

Evaluatie Kadernota Verbonden Partijen 2020



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
Leeswijzer	4
2. Verbonden Partijen: wettelijk kader en ontwikkelingen	5
2.1 Huidige beleidslijn	5
2.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	5
2.3 Voorstel voor actualisatie beleid	7
3. Afwegingen oprichting of deelname aan een verbonden partij	8
3.1 Huidige beleidslijn	8
3.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	8
3.3 Voorstel voor actualisatie beleid	9
4. Vertegenwoordiging in een verbonden partij	10
4.1 Huidige beleidslijn	10
4.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	10
4.3 Voorstel voor actualisatie beleid	11
5 (Aan)sturing van verbonden partijen	12
5.1 Huidige beleidslijn	12
5.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	12
5.3 Voorstel voor actualisatie beleid	13
6 Beheersing van verbonden partij	14
6.1 Huidige beleidslijn	14
6.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	14
6.3 Voorstel voor actualisatie beleid	15
7 Verantwoording door de verbonden partij	16
7.1 Huidige beleidslijn	16
7.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	16
7.3 Voorstel voor actualisatie beleid	16
8 Toezicht houden	17
8.1 Huidige beleidslijn	17
8.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	17
8.3 Voorstel voor actualisatie beleid	17
9 Paragraaf verbonden partij	18
9.1 Huidige beleidslijn	18
9.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling	18
9.3 Voorstel voor actualisatie beleid	18
10 Vervolgafspraken	19
10.1 Afspraken Kadernota 2016	19
10.2 Afspraken vanuit deze evaluatienota	19
Bijlage 1: Format overzicht verbonden partijen	20

1. Inleiding

De huidige: "Kadernota Verbonden Partijen" (hierna: Kadernota VP) is in samenspraak met een afvaardiging van de gemeenteraad in de 'taakgroep verbonden partijen' (taakgroep) tot stand gekomen en in maart 2016 door uw raad vastgesteld. De aanleiding van het instellen van de taakgroep, kwam voort uit het rekenkameronderzoek in 2015.

Inmiddels heeft er een doorwerkingsonderzoek door de rekenkamercommissie plaatsgevonden en bent u daarover in de commissievergadering van 5 oktober geïnformeerd. Uit het doorwerkingsonderzoek is naar voren gekomen, dat praktisch alle aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek 2015 zijn opgevolgd en dat huidige werkwijze voor u als raad voldoet.

Met deze evaluatienota kijken we terug op de werking in de praktijk van de in 2016 vastgestelde nota. Tevens betrekken wij hierbij de aanbevelingen vanuit het onlangs uitgevoerde doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie en behandelen we relevante ontwikkelingen. Gelijktijdig bieden wij u een geactualiseerde Kadernota Verbonden Partijen 2021 aan.

Leeswijzer

Voor deze evaluatienota is de structuur en hoofdstuknummering van de Kadernota VP vanuit 2016 gevolgd. In de hierna volgende hoofdstukken 2 tot en met 9, wordt per hoofdstuk in op het volgende ingegaan:

- 1 huidige beleidslijn;
- 2 werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling;
- 3 voorstel voor actualisatie voor beleid.

Deze evaluatienota begint in hoofdstuk 2 met het aangeven van het wettelijk kader, de aanpassingen die hebben plaatsgevonden en een korte vooruitblik op de voorgenomen aanpassing van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Het deelnemen aan een verbonden partij is geen kleine stap en moet zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd. In hoofdstuk 3 worden hiervoor de handvaten aangegeven en afspraken gemaakt over de wijze en frequentie van evaluatie

Binnen de verbonden partijen hebben de gemeentelijke vertegenwoordigers verschillende rollen, die in hoofdstuk 4 worden toegelicht.

Hoofdstuk 5 t/m 8 gaan in op de governance van de verbonden partijen en in elk hoofdstuk wordt een onderdeel hiervan toegelicht, respectievelijk aansturing(5), beheersing(6), verantwoording(7) en toezicht (8). De op te nemen informatie in de paragraaf verbonden partijen voor de begroting en jaarrekening treft u aan in hoofdstuk 9.

Het laatste hoofdstuk gaat kort in op de gemaakte afspraken vanuit de Kadernota VP en geeft een samenvatting van de bij de verschillende hoofdstukken aangegeven voorstellen tot aanpassing.

2. Verbonden Partijen: wettelijk kader en ontwikkelingen

2.1 Huidige beleidslijn

Doelstelling

Bij de invoering van het huidige beleid is duidelijk aangegeven dat een keuze tot het aangaan van een samenwerking in de vorm van een verbonden partij altijd vraagt om een specifieke afweging en een politieke keuze zal zijn. Om tot een afweging te kunnen komen is een beslisboom opgenomen, die gebaseerd is op wetgeving en die gezien moet worden als een leidraad bij de afweging voor de oprichting of deelname aan een verbonden partij. De feitelijke vraag die bij de afwegingen gesteld moet worden is:

“Is dit de geëigende vorm om de doelstellingen van de gemeente te realiseren?”

Begripsbepaling

Verbonden partij

“Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft”.

Financieel belang

“Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”.

Bestuurlijk belang

“Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht”.

