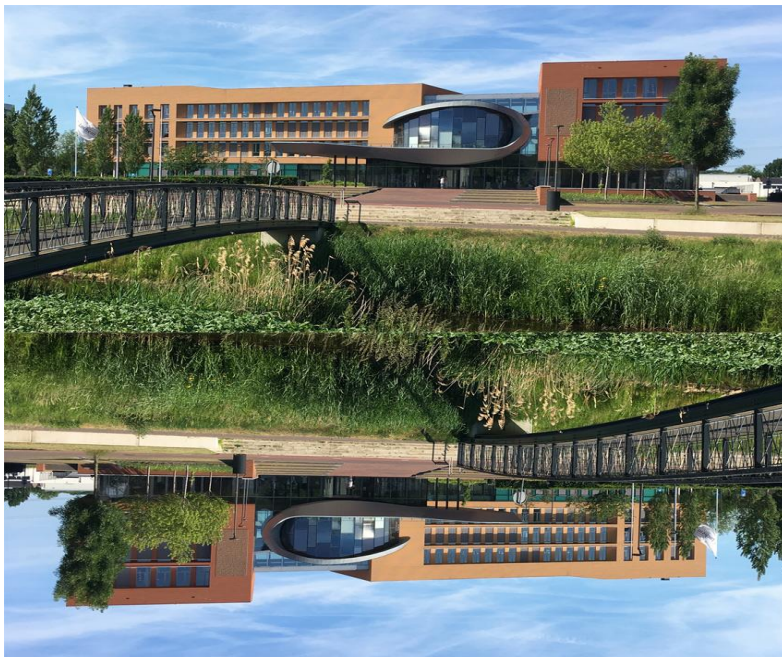


NOTA VERBONDEN PARTIJEN 2018

GEMEENTE LOCHEM



Nota Verbonden Partijen 2018

Inleiding

De gemeente werkt samen met andere partijen om vanuit bestuurlijk, beleidsmatig én financieel oogpunt resultaten te kunnen bereiken. Wanneer de gemeente in een samenwerking een bestuurlijk én financieel belang heeft, is er ook sprake van risico. Deze nota heeft tot doel te benoemen welke (spel)regels en kaders moeten worden aangehouden om de risico's van samenwerkingen in de vorm van een verbonden partij beheersbaar te houden.

De Nota Verbonden Partijen 2018 is een actualisatie van de nota uit 2011¹ omdat sindsdien veel is veranderd.

De nota is op verzoek van de raad compact gehouden. Tevens is de checklist "informatievoorziening aan Raadsleden bij Verbonden Partijen"² uit 2011 (hierna de checklist) opgenomen.

Hoofdstuk 1 geeft algemene informatie over verbonden partijen. De checklist maakt deel uit van hoofdstuk 2 waarin nader wordt ingegaan op de sturingsinformatie voor college en raad. De checklist geeft schematisch verschillende fasen aan bij samenwerkingen en wat daarbij de rol van college en raad is. Als gevolg van wijzigingen in het Besluit begroten en verantwoorden (Bbv) en de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) is de checklist op een aantal onderdelen aangepast. Hoofdstuk 3 geeft het algemeen beleidskader voor verbonden partijen.

¹ Nota Verbonden Partijen gemeente Lochem, "**Ja, ik wil... tot de dood ons scheidt? Of toch maar trouwen op huwelijksvoorwaarden...**", 2011, Mariska Mentink.

² Checklist Informatievoorziening aan Raadsleden bij Verbonden Partijen, opgesteld door de Rekenkamercommissie van de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland, mei 2011.

1. Samenwerken; verbonden partijen en andere partners

1.1 Vormen van samenwerking

Verbonden partijen

De gemeente werkt samen met andere gemeenten en partijen om invulling te geven aan haar publiekrechtelijke taken en om haar maatschappelijke doelen te kunnen bereiken.

Er is sprake van een verbonden partij wanneer de gemeente een financieel én bestuurlijk belang heeft in de samenwerking.³ Bij alleen een bestuurlijk belang of alleen een financieel belang is geen sprake van een verbonden partij. Organisatie vormen van een verbonden partij zijn:

- Gemeenschappelijke regeling (publiekrechtelijk), regeling tussen gemeenten en/of provincie(s)
- Deelname in een stichting, B.V. of N.V. (privaatrechtelijk)
- Een publiek- private samenwerking

In de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening en begroting van de gemeente wordt elk jaar een overzicht gegeven van alle verbonden partijen waarin de gemeente een financieel én bestuurlijk belang heeft⁴. Sinds 2016 is, naar aanleiding van het gewijzigde Besluit begroten en verantwoord (Bbv), de informatie over verbonden partijen uitgebreid.

Andere partners

De gemeente werkt ook samen met gemeenten en andere partijen om haar doelen te bereiken zonder dat sprake is van een verbonden partij. De samenwerking is dan bijvoorbeeld gebaseerd op een overeenkomst (opdracht en/of samenwerking), een incidenteel gezamenlijk belang (hierbij kan worden gedacht aan het regionaal inkopen van zorgcontracten) of een subsidierelatie. Bijvoorbeeld de subsidierelatie met Stichting Welzijn Lochem waarbij wel sprake is van een groot financieel belang maar geen bestuurlijk belang omdat er geen bestuurders van de gemeente in het Stichtingsbestuur zijn vertegenwoordigd.

