

# CONCEPT

## NOTA VERBONDEN PARTIJEN

### 2025

DORDRECHT



#### PLANNING

PO  
Raadsconsultatie  
College  
Raad

07 oktober 2024  
14 januari 2025  
n.t.b.  
n.t.b.

# Inhoudsopgave

|                            |                                                                             |   |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---|
| Inleiding                  | 1                                                                           |   |
| 1.                         | Formeel kader                                                               | 2 |
| 1.1                        | Wettelijk kader                                                             | 2 |
| 1.2                        | Wat is een verbonden partij?                                                | 2 |
| 1.3                        | Samenwerkingsvormen en soorten verbonden partijen?                          | 2 |
| 1.4                        | Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij? | 3 |
| 2.                         | Afwegingskader                                                              | 4 |
| 2.1                        | Verlenging, wijziging of beëindigen van financiële en bestuurlijke relaties | 4 |
| 2.2                        | Dubbele petten                                                              | 5 |
| 2.3                        | Rollen en bevoegdheden                                                      | 5 |
| 3.                         | Sturingskader                                                               | 6 |
| 3.1                        | Wijze van sturing                                                           | 7 |
| 3.2                        | Risicoprofiel/-analyse verbonden partijen                                   | 8 |
| 3.3                        | Keuze van sturingsarrangement                                               | 9 |
| Bijlage(s)                 |                                                                             |   |
| Soorten verbonden partijen |                                                                             |   |

## Inleiding

De Nota verbonden partijen biedt een bestuurlijk kader voor de afweging wel of niet te participeren in een verbonden partij. Ingegaan wordt op het oprichten van, de deelname aan en het sturen op verbonden partijen. Uitgangspunt hierbij is, dat deze partijen maximaal moeten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

In het formele kader in deze nota wordt ingegaan op de definitie van een verbonden partij, de mogelijke verschijningsvormen, de wettelijke kaders, de mate van invloed en de risico's in theoretische zin. Daarnaast zal ook de wijze van sturing en monitoring, zowel ambtelijk als bestuurlijk goed vorm moeten krijgen. Hoe willen we sturen en welk risicoprofiel past daar bij? Dit wordt in het hoofdstuk Sturingskader inzichtelijk gemaakt. Het afwegingskader helpt uiteindelijk bij de keuze: zelf doen of uitvoering op afstand?

De afweging om deel te nemen aan een verbonden partij is een politiek-bestuurlijke keuze. Hiervoor is een afwegingskader opgesteld. Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie en de vorm van deze organisatie zal in alle gevallen een politieke keuze moeten zijn.

Samenwerking vraagt om gerichte sturing. De mate van sturing (sturingsarrangement) is gekoppeld aan het bestuurlijk financiële risicoprofiel van de verbonden partij. De omvang van het bestuurlijk risicoprofiel houdt hoofdzakelijk verband met de mate van gemeentelijke invloed, vertrouwen en concreetheid van afspraken. Financieel wordt gekeken naar de omvang van de financiële relatie, ontwikkeling van jaarresultaten en het weerstandsvermogen in combinatie met de kwaliteit van het risicomanagement. De wijze waarop de raad geïnformeerd kan worden wordt nader toegelicht in de hoofdstukken 2.3 Rollen en bevoegdheden en hoofdstuk 3 Sturingskader.

Voor een overzicht van de Dordtse bestuurlijke vertegenwoordiging verwijzen we naar de P&C portal van de gemeente Dordrecht middels onderstaande link. Ook is weergegeven waar de verbonden partij is gevestigd, wie de gemeente vertegenwoordigd en welke andere deelnemers er zijn in de verbonden partij.

[Overzicht verbonden partijen en Dordtse bestuurlijke vertegenwoordiging](#)

# 1. Formeel kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat onder een verbonden partij moet worden verstaan. Tezamen met de beschrijving van de soorten verbonden partijen en de van toepassing zijnde regelgeving vormt dit hoofdstuk het formele kader voor verbonden partijen.

## 1.1 Wettelijk kader

In de Grondwet, de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn de wettelijke bepalingen met betrekking tot verbonden partijen opgenomen. De samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties is geregeld in de Grondwet en in de Wgr. De Gemeentewet bepaalt dat de gemeente (het college) slechts tot oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon besluit voor zover daarmee het openbaar belang gediend wordt. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waarin algemene regels voor de verantwoording door gemeenten en provincies staan, geeft de definitie van een verbonden partij.