Binnen de VP wordt er een onderscheid gemaakt naar Publiekrechtelijke en Privaatrechtelijke verbonden partijen. Binnen de Publiekrechtelijke verbonden partijen(ook wel gemeenschappelijke regelingen) is weer een onderscheid te maken in:

- Raadsregelingen;
- Gemengde regelingen;
- College regelingen en
- Bedrijfsvoeringsorganisatie.

De nadere uitwerking voor wat betreft de verschillen tussen de diverse regelingen treft u aan in bijlage 2 van de Kadernota Verbonden Partijen 2021.

2.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

2.2.1 BBV Notitie verbonden partijen (oktober 2016)

Wijzigingen met ingang van 2018

Met de “Notitie verbonden partijen” van oktober 2016 heeft de commissie BBV een twee stellige uitspraken en één aanbeveling opgenomen. Gelet op het tijdstip van vaststellen van deze notitie, was dit nog niet opgenomen in de Kadernota VP.

De **stellige uitspraken** hebben betrekking op het verantwoorden van de directe lasten en baten met betrekking tot de verbonden partij binnen het betreffende programma op het juiste taakveld en de overheadkosten op het taakveld Overhead. Aan deze stellige uitspraken is opvolging gegeven.

De **aanbeveling** heeft betrekking om naast het opnemen van de “formele” verbonden partijen in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarstukken, het opnemen van organisaties die niet

aan deze formele vereisten voldoen, maar waarbij wel sprake is van een maatschappelijk of algemeen belang. De Commissie BBV geeft aan dat er sprake moet zijn van:

- structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht)
én
- een bestuurlijk belang.

Met deze aanbeveling wordt de huidig gehanteerde definitie zoals omschreven onder 2.1 met een categorie organisaties uitgebreid die niet aan de formele vereisten van het begrip 'verbonden partij' voldoen. In de toelichting geeft de commissie aan dat er sprake moet zijn van gemeentelijke vertegenwoordiging (met stemrecht) in de organisatie. Dit is dezelfde formele vereiste als bij de formele verbonden partij.

Het verschil zit in het financieel belang. Wanneer er sprake is van een overwegende bekostiging van (activiteiten van) de organisatie gezien het maatschappelijk of algemeen belang in combinatie met een bestuurlijk belang, dan vindt de commissie BBV vermelding in de paragraaf verbonden partijen op zijn plaats.

Opnemen in de paragraaf verbonden partijen kan onder een extra categorie: 'overige verbonden partijen'. Van deze organisatie is het van belang om de volgende informatie in beeld te brengen:

- gemeentelijk belang in de organisatie en het openbaar belang dat ermee wordt gediend;
- gemeentelijke bijdrage in het begrotingsjaar;
- omvang eigen vermogen en vreemd vermogen aan begin en einde van het begrotingsjaar;
- verwachte financiële resultaat in het begrotingsjaar;
- maatschappelijke risico's.

In hoofdstuk 9 "Paragraaf verbonden partijen" gaan we verder in op welke informatie we in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken willen opnemen en welke informatie in de Kadernota verbonden partijen.

In de in 2016 vastgestelde Kadernota VP is als vervolgspraak opgenomen (paragraaf 10.3) het in beeld brengen van "andere vormen van samenwerking (netwerklanschap)". Dit is vooruitlopend op de verwachte nieuwe notitie van de commissie BBV gedaan. Inmiddels heeft het BBV hier meer duidelijkheid over gegeven. Om aansluiting te houden met het BBV wordt voorgesteld om de aanbeveling van de commissie BBV op te volgen en dit te verwerken in de paragraaf verbonden partijen.

2.2.2 Aanpassing Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

In het Regeerakkoord 2017 - 2021 is afgesproken dat de Wgr wordt gewijzigd om de politieke verantwoording over gemeenschappelijke regelingen te versterken. Hierbij is aangegeven dat er verschillende vormen van intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking nodig zijn om oplossingen te vinden voor de uitdagingen van deze tijd. Voor de aanpassing van de Wgr heeft er in 2019 een internetconsultatie plaatsgevonden (van 26 augustus tot 12 oktober 2019).

Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat daarbij om de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen bij de uitvoering van taken in gemeenschappelijke regelingen. Om de versterking te bereiken, wordt een aantal bestaande instrumenten van de volksvertegenwoordiging aangepast en aangevuld.

In het conceptvoorstel, zijn de voorgestelde wijzigingen ingedeeld in drie categorieën:

1. Versterken positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen;
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden;
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Op dit moment ligt het wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State. Het wetsvoorstel wordt pas openbaar gemaakt wanneer deze bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het lijkt er op dat nog steeds aangesloten wordt bij de drie hiervoor genoemde vertrekpunten van wijziging.

Omdat het wetsvoorstel nog niet naar de Tweede Kamer is gestuurd, wordt in deze evaluatienota nog niet verder ingegaan op mogelijke aanpassingen of consequenties voor ons beleid. Zodra de Wgr aangepast wordt, komen we hier op terug.

2.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- Overnemen van de aanbeveling van de commissie BBV ten aanzien van organisaties met een maatschappelijk of algemeen belang. Dit betekent dat we naast de formele verbonden partijen, de partijen in beeld brengen waarbij sprake is van:
 - bestuurlijk belang én
 - een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen;Deze partijen nemen we op in paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken onder een extra categorie: ‘overige verbonden partijen’.
- Indien een aanpassing plaats vindt van de Wet gemeenschappelijke regelingen brengen wij de consequenties voor ons beleid in beeld en komen wij hier bij uw raad op terug.