1.2 Ontwikkelingen

In 2012 heeft de raad de wens uitgesproken een regiegemeente te willen zijn⁵. “Van dominante bepaler van beleid en uitvoering naar een deskundig opdrachtgever in de markt tot partner in complexe maatschappelijke processen.” Een visie die gevolgen heeft gehad voor de organisatie en waarbij ook diverse uitvoerende taken buiten de gemeentelijke organisatie zijn belegd. Zo is bijvoorbeeld de buitendienst met ingang van 1 januari 2014 ondergebracht bij Circulus Berkel B.V.. Voor de uitvoering van de gemeentelijke belastingen is met de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Tribuut met ingang van 1 januari 2016 een samenwerking tot stand gekomen met 4 andere gemeenten en vanaf 2016 wordt samengewerkt op het terrein van basismobiliteit in de GR Vervoerscentrale Plus OV.

Naast de zelf geïnitieerde samenwerkingen heeft, op wettelijke grondslag, de GR VNOG (Veiligheidsregio) sinds 2010 taken op het gebied van brandweerzorg en crisisbeheersing overgenomen en is in 2012 de GR Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) opgericht.

³ Artikel 1 lid b Beluit begroten en verantwoord (Bbv)

⁴ Jaarrekening 2016, paragraaf Verbonden partijen

⁵ Visie regisserend Lochem 2012

1.3 Rol van de raad

De afgelopen jaren is ook een andere kant van uitplaatsingen en samenwerkingen naar voren gekomen. In een samenwerking met meerdere partijen wordt de individuele invloed van de gemeente minder. Een gedeeld belang om te gaan samenwerken kan betekenen dat op onderdelen moet worden ingeleverd en/of losgelaten en een organisatie op afstand vraagt ook een andere sturing. Niet onbelangrijk aspect daarbij is dat de verbonden partijen van de gemeente onderling zeer verschillen. Verschillen in aantal deelnemers, omvang, belangen, wel of geen wettelijke verplichting(en). Deze verschillen maken het niet eenvoudig om als raadslid overzicht te houden op de verbonden partijen van de gemeente, wat precies wordt beoogd en welke rol zij daarin vervullen. Een vraag die dan ook met enige regelmaat door raadsleden, maar ook accountants en rekenkamercommissies, wordt gesteld is over welke sturingsinformatie de gemeente beschikt en op welke wijze de gemeente (de raad) invloed kan uitoefenen op het beleid van de verbonden partij. Deze nota is daarbij behulpzaam.

2. Verbonden partijen en sturingsinformatie

2.1 De Checklist informatievoorziening aan de gemeenteraad bij verbonden partijen

De Rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (Rekenkamercommissie BBLM) heeft in 2011 een Checklist informatievoorziening aan de gemeenteraad bij verbonden partijen opgesteld om op die wijze raadsleden behulpzaam te zijn bij hun kaderstellende en controlerende taak. De checklist bestaat uit 5 fasen en is hieronder opgenomen. Voor de uitgebreide toelichting op de checklist van de Rekenkamercommissie wordt kortheidshalve verwezen naar de website (portal samenwerkingsverbanden) van de gemeente Lochem.

I **A. Verkennende fase: kaderstelling algemeen: de Raad stelt algemeen kader vast**

Algemeen kader en algemene visie van de gemeente op verbonden partijen

Deze is neergelegd in:

- een nota verbonden partijen
- een paragraaf verbonden partijen in programmabegroting
- een paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening (het jaarverslag)

In deze documenten komt de visie op de samenwerking en sturingsrelaties met verbonden partijen duidelijk naar voren.

B. Verkennende fase: kaderstelling per verbonden partij: de Raad stelt kader vast voor onderhanden specifieke Verbonden Partij

In het ontwerpbesluit cq raadsvoorstel om een samenwerking in de zin van een verbonden partij aan te gaan zijn de 'drie W's' (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten) opgenomen en uitgewerkt in:

- een bewuste keuze voor de vorm van verbonden partij (VP) uit meerdere alternatieven
- een heldere doelstelling, beleidsdoelrealisatie met deze VP
- een duidelijk verband tussen taken en doelstelling
- de risico's (bestuurlijk, financieel beleidsinhoudelijk) voorzien van risico beheersende maatregelen; eventueel ook op te nemen in de algemene paragraaf weerstandsvermogen van de gemeente
- de afweging tussen de belangen en wensen van de eigen gemeente en de andere deelnemers en de mogelijkheden voor maatwerk
- duidelijk vastgelegde uittredingsmogelijkheden en daaraan verbonden kosten
- rolverdeling tussen de verschillende deelnemers
- verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemers
- de wijze van sturing en toezicht door het college
- de benodigde financiën en de wijze waarop het risicomanagement uitgevoerd zal worden
- de informatievoorziening aan de raad.

