doelen die verbonden partijen voor hun rekening nemen, vallen daar automatisch onder. De raad kan vervolgens eventueel bij het vaststellen van de begroting gebruik maken van zijn budgetrecht.

a. paragraaf verbonden partijen in de begroting

In artikel 9 lid 2f van de BBV is vastgesteld dat in de begroting van provincie en gemeenten een paragraaf verbonden partijen dient te worden opgenomen. Deze paragraaf verbonden partijen bevat conform artikel 15 BBV ten minste:

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

Tevens dient de toelichting op de productenrealisatie een lijst van verbonden partijen te omvatten (art. 67 lid 2b). Deze lijst verstrekt ten minste de volgende informatie over de verbonden partijen:

- a. De naam en de vestigingsplaats.
- b. Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt.
- c. De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft.
- d. Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het: begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
- e. Het resultaat van de verbonden partij.

Op dit moment is de informatie in onze begroting afgezet tegen het bovenstaande nog enigszins te summier en is het wenselijk en mogelijk om de informatie explicieter te maken en een betere link te leggen met geformuleerde doelen en programmahoofdstukken.

b. paragraaf weerstandsvermogen

In artikel 9 lid 2b van de BBV is vastgesteld dat in de begroting van provincie en gemeenten een paragraaf weerstandsvermogen dient te worden opgenomen. Deze paragraaf bevat conform artikel 11 BBV ten minste een inventarisatie van de risico's. In de paragraaf weerstandsvermogen van de gemeentelijke begroting dient het risico op onvoorziene of onvermijdelijke extra bijdragen aan verbonden partijen genoemd te worden.

c. budgetrecht

De raad kan sturen door gebruikmaking van zijn budgetrecht. De raad zou zich uit kunnen spreken over een richtlijn voor het budget van de verbonden partijen. Wanneer gemeenten dit individueel oppakken bestaat het gevaar dat vanuit de gemeenten verschillende kaders worden aangereikt. Wil dit effectief zijn is regionale afstemming wenselijk.

VIA ZIENSWIJZE OP ONTWERPBEGROTING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Er zijn enkele regels over het tijdig aanbieden van de begroting en rekening van verbonden partijen. De jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling moeten uiterlijk 15 juli bij Gedeputeerde Staten zijn ingediend. Nadere regels over de jaarstukken staan in de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen vermeld. Deze regels komen er meestal op neer dat de begroting en rekening elk jaar vóór 1 april bij de gemeente moeten worden ingediend.

De rol die de gemeenteraad bij die begrotingen heeft, is beperkt. Op grond van artikel 35, lid 3 van de Wgr strekt de taak van de raad niet verder dan een zienswijze naar voren te brengen over de ontwerpbegroting. Afhankelijk van de in de begroting opgenomen punten kan de raad met zijn zienswijze sturing geven aan de gemeenschappelijke regeling. Deze zienswijzen dienen vervolgens door het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur aangeboden te worden bij de begroting. Het Algemeen Bestuur stelt dan de begroting vast. Indien blijkt dat de wensen en bedenkingen van de raad niet overgenomen zijn, dan is de gemeente verplicht de vastgestelde begroting te volgen. De jaarstukken van de verbonden partijen worden ter kennisname van de raad gebracht.

Om voldoende grip te hebben dienen de verbonden partijen terdege rekening te houden met de termijnen die gelden voor interne besluitvorming. Het is de taak van de bestuurders om hier attent op te zijn en de verbonden partij zonodig op aan te spreken.

Ontwerpbegrotingen en jaarverslagen worden altijd voorzien van een advies van het college en vervolgens geagendeerd voor de raadsvergadering.

VIA KADERNOTA

De raad stelt meerjarige kaders voor de verbonden partij vast (doelen, kosten enz.). Vaak zullen deze niet ongewijzigd kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat de verbonden partij extra geld nodig heeft om de gemeentelijke doelen te realiseren of omdat de gemeente moet bezuinigen. Begrotingsvoorstellen van de verbonden partij met substantiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting betekenen dat de meerjarige kaders die de raad voor de verbonden partij heeft vastgesteld moeten worden aangepast. Daarom lopen dergelijke begrotingsvoorstellen mee in de besluitvorming van de raad over de belangrijkste beleidswijzigingen voor het komende begrotingsjaar, namelijk (meestal) bij de kadernota of (soms) bij de begroting. Dit vergt uiteraard een goede voorbereiding door college en verbonden partij.

VIA TUSSENTIJDSE TERUGKOPPELING

Bij belangrijke beleids- en financiële beslissingen van de gemeenschappelijke regeling, die de gemeente direct kunnen raken, draagt de bestuurlijk vertegenwoordiger er zorg voor dat het college en waar nodig de raad in de gelegenheid gesteld worden hun visie hierover kenbaar te maken aan de gemeenschappelijke regeling en brengen zij hun standpunt in "onder voorbehoud van instemming c.q. aanvulling door college respectievelijk raad", indien besluitvorming hierover vooraf vanwege tijdgebrek niet mogelijk is. Een goede mogelijkheid om raadsleden te informeren is ook de organisatie van raadsdagen door de verbonden partij.