3. Afwegingen oprichting of deelname aan een verbonden partij

3.1 Huidige beleidslijn

Toe treden tot of blijven deelnemen in een verbonden partij vraagt om goed na te denken of dit de manier is waarop we als gemeente ons voorgenomen beleid kunnen en willen realiseren.

Voor toetreding tot een nieuwe verbonden partij is in de huidige Kadernota VP aangegeven dat er altijd sprake moet zijn van een specifieke afweging waarbij de volgende vraag centraal staat:

“Is dit de geëigende vorm om de doelstellingen van de gemeente te realiseren?”

Om deze vraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden is in de kadernota VP een beslisboom opgenomen, om te gebruiken als leidraad bij de beantwoording van deze vraag.

Daarnaast is het ook van belang om periodiek de vraag te stellen en de afweging te maken of de verbonden partij nog steeds de geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren. Tussentijds kunnen bepaalde financiële en/of bestuurlijke veranderingen c.q. ontwikkelingen aanleiding zijn tot heroverweging van deelname aan een verbonden partij. Belangrijke veranderingen c.q. ontwikkelingen die hier o.a. aanleiding voor kunnen zijn:

- wijziging doelstelling verbonden partij;
- het voornemen tot of beëindigen van een verbonden partij;
- nieuwe of ontwikkelingen in risico's in relatie tot het weerstandsvermogen en
- de verbonden partij is niet meer de beste optie voor het uitvoeren van de voorgenomen activiteiten en prestaties.

3.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

3.2.1 Deelname aan verbonden partijen

Binnen de periode van de huidige nota zijn er twee 'verbonden partijen' bijgekomen. De 'Omgevingsdienst IJsselland' als vervanging van de 'netwerk RUD' en deelname in 'Shared Service Center ONS' (ONS).

Op 1 januari 2013 is de RUD IJsselland van start gegaan als netwerkmodel op basis van een bestuursovereenkomst. In april 2016 is de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) in werking getreden. Daarin is bepaald dat omgevingsdiensten aan bepaalde kaders moeten voldoen als het gaat om het takenpakket, de kwaliteit en de juridische vorm. Voor de juridische vorm betekent het dat de RUD uiterlijk 1 januari 2018 een gemeenschappelijke regeling (GR) moest worden. Vanwege deze wetswijziging is de netwerk RUD per 1 januari 2018 omgezet in een Omgevingsdienst IJsselland waarin 11 gemeenten in IJsselland en de provincie Overijssel deelnemen.

We kennen als gemeente een lange geschiedenis als het gaat om het zoeken naar samenwerkingspartners voor wat betreft samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. In 2003 was er sprake van DOORSZ (Dalfsen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland) en in 2007 van DSZ (Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland). Daarna is in 2014 een onderzoek uitgevoerd of aansluiting bij de samenwerking tussen de gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel (SSC-ONS) een serieuze optie zou zijn. Hoewel het aansluiten voordelen op zou leveren voor de bedrijfsvoering, is destijds besloten deelname aan SSC-ONS uit te stellen. Deze keuze had vooral te maken met de (te) hoge migratiekosten. Een verkenning om aan te sluiten bij DOWR bleek op dat moment geen meerwaarde te bieden. In 2017 is een I&A strategie opgesteld door M&I/Partners. De uitkomst van deze I&A strategie was, dat samenwerking noodzakelijk was. In oktober 2018 is een intentieovereenkomst met ONS ondertekend. Met het raadsbesluit van 27 mei 2019, heeft u als raad, het college toestemming gegeven om daadwerkelijk toe te treden tot ONS en vanaf 1 januari 2020 zijn we formeel toegetreden tot ONS.

Maatschappelijke opgaven veranderen continu en zijn ingewikkelder geworden, waardoor steeds de vraag gesteld moet worden of we dit als (relatief kleine) gemeente zelfstandig kunnen oppakken. Op dit moment is er geen sprake van concrete vragen of onderzoeken naar mogelijke deelname aan nieuwe of uitbreiding van bestaande verbonden partijen. Wanneer dit wel speelt, dan is het afwegingskader in de Kadernota VP een goede leidraad in de te maken afwegingen.

3.2.2 Evaluatie en heroverweging van verbonden partijen

Bij de vaststelling van Kadernota VP is afgesproken om aan het einde van de raadsperiode evaluaties uit te voeren van alle verbonden partijen. In de afgelopen raadsperiode zijn evaluaties uitgevoerd van de volgende (publiekrechtelijke) verbonden partijen :

- Evaluatie GGD; behandeld in de raadscommissie van 5 maart 2018.
- Evaluatie Veiligheidsregio; behandeld op 14 november 2017 in de raadscommissie.
- Evaluatie RUD (nu OD); behandeling de raadscommissie van 5 maart 2018
- Evaluatie GBLT; behandeld in de raadscommissie 22 januari 2018 en vervolgens heeft een tweede evaluatie plaatsgevonden welke is behandeld in de raadscommissie van 18 november 2019.