Korte toelichting: Wanneer een nieuwe samenwerking wordt aangegaan is het van belang dat bovenstaande punten worden uitgewerkt. In het belang van het realiseren van doelen kan een dergelijk besluit ook worden ondersteund of worden voorafgegaan door een nulmeting. Waar staan we precies en waar moet de samenwerking ons brengen. Informatie die ook van belang is om na verloop van tijd te kunnen evalueren en te meten of de samenwerking het gewenste effect heeft. Daarentegen is een nulmeting niet in alle gevallen mogelijk of gewenst. Soms is er bijvoorbeeld sprake van een nieuwe taak of een sterke politieke voorkeur. Het merendeel van de informatie, zoals vermeld onder I B, moet ook worden opgenomen in de regeling van een verbonden partij op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) dan wel in de statuten van een Stichting, B.V. of N.V..

II **Besluitvormende fase: inrichting bestuurlijk arrangement: het college stelt inrichting vast op basis van het raadsbesluit, waarin is opgenomen:**

- De uitvoeringsdoelstellingen:

- wat wil de gemeente bereiken
- Wat zijn de beoogde resultaten, prestaties en effecten
- wat zijn de bijbehorende financiële middelen
- wanneer de raad wordt geïnformeerd (zie ook Bbv)
- de wijze van verantwoording door VP aan college (regeling)
- wie is opdrachtgever
- wie is coördinerend contactpersoon vanuit de gemeentelijke organisatie
- vertegenwoordiging in Algemeen Bestuur / Dagelijks Bestuur
- Hoe wordt bewaakt dat er geen “pettenprobleem” is.

III Uitvoering: toepassing bestuurlijk arrangement: Raad krijgt afgesproken informatie tussentijds en houdt daarmee vinger aan de pols

- het college houdt zich aan de afspraken van het bestuurlijk arrangement
- het college past een duidelijke beheers systematiek toe
- de P&C-cycli van de gemeente en de verbonden partij zijn zo goed mogelijk op elkaar afgestemd (in ieder geval financieel)
- in de bespreking door de raad wordt samenhang aangebracht tussen gemeentebreed beleid op lange termijn ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen (in de nota VP) en de jaarlijkse beleidsontwikkelingen in de betreffende VP (in paragraaf in begroting/ jaarverslag of aparte Kadernota)

Toelichting op de onderdelen II en III: Een deel van het bestuurlijk arrangement bestaat uit afspraken die zijn vastgelegd in de regeling of statuten. Afhankelijk van de samenwerking kunnen nadere afspraken per partij worden gemaakt.

In het Bbv is vastgelegd op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over de jaarrekening en begroting van een verbonden partij als ook welke informatie moet worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke jaarrekening en begroting.

In de checklist zoals deze in 2011 is besproken stond bij fase III ook de volgende stap:

“- op de agenda van de commissie-/raadsvergaderingen staat als vast agendapunt ‘verbonden partijen’”.

Dit punt sluit niet aan bij huidige opzet van de politieke avond noch bij de afspraak dat het college de raad tijdig informeert wanneer zich ontwikkelingen voordoen waarover de raad moet worden geïnformeerd. Deze stap is daarom weggelaten.

IV Controle en bijstelling:

- jaarlijks wordt er aan de raad gerapporteerd over de verbonden partij via:
 - paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting
 - paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening
- begroting en jaarstukken van de VP (voorzien van analyse en evaluatie van gerealiseerd beleid en consequenties daarvan voor deze gemeente) worden conform het Bbv aan de raad voorgelegd.
- ☐- De raad kan een zienswijze indienen op de begroting van de verbonden partij
- Het college informeert de raad tijdig over ontwikkelingen met gevolgen voor hetgeen met de samenwerking wordt beoogd (wat willen we bereiken en wat wordt bereikt?); de planning (aanvankelijk en actueel); de financiën (kosten en opbrengsten); de risico's (bestuurlijk, financieel, beleidsinhoudelijk) voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de financiën. Bij belangrijke afwijkingen dienen expliciet de gevolgen van de veranderingen te worden toegelicht.

Korte toelichting: Het Bbv regelt de wijze waarop het college in de paragraaf verbonden partijen van haar eigen jaarrekening en begroting de raad informeert. De jaarrekening van een verbonden partij wordt de raad ter kennisname toegestuurd, op de begroting van een verbonden partij kan de raad reageren door een zienswijze in te dienen.

V Evaluatie: Raad evalueert mee, keurt evaluatie goed en houdt geleerde lessen voor zichzelf vast

Algemeen kader

- de nota verbonden partijen is up-to-date (elke 4 jaar geëvalueerd)

Specifiek kader

- gedurende de samenwerking wordt de samenwerkingsrelatie bij voorkeur eens per 4 jaar geëvalueerd
- na beëindiging van de samenwerking in de verbonden partij:
 - zijn de bereikte resultaten en effecten in kaart gebracht;
 - zijn de gemaakte kosten en de uiteindelijke realisatie afgezet tegen de oorspronkelijke dan wel bijgestelde plannen;
 - zijn de succes- en faalfactoren benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige samenwerkingsrelaties;
 - worden de leerpunten voorzien van raadsvoorstellen tot implementatie van die leerpunten

Korte toelichting: de praktijk is weerbarstig waardoor de fase van evaluatie veelal niet of onvoldoende tot zijn recht komt. Het heeft de voorkeur dat college en raad met elkaar bespreken per verbonden partij, afhankelijk van de situatie, wat nodig en realistisch is.

Het spreekt voor zich dat informatie die wordt gedeeld volledig en juist is en de raad er ook tijdig kennis van kan nemen.