Uitgangspunt 3

a. Het college en de burgemeester informeren de raad regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid en substantiële veranderingen inzake verbonden partijen (Art.169 Gemeentewet)

b. Informatievoorziening voor reguliere controle vindt zoveel mogelijk plaats via de

gemeentelijke begroting en het jaarverslag en via de jaarstukken van de verbonden partij. Het college brengt een advies uit aan de raad bij de begroting, en jaarrekening van elke verbonden partij, waarin een oordeel gegeven wordt over het gevoerde en het aangekondigde beleid en de financiële ontwikkeling.

c. In de paragraaf verbonden partijen worden de doelstellingen om deel te nemen in de verbonden partij explicieter gemaakt. In de begroting worden de formats voor de paragraaf verbonden partijen en de lijst verbonden partijen overgenomen uit eerder vermeld handboek Gemeente Gouvernance (bijlagen 5 en 6). De begrotingsbehandeling vormt daarmee een goed moment van evaluatie.

d. Verbonden partijen leggen via rapportage met daarin de kengetallen over doelstellingen en prestaties, periodiek verantwoording af over het gevoerde beleid.

8. UITGANGSPUNTEN VERTEGENWOORDIGING

Vertegenwoordiging publiekrechtelijke samenwerking

De vertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam bestaan uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Ingeval de gemeenschappelijke regeling is getroffen door de bestuursorganen 'het college' of de 'burgemeester' dan worden ook de leden van het algemeen bestuur uit leden van deze bestuursorganen aangewezen. De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen.

Vertegenwoordiging vanuit de raad in publiekrechtelijk verbonden partijen

Als uitvloeisel van het dualiseringsproces zijn verbonden partijen zoals gezegd primair de verantwoordelijkheid van het college: een verbonden partij is immers een middel om gestelde doelen te realiseren. De raad controleert het college daarop. Indien raadsleden tevens als gemeentelijke vertegenwoordiger optreden dan geven zij feitelijk invulling aan de taak van het college. Uit oogpunt van functiescheiding (uitvoerend versus controlerend) is een dergelijke vertegenwoordiging ongewenst.

Het lidmaatschap in het bestuur van gemeenschappelijke regelingen is echter wel "opengesteld" voor raadsleden in het kader van verlengd lokaal bestuur. Met name bij 'zware' gemeenschappelijke regelingen en wanneer beleidstaken van de raad zijn overgedragen zien we in het land wel een vertegenwoordiging van raadsleden in het algemeen bestuur waarbij het dagelijks bestuur doorgaans wordt gevormd door collegeleden. Als gevolg van de dualisering van het gemeentelijk bestel zien we echter een tendens dat gemeenten zich uitsluitend door leden van het college laten vertegenwoordigen.

Als uitgangspunt wordt voorgesteld dat, afhankelijk van het onderwerp van de regeling, raadsleden – om een doorkruising van de bestuurlijke posities te voorkomen – geen zitting nemen in een dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling en dat het afvaardigen van raadsleden naar een algemeen bestuur expliciet gemotiveerd dient te worden.

Vertegenwoordiging vanuit het college in publiekrechtelijk verbonden partijen

Bij gemeenschappelijke regelingen is sprake van verlengd lokaal bestuur. De gemeentelijke taken worden dan op het niveau van de regio in gezamenlijkheid uitgevoerd. Wij vinden het belangrijk en noodzakelijk dat de wethouder uit wiens portefeuille die taken

komen deze ook op het niveau van de regio kan vervullen en zodoende de samenhang binnen zijn portefeuille van de verschillende taakonderdelen kan borgen. Het doorvoeren van een strikte functiescheiding van vertegenwoordigers in het dagelijks bestuur van gemeenschappelijke regelingen heeft dus niet onze voorkeur. Om bijvoorbeeld naar de GGD een andere portefeuillehouder af te vaardigen dan de wethouder die volksgezondheid in zijn portefeuille heeft gaat voor veel communicatieproblemen zorgen, ook richting de ambtelijke organisatie, en voor versnippering van kennis. Daar waar de gemeente in zowel het AB als het DB zitting heeft én de regeling het toestaat, ligt het wel voor de hand een andere portefeuillehouder naar het AB dan naar het DB af te vaardigen.

Uitgangspunt 4

De gemeente kiest er voor om vertegenwoordigd te zijn in publiekrechtelijke rechtspersonen waarin zij deelneemt. Gemeentelijke vertegenwoordiging heeft een versterkend effect voor het kunnen uitoefenen van voldoende invloed c.q. sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle. Uit een oogpunt van duale functiescheiding (uitvoerend versus controlerend) is een vertegenwoordiging van raadsleden in het dagelijks bestuur van publiekrechtelijke verbonden partijen ongewenst en dient de vertegenwoordiging van raadsleden in een AB gemotiveerd te worden vanuit de overgedragen taken.

Collegeleden nemen zitting in besturen van gemeenschappelijke regelingen. Er wordt voor gekozen om de rol van klant en eigenaar in principe te verenigen in één bestuurlijke vertegenwoordiger. Daar waar de gemeente in zowel het AB als het DB zitting heeft én de regeling het toestaat, vaardigt het college een andere portefeuillehouder af naar het AB dan naar het DB.

Vertegenwoordiging privaatrechtelijke samenwerking

Hoewel bij vertegenwoordigingen in de raad van commissarissen het werken met een functiescheiding tussen de vakportefeuillehouder en de wethouder financiën een optie is en er ook gemeenten zijn die deze optie open houden, volgen wij de lijn van de onderzoekscommissie parkmanagement en stellen wij voor om bestuurders in beginsel geen bestuursfunctie te laten vervullen bij privaatrechtelijke verbonden partijen en uit te gaan van gekwalificeerde buitenstaanders. Er moeten zeer bijzondere redenen zijn om daar in een specifiek geval voor kortere of langere termijn van af te wijken en dit dient dan ook terdege te worden onderbouwd richting de raad die daar mee in dient te stemmen.

Verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap is het college en de burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in de aandeelhoudersvergadering qualitate qua. De burgemeester kan zich door een ander collegelid laten vertegenwoordigen.

Uitgangspunt 5

De gemeente wordt in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) of de Algemene ledenvergadering (ALV) van een deelneming vertegenwoordigd door de aangewezen portefeuillehouder uit het college. Deze portefeuillehouder oefent zijn of haar stemrecht pas uit na een bindend advies van het college en is voor al zijn of haar handelingen in de AVA of ALV verantwoording verschuldigd aan het college van burgemeester en wethouders.

Indien de gemeente gerechtigd is een bestuurder dan wel commissaris van een onderneming (lid RvC of RvT) aan te wijzen dan wel voor te dragen, geschiedt de aanwijzing respectievelijk voordracht door burgemeester en wethouders. In dat geval zijn de burgemeester, de wethouders en de raadsleden hiervan in beginsel uitgesloten. Uitgangspunt is dat alleen gekwalificeerde buitenstaanders worden benoemd op basis van een van geval tot geval op maat gesneden profielschets.

Omdat de problematiek van functievermenging ook voor ambtenaren speelt ligt het voor de hand om vast te leggen dat ook ambtenaren in beginsel geen bestuursfuncties kun-

nen vervullen bij verbonden partijen. Er moeten zeer bijzondere redenen zijn om daar in een specifiek geval voor kortere of langere termijn van af te wijken en dit dient dan ook terdege te worden onderbouwd richting de raad die daar mee in dient te stemmen.

Uitgangspunt 6

Ambtenaren kunnen in beginsel geen bestuursfunctie vervullen in verbonden partijen waar de gemeente aan deel neemt.

Het vorenstaande vertaald naar de regelingen waarin onze gemeente participeert, impliceert dat de vertegenwoordiging in Parkmanagement BV aangepast moet worden. U wordt daarover separaat geïnformeerd. Zoals U weet vervult de algemeen directeur van de gemeente Waalwijk momenteel vanwege pragmatische en praktische overwegingen de directiefunctie van de BV. Het kan nog enige tijd belopen om deze situatie in overeenstemming met deze kadernota te brengen. Verder is het zo dat de gemeenschappelijke regeling Baanbrekers volledig betrekking heeft op uitvoerende taken en het een regeling betreft die door de colleges wordt aangegaan. Het ligt tegen die achtergrond niet voor de hand dat raadsleden zitting nemen in het AB. Dit dient afgestemd te worden met de andere gemeenten en zou op termijn kunnen leiden tot aanpassing van de regeling op dit punt.

9. UITGANGSPUNTEN AMBTELIJKE ONDERSTEUNING

Op dit moment is de ambtelijke ondersteuning van de bestuurders, die een verbonden partij vertegenwoordigen, niet uniform geregeld.

Daarom wordt er per verbonden partij een accountmanager aangewezen, die inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning biedt aan de vertegenwoordigers van de gemeente in besturen van verbonden partijen.

Als een bestuurder van een verbonden partij informatie ontvangt van de verbonden partij (bv. vergaderstukken) stelt de bestuurder de stukken direct in handen van de accountmanager.

Uitgangspunt 7

De accountmanager zorgt er in ieder geval voor:

- dat overleg wordt gevoerd binnen de eigen afdeling, met de concernstaf en eventuele overige belanghebbenden over de door de verbonden partij gestuurde informatie;
- dat de concernstaf wordt gevraagd om ondersteuning te bieden bij het beoordelen van documenten afkomstig van een verbonden partij, die financiële consequenties (kunnen) hebben;
- dat het B&W-voorstel en/of raadsvoorstel wordt geformuleerd met een gemeentelijk standpunt ten aanzien van door de verbonden partij overgelegde stukken. Hij voert tevens het overleg met de verantwoordelijke wethouder(s).
- dat een juiste en actuele weergave in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke jaarstukken wordt opgenomen. Bovendien zal de accountmanager in het kader van risicomanagement zorgen voor borging in de paragraaf weerstandsvermogen van de gemeentelijke jaarstukken;
- in voorkomende gevallen zitting nemen in regionale ambtelijke voorbereidingsgroepen/ werkgroepen etc.

10. DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE

Mede naar aanleiding van de behandeling in de commissievergadering is het goed aan het slot van deze nota nog specifiek stil te staan bij het onderwerp democratische legitimatie omdat veel elementen uit deze nota daar direct of indirect betrekking op hebben. Over dit onderwerp heeft het ministerie van BZK, waar het de democratische legitimatie van gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden betreft, een rapport uitgebracht dat ook aangehaald en besproken wordt in eerder vermeld "Handboek verbonden partijen" van Deloitte.