### Wetswijziging

Per 01 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast. De wetswijziging is bedoeld om de positie van Staten en Raden bij gemeenschappelijke regelingen te versterken. Met deze wijziging van de Wgr krijgen gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen meer en betere handvatten om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen en om hun controlerende taken uit te voeren. Via de link van de Rijksoverheid vindt u een korte toelichting over de versterking van rol en positie.

[1 juli 2022: Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen](#)

## 1.2 Wat is een verbonden partij?

*Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft:*

- Bestuurlijk belang in een verbonden partij indien de gemeente zeggenschap heeft of door vertegenwoordigd te zijn in het bestuur (door een wethouder, raadslid of ambtenaar) of door stemrecht te hebben
- Financieel belang in een verbonden partij indien de gemeente geen verhaalsmogelijkheden heeft indien de verbonden partij failliet gaat of indien de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakom

*Er is géén sprake van een verbonden partij indien:*

- er wel financiële betrokkenheid is, maar geen financieel belang (o.a. subsidieverstrekking en/of exploitatiebijdrage)
- er uitsluitend een financieel risico is (bijv. lening of garantstelling)
- uitsluitend bestuurlijk belang (bijv. commissarispositie)
- financieel belang en bestuursfunctie op persoonlijke titel

We vragen van verbonden partijen dat zij, waar relevant, in dezelfde geest/visie opereren. Dat wil zeggen dat:

- monitoren, analyseren en meten onderdeel uitmaakt van het bedrijfsproces
- inclusief denken en doen een belangrijke leidraad is
- er wordt gewerkt vanuit de vraag van inwoners, ondernemers en instellingen
- de voorziening die geboden wordt goed bereikbaar is
- het samenwerkingsverband open staat voor initiatieven van 'onderop' en innovaties stimuleert
- het samenwerkingsverband participatie van inwoners bevordert
- Er wordt gewerkt conform het door de gemeente vastgesteld beleid

## 1.3 Samenwerkingsvormen en soorten verbonden partijen

De verschillende samenwerkingsvormen kunnen worden onderverdeeld in publiekrechtelijke participaties, privaatrechtelijke participaties en publiek-private samenwerkingen (PPS). Onder deze samenwerkingsvormen zijn diverse verbonden partijen in privaatrechtelijke rechtsvormen en gemeenschappelijke regelingen. Een overzicht van de soorten verbonden partijen vindt u in de bijlage 1.

### Privaatrechtelijk

Stichtingen, verenigingen, coöperaties, besloten vennootschappen en naamloze vennootschappen zijn voorbeelden van privaatrechtelijke organisaties, waaraan de gemeente zich kan verbinden in de hiervoor bedoelde zin. De gemeente neemt alleen deel in dergelijke privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden indien het openbaar belang daarmee gediend wordt. Met betrekking tot de structuur van privaatrechtelijke partijen is het Burgerlijk Wetboek leidend. De exacte structuur en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de statuten van de verbonden partij zelf. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente dat zij als actor binnen het privaatrecht optreedt. Aan de vertegenwoordiging door de gemeente zijn daarmee bestuurlijke risico's verbonden.

### Publiekrechtelijk

Voor wat betreft de mogelijkheden van structuren van publiekrechtelijke verbonden partijen is de Wgr bepalend. Indien de verbonden partij is vormgegeven als openbaar lichaam is er een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). In het DB is sprake van een grote en directe invloed tegenover een meer indirecte invloed van kaderstelling en controle in een AB. Gedelegeerden die zitting nemen in AB van een openbaar lichaam of in het bestuur van gemeenschappelijk orgaan zijn door raad aangewezen. Een uitzondering hierop is de Veiligheidsregio, waarvoor wettelijk bepaald is dat de burgemeester zitting heeft in het bestuur. Publiekrechtelijke samenwerking kan worden vormgegeven via een bestuurlijke overeenkomst (convenant), een lichte gemeenschappelijke regeling, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringorganisatie of een openbaar lichaam. Dit zijn verschillende vormen van zogeheten gemeenschappelijke regelingen. Van een verbonden partij is in dit verband echter pas sprake indien er een zelfstandige organisatie is (rechtspersoon) met een bestuur, waarin de gemeente bestuurlijk participeert én de gemeente een financieel belang heeft.