2.2 Wettelijk kader en invloed

De meeste verbonden partijen van de gemeente Lochem zijn op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) tot stand gekomen. De Wgr beoogt samenwerkingen tussen gemeenten en andere publiekrechtelijke organisaties te faciliteren in een publiekrechtelijke constructie.

In de Wgr zijn termijnen opgenomen waarbinnen de verbonden partijen (GR'en) hun financiële informatie moeten aanleveren aan deelnemers en Gedeputeerde Staten.

Onderwerp	Wettelijke basis	Uiterlijk indienen bij GS	Uiterlijk indienen bij gemeenteraad	Rol gemeenteraad
Door het AB vastgestelde begroting	Art. 34 Wgr	Uiterlijk voor 1 augustus		
De algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening	Art. 34b Wgr		Uiterlijk voor 15 april	Ter kennisname
Ontwerpbegroting	Art. 35 Wgr		Uiterlijk 8 weken voor vaststelling door het AB van de verbonden partij	Raad heeft de gelegenheid een zienswijze in te dienen.

Het moment waarop de gemeenteraad haar invloed kan uitoefenen op de kaders en beleidskeuzes van een GR (met rechtspersoonlijkheid) is op het moment dat de ontwerpbegroting ter zienswijze wordt voorgelegd. De jaarrekening is het instrument om te controleren of de activiteiten binnen de gestelde kaders en financiële mogelijkheden zijn uitgevoerd.

Voor verbonden partijen, niet zijnde een GR, geldt dat het bestuur met de partner(s) aparte afspraken moet maken over de wijze waarop de gemeente van bestuurlijke en financiële informatie wordt voorzien. Het is zaak om dit bij de oprichting van of toetreding tot de verbonden partij te regelen omdat achteraf repareren veel moeilijker is.⁶ De gemeente Lochem is, vooralsnog, vertegenwoordigd in een beperkt aantal stichtingen met een gering financieel en bestuurlijk belang.

Daar waar de gemeente deelneemt in een B.V. of N.V. is het bestuur neergelegd bij een of meer statutaire bestuurders. Bevoegdheden zijn vastgelegd in de statuten of oprichtingsakte en het toezicht is veelal neergelegd bij een Raad van Commissarissen. Wanneer de gemeente is vertegenwoordigd in de Vergadering van aandeelhouders kan de vertegenwoordiger een stem uitbrengen namens de gemeente. Verder zijn er geen formele (wettelijke) instrumenten voor sturing vanuit de gemeente. Wel kunnen hierover afspraken worden gemaakt bij de oprichting, achteraf herstel is veelal niet gemakkelijk en bij tussentijdse toetreding veelal ook niet.

2.3 Strategische keuzes en informatie

Bij het aangaan van een nieuwe samenwerking is er een keuze voor de soort van samenwerking

De Wgr biedt vijf samenwerkingsvormen (bijlage 1 geeft een uitwerking van deze vormen):

- De regeling zonder meer
- De centrumgemeente
- Een gemeenschappelijk orgaan
- De bedrijfsvoeringsorganisatie (enkelvoudig bestuur)
- Een openbaar lichaam (geleed bestuur)

Daarnaast kan er ook voor gekozen worden samen te werken op privaatrechtelijke basis, bijvoorbeeld een stichting of B.V.

Bij aanvang van een samenwerking (veelal een GR) staat de deelnemers een gemeenschappelijk doel voor ogen en wordt bepaald welke samenwerkingsvorm daar het meest geschikt voor is. Dit is maatwerk en in de regeling of de statuten staat beschreven wie deelnemen, wat de doelen, taken en verplichtingen zijn als ook de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen van de gemeente Lochem en wat voor een type samenwerking het is.

Informatieplicht van het college

Het college heeft een informatieplicht aan de gemeenteraad zowel op basis van de Gemeentewet (artikelen 169 en 180 Gw) als op basis van de Wgr en het Bbv. Dit is daarmee het vertrekpunt in de sturing van en verantwoording over verbonden partijen van de gemeente.

Paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening

Het Bbv stelt eisen aan de informatie die wordt verstrekt over verbonden partijen in de jaarrekening en begroting van de gemeente.⁷

⁶ Notitie verbonden partijen, commissie BBV, 10-11-2014

⁷ Begroting 2017, jaarrekening 2016

Publieke belang

De wijze waarop de raad oordeelt over de (aan)sturing van een verbonden partij zal afhankelijk zijn van het (gepercipieerde) publieke belang dat de raad aan een verbonden partij hecht. Daarin spelen in de praktijk onder meer de volgende zaken een rol:

- de aard van de uitgevoerde taak in een verbonden partij (beleidsrijk of beleidsarm);
- de aard van het subject binnen de verbonden partij (mensen of zaken).

Daarnaast kan soms iets dat al jaren op afstand is geplaatst en lang probleemloos leek te werken toch opeens minder goed functioneren. Wanneer het een groot publiek belang betreft zal dan het belang van informatievoorziening en aansturing veel aandacht krijgen.

Sturingsinformatie door het college aan de gemeenteraad

Het college en de raad beogen een maatschappelijk effect te behalen via de verbonden partij of te voldoen aan wet- en regelgeving.