Het kabinet staat op het standpunt dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling monistisch moet zijn omdat het een verlengstuk van lokaal bestuur moet zijn. Dit betekent dat het dagelijks bestuur wordt gevormd uit het algemeen bestuur. De rol van eigenaar/bestuurder en klant/opdrachtgever wordt dus door een zelfde bestuurder – meestal een lid van het college- ingevuld. Om toch de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken worden in de rapportage van het ministerie andere maatregelen voorgesteld. We hebben het dan dus over de grip van de raad die in feite in een duaal stelsel die democratische legitimatie handen en voeten moet geven en dient af te dwingen. Ook bij privaatrechtelijk verbonden partijen is dat aan de orde. In de rapportage van het ministerie worden een aantal elementen genoemd die ook in deze nota aan bod komen en die hierna kort opgesomd worden.

- Actief betrekken van raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen door de besturen van de regelingen. Luisteren, informatie toegankelijk maken, raadsdagen en vroegtijdig betrekken zijn sleutelwoorden. Gemeentelijke vertegenwoordigers hebben uiteraard daarbij een rol en kunnen ter verantwoording worden geroepen.
- Het vaststellen door de raden van een nota verbonden partijen waarin afspraken worden vastgelegd over de rollen van eigenaar/bestuurder, klant/opdrachtgever, te ontvangen diensten en producten, financiële bijdrage tijdigheid en kwaliteit.
- Adequate informatie in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en die ook benutten als verantwoordings- en evaluatiemoment. Aandacht dus voor de governance-aspecten sturen, verantwoorden en toezicht.
- De rekenkamer kan een rol spelen bij het evalueren van gemeenschappelijke regelingen.

In deze Kadernota hebben wij onze visie neergelegd over de wijze waarop de relatie met onze verbonden partijen vorm gegeven kan worden. Wij menen dat we op deze wijze in staat zijn op een professionele wijze te kunnen samenwerken met onze verschillende verbonden partijen en de regierol van de gemeente in de richting van haar partners op adequate wijze invulling kunnen geven.

Invulling van de genoemde uitgangspunten mag niet leiden tot starheid en inefficiency. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen flexibiliteit en heldere afspraken en tussen transparantie en het voorkomen van bureaucratie. Dit betekent dat wij per verbonden partij zullen bezien welke afspraken concreet gemaakt zullen worden. Uiteraard is dit afhankelijk van de specifieke eigenschappen van de verbonden partij en de specifieke situatie (structuur, relatie tot de gemeente, type, doelstelling).

Waalwijk, december 2012.

BIJLAGE 1 SOORTEN VERBONDEN PARTIJEN

Hierna volgt een korte opsomming van de verschillende typen verbonden partijen en wordt per verbonden partij het risicoprofiel benoemd.

Stichtingen en verenigingen

Een stichting en een vereniging zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Een gemeente als medeoprichter heeft goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (GS). 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 ook meer duaal worden ingericht met een Raad van Toezicht en een directie/bestuur. Stichtingen en verenigingen opereren veelal op de terreinen die de overheid als die van haar beschouwt, zoals in de sport, het vrijwilligerswerk, sociaal-cultureel en maatschappelijke werk.

De gemeente zit vaak in het bestuur en het financiële belang bestaat uit een subsidiërelatie of garantstelling.

Het risicoprofiel loopt van laag tot gemiddeld. De gemeente is alleen financieel aansprakelijk voor de verstrekte middelen. Alhoewel de stichting of vereniging formeel zelf verantwoordelijk is voor exploitatierisico's wordt vaak bij de gemeente aangeklopt als dit risico zich voordoet of als er sprake is van onvoorziene uitgaven. Bestuurders zijn slechts aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid.

Vennootschappen (NV en BV)

Een NV en een BV zijn rechtspersonen en nemen onder eigen naam deel aan het rechtsverkeer. Vennootschappen zijn vooral actief op terreinen die niet bij de primaire gemeentelijke taken behoren, zoals levering van energie en water, bankieren en grond- en bouwexploitaties.

Voor deelname aan een NV of BV is een raadsbesluit nodig en goedkeuring van GS.

De bestuurlijke betrokkenheid is beperkt tot het aandeelhouderschap en tot het doen van een voordracht of tot de benoeming van een commissaris.

De belangrijkste reden om samen te werken met dit type verbonden partij zijn de financiële voordelen door winstdeling en dividend.

Het risicoprofiel van een vennootschap ligt vaak hoger dan dat van een stichting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de aard van de activiteiten, de omvang en de autonome positie die een vennootschap vaak inneemt. Toch kan het risicoprofiel als gemiddeld worden benoemd, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld.

Gemeenschappelijke regelingen

Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Zij vormen een verlengd lokaal bestuur waarbij meestal de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat (soms is samenwerking verplicht zoals bij veiligheidsregio en RUD). De meest voorkomende vorm is de gemeenschappelijke regeling waarbij een rechtspersoon wordt opgericht in de vorm van een openbaar lichaam met een algemeen en een dagelijks bestuur en een voorzitter. Gemeenten kunnen aan dit openbaar lichaam in principe alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen.

Gemeenten zijn vaak in het bestuur vertegenwoordigd en kunnen op die manier veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed aanwenden met de mogelijkheid van sturing aan de voorkant. Daarnaast is het een goede vorm om op voet van evenredigheid en gelijk-

waardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang. De daadwerkelijke invloed is afhankelijk van de grootte van het verband.

Het risicoprofiel is hoog vanwege de financiële aansprakelijkheid. De participerende gemeenten zijn volledig financieel aansprakelijk. Bovendien is de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave.