### Publiek-privaat

Een publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband, waarmee overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een project realiseren op basis van een specifieke taak- en risicoverdeling en met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Het resultaat van de samenwerking is een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Deze vorm van samenwerking kan een meerwaarde opleveren ten aanzien van het benutten van de expertise van andere partijen en het spreiden van financiële risico's

#### 1.4 Wanneer kiest de gemeente voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij?

In het algemeen zijn dit de redenen om deel te nemen aan een verbonden partij

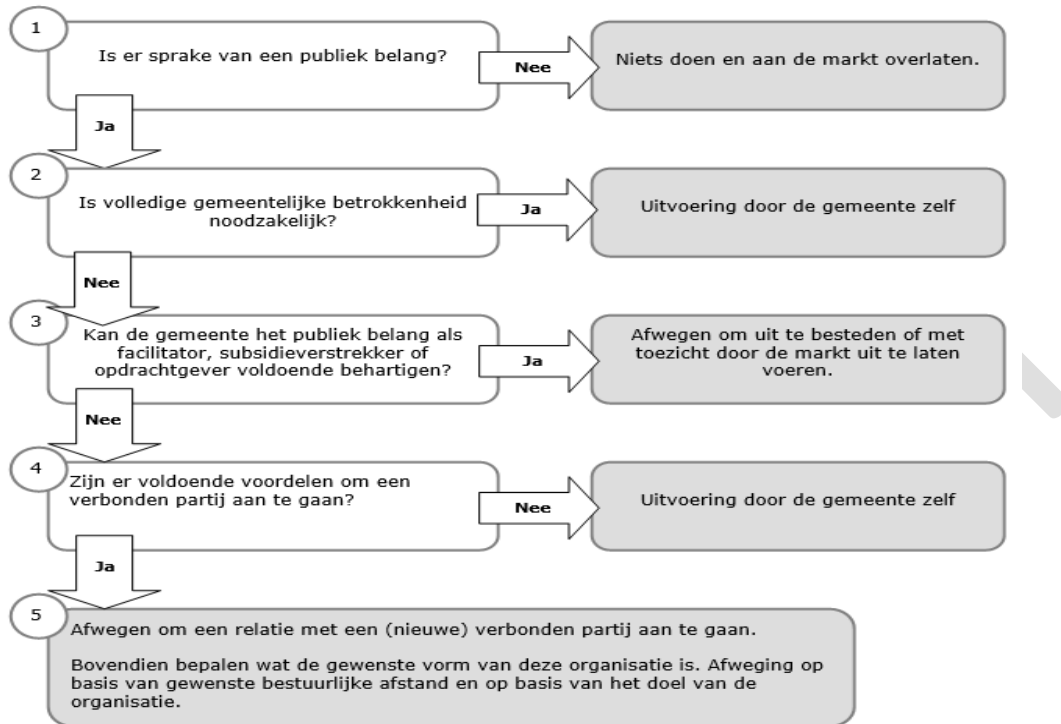
- efficiencywinst zowel capaciteit als financieel is één van de meest gebruikte overwegingen om de samenwerking met een verbonden partij te zoeken;
- risicospreiding door het delen van de (financiële) risico's;
- samenwerking kan ook meer bestuurlijke kracht en effectiviteit opleveren ten opzichte van de omgeving van de samenwerkende partijen;
- gebruik maken van (specialistische) kennis die de gemeente niet zelf in huis heeft;
- initiërende rol van de gemeente optimaal benutten in de samenwerking met publieke en private partijen voor activiteiten die anders niet of moeilijker van de grond komen;
- de gemeente houdt zelf invloed omdat de activiteiten niet volledig worden uitbesteed.

Daarbij is een aantal zaken essentieel:

- Dat we een gemeenschappelijk doel hebben met onze partners
- En dat we vertrouwen hebben in onze samenwerkingspartners
- Dat we sturingsmogelijkheden hebben
- En dat we accepteren dat we autonomie in de dagelijkse uitvoering verliezen

## 2. Afwegingskader

Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie zal in alle gevallen een bestuurlijk-politieke keuze moeten zijn. Dit afwegingskader is schematisch weergegeven. Dit kader bevat een aantal te beantwoorden vragen, waarmee een objectieve keuze kan worden gemaakt. Met de beantwoording van deze vragen wordt inzichtelijk gemaakt of uitvoering op afstand een optie is. Welke uitvoeringsvorm hierbij het beste past kan daarna worden bepaald.