Afhankelijk van de verbonden partij, het doel dat met de samenwerking is en wordt beoogd, de inrichting ervan en het aantal deelnemers wordt bezien welke sturingsinformatie, naast de wettelijk vastgelegde (in geval van een GR) nodig is voor college en raad om de eigen belangen in de verbonden partij goed te kunnen behartigen en risico's te beperken. Dit wordt ook wel een bestuurlijk arrangement⁸ genoemd.

2.4 Bestuurlijk arrangement (zie ook fase II en III van de checklist)

Een bestuurlijk arrangement bestaat veelal uit de volgende onderdelen:

- De regeling zelf, waarin het maatschappelijke doel van de samenwerking is opgenomen en afspraken over sturing en beheersing van de samenwerking zijn vastgelegd.
- De paragraaf verbonden partijen in jaarrekening en begroting van de gemeente. Hieruit blijkt o.a. het financieel en bestuurlijk belang van de gemeente Lochem in de samenwerking.
- De jaarrekening (en het jaarverslag) van een verbonden partij die de raad ter kennisname wordt aangeboden. Dit is de verantwoording van de verbonden partij over de taken die zij heeft uitgevoerd.
- De begroting van een verbonden partij welke de raad via het college wordt voorgelegd en waarbij gelegenheid is om een zienswijze in te dienen (conform de Wgr). De begroting biedt de mogelijkheid om te beoordelen of de verbonden partij in het volgende jaar die werkzaamheden gaat doen die voor de samenwerking maar ook voor onze gemeente van belang zijn. Het college stelt daarvoor een begeleidend memo of advies op met informatie over de begroting en een voorstel om wel of geen zienswijze in te dienen.
- De voorstellen van het college aan de raad om te besluiten tot het wijzigen dan wel vaststellen van verordeningen (bijvoorbeeld belastingverordeningen, Verordening PGB begeleid werken Wet sociale werkvoorziening, Afvalstoffenverordening).
- Incidenteel (tussentijds) informatie van het college aan de raad over ontwikkelingen bij een samenwerking die voor de raad en het college van belang zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan over financiële uitgangspunten, koers- of beleidswijzigingen, incidenten etc. .

⁸ Bestuurlijk arrangement: het geheel van bestuursorganen (AB en DB), regelingen en afstemmings- en besluitvormingsmomenten dat nodig is om een verbonden partij zowel inhoudelijk als beheersmatig aan te sturen.

- Afspraken van het college (de portefeuillehouder) met de verbonden partij over de overlegcyclus, tussentijdse rapportages, deelname in een DB, extra opdrachten aan de verbonden partij en dergelijke.
- Inschatting van het risicoprofiel van de verbonden partij voor de gemeente en het noodzakelijk geacht risicomangement.

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat een bestuurlijk arrangement een aantal vaste onderdelen heeft, die met name in de regeling of statuten van een samenwerking zijn vastgelegd, en een gedeelte dat door de betreffende portefeuillehouder/wethouder in overleg met de samenwerkingspartner tot stand komt. Bijlage 3 geeft een voorbeeld van een bestuurlijk arrangement.

Een bestuurlijk arrangement kan veranderen, al naar gelang de omstandigheden. Het is geen statisch document. Om informatie van een verbonden partij en het bestuurlijk arrangement voor de raad (maar ook voor inwoners) meer toegankelijk /inzichtelijk te maken is er een portal "Samenwerkingen" op de website van de gemeente waarin de informatie per verbonden partij wordt gebundeld.

2.5 Sturen en controleren

De raad stuurt en controleert op hoofdlijnen

Bij samenwerkingen is het van belang dat de raad stuurt op hoofdlijnen en het college op de uitvoering (governance). Om te kunnen sturen op hoofdlijnen is een aantal aspecten van belang:

- Het vraagt van het college (de portefeuillehouder) en de ambtelijk ondersteuner (accounthouder) dat de formele informatie van en over een verbonden partij goed toegankelijk wordt gemaakt.
- Het doel van de samenwerking en de (deel)opdrachten duidelijk zijn (het bestuurlijk arrangement)
- het college de raad actief informeert over omstandigheden die er toe doen.
- Het college de raad ondersteunt met het vaststellen van een visie/koers op het betreffende beleidsterrein waarin de verbonden partij actief is en duidelijk voor ogen staat wat men wil bereiken. Wat is het beleidskader? En indien de omstandigheden daarom vragen er ook tijdig wordt bijgesteld.
- De raad rekening houdt met het beleidskader voor verbonden partijen als zodanig.

Evaluaties en onderzoeken (fase V van de checklist)

Naast de min of meer reguliere informatiestromen wordt incidenteel een samenwerking geëvalueerd of is onderwerp van onderzoek. Zo heeft de Rekenkamercommissie in 2014 en in 2017 in opdracht van de gemeenteraden van Lochem en Zutphen een onderzoek ingesteld naar GR Het Plein. De directie heeft in 2016 opdracht gegeven om, drie meer recente samenwerkingen, de ODA, Tribuut en BBOOR fase 1 te evalueren. Uit die onderzoeken en evaluaties komen aanbevelingen en lessons learned die het college en de raad behulpzaam moeten zijn in lopende processen dan wel bij de keuze om wel of geen nieuwe samenwerking aan te gaan.