Voor wat betreft de GR bedrijfsvoeringsorganisatie jeugdzorg IJsselland is in 2017 op basis van het rapport 'Samenwerken aan regionale jeugdhulp IJsselland' besloten tot een aantal aanpassingen in de gemeenschappelijke regeling. Eind 2017 is dit in de gemeenteraad behandeld en met ingang van 2018 geëffectueerd. Om deze reden is geen aparte evaluatie uitgevoerd.

Deze evaluaties gaven geen aanleiding tot het maken van aanvullende afspraken.

Deelname aan verbonden partijen is soms wettelijk voorgeschreven (GGD, Veiligheidsregio en Omgevingsdienst) en in andere gevallen, een manier om gemeentelijk beleid zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Voor de GGD en de Veiligheidsregio geldt dat dit beide gemengde regelingen zijn. Gelet op de overdracht van bevoegdheden is het van belang, dat de raad goed zicht heeft op wat er speelt en gespeeld heeft bij deze verbonden partijen. Daarnaast is het van belang dat er ook vooruit gekeken wordt en aangegeven wordt wat de gemeentelijke visie is met deze verbonden partij (zie ook hoofdstuk 5). Voorgesteld wordt daarom om vast te houden van het opstellen van een evaluatie en gemeentelijke visie van deze twee verbonden partijen. Voor de andere verbonden partijen geldt dat het uitvoeringsregelingen zijn of privaatrechtelijke regelingen en dat daarmee het college verantwoordelijk is voor het zicht houden op de taakuitvoering van de verbonden partij en zo nodig bij stuurt. Om deze reden wordt voorgesteld de evaluaties te beperken tot de raads- en gemengde (publiekrechtelijke) regelingen.

3.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- blijven hanteren van het afwegingskader en beslisboom als leidraad bij eventuele toetreding tot een verbonden partij;
- iedere raadsperiode de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, waarbij sprake is van een raads- of gemengde regeling evalueren;
- geen afspraken maken over evaluaties voor andere verbonden partijen, maar de raad actief informeren bij tussentijdse veranderingen c.q. ontwikkelingen in financiële en/of bestuurlijke zin.

4. Vertegenwoordiging in een verbonden partij

4.1 Huidige beleidslijn

Bij vertegenwoordiging in een verbonden partij spelen verschillende aspecten. Ten eerste is er een duidelijk verschil tussen de soort verbonden partijen, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk en er is sprake van verschillende rollen/relaties binnen een verbonden partij.

De rollen binnen een verbonden partij bestaan uit:

1. opdrachtgever/klant;
2. eigenaar en
3. toezichthouder.

Met de rol van opdrachtgever/klant willen we een zo goed mogelijk product of dienst geleverd zien van de betreffende verbonden partij. Binnen deze rol valt ook het formuleren en vaststellen van beleid voor de verbonden partij om dit mogelijk te maken.

De rol van eigenaar heeft betrekking op de continuïteit en het realiseren van rendement van de verbonden partij.

De rol van toezichthouder is alleen van toepassing bij privaatrechtelijke organisaties. Deze rol kan bestaan uit vertegenwoordiging in de Raad van Toezicht of als commissaris bij een NV. Over deze rollen is afgesproken dat dit alleen gebeurt na verkregen toestemming van de gemeenteraad.

Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke organisatie is geregeld in de Wgr en is afhankelijk door welk gemeentelijk orgaan de regeling wordt getroffen. Op het moment dat dit gebeurt door de raad, de zogenaamde raadsregelingen, dan nemen raadsleden zitting in het bestuur van de verbonden partij. Is de verbonden partij ingesteld vanuit het college of de burgemeester, dan worden de leden van het bestuur uit het college aangewezen. Voor de gemengde regelingen, regelingen waarbij zowel bevoegdheden van de raad als het college worden overgedragen, mag het bestuur van de verbonden partij bestaan uit zowel raads- als collegeleden. In de Kadernota VP is er voor gekozen om alleen collegeleden aan te wijzen voor het bestuur van de verbonden partij.

Voor de Algemene Vergadering van Aandeelhouders is de afspraak dat dit in principe gebeurt door de portefeuillehouder financiën.

4.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

4.2.1 Rollen binnen een verbonden partij

De vertegenwoordiger vanuit de gemeente in de verbonden partij, heeft in de praktijk meerdere rollen (petten). Die van klant/opdrachtgever, maar ook die van eigenaar. Deze belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Deze situatie kan zich voordoen, wanneer wij als klant bijvoorbeeld belang hebben bij een zo hoog mogelijk dividend, terwijl dit juist voor de continuïteit van de verbonden partij ongewenst is. Of wanneer wij een zo laag mogelijke financiële bijdrage willen leveren en niet willen investeren in de verbonden partij, terwijl dit voor de bedrijfsvoering van de verbonden partij juist wel nodig is.

In de praktijk van de afgelopen jaren heeft dit niet geleid tot ongewenste situaties of patstellingen bij besluitvorming binnen het bestuur van de verbonden partij.

4.2.1 Vertegenwoordiging in publiekrechtelijke organisatie

De vertegenwoordiging vanuit de gemeente in de verschillende gemeenschappelijke regelingen bestaat momenteel alleen uit leden van het college. Dit is conform de Kadernota VP, maar op grond van de Wgr kunnen raadsleden deelnemen in het bestuur bij raads- en gemengde regelingen. De huidige praktijk en de uitkomsten vanuit het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie geven wat ons betreft geen aanleiding om de huidige vertegenwoordiging aan te passen.

