



Culemborg

Nota verbonden partijen Culemborg









Samenvatting

In heel het land werken gemeenten samen in (regionale) samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden ontstaan om uitdagingen waar de gemeenten voor staat op te pakken op de schaal die het best past bij de uitdaging. Tegelijkertijd ervaren raadsleden in veel gemeenten onvoldoende grip op samenwerkingsverbanden. Terwijl de samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om de gemeente te helpen om taken zo goed mogelijk uit te voeren, ervaren raadsleden vooral veel afstand tot deze organisaties.

Wat geldt voor verschillende gemeenten in Nederland, geldt ook voor de gemeente Culemborg. Zo constateerde de rekenkamercommissie begin dit jaar dat samenwerkingsverbanden voor raadsleden los van de gemeente functioneren en onvoldoende in beeld zijn. Naar aanleiding van dit onderzoek en de debatten hierover, heeft het college toegezegd een nota verbonden partijen op te stellen. In deze nota willen we afspraken vastleggen over de afweging om wel of niet samen te werken en afspraken maken over de verdeling van rollen, werkzaamheden en verantwoordelijkheden bij regionale samenwerking.

Inmiddels is deze nota in concept gereed en ligt deze voor behandeling in de gemeenteraad voor. In deze nota zetten we alle aspecten rondom (regionale) samenwerking in verbonden partijen uiteen. De nota gaat daarmee in op waarom we samenwerken, wat verbonden partijen zijn, de afwegingen bij het aangaan van een samenwerking en de verschillende rollen die bestaan bij samenwerkingsverbanden.

Dit alles leidt uiteindelijk tot 10 uitgangspunten voor onze sturing op verbonden partijen. Met behulp van deze 10 uitgangspunten bieden we bovenal de raad, maar ook het college en de werkorganisatie, een nieuwe gereedschapskist met middelen die we in kunnen zetten bij het sturen op onze verbonden partijen. In de nota worden deze nader toegelicht, maar de verschillende gereedschappen die door de raad ingezet kunnen worden, sommen we hier alvast graag voor u op.

-  We leggen het regionaal belang vast in onze lokale kaders, zodat de raad bij lokale kaders ook de regionale afweging kan maken.
-  Raad en college voeren jaarlijks een strategisch gesprek over onze positie in de regio en onze samenwerkingen. Hiermee kan de raad richting geven aan onze samenwerkingskoers.
-  De raad ontvangt jaarlijks een uitgebreid overzicht van al onze verbonden partijen in de vorm van factsheets. Hiermee versterken we de informatiepositie van de gemeenteraad over onze verbonden partijen.
-  We spreken verschillende sturingsarrangementen af en delen onze verbonden partijen in verschillende categorieën in. Hiermee wordt voor de raad duidelijk welke middelen we inzetten voor de sturing op iedere verbonden partij.
-  We adviseren de raad om gebruik te maken van raadsrapporteurs. Deze raadsrapporteurs kunnen een bepaalde verbonden partij namens de gemeenteraad volgen. Daarmee is de raad nauwer betrokken bij ontwikkelingen in gemeenschappelijke regelingen.
-  We benoemen een coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen. Daarmee heeft de raad in het college één aanspreekpunt voor alle overkoepelende zaken rondom verbonden partijen.
-  We pleiten bij onze gemeenschappelijke regelingen voor een tijdige terugkoppeling van besluiten die in algemeen besturen zijn genomen. Daarmee ontvangt de raad eerder informatie dan op dit moment het geval is.
-  We pleiten bij onze gemeenschappelijke regelingen voor openbare (digitale) toegankelijkheid van de AB-vergaderingen, om daarmee de raad de mogelijkheid te geven de beraadslagingen in deze besturen te volgen.

- 🔑 We onderzoeken de mogelijkheid om alle informatie van verbonden partijen op één plek te ontsluiten, bijvoorbeeld op het raadsinformatiesysteem. Daarmee versterken we de informatiepositie van de gemeenteraad en zorgen we er voor dat de raad informatie vanuit verbonden partijen tijdig ontvangt.
- 🔑 Raad en college stemmen de inzet in verbonden partijen zoveel mogelijk af met andere gemeenten. Gemeenteraden kunnen dit bijvoorbeeld doen via een raadskring. Op dit moment wordt onderzocht of de raden in het Rivierenland inderdaad tot een raadskring kunnen komen waarin gezamenlijk onderwerpen van verbonden partijen kunnen worden voorbereid. Voor een optimale afstemming proberen we vergaderschema's en besluitvormingsprocedures zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.
- 🔑 We onderzoeken de mogelijkheid om onze verbonden partijen vooraf begrotingsrichtlijnen mee te geven. Daarmee kunnen we onze verbonden partijen meer mee laten bewegen met onze financiële ontwikkelingen en geven we raad en college dus de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op de financiën van verbonden partijen.
- 🔑 Om de informatiestromen die vanuit GR'en richting de gemeenteraad komen meer te organiseren, stellen we in samenwerking met andere gemeenten een informatieprotocol GR'en op. Daarmee versterken we de informatiepositie van de gemeenteraad.

Wij hopen dat deze nieuwe nota verbonden partijen bijdraagt aan het vergroten van onze grip en het verbeteren van onze sturing op verbonden partijen. Dit vraagt om gezamenlijk inzet van raad, college en werkorganisatie. Hiermee gaan we na vaststelling van deze nota dan ook graag samen met u aan de slag.

Het college van Burgemeester en Wethouders

Inhoud

Samenvatting.....	2
Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1: Waarom samenwerken?.....	6
Hoofdstuk 2: Wat zijn verbonden partijen?	8
Hoofdstuk 3: Samenwerking aangaan.....	12
Hoofdstuk 4: Rollen en vertegenwoordiging	16
Hoofdstuk 5: 10 Uitgangspunten voor samenwerking.....	19
Bijlage 1: Format factsheet	26
Bijlage 2: Impactanalyse en toezichtpakketten.....	28
Bijlage 3: Taken en rollen raadsrapporteurs	31

Inleiding

Toenemende regionale samenwerking

Gemeenten werken in toenemende mate samen. In 2018 nam een gemeente gemiddeld deel aan 27 samenwerkingsverbanden. Terwijl gemeenten steeds meer samenwerken, blijkt dat raadsleden onvoldoende grip ervaren op regionale samenwerkingsverbanden. Raadsleden ervaren soms afstand tot het samenwerkingsverband en zien samenwerking dan als verlegd, in plaats van verlengd lokaal bestuur. 57% van de raadsleden ziet regionale samenwerking dan ook als bedreiging voor de lokale democratie en 56% van de raadsleden is ontevreden over de mogelijkheden om regionale besluitvorming te beïnvloeden.

Tegelijkertijd zijn raadsleden in grote mate wel van mening dat gemeenten onderling moeten samenwerken, omdat gemeenten met de huidige middelen taken niet zelfstandig kunnen uitvoeren. Slechts 5% van de raadsleden vindt samenwerking dan ook onwenselijk. De overgrote meerderheid van raadsleden in Nederland ziet dus de meerwaarde van regionale samenwerking, ondanks het gevoel van onvoldoende grip op deze samenwerking.¹

Culemborg en regionale samenwerking

De gemeente Culemborg neemt deel aan verschillende regionale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden hebben zeer uiteenlopende karakters. Het ene samenwerkingsverband is vooral gericht op uitvoeringstaken, terwijl een ander samenwerkingsverband zich ook bezig houdt met beleidsmatige ontwikkeling. Deze verschillen in samenwerkingsverbanden vragen ook om verschillende manieren om te sturen.

Begin 2019 presenteerde de rekenkamercommissie haar resultaten van een onderzoek naar regionale samenwerking door de gemeente Culemborg. In de conclusies van het onderzoek wordt gesteld dat de gemeente Culemborg onvoldoende strategisch stuurt op regionale samenwerkingsverbanden. Deze verbanden lijken los van de gemeente te functioneren. De gemeenteraad is onvoldoende in staat om de samenwerking te sturen en te controleren. Om deze situatie te verbeteren zal de wijze waarop de gemeente samenwerking organiseert moeten veranderen.

Nota verbonden partijen

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamercommissie, heeft het college toegezegd een nota verbonden partijen op te stellen. Deze nota ligt hierbij voor. Een nota verbonden partijen is geen wettelijk verplicht instrument, maar wordt wel bij steeds meer gemeenten gebruikt. In een nota verbonden partijen kunnen namelijk afspraken worden vastgelegd over hoe de gemeente omgaat met (regionale) samenwerking in verbonden partijen. De complexiteit van de onderwerpen die door verbonden partijen worden uitgevoerd neemt toe, evenals het aantal verbonden partijen. Daarnaast neemt ook het financiële belang van verbonden partijen toe. Het is dus van groot belang dat de gemeente meer grip krijgt op verbonden partijen, vanuit zowel de gemeenteraad als vanuit het college en de werkorganisatie. Deze Nota verbonden partijen levert hier een bijdrage aan.

De nota verbonden partijen leidt tot een tiental Culemborgs uitgangspunten voor regionale samenwerking. Aan de hand van deze uitgangspunten zal, na vaststelling van deze nota, gewerkt worden om meer grip te krijgen op onze verbonden partijen. Hiervoor zijn verschillende middelen beschikbaar. Deze komen voort uit de uitgangspunten en zijn opgenomen in de bijgevoegde infographic verbonden partijen. Met behulp van deze middelen kan de grip op regionale samenwerkingsverbanden door raad, college en werkorganisatie verder worden vergroot.

¹De cijfers in deze paragraaf zijn afkomstig uit het rapport "Staat van het bestuur 2018"

Hoofdstuk 1: Waarom samenwerken?

Regiostad Culemborg

Begin 2019 heeft de gemeenteraad de keuze gemaakt om Culemborg in de toekomst verder te ontwikkelen tot regiostad, als uitkomst van het traject Krachtig Culemborg. Dit betekent dat wij onze samenwerking met andere gemeenten willen versterken, zowel in het Rivierenland als met gemeenten in de provincie Utrecht. Ons uitgangspunt hierbij is dat regionale samenwerking ons veel te bieden heeft. We kunnen niet alle uitdagingen alleen oppakken, op bepaalde terreinen is het noodzakelijk om samen te werken.

Op dit moment werkt onze gemeente al op verschillende terreinen samen met andere gemeenten. In het verleden is bij samenwerking gekozen om de provinciegrens te volgen. Onder meer deze grens heeft onze samenwerkingsverbanden in de provincie Gelderland en het Rivierenland gevormd. Op deze, veelal operationele, onderwerpen blijven we, in lijn met het scenario "Regiostad" in het Rivierenland/ Gelderland samenwerken. Wel moet deze samenwerking verbeterd worden om hier meer (politieke) grip op te krijgen.