Publieke Private Samenwerkingsverbanden (PPS)

Dit is een bijzondere vorm van een verbonden partij omdat naast de overheid ook private partijen deelnemen. Dit kan in de vorm van o.a. stichtingen, verenigingen, convenanten, vennootschappen en bestuursovereenkomsten. Een veel voorkomend voorbeeld van PPS zien we in lokale gebiedsontwikkeling. Deze samenwerkingsvorm komt in verschillende variaties voor. Het risicoprofiel is op financieel gebied hoog te noemen. De gemeente loopt risico over het ingebrachte geld en dient daarnaast rekening te houden met het private belang dat kan afwijken van de eigen doelstelling. Daarnaast kan sprake zijn van forse exploitatiewinsten waarin de gemeente kan meedelen.

BIJLAGE 2 VOOR EN NADELEN VERBONDEN PARTIJEN

Deelname aan verbonden partijen heeft voor- en nadelen, die hierna worden opgesomd.

De voordelen (kunnen) zijn:

- Efficiencyvoordelen: samen met enkele andere gemeenten taken uitvoeren; dit is de meest voorkomende reden om een gemeentelijke taak onder te brengen in een verbonden partij;
- Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- Bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker ten opzichte van hun omgeving;
- Kennisvoordeel: de gemeente kan gebruik maken van kennis en expertise die niet in huis is;
- Katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen 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.

De nadelen (kunnen) zijn:

- De beïnvloedingsmogelijkheden en de informatievoorziening zijn door de afstand minder vanzelfsprekend dan bij een eigen gemeentelijke dienst;
- Financiële risico's, zoals het opdraaien voor mogelijke tekorten;
- Bestuurdersaansprakelijkheid;
- Eigen beleid van de gemeente is lastiger uit te voeren, aangezien er meerdere partijen betrokken zijn;
- Tegenstelling tussen de belangen van de gemeente en de belangen van de verbonden partij. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende belangen die kunnen spelen voor de gemeente als klant van de verbonden partij en de rol als eigenaar van de verbonden partij;
- Tegenstelling van belangen tussen deelnemers aan de verbonden partijen: door de democratische besluitvorming in de besturen van de verbonden partijen zullen de deelnemende gemeenten concessies moeten doen ten aanzien van hun eigen belangen en zich moeten conformeren aan meerderheidsbesluiten waar ze het niet altijd mee eens zijn.

BIJLAGE 3 OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

Naam instelling/ soort verbonden partij	Activiteit en financiering	Taak	Bestuurlijke betrokkenheid	Voorstel Vertegenwoordiging
Intergas NV Privaatrecht	Het leveren van gas, elektriciteit en aanverwante producten. Boekwaarde aandelen € 23.000 Jaarlijks dividend € 70.000 In 2011 is Intergas, i.e. alle geplaatste aandelen, aan Enexis Holding N.V. verkocht.	Invloed uitoefenen vanuit eigenaarsrol in aandeelhoudervergadering. Uitoefenen stemrecht. Invloed op beleid en control beperkt.	Aandeelhouder	Portefeuillehouder financiën gemachtigd door burgemeester.
Brabant Water NV Privaatrecht	Het leveren van water. Boekwaarde aandelen € 204.000	Invloed uitoefenen vanuit eigenaarsrol in aandeelhoudervergadering. Uitoefenen stemrecht. Invloed op beleid en control beperkt.	Aandeelhouder	Portefeuillehouder financiën gemachtigd door burgemeester.
Enexis en rechtsopvolgers van Es-sent Privaatrecht	Het in stand houden van netwerken voor de levering van energie.	Invloed uitoefenen vanuit eigenaarsrol in aandeelhoudervergadering. Uitoefenen stemrecht. Invloed op beleid en control beperkt.	Aandeelhouder	Portefeuillehouder financiën gemachtigd door burgemeester.
BNG Privaatrecht	Het leveren van bancaire diensten. Boekwaarde aandelen € 66.000 Jaarlijks dividend tenminste € 41.000.	Invloed uitoefenen vanuit eigenaarsrol in aandeelhoudervergadering. Uitoefenen stemrecht. Invloed op beleid en control beperkt.	Aandeelhouder	Portefeuillehouder financiën gemachtigd door burgemeester.
Veiligheidsregio Publiekrecht	Een zo doelmatig mogelijk georganiseerde en gecoördineerde preventieve en repressieve brandbestrijding en hulpverlening bij ongevallen en rampen bewerkstelligen. Een gemeenschappelijke meldkamer t.b.v. brandweer, politie, GGD en GHOR.	Sterke betrokkenheid bij beleidsvorming en control.	Lid bestuur vanuit het college aangewezen door college.	Burgemeester vanuit zijn wettelijke taak
GGD / JGZ Publiekrecht	Het leveren van een bijdrage aan de openbare gezondheidszorg. Financiering middels bijdragen deelnemende gemeenten, ziektekostenverzekeraars en particulieren.	Sterke betrokkenheid bij beleidsvorming en control.	Lid bestuur vanuit het college aangewezen door het college.	Portefeuillehouder gezondheidszorg die in verlengdlokaal bestuur inhoud aan zijn taak geeft.
Baanbrekers Publiekrecht	Instelling per 1 januari 2013 gevormd d.m.v. fusie van de voormalige WML en ISD. Integrale uitvoering WSW alsmede de uitvoering van de Wet WWB o.a. activiteiten op het vlak van sociale zekerheid, arbeidstoeleiding, arbeidsreïntegratie en aangepaste arbeid. Financiering door rijks-subsidie, bedrijfsopbrengsten en bijdragen van gemeenten.	Beleidsvorming bij gemeenten. Sterke betrokkenheid bij control.	Twee collegeleden in het AB waarvan een in het DB. Twee raadsleden in het AB.	Portefeuillehouder soza die in verlengdlokaal bestuur inhoud aan zijn taak geeft.