4.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- handhaving van de huidige beleidslijn van de Kadernota VP, waarbij:
 - Collegeleden zitting nemen in het bestuur van een publiekrechtelijke verbonden partij;
 - De rol van opdrachtgever/klant ligt bij de verantwoordelijke portefeuillehouder;
 - De portefeuillehouder financiën in principe de gemeente vertegenwoordigt in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders;
 - Collegeleden geen zitting nemen in de RvC of Rvt zonder toestemming van de gemeenteraad.

5 (Aan)sturing van verbonden partijen

5.1 Huidige beleidslijn

Het is van belang dat met de verbonden partij daadwerkelijk datgene wordt gerealiseerd, wat met de toetreding de bedoeling c.q. de intentie is geweest. Om dit te kunnen realiseren is het van belang om dit goed te regelen en vast te leggen. De volgende aspecten spelen hierbij een rol die in de aangegeven hoofdstukken verder aan de orde komen:

- Sturen – het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren (H5);
- Beheersen – het proces waarbij de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming blijft met de gemaakte plannen (H6);
- Verantwoording – het afleggen van rekenschap aan de gemeenteraad door de organisatie middels bijvoorbeeld voortgangsrapportages en jaarverslag (H7) en
- Toezicht – de beoordeling door een externe toezichthouder (zoals de accountant) of de processen van de organisatie voldoen aan de daaraan gestelde eisen (H8).

Bij het (aan)sturen van een verbonden partij, onderscheiden we twee fases:

1. aansturing tijdens de aanloopfase en
2. aansturing tijdens de operationele fase/ bestaande verbonden partijen.

Aanloopfase

De periode van oprichting van een verbonden partij, waarbij afspraken worden gemaakt over bevoegdheden, inrichting, afspraken etc. is van groot belang. Dit, omdat hier de basis wordt gelegd voor het kunnen functioneren van de verbonden partij, maar gelijktijdig ook over de zaken die wij als deelnemer kunnen en mogen verwachten. In de Kadernota VP is dit verder uitgewerkt.

Operationele fase/bestaande verbonden partijen

Na de aanloopfase volgt de daadwerkelijke samenwerking waarbij uitvoering gegeven moet worden aan de daarin gemaakte afspraken. In deze fase wordt onderscheid gemaakt naar de soort verbonden partijen, nl:

- Publiekrechtelijk verbonden partijen:
 - Raadsregelingen – bevoegdheid maken beleid overgedragen;
 - Gemengde regelingen – bevoegdheid maken beleid en uitvoering overgedragen;
 - Collegeregelingen – betreft samenwerking voor uitvoeringstaken.
- Privaatrechtelijke verbonden partijen.

Daarnaast is in de Kadernota VP vastgelegd dat eens in de vier jaar een gemeentelijke visie wordt opgesteld voor de raads- en gemengde regelingen. Op dit moment is er sprake van twee verbonden partijen, waarvoor dit geldt. Dit zijn de GGD en de Veiligheidsregio.

5.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

Aanloopfase

In de afgelopen vier jaar is er twee keer sprake geweest van toetreding tot een verbonden partij. Dit betrof het omzetten van een netwerk RUD naar de Omgevingsdienst IJsselland (OD) en de toetreding tot het Shared Service Center ONS (ONS). In hoofdstuk 3 is hier reeds nader op ingegaan.

Bestaande verbonden partijen

In deze fase is er sprake van een verschil tussen de verschillende verbonden partijen. Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen is er sprake van daadwerkelijke vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij en vindt er jaarlijks minimaal één bestuurlijk overleg plaats. Dit laatste geldt voor de Sociale Recherche IJsselland. Voor de andere verbonden partijen is sprake van meerdere bestuurlijke overleggen. Voor de privaatrechtelijke verbonden partijen is vaak sprake van één aandeelhoudersvergadering per jaar, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld bij de aandelen emissie voor Enexis in 2019 en 2020.

In alle bestuurlijke overleggen en aandeelhoudersvergaderingen is sprake van een bestuurder vanuit het college, zie hiervoor ook paragraaf 4.2.1. In deze overleggen dragen de gemeentelijke vertegenwoordigers de visie van de gemeente uit en probeert deze zo goed mogelijk te realiseren en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Voor de GGD en de Veiligheidsregio is naast een evaluatienota (zie paragraaf 3.2.2) een gemeentelijke visie opgesteld, die aangeeft wat we als gemeente met de verbonden partij willen realiseren. Deze visies zijn respectievelijk in de raad van maart 2019 (GGD) en april 2019 (Veiligheidsregio) behandeld en vastgesteld. Met het vaststellen van de visie is het voor de gemeentelijke vertegenwoordiger in de betreffende verbonden partij duidelijk welk mandaat hij/zij heeft, dit probeert te realiseren en hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Gelet op de uitkomst van het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie zien wij geen aanleiding het huidige beleid aan te passen.