Op een aantal strategische thema's sluit deze samenwerking echter onvoldoende aan op de ontwikkeling van Culemborg. In de stadsvisie klonk de oproep om de "sprong over de Lek" te maken. Samenwerking met gemeenten in de Utrechtse regio biedt onze gemeente op verschillende strategische thema's nieuwe kansen. Deze samenwerking sluit ook aan bij het *Daily urban system* van veel Culemborgers, die op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, cultuur en economie sterker verbonden zijn met de regio Utrecht dan met het Rivierenland.

Bij de besluitvorming over Krachtig Culemborg heeft de raad dan ook gekozen voor een nieuwe, versterkte regionale oriëntatie. Daarbij houden wij vast aan onze wortels in het Rivierenland en openen we de poorten naar de regio Utrecht. Het doel hiervan is om onze basis in het Rivierenland te versterken en op een aantal strategische thema's in gesprek te gaan met gemeenten in de regio Utrecht, om te onderzoeken welke kansen samenwerking op deze thema's voor Culemborg biedt. Hiermee sluiten we ons ook aan bij de keuze die veel Culemborgse inwoners en ondernemers allang gemaakt hebben. Zij zijn voor bepaalde zaken georiënteerd op de regio Utrecht en voor andere onderwerpen op het Rivierenland.

Samenwerken in verbonden partijen

Gemeenten werken om verschillende redenen met elkaar samen. Soms komt samenwerking simpelweg voort uit een wettelijke verplichting om samen te werken. In andere gevallen wordt een samenwerking aangegaan om schaalproblemen te voorkomen, of omdat de overtuiging bestaat dat dit meerwaarde biedt op inhoudelijke gronden. Dit wordt vaak samengevat in de drie K's. Samenwerking biedt mogelijkheden om de Kosten te verlagen, Kwaliteit te verhogen en Kwetsbaarheid te verminderen.

Een samenwerking wordt daarmee aangegaan als dit het publiek belang dient. Deze samenwerking wordt op verschillende manieren georganiseerd. In sommige gevallen is samenwerking vooral informeel, in andere gevallen wordt een formeel samenwerkingsverband opgericht. Als dit aan bepaalde voorwaarden voldoet, wordt een dergelijk samenwerkingsverband een verbonden partij. Deze nota gaat verder in op samenwerking in de vorm van verbonden partijen.

De afweging om samen te werken in verbonden partijen is in de afgelopen periode op basis van de bestaande taken op een aantal terreinen gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de AVRI, BWB, de BSR, Werkzaam. Hierdoor kunnen deze taken robuuster en op een kwalitatief betere wijze voor de inwoners van Culemborg worden uitgevoerd.

Er zijn de afgelopen jaren veel nieuwe taken op gemeenten afgekomen, en dat zal de komende tijd zeker nog doorgaan. Er is in het verleden telkens weer opnieuw afgewogen of Culemborg deze nieuwe taken alleen oppakt, of in samenwerking met anderen. Voorbeelden waarbij nieuwe taken in samenwerking met andere gemeenten zijn opgepakt zijn de participatiewet, de inkoop voor de WMO en jeugdzorg, de implementatie van de AVG, beschermd wonen en de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra).

In sommige gevallen is een samenwerking vanuit het Rijk verplicht gesteld, dit geldt voor de ODR, de Veiligheidsregio en de GGD. Het is dan wel mogelijk om extra keuzetaken in deze samenwerking onder te brengen die niet wettelijk verplicht zijn. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de taken met betrekking tot bouwvergunningen, -toezicht en –handhaving bij de ODR.

De motivering om te komen tot een samenwerking kan dus per situatie verschillen en moet altijd goed worden onderbouwd. In hoofdstuk 3 van deze nota wordt een afwegingskader gepresenteerd voor het aangaan van een verbonden partij.

Hoofdstuk 2: Wat zijn verbonden partijen?

Definitie

Verbonden partijen bestaan in verschillende soorten en maten. De definitie van begrip verbonden partij is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Als we in deze nota spreken over verbonden partijen, gebruiken we de definitie van het BBV.

Volgens het BBV is een verbonden partij “een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”. Uit deze definitie volgt dus allereerst dat de gemeente een bestuurlijk belang moet hebben in de organisatie. Dit bestuurlijk belang wordt in het BBV gedefinieerd als “zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”. Daarnaast is een organisatie pas een verbonden partij als de gemeente ook een financieel belang heeft. Dit definieert het BBV als “een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”.

Diversiteit in verbonden partijen

Bovenstaande definitie van een verbonden partij, laat veel ruimte voor een grote diversiteit in verbonden partijen. Verbonden partijen kunnen vennootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties en gemeenschappelijke regelingen zijn waarin onze gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. Niet iedere organisatie waarmee de gemeente samenwerkt is echter een verbonden partij. Zo is geen sprake van een verbonden partij bij samenwerkingsverbanden als convenanten of organisaties waaraan de gemeente subsidie geeft. In dat geval heeft de gemeente namelijk geen bestuurlijk belang, omdat de gemeente geen zeggenschap over of stemrecht in deze organisatie heeft.

Een grote diversiteit in verbonden partijen betekent ook dat op verschillende manieren gestuurd moet worden op verbonden partijen. Op deze sturing komen we in een later hoofdstuk terug. Een belangrijk eerste onderscheid dat gemaakt kan worden, is tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. Publiekrechtelijke verbonden partijen hebben hun grondslag in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Privaatrechtelijke verbonden partijen hebben hun wettelijke grondslag in het burgerlijk wetboek.

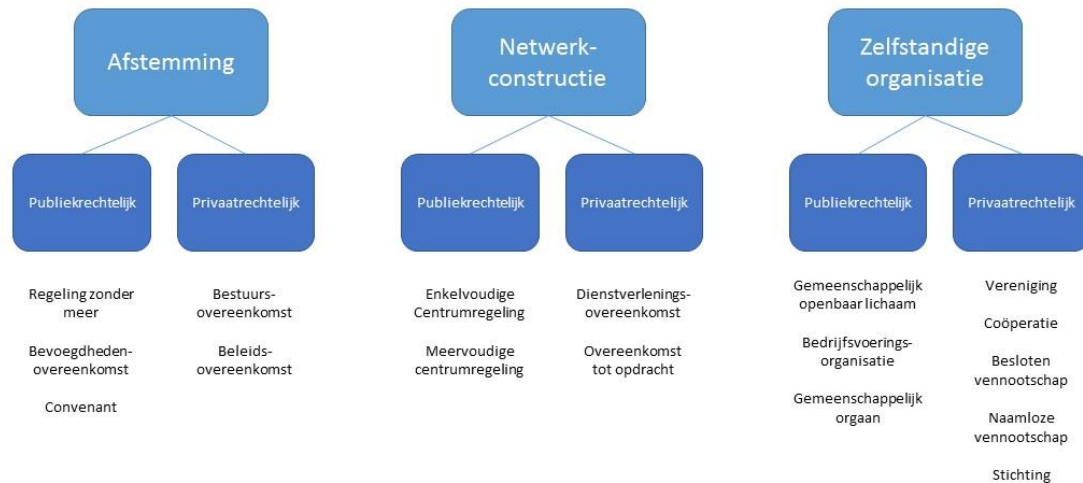
De Gemeentewet bepaalt in artikel 160 dat het college slechts mag besluiten tot de oprichting van en de deelnemingen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat “in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”. Voordat het college dit besluit neemt, moet de raad altijd in de gelegenheid worden gesteld om zijn wensen of bedenkingen bij dit voornemen aan het college door te geven.

Hiermee spreekt de Gemeentewet de voorkeur uit voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De reden hiervoor is dat in de Wgr bepaalde democratische waarborgen zijn opgenomen bij publiekrechtelijke samenwerking voor het uitoefenen van invloed, besluitvorming en democratische controle. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen bestaan deze waarborgen niet, tenzij hier expliciete afspraken over worden gemaakt bij het aangaan van de samenwerking.

In onderstaand overzicht zijn alle verschillende formele vormen van samenwerking terug te vinden. Hierbij wordt allereerst onderscheid gemaakt in drie hoofdcategorieën, die alle drie weer verdeeld worden in publiek- en privaatrechtelijke varianten:

1. Afstemming: Bij deze samenwerkingsverbanden wordt enkel afgestemd. Dat betekent dat de bevoegdheden bij de betreffende overheden zelf blijven liggen.

2. Netwerkconstructie: Bij deze vorm van samenwerking voert de ene overheid een taak voor de andere overheid uit.
3. Zelfstandige organisatie: Dit betekent dat bevoegdheden worden opgelegd of overgedragen aan een zelfstandige organisatie.



Figuur 1: Overzicht mogelijke rechtsvormen samenwerking²

Gemeenschappelijke regelingen

Een belangrijk juridisch kader voor de samenwerking tussen gemeenten, is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de Wgr zijn de regels vastgelegd die gelden als decentrale overheden onderling samenwerken. De Wgr biedt de mogelijkheid om Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en) op te richten. De zwaarste vorm van samenwerking die de Wgr mogelijk maakt, is het Gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit is ook de meest voorkomende publiekrechtelijke vorm, ook bij de gemeente Culemborg. In deze vorm ontstaat een nieuwe organisatie, met rechtspersoonlijkheid, die de opgedragen bevoegdheden uitoefent.

Welke bevoegdheden worden uitgevoerd door de GR, is onder meer afhankelijk van het bestuursorgaan dat de GR heeft ingesteld. Een GR wordt namelijk altijd aangegaan door een of meerdere bestuursorganen binnen de gemeente. Er zijn dan ook vier typen regelingen:

1. Raadsregeling: Deze regeling wordt getroffen door gemeenteraden en gaat uitsluitend over raadsbevoegdheden. In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor. Ook de gemeente Culemborg kent geen raadsregelingen.
2. Collegeregeling: Van een dergelijke regeling is sprake als alleen collegebevoegdheden worden overgedragen aan een GR.
3. Burgemeestersregeling: Deze regeling komt in de praktijk ook niet of nauwelijks voor. Een burgemeestersregeling zou namelijk alleen burgemeestersbevoegdheden mogen bevatten, terwijl deze zich vaak niet lenen voor intergemeentelijke samenwerking. Deze komt bij de gemeente Culemborg dan ook niet voor.
4. Gemengde regeling: Bij een gemengde regeling worden bevoegdheden van verschillende bestuursorganen overgedragen. In de praktijk komt deze regeling het meest voor.