Naam instelling/ soort verbonden partij	Activiteit en financiering	Taak	Bestuurlijke betrokkenheid	Voorstel Vertegenwoordiging
ROM/Hart van Brabant Publiekrecht	Het vorm geven van regionale samenwerking op beleidsmatig/strategisch gebied tussen de acht deelnemende gemeenten in Midden-Brabant. Hiervoor zijn tien prioritaire projecten benoemd waarvan de komende jaren gewerkt gaat worden. Voor de economische projecten is daarbij een link met Midpoint. Tevens het mede afleggen van verantwoording over de besteding van subsidiegelden die door andere overheden met het oog op de samenwerking worden toegekend. Financiering door bijdragen van gemeenten.	Gezamenlijk beleid en strategie formuleren. Geen bevoegdheidsoverdracht. Sterke betrokkenheid bij beleidsafstemming en control.	De burgemeester is lid van het Algemeen Bestuur en vice-voorzitter. Er zijn vier maal per jaar Hart van Brabanddagen waarop portefeuillehouders-overleggen plaatsvinden.	Burgemeester vanuit zijn coördinerende en afstemmende rol. Portefeuillehouders behartigen hun eigen beleidsvelden in de portefeuillehoudersoverleggen.
Parkmanagement BV en ParkNed BV Privaatrecht	Parkmanagement is een besloten vennootschap die als hoofdactiviteit het beheer van Haven Zeven uitvoert. In ParkNed, een BV die een glasvezelnetwerk exploiteert, is Parkmanagement 100% aandeelhouder. Parkmanagement is voor een deel gefinancierd door de gemeente Waalwijk en voor een deel door het op Haven VII gevestigde bedrijfsleven. Daarnaast betaalt de gemeente een in de begroting geraamde jaarlijkse vergoeding aan Parkmanagement voor het onderhoud van de openbare ruimte op Haven Zeven.	Uitoefenen vanuit eigenaarsrol (in dit geval 100%) in aandeelhoudervergadering. Uitoefenen stemrecht. Momenteel in BV 2 bestuurdersfuncties (directie en RVC). Sterke betrokkenheid bij bedrijfsvoering en control.	De statuten gaan uit van een collegelid en een directie-teamlid van de gemeente Waalwijk in de RVC. Het collegelid, dat tevens president-commissaris is, zit de AVA voor.	Externe invulling voor vertegenwoordiging in RVC en wijziging directiefunctie. U wordt separaat geïnformeerd over invulling en tempo/fasering.
Regionale Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) Publiekrechtelijk	De bestuurlijk juridische verankering van de OMWB is geborgd middels een gemeenschappelijke regeling die naar verwachting per 1-1-2013 in werking treedt. Doel is om een verdere verbetering tot stand te brengen in de dienstverlening bij de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken en in de kwaliteit en veiligheid van de werk- en leefomgeving	Beleidsvorming bij gemeenten. Sterke betrokkenheid bij uitvoering en control.	Lid bestuur vanuit het college aangewezen door college.	Coördinerend portefeuillehouder die de Waalwijkse belangen behartigt.
Streekarchief Land van Heusden en Altena Publiekrechtelijk	Het in goede, geordende en toegankelijke staat bewaren van het archief van de gemeente Waalwijk en het optreden als historisch informatiecentrum voor de gemeente Waalwijk. Deze regeling	Sterke betrokkenheid bij uitvoering en control.	Directe vertegenwoordiging in het bestuur	Portefeuillehouder cultuurhistorie die in verlengd lokaal bestuur de bestuurlijke verantwoordelijkheid inhoud geeft.

Naam instelling/ soort verbonden partij	Activiteit en financiering	Taak	Bestuurlijke betrokkenheid	Voorstel Vertegenwoordiging
	gaat per 1 juli 2013 van start.			

BIJLAGE 4 TOELICHTING BESLISBOOM

Stap 1: Is er sprake van een publiek belang?

Uitgangspunt is dat een overheid alleen taken uitvoert die voortkomen uit een publiek belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hanteert de volgende definitie: "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt." Wat uiteindelijk onder de term publiek belang wordt verstaan, wordt dus bepaald door het gekozen orgaan.

Bij de vaststelling van het publiek belang kunnen toetsingscriteria helpen. Maar gezien het feit dat het uiteindelijk het gekozen orgaan is die bepaalt, kan het worden gezien als een checklist. De criteria zijn niet limitatief, maar dienen puur als handreiking voor de politieke afweging. Criteria voor de vaststelling van een publiek belang kunnen zijn dat het gaat om een activiteit:

- die past binnen het beleid en/of takenpakket, zoals onder meer vastgesteld in een programmabegroting en een op dat moment geldend collegeprogramma;
- die zonder bijdrage van de betreffende overheidsinstantie niet of onvoldoende van de grond komt;
- die van strategisch belang is;
- waarbij de betreffende overheidsinstantie de beschikbaarheid, de betaalbaarheid, klanttevredenheid en/of duurzaamheid voor haar inwoners wil garanderen.