5.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- Handhaving van het beleid van de Kadernota VP, waarbij:
 - in de aanloopfase actief sturen op de vormgeving van de verbonden partij en daarbij aandacht te schenken aan de in de Kadernota VP aangegeven onderdelen;
 - bij aanvang nieuwe raadsperiode vaststellen van een gemeentelijke visie bij raads- en gemengde regelingen;
 - de gemeentelijke vertegenwoordiger in de verbonden partij de gemeentelijke visie uitdraagt, deze zo goed mogelijk probeert te realiseren en hierover verantwoording aflegt aan de raad.

6 Beheersing van verbonden partij

6.1 Huidige beleidslijn

Deelname in een verbonden partij is een mogelijkheid om gemeentelijk beleid te realiseren. Het is van belang om te zorgen en vast te stellen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. In het proces om dit te kunnen constateren, ligt de nadruk op de planning en control producten, zoals de kadernota, begroting en jaarverslag.

Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen is in de Wgr opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling jaarlijks de volgende stukken aan de gemeenteraad verstrekt voor 15 april:

- Kadernota, met daarin belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het volgende jaar;
- Ontwerpbegroting, waarbij de gemeenteraad 8 weken heeft om eventuele zienswijze in te dienen;
- Voorlopig jaarverslag met accountantscontrole.

Het is de taak van het college om er op toe zien, dat stukken tijdig, volledig en inhoudelijk conform de afspraken zijn opgesteld, waarna er over geadviseerd en besloten kan worden. Bij de vaststelling van de Kadernota VP is besloten om de kadernota's van raads- en gemengde regelingen in de raad te bespreken om zo nodig de gemeentelijke vertegenwoordiger opdrachten mee te kunnen geven in de overleggen met de betreffende verbonden partij. Daarnaast heeft uw als raad uit praktische overwegingen besloten om het indienen van een zienswijze op de begroting (swijzigingen) te mandateren aan het college.

Bij de privaatrechtelijke verbonden partijen staan we meer op afstand en hebben we slechts een stem op basis van ons aandelenbezit. Daarnaast is hier niet de Wgr van toepassing maar het Burgerlijk wetboek en is er geen begroting voorgeschreven, maar alleen de vaststelling door de aandeelhouders van de jaarrekening/jaarverslagen.

6.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

De praktijk laat zien dat de verbonden partijen tijdig de stukken aanleveren en dat deze inhoudelijk goed afgestemd zijn op de wensen en doelen die de deelnemers met de verbonden partij willen realiseren. We kunnen constateren dat door het langer gezamenlijk optrekken en vroegtijdig bestuurlijk en ambtelijk te overleggen, duidelijker is wat we van elkaar kunnen en mogen verwachten en dat dit goed verwoord en vastgelegd wordt in de diverse p&c documenten. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het onderwerp risicomanagement, wat een steeds duidelijkere plek in de verschillende p&c documenten heeft gekregen.

Uit het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamercommissie is naar voren gekomen, dat de raad zich voldoende geïnformeerd voelt, zodat er geen aanleiding is dit proces aan te passen.

Een aanpassing wordt voorgesteld voor wat betreft de huidige mandatering van het indienen van zienswijzen omtrent de ontwerpbegroting en omtrent wijzigingen van de begroting van de gemeenschappelijke regelingen door de raad aan het college. Het mandateren van indienen van een zienswijze aan het college door de raad, wordt juridisch niet gezien als een juiste en correcte oplossing. Ook is geconstateerd dat delegatie zich slecht verhoudt tot de geldende wetgeving, waarin het budgetrecht bij de raad is neergelegd en zich juridisch gezien niet leent voor delegatie. De praktijk van de afgelopen jaren, waarbij het college een zienswijze kon indienen, was voor de behandeling van de betreffende stukken erg praktisch vanwege het kunnen halen van de voorgeschreven behandelingstermijnen. Waar andere deelnemers aan een verbonden partij soms moeite hadden om binnen de voorgeschreven termijnen de behandeling van de p&c documenten af te ronden, kwam dit bij ons niet voor.

Om wettelijk op een juiste wijze om te gaan met het indienen van zienswijze en gelijktijdig praktisch te kunnen blijven werken wordt een aangepaste procedure voorgesteld. Deze procedure is juridisch juist en is voor wat betreft uitvoerbaarheid praktisch.

Voorstel nieuwe werkwijze:

- Verbonden partij biedt begroting(swijzigingen) aan de raad aan, het college ontvangt deze ook al via ambtelijke lijn;
- Griffie boekt dit nog niet in als ingekomen stuk, maar laat dit in de werkvoorraad staan;
- College besluit om de raad voor te stellen wel/geen zienswijze af te geven, aan de hand van een format (*) (dus niet via het format raadsvoorstel);
- Griffie plaatst de raadsmemo, begeleidende brief en bijlage(n) verbonden partij op het RIS als ingekomen stuk;
- Op de lijst met ingekomen stukken wordt de raad (conform het advies van het college) voorgesteld om wel/geen zienswijze in te dienen;
- bij afwijkend besluit neemt de raad in dezelfde vergadering via amendement een nieuw besluit zodat de besluitvorming niet opschuift.

(*) dit format lijkt op het format voor de raadsmemo met de kernboodschap: "het college van B&W stelt u voor: geen zienswijze in te dienen/een zienswijze af te geven".