² Deze figuur is ontleend aan het boek Grip op Regionale Samenwerking, een uitgave van het Ministerie van BZK, de VNG, de Vereniging van Griffiers en Raadslid.nu.

Wie de regeling aangaat is van belang voor het bepalen van de vertegenwoordiging in de verbonden partij. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

In onderstaande tabel zijn de verbonden partijen opgenomen waaraan de gemeente Culemborg deelneemt.³

Verbonden partij	Soort regeling	Leden	Plaatsvervangende leden
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>			
Regio Rivierenland	Gemengde regeling (raden, colleges en burgemeesters)	Gerdo van Grootheest (AB) Thijs Heemskerk (Regionale agendacommissie) Marco van Zandwijk (Regionale agendacommissie)	Joost Reus (AB)
AVRI	Gemengde regeling (raden en colleges)	Joost Reus (AB en DB)	Monica Wichgers (AB)
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	Collegeregeling	Gerdo van Grootheest (AB)	Niet van toepassing
Werkzaak Rivierenland	Collegeregeling	Collin Stolwijk (AB en DB)	Simon Buwalda (AB)
Regionaal Archief Rivierenland	Collegeregeling	Monica Wichgers (AB) Machid El Boustati (Beeld- en Oordeelvormende vergadering)	Joost Reus (AB)
Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal	Gemengde regeling	Monica Wichgers (AB)	Joost Reus (AB)
Belasting-samenwerking Rivierenland (BSR)	Collegeregeling	Collin Stolwijk (AB)	Monica Wichgers (AB)
GGD Gelderland-Zuid	Collegeregeling	Simon Buwalda (AB)	Collin Stolwijk (AB)
Omgevingsdienst Rivierenland	Collegeregeling	Monica Wichers (AB)	Joost Reus (AB)
Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe (BWB)	Collegeregeling	Gerdo van Grootheest (Bestuur)	Collin Stolwijk (Bestuur)
Uitvoeringsorganisatie Breedbandnetwerk Rivierenland (UBR)	Collegeregeling	Monica Wichgers (AB)	Joost Reus (AB)
<i>Deelnemingen (BV's en NV's)</i>			
Bank Nederlandse Gemeenten		De gemeente is lid van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.	
Vitens N.V.		De gemeente is lid van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.	

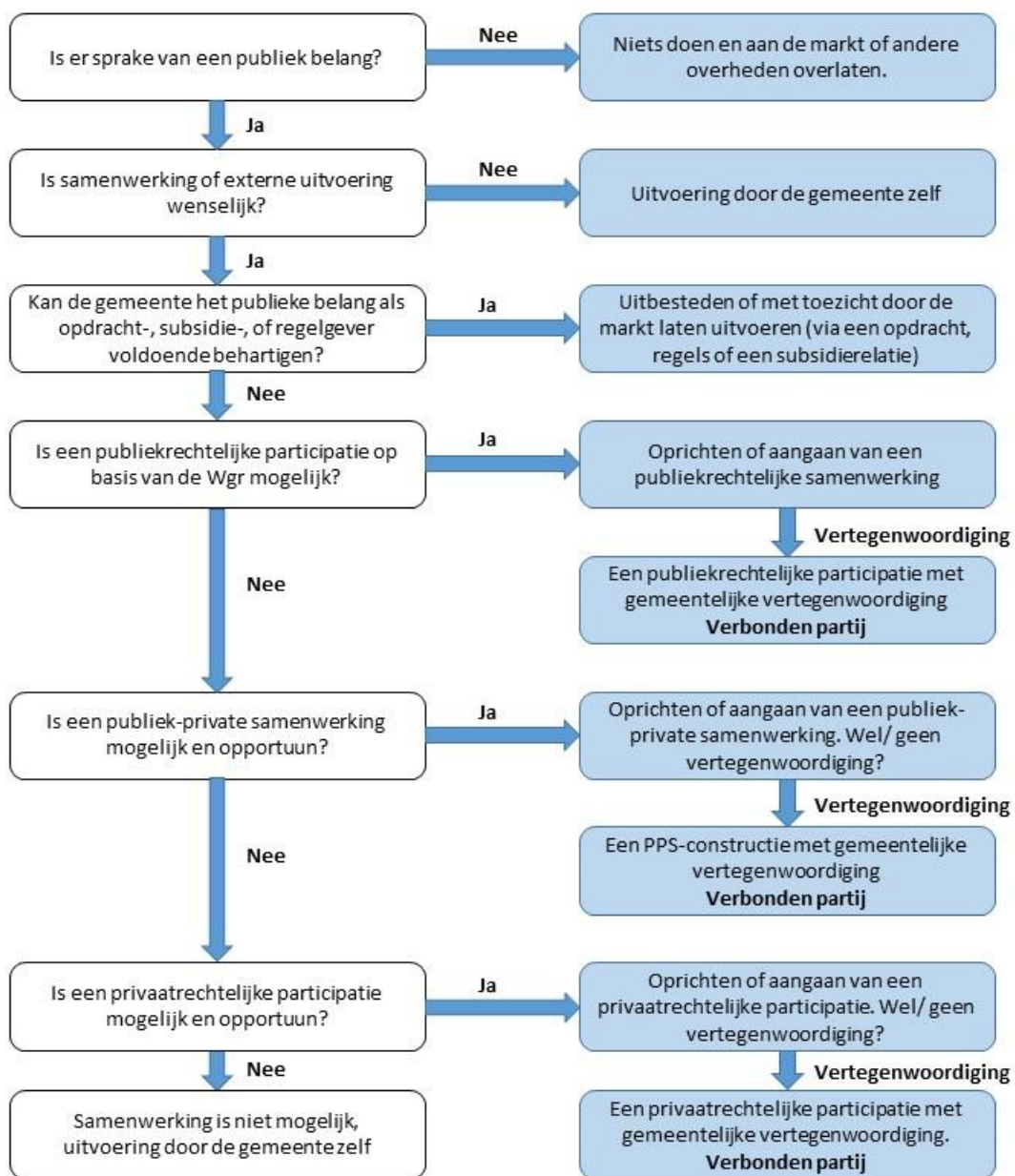
³ Situatie per 13 augustus 2019.

<i>PPS-constructies</i>		
CV Parijsch	Burgemeester (Voorzitter Raad van Toezicht)	
	Wethouder RO (Vennoot)	
	Gemeentesecretaris (Bestuur stichting)	
<i>Stichtingen</i>		
Stichting Accommodatiebedrijf Culemborg	Adjunct-directeur	

Hoofdstuk 3: Samenwerking aangaan

Stappenplan

Het is onmogelijk om in een nota een algemeen antwoord te geven op de vraag of wel of niet moet worden deelgenomen aan samenwerkingsverbanden. Iedere situatie vraagt om een aparte afweging en is daarmee uiteindelijk een politieke keuze. Om te helpen bij het maken van deze keuze, bevat deze nota een afwegingskader met een stappenplan. Dit stappenplan wordt doorlopen op het moment dat de keuze moet worden gemaakt om wel of geen samenwerking aan te gaan. Daarnaast kan dit afwegingskader gebruikt worden om een verbonden partij tussentijds te evalueren. Hieronder wordt het stappenplan schematisch gepresenteerd. De verschillende stappen worden daaronder toegelicht.



Figuur 2: Stappenplan afweging verbonden partijen

Stap 1: Publiek belang

De eerste vraag die uiteraard gesteld moet worden, is of er wel of geen sprake is van een publiek belang. De gemeente voert namelijk alleen taken uit die voortkomen uit het publiek belang. Publiek belang valt echter niet eenduidig te definiëren. Publieke belangen zijn, volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. De WRR geeft daarbij aan dat het aan de gemeente zelf is om af te wegen of iets wel of geen publiek belang is. Bij het al dan niet aangaan van een verbonden partij, zal dan ook beargumenteerd moeten worden waarom de uit te voeren taak het publiek belang dient. Als een bepaalde taak geen publiek belang is, is het namelijk niet nodig om hier als overheid de eindverantwoordelijkheid voor te nemen en hoeft de gemeente dit dus niet met behulp van een verbonden partij uit te voeren. Of een bepaalde taak wel of geen publiek belang is, is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging die door college en raad gemaakt moet worden bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij. Dit zal in het raadsvoorstel als eerste stap worden opgenomen. Als blijkt dat er geen sprake is van een publiek belang, of als de gemeente dit publiek belang niet kan of mag behartigen, zal deze taak over worden gelaten aan de markt, of aan een andere overheid. Als de gemeente wel een rol voor zichzelf ziet, volgt stap 2.

Stap 2: Wenselijkheid samenwerking

Bij stap 2 wordt een eerste afweging gemaakt of het wel of niet wenselijk is om de taak in samenwerking of extern uit te voeren. De uitkomst van deze afweging kan zijn dat het helemaal niet wenselijk is om een taak extern in samenwerking uit te voeren. Zo kan een bepaalde taak te strategisch zijn om deze extern uit te laten voeren. Ook is het mogelijk dat de risico's bij het uitbesteden van een taak dusdanig hoog zijn dat het uitbesteden van de taak niet, of alleen tegen zeer hoge kosten mogelijk is.

De uitkomst van deze analyse kan dus zijn dat volledige gemeentelijke betrokkenheid gewenst is voor het dienen van het publieke belang bij deze taak. In dat geval wordt deze taak door de gemeente zelf uitgevoerd. Op de vraag of samenwerking of het extern beleggen van een taak wel of niet gewenst is, is geen eenduidig antwoord te geven. Uiteindelijk is dit vooral een politieke afweging, die expliciet gemaakt moet worden bij het doorlopen van het stappenplan. Het college moet bij het beschrijven van deze stap dan ook aan de raad aangeven waarom samenwerking of externe uitvoering wenselijk is. Als deze wenselijkheid is aangetoond, wordt overgegaan naar stap 3.

Stap 3: Opdracht-, subsidie-, of regelgever

Als een publieke taak extern kan worden uitgevoerd, wordt allereerst afgewogen of het mogelijk is om dit te regelen via een van de volgende opties:

- De gemeente als opdrachtgever: in dit geval gaat de gemeente een contractrelatie aan met een partij voor het leveren van goederen of diensten, bijvoorbeeld bij bouwprojecten;
- De gemeente als subsidieverlener: hierbij verleent de gemeente subsidie voor de uitvoering van een taak door derden;
- De gemeente als regelgever: als de gemeente als regelgever optreedt, geeft de gemeente voorschriften uit, die worden gehandhaafd door middel van toezicht.