### 2.1 Verlenging, wijziging of beëindigen van financiële en bestuurlijke relaties

De wet schrijft daarnaast voor dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en hiertoe de kaders stelt. Daarom wordt de raad bij ieder voornemen tot deelname gevraagd een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Op grond van artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet: Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming 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. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Daarnaast stelt de raad kaders bij een concreet besluit tot deelname. Hierbij kan de raad aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad betrokken en eventueel aanvullend geïnformeerd wil worden naast de verantwoording via de begroting en jaarstukken uit Planning & Control-cyclus.

#### Betrekken van de raad

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat nodig wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. De raad wordt bij een voorgenomen besluit tot het aangaan van een deelneming door het college tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen in te brengen. Ook over belangrijke wijzigingen van de deelneming wordt de raad door het college actief geïnformeerd. Zoals bij het aangaan van een deelneming wordt de raad ook bij de beëindiging daarvan tijdig geïnformeerd en in staat gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen. Op deze wijze kan de raad zich uitspreken over de toekomst van de deelnemingen en blijft de zakelijke slagkracht van de gemeente onaangetast. Om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, maakt het college bij het aangaan, beëindigen of wijzigen van een relatie met een (nieuwe) verbonden partij voor de raad inzichtelijk en vastgelegd in het dossier van de verbonden partij:

- welk publiek belang wordt behartigd
- waarom betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is
- waarom niet wordt volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever
- wat de voordelen zijn van het aangaan van de verbonden partij aan te gaan

- welke taken worden overgedragen (uitvoering/beleidsvorming) en welke consequenties dit voor de gemeente heeft
- welk financieel belang in de nieuwe verbonden partij wordt belegd
- hoe financieringsstromen zullen gaan lopen
- hoe de bestuurlijke invloed is geborgd
- welke risico's aan de deelname zijn verbonden
- waarom voor de specifieke organisatievorm is gekozen
- of er sprake is van functiescheiding op bestuurlijk of ambtelijk niveau
- op welke wijze verantwoording wordt afgelegd
- wat het op termijn beëindigen van de relatie zal betekenen (inclusief het juridisch borgen hiervan en inzicht in de exit strategie)

Over het algemeen geldt dat Dordrecht een financiële en bestuurlijke relatie aangaat voor onbepaalde tijd. Dit betekent echter niet dat deze relatie zonder meer en/of stilzwijgend tot het einde der tijden wordt voortgezet. De ontwikkelingen binnen de verbonden partij die leiden tot potentiële veranderingen dienen ter heroverweging genomen te worden om de samenwerking voort te zetten en/of te beëindigen voorbeelden hiervan kunnen zijn:

- Het (voornemen tot) beëindiging van een bestaande relatie met c.q. deelname in een verbonden partij
- Een wijziging van de doelstelling(en) van een relatie c.q. verbonden partij
- Een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de relatie c.q. verbonden partij als gevolg van fusie of integratie
- Een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen
- Een wijziging van de doelstelling(en) van de gemeente, waardoor de verbonden partij niet langer bijdraagt aan de het realiseren van de doelstelling(en)
- Het realiseren van de vooraf geformuleerde gemeentelijke beleidsdoelstelling

Bij oprichting en deelname binnen een nieuwe verbonden partij dient vooraf afgestemd hoe beëindiging, middels uittreden of opheffen van de verbonden partij, in de statuten te worden vastgelegd. Bij oprichting van een nieuwe verbonden partij dient vooraf advies opgedaan te zijn bij o.a. een juridisch adviseur, adviseur verzekeringen, adviseur P&C en inhoudelijke accounthouders beleid om tot goede afspraken te komen betreft de inrichting van de verbonden partij. Om de 4-6 jaar dient beoordeeld te worden of de gemeente de samenwerking wilt voortzetten binnen een verbonden partij of niet. Dit proces ook bij de accounthouders (inhoud) laten.