Met deze voorgestelde werkwijze is en blijft er sprake van dezelfde informatieverstrekking van het college aan de raad, maar is er sprake van een formeel raadsbesluit zodat we voldoen aan de wet en gelijktijdig praktisch blijven handelen.

6.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- handhaving van het beleid van de Kadernota VP, met betrekking tot:
 - toezien door het college dat de verbonden partijen tijdig de verschillende p&c documenten aanleveren en dat vorm en inhoud conform afspraak is;
 - behandelen kadernota van de raads- en gemengde regelingen door de raad en voorziet de gemeentelijke vertegenwoordiger daarbij van input;
 - het actief informeren van de raad bij grote ingrijpende wijzigingen of aanpassingen of op verzoek van de raad
 - risico's van verbonden partijen meenemen c.q. meewegen binnen de reguliere planning- en controlcyclus evenals de actualisatie van deze risico's.
- het indienen van een zienswijze op begroting(swijzigingen) niet langer te mandateren, maar aan te passen zoals in 6.2 aangegeven.

7 Verantwoording door de verbonden partij

7.1 Huidige beleidslijn

De verbonden partijen leggen jaarlijks in hun jaarverslag verantwoording af aan de deelnemers van de verbonden partij. Hierbij is naast een financiële verantwoording ook sprake van verantwoording over de gedelegeerde taken en bevoegdheden. Het college beoordeelt zowel het jaarverslag van de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke verbonden partijen. Reguliere rapportage van de jaarstukken aan de gemeenteraad vindt plaats over de publiekrechtelijke verbonden partijen. Daarnaast informeert het college de raad wanneer hiertoe aanleiding is.

7.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

Ieder jaar ontvangen wij van alle verbonden partijen een jaarverslag met een accountantsverklaring. Het is bij de gemeenschappelijke regelingen gebruikelijk, dat de jaarstukken, vooraf ambtelijk worden besproken in een gezamenlijk ambtelijk deelnemersoverleg, waarbij een toelichting wordt gegeven op de jaarrekening. Daarna vindt er interne advisering aan de verantwoordelijke portefeuillehouder en/of het college plaats. Dit ter voorbereiding van de vaststelling van de jaarstukken in een vergadering van het Algemeen Bestuur van de verbonden partij en rapportage hierover aan de raad.

Bij de privaatrechtelijke verbonden partijen gebeurt dit met uitzondering van de stichtingen alleen in een aandeelhoudersvergadering.

Bij de beoordeling is en wordt gekeken of gedelegeerde taken en bevoegdheden conform afspraken zijn uitgevoerd om inzicht te hebben in de rechtmatigheid van de uitgevoerde werkzaamheden door de verbonden partij. Tevens wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en komt dit zowel in de diverse bestuurlijke als ambtelijke (voor) overleggen aan de orde.

Onze constatering is dat de huidige wijze van beoordelen en rapporteren voldoet en wij zien daarom geen aanleiding om de huidige werkwijze aan te passen. Wel is er sprake van een wettelijke ontwikkeling. Met ingang van 2022 (over het verslagjaar 2021) is het niet langer de accountant die moet beoordelen of de publiekrechtelijke verbonden partijen rechtmatig hebben gehandeld, maar dient dit te gebeuren door het bestuur van de verbonden partij. Dit geldt niet alleen voor de verbonden partijen, maar ook voor ons als gemeente. Inmiddels zijn de meeste verbonden partijen gestart met de voorbereidende werkzaamheden hiervoor.

7.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- handhaving van het beleid van de Kadernota VP;

8 Toezicht houden

8.1 Huidige beleidslijn

Onder het toezicht van dit hoofdstuk wordt de beoordeling door een externe toezichthouder verstaan op de verbonden partij. Voor deze vorm van toezicht zijn verschillende instrumenten in te zetten. De meest bekende en voor alle verbonden partijen ingezet, is de accountant.

Daarnaast kan de gemeente haar taak als toezichthouder concreet vormgeven door zitting te nemen in het dagelijks en/of algemeen bestuur, raad van toezicht, raad van commissarissen of de algemene vergadering van aandeelhouders.

Verder heeft de raad de mogelijkheid het college te controleren door gebruik te maken van de rekenkamerfunctie of om een onderzoekscommissie in te stellen.

8.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

De huidige praktijk is dat alle verbonden partijen worden gecontroleerd door een externe accountant en dat we bij het jaarverslag van de verbonden partijen ook een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. In de afgelopen jaren zijn hier geen uitzonderingen op geweest.

Naast het toezicht door een externe accountant, zijn we als gemeente ook vertegenwoordigd in de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en oefenen vanuit die functie toezicht uit op het functioneren van de verbonden partij.

Voor de privaatrechtelijke verbonden partijen geldt dat we onze stem kunnen laten horen tijdens de jaarlijkse aandeelhoudersvergaderingen, aangezien we niet in het bestuur van deze verbonden partijen vertegenwoordigd zijn of in de raad van toezicht of raad van commissarissen.

Instrumenten die de afgelopen periode niet ingezet zijn, zijn de rekenkamerfunctie en de onderzoekscommissie. De rekenkamerfunctie kan gebruikt worden voor een onderzoek bij een specifieke verbonden partij en met de onderzoekscommissie kan de raad onderzoek laten doen naar het door het college of burgemeester gevoerde bestuur.