Wat zijn de meest recente aanbevelingen en lessons learned, kort samengevat?

De rekenkamer heeft in 2014 én 2017⁹ geconstateerd dat er meer aandacht moet zijn voor het specifieke bestuurlijk arrangement tussen GR Het Plein en de gemeente Lochem. De

⁹ "Gemeenschappelijk Geregeld", onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie BBLM 20 februari 2017.

opdrachtgeversrol dient meer nadrukkelijk te worden ingevuld. Daarnaast is geconstateerd dat als gevolg van het feit dat er slechts 2 partijen aan de GR deelnemen, die ook qua omvang van elkaar verschillen, het belang van de GR en de belangen van de individuele gemeenten/deelnemers uiteen kunnen lopen. Om die reden is geadviseerd de positie van de portefeuillehouder én de wethouder financiën in het DB en AB beter te borgen. Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor de rol van opdrachtgever, opdrachtnemer en het belang van risico management. Inmiddels is er een voornemen tot liquidatie van de GR Het Plein per 1 januari 2019.

Bij de evaluaties van de samenwerkingen ODA, Tribuut en BBOOR fase 1¹⁰ is o.a. gebleken dat de kostencomponent bij het aangaan van en tijdens een samenwerking aandacht behoeft. Naast implementatiekosten kan bijvoorbeeld een samenwerking ook meer geld kosten omdat extra moet worden ingezet op het behoud van expertise en het accounthouderschap in de eigen organisatie. Kosten overhead vragen eveneens aandacht. Een eenduidige, goed te verantwoorden formule is nog niet gevonden. Uitplaatsen, samenwerken is maatwerk waarbij het maatschappelijk te bereiken doel van de samenwerking leidend moet zijn.

¹⁰ “Werk(t) uitbesteden?”, Een evaluatieonderzoek naar uitbestedingen aan de ODA, Buitenruimte 1 (CB) en Tribuut, afstudeerscriptie HRM Lucy Meijer, mei 2017

3. Beleid en kaders voor verbonden partijen

3.1 Regels voor het aangaan van een nieuwe samenwerking

Fase I B van de checklist

Een nauwgezette uitwerking van Fase 1 B van de checklist is uiteindelijk doorslaggevend voor de besluitvorming om wel of geen nieuwe samenwerking aan te gaan.

3.2 Risicomanagement

Sturen en beheersen

Met risicomanagement wordt beoogd de financiële en bestuurlijke risico's van, in dit geval, een samenwerking aanvaardbaar te houden. Voorkomen moet worden dat er grote financiële tekorten ontstaan, de informatievoorziening onvoldoende is, verantwoordelijkheden en bevoegdheden onvoldoende duidelijk of niet goed gescheiden zijn en/of de sturingsmogelijkheden te beperkt zijn. Door het erkennen van risico's kunnen ook maatregelen worden genomen.

Risicomanagement vraagt naast formele afspraken (wet- en regelgeving), beleidsmatige afspraken en een aantal beheersmatige afspraken. Een aantal daarvan geldt voor alle verbonden partijen en daarnaast zijn er de specifieke afspraken. Een uitgewerkt bestuurlijk arrangement is daarvoor het middel.

Situationeel bewustzijn

Risicomanagement vraagt ook een alertheid van bestuurders en ambtenaren op externe factoren die van invloed zijn op de samenwerking. Hierbij valt te denken aan moeilijk te beïnvloeden zaken als conjunctuurschommelingen, veranderingen in wet- en regelgeving of een veranderd politiek landschap waardoor er verschuiving in de commitment plaatsvindt.

De relatie

Bij het maken van specifieke beheersmatige afspraken is de relatie met de verbonden partij essentieel. Een vraag die de bestuurder/portefeuillehouder en de accounthouder zich met regelmaat moeten stellen is of er risico's zijn verbonden aan de wijze waarop de relatie vorm heeft gekregen.

3.3 Algemeen beleidskader

Afgezien van de wettelijk vastgelegde regels welke aan de orde zijn bij een verbonden partij zoals informatieplicht en financiële verantwoording conform Wgr en Bbv is het goed om met elkaar een aantal afspraken te maken die moeten borgen dat de bestuurlijk en politieke rol van de raad goed kan worden ingevuld en ook het college het beheersmatige deel van een samenwerking adequaat kan uitvoeren. Een algemeen beleidskader dat van toepassing is op alle verbonden partijen van de gemeente.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

1. Bij nieuwe samenwerkingen dan wel in het proces om te komen tot een nieuwe samenwerking wordt fase IB van de checklist informatievoorziening aan Raadsleden bij Verbonden Partijen (zie hoofdstuk 2) volledig uitgewerkt en aan de raad voorgelegd.
2. In duale verhoudingen hebben de verschillende bestuursorganen op grond van de Wgr de mogelijkheid om een GR te sluiten aangaande overdracht van bevoegdheden. De gemeente Lochem heeft uitsluitend GR'en op grond van overdracht van collegebevoegdheden. In de besturen van de GR'en zitten dan ook op basis van de Wgr collegeleden en geen raadsleden.