Als een van de bovenstaande opties mogelijk is en de gemeente hiermee voldoende invloed heeft om het publieke belang (kwalitatief) voldoende te waarborgen, dan wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Als dit niet het geval is en de invloed op de behartiging van het publiek belang geheel of gedeeltelijk ontbreken, volgt stap 4.

Stap 4: Publiekrechtelijke participatie

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, heeft publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur. Dit is de meest democratische optie. De Wgr biedt namelijk een aantal waarborgen met betrekking tot verantwoording en publieke controle. Bij privaatrechtelijke samenwerkingen zijn deze niet vanzelfsprekend.

Als een samenwerkingsverband meerwaarde lijkt te hebben, wordt dan ook altijd eerst onderzocht of een publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr mogelijk is. Als dit het geval is, wegen raad en college af in hoeverre de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Als dit het geval is, stelt het bestuursorgaan dat de regeling aangaat een gemeentelijk vertegenwoordiger aan en beschouwen we de samenwerking als een verbonden partij. Bij het aangaan van een publiekrechtelijke samenwerking, moet ook afgewogen worden welke vorm mogelijk is. Als het enkel om uitvoeringstaken gaat, kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. Bij het aangaan van deze samenwerking moeten direct afspraken worden gemaakt over sturing, monitoring en informatie, vertegenwoordiging en verantwoording en evaluatie van de regeling.

Als een publiekrechtelijke samenwerking niet mogelijk is, volgt stap 5.

Stap 5: Publiek-private samenwerking (PPS)

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. De samenwerking zal daarmee voor beide partijen een voordeel moeten opleveren. Voor het aangaan van een publiek- private samenwerking gelden dan ook de volgende voorwaarden:

- De gemeente moet een helder en duidelijk doel hebben waarom zij de samenwerking met private partijen aangaat;
- De samenwerking met private partijen moet toegevoegde waarde hebben ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen;
- De samenwerking draagt bij aan het beter beheersen van de risico's of zorgt voor een betere verdeling van de risico's;
- De samenwerking mag niet op juridische bezwaren stuiten.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een PPS-constructie worden aangegaan. Als er sprake is van een project waarbij een PPS-constructie meerwaarde heeft en mogelijk is, wegen raad en college af in hoeverre de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Als dit het geval is, stelt het college een gemeentelijke vertegenwoordiging aan en wordt de PPS een verbonden partij.

Als een PPS geen meerwaarde heeft of niet mogelijk is, volgt stap 6.

Stap 6: Privaatrechtelijke participatie

Hoewel het de voorkeur heeft om publieke belangen te behartigen via het publiekrecht, kan het noodzakelijk zijn om dit via een privaatrechtelijke participatie te doen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om deelname van de gemeente in private rechtspersonen, namelijk stichtingen, verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's). Voor deelname aan private rechtspersonen moeten goede argumenten voor zijn. Deze argumenten kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met de gewenste slagvaardigheid of de wens om een bepaalde private partij te betrekken bij de samenwerking. In dat geval moet worden afgewogen welke privaatrechtelijke rechtsvorm(en) wordt aangegaan.

Als een privaatrechtelijke participatie mogelijk is en meerwaarde biedt, wegen raad en college af in hoeverre de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Als dit het geval is, stelt het college een gemeentelijk vertegenwoordiger aan en beschouwen we de privaatrechtelijke participatie als een verbonden partij. Als een privaatrechtelijke participatie niet mogelijk of wenselijk is, besluit de gemeente om de activiteit zelf intern uit te voeren.

Aandachtspunten bij PPS-constructies en privaatrechtelijke participatie

Bij stap 5 en 6 is het van groot belang om veel tijd te besteden aan het bepalen van uitgangspunten en afspraken voor de samenwerking. Het privaatrecht biedt namelijk geen standaard waarborgen hiervoor. Daarnaast is het moeilijk om de afspraken na het tekenen van een contract nog te wijzigen. In lijn met de aanbevelingen die voortkwamen uit de evaluatie van de CV Parijsch in 2019, is de gemeente Culemborg uiterst terughoudend in het oprichten van rechtspersonen voor samenwerking met marktpartijen. Bij het aangaan van een privaatrechtelijke samenwerking, in een PPS-constructie of een privaatrechtelijke participatie, zal het college dan ook altijd aan de raad moeten aantonen hoe de volgende zaken zijn geregeld:

- Financiële consequenties en risico's;
- Gemeentelijke vertegenwoordiging;
- Zeggenschap binnen de organisatie;
- Juridische organisatie;
- Afspraken over de duur van de samenwerking of welke concrete doelstellingen gerealiseerd moeten zijn voordat de samenwerking wordt beëindigd;
- Controle op het realiseren van de doelstellingen;
- Afspraken over informatievoorziening aan college en raad en het aanleveren van de begroting en jaarrekening. Hierover maken we geformaliseerde afspraken.

Deze zaken worden opgenomen in het voorstel aan de raad om een PPS-constructie of privaatrechtelijke participatie aan te gaan. Hiermee kan de raad bij het aangaan van deze samenwerkingen invloed uitoefenen op zijn positie in het samenwerkingsverband.

Uittreding

Deelname aan verbonden partijen is dynamisch. Het kan gebeuren dat veranderingen optreden waardoor deelname aan een verbonden partij opnieuw overwogen moet worden. Elke verbonden partij die wordt aangegaan, moet dan ook goede en heldere voorwaarden bevatten over uittreding of beëindiging van de verbonden partij. Dit zijn bijvoorbeeld voorwaarden waaronder of een procesmatige beschrijving hoe uittreding kan plaatsvinden. Het is van groot belang om bij het aangaan van of deelname aan een nieuwe verbonden partij de uittredingsclausule nauwkeurig te formuleren. In het geval van een voornemen tot uittreding of liquidatie van een verbonden partij, zal het college de (financiële) consequenties en het proces in kaart brengen. Dit wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, voordat een besluit tot uittreding of liquidatie wordt genomen.

Hoofdstuk 4: Rollen en vertegenwoordiging

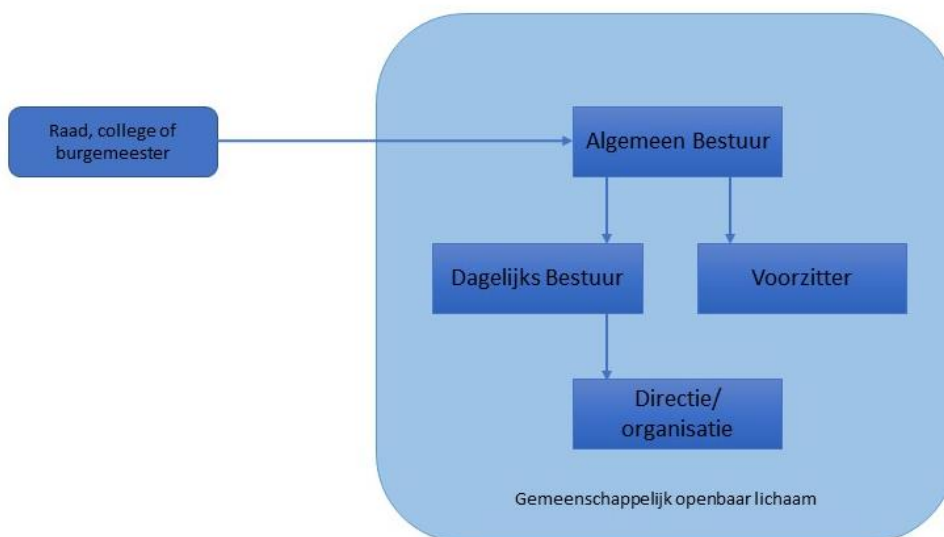
In dit hoofdstuk van deze nota gaan we in op de manier waarop de gemeente wordt vertegenwoordigd in verbonden partijen. De vertegenwoordiging is uiteraard afhankelijk van het type verbonden partij. Een privaatrechtelijke verbonden partij vraagt namelijk om een andere vertegenwoordiging dan een publiekrechtelijke verbonden partij. Daarnaast zijn er ook weer verschillen te maken binnen deze categorieën, zoals ook duidelijk werd in hoofdstuk 3. Zo kent een bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig bestuur, terwijl een openbaar lichaam zowel een algemeen als een dagelijks bestuur kent.

De complexiteit bij een samenwerkingsverband wordt veroorzaakt doordat de gemeente verschillende belangen en rollen heeft. Allereerst is de gemeente *opdrachtgever*. De gemeente is de regeling aangegaan om een bepaalde doelstelling te realiseren. Ten tweede is de gemeente (*mede*)eigenaar van een samenwerkingsverband. Vanuit deze rol ontstaat de verantwoordelijkheid voor een goede bedrijfsvoering en een gezonde organisatie. Tot slot kunnen gemeentelijke vertegenwoordigers in hun rol als bestuurder van een verbonden partij ook *opdrachtnemer* zijn. Deze rollen worden niet altijd hetzelfde ingevuld, dit verschilt per verbonden partij.

Bij samenwerking hebben bestuurders op verschillende momenten verschillende rollen. Het ene moment vervullen ze de rol van opdrachtgever en eigenaar van een samenwerkingsverband en het volgende moment zijn zij opdrachtnemer als bestuurslid van een GR. Dit kan leiden tot frictie en spanning. Waar een collegelid op een bepaald moment bijvoorbeeld nog een standpunt inneemt als bestuurslid van een GR, kan hij hier later tegen zijn als vertegenwoordiger namens de gemeente Culemborg. Om deze rollen op een goede manier te kunnen vervullen, is het van belang om te erkennen dat deze spanning optreedt bij regionale samenwerking en om de verschillende rollen goed te kennen. Deze verschillende rollen worden in dit hoofdstuk dan ook uiteengezet.

Inrichting openbaar lichaam

De meest voorkomende publiekrechtelijke samenwerkingsvorm, is het Gemeenschappelijk openbaar lichaam. De meeste GR'en waaraan onze gemeente deelneemt, zijn gemeenschappelijk openbare lichamen. In de structuur van het openbaar lichaam komen de verschillende rollen van de gemeente terug. Schematisch ziet de organisatie van een openbaar lichaam er als volgt uit.