## 2.2 Dubbele petten

Bij verbonden partijen heeft de gemeente in veel gevallen zowel het belang van eigenaar als het belang van opdrachtgever. Als eigenaar opereert de gemeente als ware zij een aandeelhouder van de organisatie. Zij formuleert in deze rol kaders voor de verbonden partij en houdt toezicht op de realisatie binnen de gestelde kaders. Hierbij ligt de nadruk op het bewaken van de continuïteit van de verbonden partij en het beheersen van de risico's die daarmee gepaard gaan. Zo kan het verhogen van de inwonerbijdrage of het verzoeken tot een aanvullende bijdrage bijvoorbeeld bijdragen aan de continuïteit van de verbonden partij. Om zo goed mogelijk een duidelijke functiescheiding te houden heeft de gemeente een eigenaren rol in het DB ten opzichte van de opdrachtgevende rol in het AB. Het is ambtelijk gewenst dat bij een nieuwe verbonden partij met een hoog risico op zowel financieel als bestuurlijk vlak dit statutair wordt geregeld waarbij functiescheiding tussen DB als AB mogelijk wordt gemaakt (een ander collegelid). Als opdrachtgever opereert de gemeente als afnemer van de verbonden partij. In deze rol formuleert de gemeente afspraken over te leveren producten en diensten en bewaakt zij de prijs, kwantiteit en kwaliteit hiervan. In deze rol is de gemeente juist gebaat bij lage kosten en het verhogen van de inwonerbijdrage draagt hier vanzelfsprekend juist niet aan bij. Tussen beide rollen ontstaan (mogelijk) tegengestelde belangen, omdat wat goed is voor de continuïteit (eigenaar) van de verbonden partij niet altijd bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen (opdrachtgever). Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan omdat de ambitie van de verbonden partijen afwijkt van de gemeentelijke ambitie. Steeds als er tegengestelde belangen ontstaan en bestuurlijke besluitvorming nodig is, zal een bestuurlijke afweging binnen de gemeente moeten volgen.

## 2.3 Rollen en bevoegdheden

### Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft binnen de gemeente een kaderstellende en controlerende taak. Zij stelt de bestuurlijke kaders vast doormiddel van de gemeentelijke begroting. De gemeentelijke begroting vormt samen met de gemeentelijke jaarrekening de basis voor de controlerende taak. De verbonden partij is immers slechts een (gezamenlijk) middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en moet worden gezien als een afdeling van de gemeente. De controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen houdt in, dat de gemeenteraad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert én of het college dit goed bewaakt en waar nodig bijstuurt. Kernvragen voor de raad zijn in deze context of de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente. Of de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen binnen de kaders worden gerealiseerd en of er aanleiding is om de deelname aan of sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

### College

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Het college kiest er in enkele gevallen vanuit efficiency, effectiviteit of andere overwegingen voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan een verbonden partij. Indien het college kiest voor uitvoering door een verbonden partij is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de verbonden partij. In relatie tot verbonden partijen heeft het college bovendien als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen.

Tegelijk komt het college bij verbonden partijen meer op afstand te staan van de uitvoering. Hierdoor heeft het college in verhouding tot de interne organisatie minder directe invloed en meer aandacht voor toezicht en verantwoording.

Het college heeft daarnaast de taak om de gemeenteraad goed te informeren over het reilen en zeilen van de verbonden partijen. Bovendien is het belangrijk dat zij raadsleden vroegtijdig betreft bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen. In feite is er voor de informatieplicht van het college richting de gemeenteraad geen verschil tussen taken die zijn belegd binnen de eigen organisatie of die van een verbonden partij.

### Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft een belangrijke rol om het bestuur optimaal in staat te stellen om op verbonden partijen te sturen. Zij ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming met de verbonden partij vindt er ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. Medewerkers treden op als accounthouder en komen tot gedetailleerde afspraken met de verbonden partij. De ambtelijke organisatie werkt hierbij met betrekking tot publiekrechtelijke participaties waar mogelijk actief samen met regionale gemeenten en organiseert regionale samenwerking.

## 3. Sturingskader

In dit hoofdstuk richten we ons op de partijen waar we al een verbinding mee hebben. We stellen de vraag: welke uitgangspunten moeten we hanteren als we willen sturen op deze partijen. Dit doen we door een antwoord te geven op twee kernvragen: bestuurlijk belang: welk invloed heeft de gemeenten in de verbonden partij om haar inhoudelijk en financiële belangen te waarborgen? Financieel belang: welk kosten gaan hiermee gemoeid? Dit zijn de mogelijke sturingskader waarover de raad mag beslissen in de keuze van sturing.