3. Het college beslist aan het begin van de bestuursperiode over de vertegenwoordiging van collegeleden in de verbonden partijen (zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk) en houdt daarbij rekening met het scheiden van portefeuilles.
4. Collegeleden van de gemeente Lochem kunnen worden benoemd in het DB van een verbonden partij, waarbij er aandacht dient te zijn voor een gebalanceerde bestuurlijke vertegenwoordiging en het feit dat daar ook het belang van de gemeenschappelijke regeling mee behoort te worden gediend.
5. Statutair moet de deelname van collegeleden in het bestuur van een privaatrechtelijke of PPS verbonden partij zodanig zijn vastgelegd dat de financiële en bestuurlijke risico's voor de gemeente en haar bestuurder(s) in verhouding staan tot de belangen die met de samenwerking worden beoogd en de gemeentelijke financiële deelname in de verbonden partij.
6. Als sprake is van bestuurlijke vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke, privaatrechtelijke of een PPS-samenwerking wordt beoordeeld of er sprake kan zijn van een belangenverstremming en zo ja, moet deze ten alle tijden worden voorkomen.
7. Bij een verbonden partij kan sprake zijn van tegengestelde belangen. Het belang van eigenaar/deelnemer/aandeelhouder van de nieuwe rechtspersoon en het belang van de gemeente als opdrachtgever/klant. Dit vraagt bewustzijn van de verschillende rollen van raad, college en ambtelijke organisatie en de wijze waarop de sturingsinformatie wordt ingezet.

Ambtelijke ondersteuning

8. Elke verbonden partij heeft een ambtelijk adviseur (accounthouder). De accounthouder ondersteunt het verantwoordelijk collegelid en draagt zorg voor interne en, indien nodig, regionale afstemming en advisering.
9. Per verbonden partij zorgt de accounthouder dat er bij aanvang van een nieuwe collegeperiode afspraken worden gemaakt tussen de verbonden partij en de verantwoordelijk wethouder over het bestuurlijk arrangement. Deze worden vastgelegd.
10. De accounthouder zorgt voor de informatievoorziening in het portal van de verbonden partij.

Bijlage 1

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent 5 organisatie vormen voor een intergemeentelijke samenwerking of samenwerking met andere publiekrechtelijke organisaties zoals waterschappen of provincies:

De regeling zonder meer

De 'Regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan of de Centrumgemeente.

De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiek-/privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter.

De centrumgemeente

De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente.

De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. En een gemeente kan natuurlijk het mandaat intrekken.

Omdat sprake is van nauwe verbondenheid van samenwerkende overheden, met wederzijdse afhankelijkheden en aansprakelijkheden, is een iets zwaarder samenwerkingsmodel nodig dan bij bijvoorbeeld het netwerkconcept.

Een gemeenschappelijk orgaan

Een Gemeenschappelijk orgaan is een lichte vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers.

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven.

Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting.

De bedrijfsvoeringsorganisatie (enkelvoudig bestuur)

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe lichte samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De belangrijkste verandering is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geleed bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. Daarmee kan een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen omdat deze qua sturing en verantwoording als suboptimaal worden beschouwd.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. De regering is verder van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn, een soort van concentratie (als tegenhanger van deconcentratie) zodoende.

Een openbaar lichaam (geleed bestuur)

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Van de vier samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide.

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB).

Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als collegetaken. Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid. Dit wordt soms als nadeel ervaren.

Indien een openbaar lichaam eenmaal bestaat is mandaatverlening mogelijk op grond van artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), lid 1 en 2:

- Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.
- Lid 2: Het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandatering is voorzien.

Bij mandatering kan een gemeente een besluit opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. Bij delegeren kan een besluit in dat geval niet opnieuw worden genomen.

Bijlage 2
Gemeenschappelijke regelingen

Naam	Aantal deelnemers	status	GR-vorm	Bestuurlijk belang	Jaarlijkse financiële bijdrage (2017)*
Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland (VNOG)	23	Wettelijk vastgelegde overdracht van taken, verplichte samenwerking.	Openbaar Lichaam	Brandveiligheid Crisisbeheersing Beleidsarm	Totale bijdrage: € 1.600.000,-
Gemeenschappelijke gezondheidsdienst Noord Oost Gelderland (GGD)	23	Wettelijk vastgelegde overdracht van taken, verplichte samenwerking	Openbaar Lichaam	Publieke gezondheid Beleidsarm	Totale bijdrage: € 500.000,-
GR Stadsbank Oost Nederland	22	Samenwerking	Openbaar Lichaam	Schuldhelpverlening Beleidsarm	Totale bijdrage: € 250.000,-
GR Werkvoorzieningsschap Delta	5	Samenwerking waarbij ervoor is gekozen college bevoegdheden te delegeren.	Openbaar Lichaam	Sociale werkvoorziening Beleidsrijk	Bestuurskosten: € 15.000,- (exclusief uitkeringen)
GR Het Plein	2	Samenwerking waarbij ervoor is gekozen college bevoegdheden te delegeren.	Openbaar Lichaam	Participatiewet Beleidsrijk	Uitvoeringskosten (personeel, huisvesting e.d.) € 1.300.000,- (exclusief uitkeringen)
GR Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	11	Wettelijk verplichte samenwerking. Overdracht van een aantal college bevoegdheden taken	Openbaar Lichaam, uitvoeringsorganisatie	Milieuvergunning en handhaving Beleidsarm	Totale bijdrage: € 550.000,-
GR Tribuut	5	Overdracht uitvoering taken op het terrein van belastingen en invordering	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Belastingtaken Beleidsrijk	Totale bijdrage: € 550.000,-
GR Basismobiliteit Stedendriehoek (Vervoerscentrale Plus OV)	9	Uitvoering van taken op het gebied van aanvullend openbaar vervoer	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Aanvullend openbaar vervoer Beleidsrijk	Totale bijdrage: € 800.000,-**
GR Regio Stedendriehoek	7	Samenwerking op basis van bestuursafspraken	Gemeenschappelijk orgaan	Vestigingsklimaat, milieu, innovatie	Totale bijdrage: € 85.000,-