Figuur 3: Samenstelling Gemeenschappelijk openbaar lichaam

Algemeen bestuur (AB)

Het AB is het hoogste orgaan van een GR. De bestuursorganen die de regeling treffen, worden vertegenwoordigd in het AB. Als de GR een collegeregeling is, kunnen alleen collegeleden lid zijn van het AB. Als de regeling gemengd is, en ook raadsbevoegdheden worden overgedragen, kunnen ook raadsleden lid zijn van het AB, maar is het ook mogelijk dat alleen collegeleden het AB vormen. In Nederland verschillen de meningen over de vraag of het wenselijk is dat raadsleden lid zijn van een AB. Raadsleden worden dan immers bestuurder en moeten vanuit die rol verantwoording afleggen aan hun collega-raadsleden. De wet maakt dit echter wel mogelijk. Op de vraag of dit wel of niet wenselijk is, wordt verder ingegaan bij de uitgangspunten in hoofdstuk 5.

Het AB legt als hoogste orgaan van de GR aan niemand verantwoording af. Afzonderlijke leden van het AB doen dit echter wel individueel. In het AB behartigt het AB-lid het belang van de eigen gemeente als eigenaar van de GR en opdrachtgever van het dagelijks bestuur. Hierover legt het AB-lid dan ook verantwoording af. Bij een gemengde regeling legt het AB-lid verantwoording af aan de gemeenteraad. Bij een collegeregeling legt een lid van het AB verantwoording af aan het college, dat vervolgens verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Dagelijks bestuur (DB)

De leden van het DB worden gekozen vanuit het AB en blijven ook lid van het AB. Daarmee heeft een GR een monistische structuur, waarbij de leden van het DB nooit de meerderheid in het AB mogen hebben. Het DB heeft de rol van opdrachtnemer en vertegenwoordigt dan ook het gemeenschappelijk belang van de GR. De basis hiervoor is primair het door het AB vastgestelde beleid voor de GR, inclusief de begroting. De leden van het DB hebben een zelfstandige bevoegdheid en hoeven voor hun werk geen goedkeuring te hebben van hun eigen gemeentelijke bestuursorganen (raad, college e.d.). De leden van het DB zijn enkel verantwoording schuldig aan de leden van het AB en worden dan ook door hen benoemd en ontslagen.

Voorzitter

Binnen een openbaar lichaam is de voorzitter een apart bestuursorgaan. De voorzitter vertegenwoordigt het openbaar lichaam als rechtspersoon en zit het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur voor. De voorzitter wordt door en uit het AB gekozen.

Vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen

Privaatrechtelijke verbonden partijen kunnen in verschillende vormen voorkomen, met verschillende bestuursvormen. Zo heeft een stichting een bestuur en soms een raad van toezicht. Een vereniging heeft een bestuur en een algemene ledenvergadering. Vennootschappen hebben een bestuur en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en soms een Raad van Commissarissen.

Een belangrijk aandachtspunt bij deelneming aan een vennootschap, is dat de gemeente als actor binnen het privaatrecht optreedt. Daarmee wordt de gemeente voor het recht grotendeels gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen.

Indien van toepassing vertegenwoordigen collegeleden de gemeente Culemborg in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Het college besluit hierover. Ook beslist het college wie de gemeente vertegenwoordigt in stichtingen, verenigingen of andere privaatrechtelijke samenwerkingen.

Coördinerend portefeuillehouder

Bij het samenwerken in verbonden partijen, kan spanning tussen gemeentelijke taken en verbonden partijen, of tussen verbonden partijen onderling voorkomen. Dit kan zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau vragen om coördinatie. De coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen is

degene die vanuit zijn rol mogelijke spanningen signaleert en deze bespreekbaar maakt in het college. Het college bepaalt in zijn eerste vergadering in nieuwe samenstelling welke bestuurder coördinerend portefeuillehouder wordt. In deze nota verbonden partijen spreken we af dat dit over het algemeen de burgemeester is.

Hoofdstuk 5: 10 Uitgangspunten voor samenwerking

In de vorige hoofdstukken van deze nota is beschreven waarom we regionaal samenwerken en op welke manier dit georganiseerd wordt, als een verbonden partij wordt aangegaan. Op het moment dat wordt samengewerkt, is het echter van groot belang dat raad, college en werkorganisatie betrokken zijn bij een samenwerkingsverband. Dit is tenslotte opgericht om het publiek belang van de gemeente te dienen. Raad, college en werkorganisatie moeten er dan ook op toezien dat dit publiek belang inderdaad op de goede manier wordt gediend door de verbonden partij.

In het algemeen geldt daarbij dat de raad ook ten aanzien van samenwerkingen drie rollen in te vullen heeft. Allereerst is de raad volksvertegenwoordiger. De raad vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente, ook bij vraagstukken die de gemeente binnen een bestuurlijke samenwerking oppakt. Ten tweede is de gemeenteraad kadersteller. De raad stelt dan ook kaders waarbinnen het college mag opereren, ook in regionale samenwerkingsverbanden. Tot slot controleert de raad de uitvoering door het college. Daarbij maakt het eigenlijk geen verschil of een taak door de gemeente zelf of binnen een samenwerking wordt uitgevoerd. In beide gevallen is het college verantwoordelijk om uit te voeren binnen de kaders van de raad, waarbij de raad controleert of het college inderdaad binnen deze kaders heeft uitgevoerd.

Verbonden partijen kunnen altijd rekenen op bijzondere aandacht vanuit de raad en het college. Er bestaan verschillende mogelijkheden om te sturen op samenwerkingsverbanden. Vooral bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden biedt de Wgr diverse mogelijkheden om invloed uit te oefenen op een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan de raad uiteraard al zijn politieke mogelijkheden inzetten om te sturen op de inzet van het college binnen een verbonden partij of op een verbonden partij zelf. Hiervoor geeft zowel de verbonden partij als het college informatie aan de gemeenteraad over het functioneren van de verbonden partij en legt het college verantwoording af aan de raad over zijn inzet binnen een samenwerkingsverband.

Hoewel er dus verschillende mogelijkheden zijn om kaders te stellen voor uitvoering in samenwerkingsverbanden en te controleren hoe deze taken worden uitgevoerd, ervaren gemeenteraden in Nederland regelmatig dat zij onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op verbonden partijen. Daarbij wordt vooral aangegeven dat het lastig is om te sturen op de inhoud, in plaats van de structuur. Om dit te verbeteren benoemen we in dit hoofdstuk een aantal uitgangspunten om de sturing op verbonden partijen vorm te geven. Bij deze uitgangspunten hoort een aantal middelen die raad, college en werkorganisatie in kunnen zetten, om meer grip te krijgen op samenwerking en verbonden partijen. Bij ieder uitgangspunt wordt dan ook aangegeven welke concrete middelen we in zullen zetten om uitvoering te geven aan het uitgangspunt. Daarmee geven deze uitgangspunten en middelen een overzicht van de verbeterpunten die raad, college en werkorganisatie na vaststelling van deze nota zullen uitvoeren of uitwerken.

Uitgangspunt 1: We leggen in onze lokale kaders vast wat we inhoudelijk willen bereiken en koppelen dit aan onze samenwerkingsverbanden

De gemeenteraad en het college stellen regelmatig lokale kaders vast. Voorbeelden hiervan zijn de kadernota, de begroting en verschillende beleidsnota's. In deze documenten wordt vastgelegd op welke manier onze gemeente het publiek belang wil dienen en welke doelen we daarbij willen bereiken. Bij het voorbereiden van deze lokale kaders is het van belang om na te denken over welke samenwerkingen nodig zijn om onze lokale opgaven te realiseren. Deze samenwerking kan plaatsvinden in verbonden partijen, maar ook in andere vormen van regionale samenwerking. Daarom bepalen we per samenwerkingsverband wat we willen bereiken met de samenwerking. Bij het opstellen van lokaal beleid kunnen we vervolgens de volgende vragen stellen:

1. Heeft ons beleid een samenwerkingscomponent?
2. Welke (regionale) samenwerkingsverbanden zijn nodig om ons lokale beleid te realiseren?

3. Wat hebben wij van het samenwerkingsverband nodig om ons beleid te realiseren?

Door deze vragen te stellen bij het opstellen van lokale kaders, sturen we vanuit onze lokale kaders op onze samenwerkingsverbanden. Het college ziet er op toe dat deze vragen worden beantwoord in lokale beleidskaders voordat deze ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden. Om uitgangspunt 1 te bereiken maken we gebruik van verschillende middelen, zoals een jaarlijks gesprek over regionale samenwerking tussen raad en college en factsheets over verbonden partijen. Deze komen terug bij uitgangspunt 2 en 3.

Uitgangspunt 2: Raad en college voeren jaarlijks een gesprek over de ontwikkelingen van en de Culemborgse positie in de regio en samenwerkingsverbanden

Bij de vaststelling van Krachtig Culemborg heeft de gemeenteraad bepaald Culemborg meer te willen positioneren als regiostad. Daarvoor is het van belang om met enige regelmaat stil te staan bij de positie van Culemborg in de regio en in samenwerkingsverbanden. Raad en college spreken elkaar namelijk regelmatig over samenwerkingsverbanden. Dit gesprek gaat dan echter bijna altijd over één specifiek samenwerkingsverband, of over een document dat door een samenwerkingsverband is toegestuurd voor een zienswijzeprocedure.

Om tot een breder, strategisch gesprek te komen over de ontwikkelingen in de regio en de positie van Culemborg in de regio, gebruiken we het middel van een jaarlijks gesprek tussen raad en college over dit onderwerp. Tijdens dit gesprek kan teruggeblikt worden op de inzet van Culemborg in de regio, maar kan ook besproken worden welke ontwikkelingen plaatsvinden en welke positie Culemborg hierin moet innemen. Daarnaast kan de raad bij dit gesprek aangeven op welke manier hij betrokken wil zijn bij deze ontwikkelingen, bij welke ontwikkelingen of GR'en de raad eventueel extra betrokken wil zijn en kan de raad het college een mandaat meegeven voor de gemeentelijke inzet bij regionale samenwerking.

Een voorbeeld van een onderwerp dat in het jaarlijks gesprek tussen raad en college aan bod kan komen, zijn de verschillende strategische onderwerpen die we in regionaal verband oppakken. Het jaarlijkse gesprek tussen raad en college kan gebruikt worden om te discussiëren over welke onderwerpen we regionaal uitvoeren, op welke schaal en welke Culemborgse belangen hierbij ingebracht moeten worden. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen verschillende beleidsterreinen of thema's en daarmee tussen verschillende GR'en. De verschillende GR'en van onze gemeenten verschillen tenslotte behoorlijk van elkaar. Bij dit gesprek is het niet de bedoeling om de verschillende GR'en tot in detail uit te diepen. Daarvoor kunnen andere momenten gebruikt worden. Dit jaarlijkse gesprek is echt bedoeld om de Culemborgse strategie voor regionale samenwerking te bespreken.