Wordt vastgesteld dat er geen publiek belang is, dan kan de aanpak worden overgelaten aan de markt. Is er wel een publiek belang, dan volgt stap 2.

Stap 2: Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?

Deze stap betreft de vraag of er andere private en/of (semi-)publieke partijen bij de aanpak van het publieke belang betrokken zijn of moeten worden. De aard van de partners (publiek, semi-publiek of privaat) kan meespelen bij de keuze van de samenwerkingsvorm. Partners kunnen betrokken zijn bij en nodig zijn voor de aanpak van het publieke belang zonder dat ze ook daadwerkelijk participeren in de samenwerkingsentiteit. Een voorbeeld is de keuze voor een 100%-aandeelhouderschap in een vennootschap om vanuit deze vennootschap goed samen te kunnen werken met andere marktpartijen. Dit komt later in dit schema aan de orde.

Mogelijke argumenten voor de wenselijkheid/noodzakelijkheid van andere partijen zijn:

- de overheidsinstantie kan om – nader te motiveren - redenen de gewenste activiteit niet alleen uitvoeren;
- de activiteit kan alleen effectief en/of strategisch worden aangepakt, wanneer bepaalde disciplines worden geïntegreerd en diverse partijen met elkaar worden verbonden.

Wanneer de betrokkenheid van andere organisaties bij de aanpak niet noodzakelijk of wenselijk is, dan kan de overheidsinstantie de aanpak van het publieke belang zelf uitvoeren. Anders volgt stap 3.

Stap 3: Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de overheidsinstantie?

Hier gaat het om de vraag of de overheidsinstantie een meer terughoudende rol wil innemen en op afstand wil sturen of dat actieve betrokkenheid bij de uitvoering wenselijk of noodzakelijk is.

Bij actieve betrokkenheid kan worden gedacht aan de volgende invulling:

- betrokkenheid bij de (dagelijkse) gang van zaken en/of;
- directe sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden.

Is de conclusie dat sturen op afstand voldoende is, dan zijn mogelijke publieke instrumenten:

- subsidie met subsidievoorwaarden;
- (achtergestelde) lening of garantstelling;
- regelgeving in combinatie met handhaving, toezicht of concessies (o.a. openbaar vervoer);
- opdrachtverlening aan derden op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst;
- (mede)initiatief tot de oprichting van een privaatrechtelijke deelneming zonder daaraan deel te nemen bijvoorbeeld een stichting.

Is actieve betrokkenheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 4.

Stap 4 Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Zowel het publiekrecht als het privaatrecht biedt mogelijkheden voor het oprichten van een entiteit met rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid kan wenselijk of noodzakelijk zijn voor:

- het zelfstandig kunnen uitoefenen van rechtshandelingen;
- het kunnen aantrekken/inhuren van eigen personeel;
- de uitoefening van (publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke) bevoegdheden, vooral – maar niet uitsluitend – tot het aangaan van rechtshandelingen;
- het hebben van eigen vermogen;
- het kunnen hebben van eigendommen op naam.

Is rechtspersoonlijkheid niet nodig, dan zijn mogelijke publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:

- instellen van een platform, stuurgroep of adviescommissie;
- afsluiten van een convenant, intentieverklaring of bestuursakkoord;
- het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op grond van de WGR (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente-constructie, 'lichte' regeling).

Ook de privaatrechtelijke instrumenten CV, VOF en maatschap hebben geen rechtspersoonlijkheid (zie artikel 2, boek 2, Burgerlijk Wetboek). Worden zij gebruikt, dan moeten deze worden goedgekeurd door het gekozen orgaan, omdat de keuze voor privaatrecht moet worden gemotiveerd (zie stap 5).

Is rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk, dan volgt stap 5.

Stap 5 Is een privaatrechtelijke rechtsvorm noodzakelijk?

Bij deze stap gaat het om de vraag welke rechtsvorm de voorkeur heeft: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke. In bijlage 1 zijn de verschillende publiek- en privaatrechtelijke rechtsvormen op een rij gezet.

Mogelijke overwegingen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm:

- ze zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, rechtszekerheid, beïnvloedingsmogelijkheden, democratische controle en openbaarheid;
- onderwerp van samenwerking is een zaak van publiekrechtelijke aard (bijvoorbeeld belastingheffing);
- ook kunnen Rijk en andere rechtspersonen deelnemen. Deelname is echter aan bepaalde voorwaarden verbonden (artikelen 94 en 97 WGR voor Rijk en artikelen 93 en 96 WGR voor andere rechtspersonen). Voor 'andere rechtspersonen' geldt dat zij alleen kunnen deelnemen, indien hun bestuur bij Koninklijk Besluit daartoe is gemachtigd.