### Sturing bij oprichting of toetreding

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

### Sturing bij benoeming van gedelegeerden

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

### Sturing bij reguliere sturingsmomenten

Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen is in de Wgr vastgelegd een zienswijze voor te leggen aan de lokale raden voor vaststellen van de begroting een plicht, waar voor de jaarrekening een keuze is aan de lokale raden voor zienswijzen voor te leggen. Daarnaast worden vanuit sommige verbonden partijen algemene beleidsplannen of kadernota's aan de raad voorgelegd. De raad stelt de begroting en de jaarrekening van de verbonden partij niet vast, maar kan wel haar mening kenbaar maken aan het DB via zienswijzen van de verbonden partij van alle raden. Hier kan dus op twee momenten worden gestuurd: indirecte sturing door de raad op het DB en sturing via de gedelegeerden in het AB. In geval van privaatrechtelijke samenwerking is sturing mogelijk in speciaal daarvoor belegde vergaderingen.

### Sturing via eigen planning en control cyclus

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

### Sturing via gedelegeerden

Gedelegeerden vertegenwoordigen de gemeente in de verbonden partijen. Het belang van de verbonden partij staat hierbij voorop in hun taak, maar natuurlijk zullen zij de specifieke belangen en wensen van de gemeente inbrengen ten behoeve van de integrale afweging in het AB of DB van de verbonden partij. Wederzijdse informatievoorziening is dan ook van essentieel belang.

### Overige sturings- en informatiemomenten

Voor specifieke onderwerpen organiseren de verbonden partijen soms zelf bijeenkomsten voor de leden van de raad en/of het college om te informeren of om uitgangspunten te verzamelen. Je kan spreken over sturing met maatwerk, de ambtelijke sturing heeft de mogelijkheid de samenwerking op te zoeken met andere gemeenten. De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Voor dit instrument is geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk, nu artikel 24a van de Wet gemeenschappelijke regelingen de instelling altijd mogelijk maakt. Meer informatie hierover op de site van de VNG. [Handreiking wijziging WGR bij gemeenschappelijke regelingen](#)

## 3.1 Wijze van sturing

### Privaatrechtelijke samenwerking

De wijze van sturing en controle op een verbonden partij gewenst, zal per verbonden partij verschillen. Bij privaatrechtelijke samenwerking is sturing over het algemeen alleen mogelijk op vaste momenten en naar rato van het eigendom. Bij een beperkt belang heeft de gemeente dus weinig zeggenschap. Wel is er de mogelijkheid om samenwerking te zoeken via de aandeelhouderscommissie. In geval van publiekrechtelijke samenwerking speelt, naast het maatschappelijk en financieel belang, de mate waarin de gemeente bevoegdheden aan de verbonden partij heeft overgedragen ook een rol op de sturingsbehoefte.

### Publiekrechtelijke regeling

Als het een publiekrechtelijke regeling betreft, waarin bevoegdheden van de raad zijn gemandateerd, dan kan de raad daar direct op sturen. Het betreft immers zijn eigen bevoegdheden. Een mandatering van raadsbevoegdheden gebeurt niet vaak. Als het een publiekrechtelijke regeling betreft, waarin bevoegdheden van het college zijn gemandateerd, dan kan de raad daar ook op sturen, maar iets minder direct. Uitvoering van gemandateerde taken kosten geld, en de gemeente zal deze moeten opbrengen. Het budgetrecht is aan de raad, dus als de kosten de pan uit rijzen, dan kan de raad daarop sturen. Het college/de wethouder zijn afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur, dus ook in mandaat gevoerd bestuur. In dat kader geeft college/wethouder de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Maar die inlichtingen kunnen ook gevraagd worden over zaken die het college voornemens is uit te voeren (dus te voeren bestuur). Bij delegatie is beleidsbepaling aan de verbonden partij en blijft de gemeentelijke inbreng tot zienswijzen op het gevoerde beleid. Artikel 169, leden 1 en 2 Gemeentewet.

### Maatschappelijk belang

Verbonden partijen dienen over het algemeen een openbaar/maatschappelijk belang. De mate waarin de (lokale) keuzes mogelijk en wenselijk zijn met betrekking tot de invulling en uitvoering van de betreffende taak kan hierbij verschillen. Bij een partij die werkzaamheden uitvoert met een groot maatschappelijk belang, zal de politiek bestuurlijke (bij)sturingsbehoefte groot zijn. Is er geen maatschappelijk belang worden rendement en risico tegen elkaar afgewogen.