Dit gesprek vindt jaarlijks in het najaar plaats. Daarmee wordt dit losgetrokken van de periode waarin de zienswijzen op begrotingen en jaarrekeningen worden behandeld, om te voorkomen dat het gesprek vooral over deze formele documenten gaat. Als input voor dit gesprek stelt het college een notitie op en kunnen de factsheets verbonden partijen gebruikt worden, waarover meer bij uitgangspunt 3.

Uitgangspunt 1 en 2 moeten er aan bij dragen dat we bij regionale samenwerking sturen op de inhoud. Op dit moment gaat het gesprek over regionale samenwerking nog vaak over de structuren van samenwerkingsverbanden of over de financiële aspecten van samenwerking. Het is echter van belang dat raad en college sturen op de inhoud van regionale samenwerking. In samenwerkingsverbanden worden tenslotte inhoudelijke zaken voor Culemborg georganiseerd. Door in onze lokale kaders vast te leggen welke regionale aspecten ons beleid heeft en door jaarlijks een gesprek te voeren over onze positie in de regio en in samenwerkingsverbanden, voeren raad en college vaker een inhoudelijk gesprek over regionale samenwerking.

Uitgangspunt 3: We maken jaarlijks een uitgebreid overzicht van al onze verbonden partijen dat inzicht geeft in de ontwikkelingen van de verbonden partij

Op dit moment ontvangt de gemeenteraad twee keer per jaar een overzicht van alle verbonden partijen, in de door het BBV verplichte paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. Deze paragraaf geeft echter maar een beperkt inzicht en beschrijft vooral de financiële aspecten van de verbonden partijen. In de huidige overzichten mist dan ook een beschrijving van de inhoudelijke, beleidsmatige ontwikkelingen van de verbonden partijen en de gevolgen die dit heeft voor de belangen van onze gemeente.

Om de raad meer inzicht te geven in de verbonden partijen maken we gebruik van het middel van factsheets. Het college zal hiermee jaarlijks een uitgebreid overzicht opstellen van al onze verbonden partijen. Deze factsheets bevatten allereerst alle informatie die door het BBV verplicht wordt gesteld, maar geven daarnaast ook inzicht in de belangen van onze gemeente in de verbonden partij en de ontwikkelingen die bij de verbonden partij plaatsvinden. Daarmee kunnen de factsheets gebruikt worden voor een gesprek over de ontwikkelingen binnen verbonden partijen, maar ook als naslagwerk voor raad, college en werkorganisatie over wat er speelt bij verbonden partijen. Deze factsheets worden jaarlijks na de zomer aan de gemeenteraad aangeboden, zodat deze als input gebruikt kunnen worden voor het jaarlijkse gesprek tussen raad en college over regionale samenwerking. Het format voor een factsheet van een verbonden partij is opgenomen als bijlage bij deze nota.

Uitgangspunt 4: We maken onderscheid in onze verbonden partijen, om op verschillende manieren te kunnen sturen.

De verbonden partijen waar Culemborg aan deelneemt, verschillen behoorlijk van elkaar. Niet iedere verbonden partij vraagt dan ook om dezelfde sturing. Een eerste onderscheid dat we daarbij kunnen maken is tussen verbonden partijen met strategisch belang en verbonden partijen die vooral uitvoerende werkzaamheden doen. Door verbonden partijen te categoriseren, kan onderscheid gemaakt worden in de manier waarop op verschillende verbonden partijen gestuurd wordt.

Mogelijke aanknopingspunten voor die keuze is onderscheid tussen:

- Beleidsrijke en beleidsarme samenwerkingen;
- Samenwerkingen met een groot, dan wel beperkt financieel belang;
- Samenwerkingen met veel of met weinig financiële risico's;
- Samenwerkingen met veel of weinig nieuwe ontwikkelingen;
- De impact van het werk van het samenwerkingsverband op onze inwoners.

Om dit uitgangspunt waar te maken en af te wegen welke sturingsmiddelen we wel en niet inzetten, gebruiken we een impactanalyse. Verbonden partijen worden zowel inhoudelijk als financieel geanalyseerd. De resultaten van deze analyse zorgen voor een bepaald sturingsarrangement. Ieder arrangement bevat weer verschillende sturingsmiddelen. Bijlage 2 van deze nota bevat een overzicht van de impactanalyse en de drie verschillende sturingspakketten die hierbij horen. Daarnaast nemen we in de factsheets verbonden partijen jaarlijks op welke GR'en wel en niet van strategisch belang zijn voor onze gemeente.

Een van de manieren waarop onderscheid gemaakt kan worden in de sturing op verbonden partijen, is door het aanstellen van raadsrapporteurs. Verschillende gemeenteraden in het land maken gebruik van dit middel, waarbij een aantal raadsleden wordt gekoppeld aan een verbonden partij en deze verbonden partij volgt namens en hierover rapporteert aan de gemeenteraad. Voor GR'en met grote impact, kan het inzetten van raadsrapporteurs dan ook een goed middel zijn om als raad meer grip te krijgen op deze GR'en en deze extra nauwkeurig te volgen. **De taken en rollen van raadsrapporteurs zijn verder uitgewerkt in bijlage 3 van deze nota.**

Uitgangspunt 5: We benutten de collegevergadering voor het bepalen van standpunten over ontwikkelingen in de regio

Om goed te kunnen sturen op verbonden partijen, is het van belang dat het college tijdig ontwikkelingen bij verbonden partijen bespreekt. Dit kan tijdens de reguliere collegevergadering, aan de hand van een vast agendapunt. Bij deze bespreking worden de uitkomsten van het jaarlijkse gesprek tussen raad en college over regionale samenwerking gebruikt om de strategie van de gemeente in een verbonden partij te bepalen.

Aangezien een lid van het AB de belangen van de gemeente vertegenwoordigt in het AB, worden AB-vergaderingen altijd voorbereid in het college. Naar aanleiding van het gesprek in de collegevergadering weegt het college af of de raad over een onderwerp actief geïnformeerd moet worden. Deze informatie wordt verstrekt via de reguliere middelen die de raad hiervoor gebruikt.

Uitgangspunt 6: We beleggen een coördinerende rol ten behoeve van meer systematische sturing op verbonden partijen

Iedere verbonden partij heeft zijn eigen verantwoordelijk portefeuillehouder en ambtelijk accounthouder. Om systematisch te kunnen sturen op verbonden partijen, beleggen we overkoepelende en coördinerende taken ambtelijk op één centrale plek. De accounthouders blijven verantwoordelijk voor hun eigen verbonden partij, maar worden niet belast met overkoepelende werkzaamheden. Ook bestuurlijk zorgen we voor één aanspreekpunt voor de overkoepelende werkzaamheden voor verbonden partijen. Deze bestuurder is daarmee bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van deze nota verbonden partijen, voor zover dit overkoepelende werkzaamheden betreft dit niet specifiek zijn gericht op één verbonden partij. De burgemeester zal deze rol vervullen.

De ambtelijk coördinator verbonden partijen is belast met de uitvoering van deze nota verbonden partijen, zoals het opstellen van de factsheets en het, in overleg met de griffie, voorbereiden van het jaarlijkse gesprek van raad en college over regionale samenwerking. Daarnaast is de ambtelijk coördinator verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met de coördinatoren van andere gemeenten, het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving en het onderhouden van contacten met de griffie over verbonden partijen.

Uitgangspunt 7: We optimaliseren de (toegankelijkheid van) informatievoorziening vanuit verbonden partijen

Verbonden partijen leveren grote hoeveelheden informatie op. Vanuit iedere gemeenschappelijke regeling komen jaarlijks de P&C-documenten voor een zienswijzeprocedure naar de gemeenteraad. Daarnaast ontvangen raad en college verschillende andere documenten vanuit verbonden partijen, waar al dan niet een standpunt over moet worden ingenomen.

Vaak gehoorde kritiekpunten op de informatievoorziening vanuit verbonden partijen, zijn dat deze niet aansluit op de informatie- en vergadercyclus van de gemeente, dat informatie niet toegankelijk is voor raadsleden en inwoners en dat informatie kort van tevoren beschikbaar wordt gesteld. In juli 2019 nam de gemeenteraad hierover een aantal moties aan. Om uitgangspunt 7 te realiseren, zetten we dan ook verschillende middelen in. In lijn met deze moties zullen procesafspraken worden gemaakt met GR'en over de aanlevering van stukken. Deze afspraken worden vastgelegd in een informatieprotocol. Daarnaast pleiten wij bij onze verbonden partijen voor een actieve, tijdige en inhoudelijke terugkoppeling van genomen besluiten en voor het digitaal toegankelijk maken van vergaderingen van het algemeen bestuur. Dit levert een bijdrage aan de transparantie van verbonden partijen en de mogelijkheden van de raad om te controleren wat binnen deze verbonden partijen gebeurt. We onderzoeken de mogelijkheid om informatie vanuit al onze GR'en, zoals stukken voor AB-vergaderingen, op één plek te ontsluiten voor Culemborgse raadsleden.

Bij dit uitgangspunt is het ook van belang om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van informatie die verbonden partijen produceren. Sommige stukken zijn namelijk vooral procedureel en technisch, terwijl andere stukken juist vol zitten met beleidskeuzes. Bij het ontsluiten van informatie is het vooral van belang dat de raad die informatie ontvangt die van belang is om te kunnen sturen op beleidskeuzes, zodat de raad juist bij beleidsrijke onderwerpen in positie komt. Met het ontsluiten van alle informatie, ontstaat het risico dat deze informatie ondersneeuwt in de grote hoeveelheid stukken die onze verbonden partijen opstellen. De manier waarop dit onderscheid het best gemaakt kan worden, zal bij de uitvoering van deze nota verder onderzocht moeten worden.

Waar mogelijk worden stukken zo snel mogelijk aan de raad beschikbaar gesteld. Zo kunnen kadernota's, voorlopige jaarverslagen en ontwerpbegrotingen van verbonden partijen gelijktijdig aan de raad en het college worden aangeboden. Het college verzorgt vervolgens een voorstel voor de behandeling van deze documenten. De raad heeft hiermee echter al de mogelijkheid om voordat dit voorstel bekend is, kennis te nemen van de stukken van de verbonden partij.

Verbonden partijen nemen zelf ook verschillende initiatieven om de informatievoorziening naar gemeenteraadsleden te verbeteren. Zo worden raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd en sturen GR'en raadsinformatiebrieven rond. De manieren waarop GR'en rapporteren richting raadsleden zijn echter zeer divers. In de factsheets verbonden partijen nemen we daarom op op welke manier de verschillende verbonden partijen communiceren naar de gemeenteraden, om daarmee raadsleden ook meer inzicht te geven in de communicatiestromen vanuit de GR'en.