Mogelijke overwegingen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm:

- een private organisatie biedt de mogelijkheid om slagvaardig, efficiënt en professioneel als marktpartij op te treden;
- het terugdringen van bestuurlijke drukte;
- het privaatrecht biedt maatwerk voor atypische situaties;
- voor de verwezenlijking van de doelstelling moeten private gelden worden agetrokken;
- de markt zal er bij een privaatrechtelijke rechtsvorm eerder vanuit gaan dat de investering van de overheid in een project moet renderen;
- een privaatrechtelijke rechtsvorm biedt de mogelijkheid dat rendement uit de rechtsvorm kan worden onttrokken (bijvoorbeeld via dividenduitkering);
- flexibiliteit voor wat betreft toetreden andere partijen op een later moment;
- het beperken van de financiële risico's tot de geïnvesteerde middelen;
- publiekrechtelijke waarborgen zijn niet van toepassing; dit moet kunnen worden ondervangen door extra aandacht voor de elementen van 'good governance'

Bij het maken van de keuze dient rekening te worden gehouden met de voorkeursvolg-orde uit de Gemeentewet. Bij een keuzemogelijkheid tussen gebruikmaking van de ge-meenschappelijke regeling of van een privaatrechtelijke participatievorm, geldt dat ge-bruik moet worden gemaakt van de publiekrechtelijke weg (= gemeenschappelijke rege-ling), als hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

Ook moet worden getoetst of er geen sprake is van ongewenste staatssteun of strijd met Europese (aanbestedings-)regels. Dit kan in principe een rol spelen als het niet markt-conform gebeurt of als er sprake is van strijd met mededingingsregels. Met name is van belang de Wet Markt en Overheid. Omdat overheden bij het verrichten van economische activiteiten oneigenlijk gebruik kunnen maken van publieke middelen, kan dit leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. De Wet Markt en Overheid heeft het doel deze concurrentievervalsing tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De Wet Markt en Overheid bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun over-heidsbedrijven economische activiteiten uitvoeren. Het zou te ver voeren in dit verband deze wet verder toe te lichten maar bij het verrichten van economische activiteiten dient aan de regels uit deze wet getoetst te worden.

Is het niet noodzakelijk om een privaatrechtelijke oplossing te kiezen, dan kan worden gekozen voor de instelling van een publiekrechtelijk openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid op basis van de WGR.

Anders volgt stap 6.

Stap 6: Is het, als een privaatrechtelijke rechtsvorm noodzakelijk is, voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risicodragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie?

Bij deze stap gaat het om de vraag of het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk is deel te nemen in het 'risicodragend kapitaal' van een onderneming. Het gaat hierbij om de vraag of aan het kapitaal gekoppelde zeggenschap, dat wil zeggen via een (actief) aandeelhouderschap en de daaraan gekoppelde bevoegdheden wel of niet wenselijk of noodzakelijk is.

Is het voor de gewenste mate van de beïnvloeding essentieel deel te nemen in het risi-codragend vermogen en een aandeelhouderschap aan te gaan, dan kan worden gekozen voor een NV of BV. Anders is een keuze voor een andere privaatrechtelijke organisatie,

bijvoorbeeld een vereniging of een stichting of een CV meer voor de hand liggend. Voor alle keuzes geldt dat ze in beginsel onder de bepalingen van artikel 158 Prov.w. resp. artikel 160 Gem.w. vallen. Een deelname is een dergelijke rechtspersoon moet worden goedgekeurd door het gekozen orgaan.

BIJLAGE 5 FORMAT PARAGRAAF VERBONDEN PARTIJEN

Format Paragraaf verbonden partijen	
Gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingen (PPS)	
Vul de gegevens per verbonden partij in op basis van onderstaand format:	
Doel	Statuten, samenwerkingsovereenkomst, oprichtingsakte. Bij welk onderdeel van het begrotingsprogramma hoort de verbonden partij? Aan welke programmadoelen en activiteiten binnen het programma levert de verbonden partij een bijdrage?
Partijen	Wie zijn de gemeenten, publieke of private partijen in de verbonden partij?
Bestuurlijk belang	Deelname in Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Raad van Toezicht, Raad van Commissarissen, Algemene Vergadering van Aandeelhouders of directie. Door wie met welk mandaat? Besluitvorming over deelname bij raadsbesluit.... sinds?
Financieel belang	Bijdrage in begroting verbonden partij op basis van / subsidie. Omvang aandeel in aandelenkapitaal, garantiestelling of leningen.
Voortgang Risico's Ontwikkelingen	Realiseert de verbonden partij haar aandeel in het begrotingsprogramma? Doet zij dit binnen de financiële kaders? Welke risico's kunnen zich voordoen? Wat zijn relevante actuele ontwikkelingen?
Beleidsvoornemens	Wat zijn voorgenomen veranderingen in de doelstelling? Wat zijn voorgenomen veranderingen in de huidige relatie? Wat zijn voorgenomen veranderingen in het voortbestaan en/of eigenstandigheid? Wat zijn voorgenomen veranderingen in activiteiten en prestaties?
Rapportages	Jaarverslagen, tussentijdse rapportages en begrotingen.

BIJLAGE 6 FORMAT LIJST VERBONDEN PARTIJEN

Format Lijst verbonden partijen	
Gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingen (PPS)	
Vul de gegevens per verbonden partij in op basis van onderstaand format:	
Naam	
Vestigingsplaats	
Doelstelling	
Openbaar belang dat wordt behartigd	
Bestuurlijk belang	
Financieel belang	
Deelnemende partijen	
Activiteiten en prestaties	
Veranderingen gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft	
Eigen vermogen begin en einde begrotingsjaar	
Vreemd vermogen begin en einde begrotingsjaar	
(Financiële) resultaat verbonden partij	
Toekomstperspectief en ontwikkelingen	
Beleidsvoornemens	
Risico's in samenhang met het weerstandsvermogen	
Overige relevante gegevens (medewerkers, informatievoorziening, kwaliteit bedrijfsvoering etc.)	