In de afgelopen periode is er geen aanleiding geweest tot het inzetten van de extra instrumenten om toezicht uit te oefenen op een verbonden partij of op het gevoerde bestuur door het college of de burgemeester. Wanneer dit nodig zou zijn voor een verbonden partij, dan wordt dit zoveel mogelijk regionaal opgepakt met de andere deelnemers in de verbonden partij.

Op het moment dat dit wel nodig mocht zijn, bieden de aangegeven instrumenten voldoende mogelijkheden om dit op een correcte manier uit te voeren.

8.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- handhaving van het beleid van de Kadernota VP.

9 Paragraaf verbonden partij

9.1 Huidige beleidslijn

In de huidige Kadernota VP staat opgenomen dat we op grond van het BBV een paragraaf verbonden partijen moeten opnemen in de begroting en het jaarverslag en wat die paragraaf minimaal moet bevatten. Wij hebben in onze Kadernota VP de volgende verplichte informatie per verbonden partij opgenomen:

- gemeentelijke visie op de verbonden partij;
- vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat wordt behartigd.

Naast de verplichte informatie vanuit het BBV hebben we eveneens opgenomen:

- de bestuurlijke vertegenwoordiger;
- de verschillende deelnemers en
- het bestuurlijk belang.

Gelet op het kaderstellende karakter van de nota verbonden partijen kan daarmee de informatie in de paragraaf zich beperken tot de hoofdlijnen en de stand van zaken met betrekking tot het beleid.

In bijlage 3 van de Kadernota Verbonden Partijen 2021 is de informatie per verbonden partij opgenomen.

9.2 Werkwijze in de praktijk en mogelijkheden voor doorontwikkeling

De afgelopen jaren is in iedere programmabegroting en jaarverslag een paragraaf verbonden partijen opgenomen, die geen aanleiding heeft gegeven voor vragen. In paragraaf 2.2.1 is voorgesteld om de aanbeveling van de commissie BBV op te volgen en ook informatie op te nemen over organisaties met een bestuurlijk belang en structurele bekostiging.

De organisaties die onder deze categorie “overige verbonden partijen” vallen, zijn eveneens opgenomen in bijlage 1 en 3 van de Kadernota Verbonden Partijen 2021.

9.3 Voorstel voor actualisatie beleid

Voorgesteld wordt om het beleid op de volgende punten aan te passen/uit te gaan van:

- handhaving van het beleid van de Kadernota VP en
- de lijst verbonden partijen uit te breiden met een vierde categorie “overige verbonden partijen” en deze op te nemen in de paragrafen bij de begroting en jaarverslag.

10 Vervolgafspraken

10.1 Afspraken Kadernota 2016

Bij de vaststelling van de Kadernota VP zijn een aantal vervolgafspraken gemaakt, waaronder een aantal uitvoeringsafspraken die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn er ook een aantal afspraken gemaakt, die terugkomen in deze evaluatienota. Hiervoor verwijzen we naar het relevante hoofdstuk. Dit zijn:

- Netwerklandschap, zie hoofdstuk 2.
- Evaluatie verbonden partij aan einde van iedere raadsperiode hoofdstuk 3;
- Opstellen visie verbonden partij bij aanvang raadsperiode hoofdstuk 5;
- Behandelen kadernota's verbonden partijen in de gemeenteraad hoofdstuk 6.

10.2 Afspraken vanuit deze evaluatienota

Hieronder een samenvattend overzicht van de concrete acties die voortvloeien uit deze evaluatienota met verwijzing naar het betreffende hoofdstuk:

- Overnemen aanbeveling commissie BBV en naast de formele verbonden partijen, op zelfde wijze als de andere verbonden partijen, in beeld brengen van partijen waarbij sprake is van een bestuurlijk belang met een structurele bekostiging (hoofdstuk 2);
- Deze partijen als vierde categorie opnemen in de paragraaf verbonden partijen (hoofdstuk 9);
- Ontwikkelingen aanpassing Wgr afwachten en zodra die bekend zijn hierover adviseren (hoofdstuk 2);
- Evaluaties van verbonden partijen beperken tot evaluaties van de raads- en gemengde regelingen overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt voor het opstellen van de gemeentelijke visies (ook alleen bij de raads- en gemengde regelingen hoofdstuk 3).
- Het indienen van zienswijzen niet langer te mandateren en werkwijze aan te passen zoals aangegeven in hoofdstuk 6.

Bijlage 1: Format overzicht verbonden partijen

De verbonden partijen worden in de paragraaf verbonden partijen conform het BBV opgesplitst in:

1. Gemeenschappelijke regelingen;
2. Vennootschappen en coöperaties;
3. Stichtingen en verenigingen en
4. Overige verbonden partijen.

De formats van de verbonden partijen zijn opgenomen in de nieuwe Nota Verbonden Partijen 2021 o.b.v. onderstaand format.

Naam				
Vestigingsplaats				
Rechtsvorm				
Doelstelling				
Deelnemers				
Bestuurlijk vertegenwoordiger				
Bestuurlijk belang				
Financieel belang				
Financiële ratio's		Jaarrekening	Begroting	Begroting
	Eigen vermogen			
	Vreemd Vermogen			
	Resultaat			
	Gemeentelijke bijdrage			
Risico's				
Beleidsvoornemens				
Ontwikkelingen				