Uitgangspunt 8: We stemmen onze inzet in en afspraken met verbonden partijen af met andere gemeenten

In de meeste verbonden partijen werkt onze gemeente samen met andere gemeenten. Om zoveel mogelijk invloed te hebben binnen verbonden partijen, is het dan ook van belang om onze standpunten over en afspraken met verbonden partijen zoveel mogelijk af te stemmen met andere gemeenten met wie wij samenwerken. Meerdere gemeenten kunnen immers een steviger geluid laten horen in het bestuur van een verbonden partij. Om uitgangspunt 8 te realiseren, maken we dan ook verschillende afspraken met andere gemeenten over afstemming.

Deze afstemming kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Ambtelijk kan aan de voorkant van het proces afstemming plaatsvinden over de inzet richting een verbonden partij. Collegeleden kunnen eveneens van tevoren afspraken met elkaar maken over de inbreng die ze doen in het AB van een GR. Met andere raden in het Rivierenland onderzoekt de gemeenteraad de mogelijkheid om een raadskring te vormen. In deze raadskring kunnen inhoudelijke onderwerpen op het gebied van gemeenschappelijke regelingen afgestemd kunnen worden.

Vanuit de gemeente Culemborg zetten we optimaal in op deze afstemming met andere gemeenten, vanuit de overtuiging dat we met meerdere gemeenten gezamenlijk sterker staan in een verbonden partij. Vanuit de raad, het college en de werkorganisatie nemen we dan ook initiatieven om onderwerpen voor te bereiden met collega's uit andere gemeenten, vergaderschema's en besluitvormingsprocedures te synchroniseren, informatie uit te wisselen of de voorbereiding van verbonden partijen te verdelen. Dat kan betekenen dat één gemeente in de regio een onderwerp voorbereid namens alle regiogemeenten. Daarbij spreken wij expliciet het vertrouwen uit in de inzet vanuit de andere gemeenten met wie wij samenwerken.

Uitgangspunt 9: Wij houden proactief grip op de ontwikkeling van kosten van verbonden partijen

Op dit moment is het gebruikelijk dat de gemeenten in het Rivierenland "afwachten" hoe de kosten van gemeenschappelijke regelingen zich ontwikkelen. Bij de kaderbrief en begroting van

gemeenschappelijke regelingen wordt dit zichtbaar. Aan de voorkant oefenen wij echter weinig tot geen invloed uit op de ontwikkeling van de kosten van verbonden partijen.

In de toekomst willen we hier meer invloed op uitoefenen. Hiervoor willen we gebruik maken van het middel van begrotingsrichtlijnen. In samenwerking met andere gemeenten in het Rivierenland onderzoeken we dan ook de mogelijkheid om gemeenschappelijke regelingen nog voordat de kaderbrief wordt opgesteld, begrotingsrichtlijnen mee te geven. In deze begrotingsrichtlijnen spreken de colleges gezamenlijk uit hoe de kosten van de gemeenschappelijke regelingen zich maximaal mogen ontwikkelen en welke verdere afspraken hierbij gelden. Hierin kunnen bijvoorbeeld ook afspraken worden opgenomen over de reserveposities en **het weerstandsvermogen** van een GR. **Daarin kunnen dus ook algemene principes worden vastgelegd over zaken als het weerstandsvermogen.** Mocht een GR zich hier niet aan kunnen houden, dan zal dit beargumenteerd moeten worden in de kaderbrief en de begroting. Op deze manier oefenen we aan de voorkant meer grip uit op de kostenontwikkeling van GR'en.

Uitgangspunt 10: Raad, college en werkorganisatie werken, ieder vanuit hun eigen rol, optimaal samen voor het houden van grip op verbonden partijen

Raad, college en werkorganisatie hebben ieder hun eigen rol bij verbonden partijen. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij de vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen. Hierbij kiezen we er voor dat als de gemeente één zetel in het AB heeft bij een gemengde regeling, deze is voorbehouden aan een collegelid. Welk collegelid de gemeente vertegenwoordigt in de GR, wordt bepaald door de portefeuillevreiding van het college. Daarnaast nemen namens Culemborg alleen collegeleden plaats in het dagelijks bestuur van GR'en. Dit draagt bij aan de scheiding tussen bestuur en uitvoering enerzijds vanuit het college en controle en toezicht vanuit de gemeenteraad anderzijds.

Vanuit de verschillende rollen willen we uiteraard optimaal samenwerken, om zo met elkaar grip te houden op verbonden partijen. Dit wordt onder meer duidelijk bij het gesprek dat raad en college jaarlijks gezamenlijk voeren over de strategie van regionale samenwerking en de samenwerking tussen de ambtelijk coördinator verbonden partijen en de griffie. Op deze manier werken we optimaal met elkaar samen, waarbij iedereen uiteraard zijn eigen rol behoudt, om grip te houden op onze verbonden partijen.

Middelen

Bij bovenstaande 10 uitgangspunten is een aantal middelen benoemd die we in de komende periode in willen zetten om de uitgangspunten waar te maken en meer grip te krijgen op onze verbonden partijen. Voor het overzicht worden deze middelen hieronder in een tabel nog een keer opgesomd. Daarbij wordt aangegeven of dit middel bedoeld is om de raad, het college of de werkorganisatie meer grip te geven op verbonden partijen.

Middel	Bedoeld voor
Regionaal belang vastleggen in lokale kaders	Raad en college
Jaarlijks gesprek regionale samenwerking	Raad en college
Factsheets verbonden partijen	Raad, college en werkorganisatie
Sturingsarrangementen	Raad, college en werkorganisatie
Raadsrapporteurs	Raad
Coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen	Raad en college
Ambtelijk coördinator verbonden partijen	Werkorganisatie
Collegevergadering benutten voor bepaling standpunten in regio	College
Tijdige terugkoppeling besluiten AB's	Raad
Toegankelijke AB-vergaderingen	Raad

Centrale ontsluiting informatie vanuit GR'en	
Afstemming inzet met andere gemeenten	Raad, college en werkorganisatie
Raadskring	Raad
Vergaderschema's en besluitvormingsprocedures afstemmen	Raad
Begrotingsrichtlijnen	Raad en college
Informatieprotocol GR'en	Raad en college
Stukken tijdig naar gemeenteraad	Raad

Uitvoering

In dit hoofdstuk zijn 10 uitgangspunten bepaald die er op zijn gericht om de sturing van raad, college en werkorganisatie op verbonden partijen te verbeteren. Dit moet leiden tot meer grip op onze regionale samenwerking en een versterking van het verlengd lokaal bestuur. De 10 uitgangspunten die daarvoor zijn bepaald hangen onderling samen en versterken elkaar. Om de uitgangspunten te realiseren, zijn verschillende middelen bedacht.

Na vaststelling van deze nota, neemt het college het initiatief om de uitgangspunten uit te voeren en hiervoor de genoemde middelen in te zetten. Een deel van de uitgangspunten kan daarmee direct worden opgepakt, zoals het aanwijzen van een coördinator verbonden partijen of het opstellen van factsheets. De uitvoering van andere uitgangspunten zal wellicht meer tijd vragen, zoals het structureel afstemmen van inzet met andere gemeenten en het vergroten van de toegankelijkheid van informatievoorziening vanuit verbonden partijen.

Het eigen maken van de voorgestelde manier van sturen, vraagt om gezamenlijke betrokkenheid en aandacht van raad, college en werkorganisatie. Ieder jaar zal het college bij de factsheets verbonden partijen dan ook rapporteren over de uitvoering van de uitgangspunten. Dit vormt daarmee ook input voor het jaarlijkse gesprek tussen raad en college over regionale samenwerking. Het belangrijkste voor de komende tijd is om ervaring op te doen met de voorgestelde manier van werken. Op basis van deze ervaringen kunnen de werkmethoden in de toekomst verder worden verfijnd.

Bijlage 1: Format factsheet

Naam verbonden partij	
Datum van oprichting	
Vestigingsplaats	
Deelnemende partijen	
Namen van vertegenwoordiging Culemborg in AB, DB of ander bestuursorgaan <i>(Hoe ziet ons bestuurlijk belang eruit?)</i>	
Soort regeling (college-, raads-, burgemeesters- of gemengde regeling)	
Naam ambtelijk contactpersoon en financieel adviseur	
Belangrijke vergaderdata in 2019 en 2020	
Aanleverdata ontwerpbegroting en jaarverslag	
Doelstelling van de verbonden partij <i>(Hoe ziet ons publiek belang eruit?)</i>	
Veranderingen in 2019 en 2020 in het bestuurlijke en publieke belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft	
Op welke manier communiceert de verbonden partij richting de gemeenteraad?	
Financieel	
Wat draagt Culemborg financieel bij aan deze verbonden partij? <i>(Hoe ziet ons financieel belang eruit?)</i>	
Eigen vermogen begin en einde begrotingsjaar 2018 <i>(Uit: jaarrekening 2018)</i>	
Vreemd vermogen begin en einde begrotingsjaar 2018 <i>(Uit: jaarrekening 2018)</i>	
Financieel resultaat 2018 <i>(Uit: jaarrekening 2018)</i>	
Hoe is de accountantscontrole geregeld?	
Veranderingen gedurende het begrotingsjaar 2018 in het financiële belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft	
Welke mogelijke veranderingen in de financiële bijdrage van Culemborg of wijzigingen in de systematiek van bijdragen zijn in de komende twee jaar te verwachten voor Culemborg?	
Welke financiële risico's zijn nu bekend?	
Prestaties en perspectief	
Beschrijving activiteiten en prestaties in 2018 en eerste helft 2019 <i>(Uit: jaarverslag 2018 en jaarplan 2019)</i>	
Wat zijn de beleidsvoornemens en ontwikkelingen in 2019 en 2020? <i>(Uit: Begroting en visie gerelateerde documenten)</i>	
Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten of mogelijke knelpunten voor Culemborg in de komende twee jaar?	
Evaluatie en doelmatigheidsanalyse <i>(In hoeverre raagt de verbonden partij nog bij aan het oorspronkelijke doel en de realisatie van gemeentelijke doelstellingen?)</i>	
Belang en impact	
Welk strategische belang vervult de verbonden partij voor onze gemeente?	
Welke maatschappelijke impact heeft de verbonden partij voor onze gemeente? <i>(In hoeverre hebben onze inwoners te maken met de verbonden partij?)</i>	
Sturing	

Resultaat financiële en bestuurlijke (inhoudelijke) impactanalyse met toelichting	
---	--

Bijlage 2: Impactanalyse en toezichtpakketten

Algemene beschrijving

De Culemborgse verbonden partijen lopen sterk uiteen in omvang en vorm. Hierdoor verschillen ook de gemeentelijke belangen en risico's. Om te kunnen bepalen op welke manier wij sturen op een verbonden partij, hanteren we een impactanalyse. Deze impactanalyse zorgt er voor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop kan worden gereageerd.