Overige

Stichting Veilig Thuis Noord Oost Gelderland	23	Samenwerking met regiogemeenten	Stichtingsbestuur	Crisis opvang en ondersteuning jeugd en	€ 125.000,-
--	----	---------------------------------	-------------------	---	-------------

				volwassenen	
Stichting Achterhoek toerisme		Samenwerking met gemeenten in de Achterhoek	Stichtingsbe stuur	Bevorderen toerisme in de Achterhoek	€ 56.750,-
Stichting Strategische Board		Regionale samenwerking met ondernemers, scholen en overheden.	Stichtingsbe stuur	Realiseren economische ontwikkeling in de Stedendriehoek	€ 58.000,-
Stichting de Lochemse uitdaging		Samenwerking met ondernemers.	Stichtingsbe stuur	Samenwerking met bedrijfsleven Lochem	€ 10.000,-
Stichting bevordering techniek onderwijs Berkelstreek		Samenwerking met onderwijsinstellingen.	Stichtingsbe stuur	Bevorderen Techniek Onderwijs	€ 7.500,-
Stichting Grote Kerk Lochem		Samenwerking met kerk en particulieren.	Stichtingsbe stuur	Bijdragen aan het in stand houden van kerk als historisch monument	€ 4.000,-
	Aandelen %		Aantal aandelen		
B.V. Circulus Berkel	7,5%	Overheids B.V. (8 gemeenten) aandelen	751 van in totaal 10.000	Overheids B.V. Afval én Buitenruimte	Afval: € 2.340.000,- SOK : € 4.000.000,-
N.V. Vitens	0,56%	Overheids N.V. aandelen	32.045 van in totaal 5.777.247		
N.V. Alliander	0,38%	Overheids B.V. aandelen	522.244 van in totaal 136.794.964		
N.V. Bank Nederlandse gemeenten (BNG)	0,11%	Overheids N.V. aandelen	60.138 van in totaal 55.690.720		

*bedragen afgerond

** bijdrage begroting 2018

Bijlage 3 voorbeeld van een bestuurlijk arrangement

Samenwerking	GR Tribuut	
Regeling	Gemeenschappelijke regeling, bedrijfsvoeringsorganisatie, enkelvoudig bestuur	
SBI-code en vestigingsplaats		Epe
Oprichting en laatste wijziging	31 maart 2015	nvt
Openbaar belang	De bedrijfsvoeringsorganisatie is ingesteld om de belangen van deelnemers op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> - de heffing en invordering van belastingen en rechten - de uitvoering van kwijtschelding - de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken te behartigen 	
Bevoegdheden	Voor zover nodig voor de uitvoering van de werkzaamheden in bovengenoemde belangen. Privaatrechtelijke bevoegdheden zijn beperkt.	
Aantal deelnemers	5	Gemeente Apeldoorn, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen.
Stemverhouding	Elke deelnemer wijst uit zijn midden een lid van het bestuur aan. Elk lid 1 stem. Bij herstemming vindt gewogen stemming plaats waarbij de gemeente Apeldoorn een viervoudig stemrecht heeft.	
Financiële bijdrage gemeente Lochem in 2017	€ 658.384	
Financiële omvang samenwerking	€ 6.000.000	
Bestuurlijk Risico	Gering.	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeringsorganisatie - Verordenende bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad - bevoegdheden van de verbonden partij zijn beperkt
Algemeen Bestuur (AB)	Bestaat uit 5 leden, waaronder de voorzitter	
Dagelijkse leiding	Directeur, als hoofd van de	

	ambtelijke organisatie en als ambtelijk secretaris voor het bestuur.	
Financiële verantwoording aan individuele deelnemers	Voorlopige jaarrekening	Voor 15 april van elk jaar, ter kennisname
	Ontwerp begroting	8 weken voor aanbidding aan het Bestuur met mogelijkheid tot indienen van een zienswijze. Veelal voor 15 juli van elk jaar
	Algemene financiële en beleidsmatige kaders	Afhankelijk van afspraken met Bestuur
Portefeuillehouder gemeente Lochem	De heer B. Groot Wesseldijk	
Ambtelijk accounthouder	Mevrouw K. Smid, afdeling Financiën	
Overige afspraken	Collectieve samenwerkingsovereenkomst (CSO), dit is een overeenkomst tussen Tribuut en de vijf deelnemende gemeenten. Hierin zijn nadere afspraken gemaakt met betrekking tot de producten en de verantwoordelijkheden van Tribuut en de gemeenten. De CSO wordt jaarlijks geëvalueerd, en indien nodig aangepast.	