Op basis van de impactanalyse worden verbonden partijen ingedeeld in verschillende pakketten. Hoe groter het bestuurlijk of financieel belang bij een verbonden partij, hoe intensiever de sturing op de partij en hoe meer informatie aan de gemeenteraad moet worden verstrekt. Voor de sturing op verbonden partijen werken wij met drie pakketten: het basispakket, het pluspakket en het risicopakket. In deze bijlage geven wij een nadere onderbouwing van de manier waarop verbonden partijen worden ingedeeld in een pakket en hoe binnen deze pakketten wordt gestuurd op de verbonden partijen.

Impactanalyse

Per verbonden partij wordt met behulp van onderstaand model jaarlijks gezien hoeveel bestuurlijk (inhoudelijk) en financieel belang er is en hoeveel risico wordt gelopen.

Financiële analyse verbonden partijen			
	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	Minder dan 1,5 miljoen euro	1,5 miljoen – 5 miljoen euro	Meer dan 5 miljoen euro
2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
4. Is de verbonden partij in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
5. Is de bedrijfsvoering van de verbonden partij op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de verbonden partij op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse verbonden partijen			
	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het Culemborgse belang overeen met het belang van de verbonden partij?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3. Is Culemborg vertegenwoordigd in het bestuur?	Dagelijks Bestuur	Algemeen Bestuur/ overig	Nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

5. Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
7. Hoeveel impact heeft het werk van de verbonden partij op onze inwoners?	Niet	Weinig	Veel

Plaatsing in het basis-, plus- en risicopakket

Op basis van de financiële en bestuurlijke analyse worden de verbonden partijen in een van de pakketten geplaatst. Dat gebeurt op basis van onderstaand model. Dat betekent dat een verbonden partij die op één aspect hoog scoort, niet automatisch in het risicopakket wordt geplaatst. Dit is afhankelijk van de score op de andere aspecten. Als een verbonden partij zowel bestuurlijk als financieel hoge risico's kent, komt deze in het risicopakket. Als een verbonden partij slechts op één aspect hoog scoort, komt deze in het pluspakket. Een verbonden partij die op beide aspecten gemiddeld scoort, komt ook in het pluspakket. Een verbonden partij die op het een van de aspecten gemiddeld en op het andere aspect laag scoort, komt in het basispakket. Dit is in onderstaand schema verder uitgewerkt.

		Bestuurlijk risico		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel risico	Laag	Basispakket	Basispakket	Pluspakket
	Gemiddeld	Basispakket	Pluspakket	Pluspakket
	Hoog	Pluspakket	Pluspakket	Risicopakket

Toezichtpakketten

Op basis van bovenstaande impactanalyse worden verbonden partijen in een toezichtpakket geplaatst. In de jaarlijkse factsheets wordt de uitkomst van de impactanalyse opgenomen en is dus terug te vinden welke verbonden partij in welke toezichtpakket valt. Ieder toezichtpakket kent zijn eigen sturingsmiddelen. Deze zijn in de tabel hieronder opgenomen. Daarbij geldt dat de middelen in een zwaarder pakket aanvullend zijn op de middelen die in een lichter pakket al worden toegepast. De middelen uit het basispakket worden dus bij alle verbonden partijen ingezet, ook als deze in een zwaarder pakket vallen.

	Basispakket	Pluspakket	Risicopakket
Kaderstellend	<ul style="list-style-type: none"> -Zienswijze begroting -Paragraaf verbonden partijen begroting -Kaderbrief verbonden partij 	<ul style="list-style-type: none"> -Afspraken over aanleveren begroting niet zijnde GR'en 	<ul style="list-style-type: none"> -Jaarlijks vaststellen aanvullende kaders en prestatie- en effectindicatoren, bijvoorbeeld via kengetallen -Indien van toepassing: het opstellen van een dienstverlenings-overeenkomst met prestaties en prijzen
Controlerend	<ul style="list-style-type: none"> -Jaarstukken -Paragraaf verbonden partijen in jaarrekening -Informatieplicht college bij GR 	<ul style="list-style-type: none"> -Extra tussentijds informatieverzoek -Bestuursrapportage 	<ul style="list-style-type: none"> -Periodiek volgen van benchmarks vergelijkbare verbonden partijen -Periodieke externe audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau -Certificering van werkprocessen -Mogelijkheid tot verzoek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid verbonden partij (artikel 213a Gemeentewet) -Mogelijkheid tot verzoek rekenkameronderzoek
Informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> -Factsheets 	<ul style="list-style-type: none"> -Jaarlijkse presentatie door directie verbonden partij -Raad vooraf informeren (via AB-lid) bij belangrijke besluiten van en ontwikkelingen bij verbonden partijen 	<ul style="list-style-type: none"> -Vooraf afgesproken rapportagemodel en overlegstructuur met verbonden partij, het toesturen van de (kwartaal)rapportages aan de raad -Periodieke gesprekken met verbonden partij over ambities, kwaliteit, planning, projecten en inspanningen en relatiebeheer. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau

Bijlage 3: Taken en rollen raadsrapporteurs

In de nota verbonden partijen is de suggestie opgenomen om raadsrapporteurs voor verbonden partijen aan te stellen. Tijdens de commissievergadering van 3 oktober heeft de commissie aangegeven graag te willen werken met raadsrapporteurs voor GR'en. In deze bijlage van de nota verbonden partijen worden de rollen van raadsrapporteurs dan ook verder uitgewerkt.

Doel raadsrapporteurs

Het doel van het aanstellen van raadsrapporteurs is het vergroten van de grip op en begrip van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad. Door raadsleden de rol van rapporteur voor een GR te laten vervullen, wordt de controlerende en kaderstellende rol van de raad richting GR'en verstevigd en krijgt de raad meer invloed op GR'en. Raadsrapporteurs verdiepen zich in "hun" verbonden partij en zijn daarmee een vooruitgeschoven post van de raad richting de betreffende GR.

Raadsrapporteurs worden door de raad benoemd. De rapporteurs ontvangen de agenda's en verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GR en ontvangen vroegtijdig de stukken die door een GR naar de raad worden gestuurd. Raadsrapporteurs volgen de ontwikkelingen binnen de GR. Als de raad om een zienswijze wordt gevraagd, worden de raadsrapporteurs in de gelegenheid gesteld om inbreng te leveren voor de concept-zienswijze. Raadsrapporteurs delen hun visie en ervaringen met de GR bij de behandeling van stukken van de GR in commissie en raad. Rapporteurs zijn daarmee rapporteur van de raad, niet van de fractie.

Taken raadsrapporteurs en praktische afspraken

Om raadsrapporteurs in staat te stellen hun werk op een goede manier te kunnen uitvoeren, is het van belang om de taken van raadsrapporteurs op een rijtje te hebben en praktische afspraken te maken. Deze zijn in onderstaand overzicht opgenomen:

1. Niet voor iedere GR worden raadsrapporteurs aangesteld. Raadsrapporteurs worden in ieder geval aangesteld voor GR'en die vanuit de impactanalyse in het plus- of risicopakket geplaatst zijn en voor beleidsrijke GR'en. In eerste instantie worden raadsrapporteurs benoemd voor de volgende GR'en:
 - a. Regio Rivierenland
 - b. AVRI
 - c. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
 - d. Werkzaak Rivierenland
 - e. GGD Gelderland-Zuid
 - f. Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe
2. Per GR worden twee raadsrapporteurs door de raad benoemd. Een raadsrapporteur kan zowel een raads- als een commissielid zijn. Om ervoor te zorgen dat ook in de raadsvergadering altijd een rapporteur inbreng kan leveren, is minstens een van de twee rapporteurs van een GR raadslid.
3. Raadsrapporteurs ontvangen via de griffie de agenda's en verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur van de betreffende GR. Daarnaast worden stukken die door een GR richting de raad worden gestuurd door de griffie expliciet onder de aandacht gebracht van de raadsrapporteurs.
4. Raadsrapporteurs krijgen de gelegenheid om hun input te leveren voor concept-zienswijzen, in samenwerking met de ambtelijk contactpersoon voor de GR. Deze input wordt verwerkt in de concept-zienswijze die vervolgens door het college aan de raad wordt voorgelegd.
5. Bij de behandeling van een zienswijze in commissie en raad, wordt de rapporteurs eerst gelegenheid te geven om een toelichting te geven op de input die zij hebben gegeven voor de concept-zienswijze.

6. Als raadsrapporteurs andere zaken willen terugkoppelen aan de raad, wordt hiervoor een moment gezocht in de commissie- of raadsvergadering.
7. Voor de beoordeling van begrotingen, jaarrekeningen en kadernota's wordt door alle raadsrapporteurs gebruik gemaakt van dezelfde methode. Daarmee kunnen verschillende zienswijzen ook via dezelfde methode worden opgesteld. Deze methode wordt in de komende periode in overleg met de raadsrapporteurs verder uitgewerkt. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de methode-Duisenberg.
8. De raadsrapporteurs van een GR spreken minimaal twee keer per jaar met de portefeuillehouder en de ambtelijk contactpersoon over de ontwikkelingen bij een GR. Natuurlijke momenten hiervoor zijn de behandeling van de begroting in het voorjaar, waarbij direct de concept-zienswijze kan worden voorbereid, en het moment dat de factsheets worden opgesteld, in het najaar. Zo nodig worden de raadsrapporteurs tussentijds door de portefeuillehouder bijgepraat, bijvoorbeeld als er onderwerpen van strategisch belang in het bestuur aan de orde komen.
9. De raadsrapporteurs van alle GR'en overleggen één keer per jaar, samen met de coördinerend portefeuillehouder verbonden partijen, over de manier waarop zij het hun rol als raadsrapporteur vervullen.
10. Raadsrapporteurs en portefeuillehouders vervullen ieder hun eigen rol bij GR'en. Het is dan ook niet de bedoeling dat raadsrapporteurs op de stoel van de portefeuillehouder gaan zitten. De portefeuillehouder vervult de uitvoerende rol in de GR, de rapporteur levert een bijdrage aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.