### Financieel belang

In zijn algemeenheid geldt, dat hoe meer gemeentelijke middelen omgaan in een verbonden partij, hoe groter de behoefte aan sturing zal zijn. Hierbij is de mate van inkadering van bestedingen en de omvang van eventuele financiële risico's van belang. Indien uitsluitend sprake is van een financieel belang kan afbouwen van de deelneming worden overwogen.

### Mate van invloed

De vorm van de samenwerking is bepalend voor de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat wanneer de gemeente een minder zwaarwegende stem heeft in het beleid van een verbonden partij, de sturing mede afhankelijk is van de medestanders van het gemeentelijk standpunt.

### 3.2 Risicoprofiel/-analyse verbonden partijen

De sturingsbehoefte zal groter zijn, indien de gemeente bestuurlijke en financiële risico's loopt bij een verbonden partij. Bepaling van dit bestuurlijke en financiële risico kan met behulp van een aantal vragen (analyse).

| Financiële analyse                                                                        | Laag         | Gemiddeld               | Hoog         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| 1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage?                                                 | < €1.000.000 | €1.000.000 - €5.000.000 | > €5.000.000 |
| 2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?                          | Volledig     | Deels                   | Niet         |
| 3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij de verbonden partij | < €100.000   | €100.000 - €500.000     | > €500.000   |
| 4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?                                   | Niet         | Gedeeltelijk            | Volledig     |
| 5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?                                | Volledig     | Deels                   | Niet         |
| 6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?                                      | Ja           | Gedeeltelijk            | Nee          |

| Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse                                                                                | Laag              | Gemiddeld           | Hoog     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------|----------|
| 1. In hoeverre komt het Dordtse belang overeen met het belang van de organisatie?                                  | Volledig          | Gedeeltelijk        | Minimaal |
| 2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?                                                              | Ja                |                     | Nee      |
| 3. Is Dordrecht vertegenwoordigd in het bestuur?                                                                   | Dagelijks Bestuur | Alg. Bestuur/Overig | Nee      |
| 4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?                                              | Niet              | 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. Wat is de mate van bestuurlijke relevantie?                                                                     | Laag              | Gemiddeld           | Hoog     |

#### Analyse verbonden partijen

In de paragraaf Verbonden Partijen bij de begroting en jaarstukken maken we dit inzichtelijk door middel van onderstaand schema. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald door de hoogte van het financieel en bestuurlijke risico te combineren met inachtneming van de bestuurlijke relevantie.

|                    |                   |      |                      |                      |
|--------------------|-------------------|------|----------------------|----------------------|
| Hoog               | Financieel risico |      | Verbonden partij 'A' | Verbonden partij 'B' |
|                    |                   |      |                      |                      |
|                    |                   |      | Verbonden partij 'C' |                      |
| Laag               |                   |      |                      |                      |
| Bestuurlijk risico |                   |      |                      |                      |
|                    |                   | Laag | Midden               | Hoog                 |

### 3.3 Keuze van sturingsarrangement

Door uitkomst van analyse de verschillende risicoprofielen volgens bovenstaand schematische weergave te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat het sturingsarrangement voor een verbonden partij.

#### Passieve sturing (laag tot gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een laag tot gemiddeld risicoprofiel is, is passieve sturing voldoende. Hierbij worden agenda's en (tussentijdse) rapportages ambtelijk gevolgd. Bestuurlijke advisering vindt alleen plaats in geval van calamiteiten of wanneer dit wettelijk is voorgeschreven. Uiteraard wordt, zowel het ambtelijk als het bestuurlijk netwerk wel onderhouden. De raad en het college worden binnen de reguliere P&C cyclus geïnformeerd.

#### Actieve sturing (gemiddeld tot hoog risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld tot hoog risicoprofiel, is actieve sturing gewenst. Hierbij worden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, ontwikkelingen bij partijen, nauwlettend gevolgd. Inzet hierbij is tijdig signaleren en bijsturen. Hierbij zal ook nadrukkelijk gekeken worden of uitbreiding van (formele) gemeentelijke invloed mogelijk is of juist afbouw van de samenwerking gewenst is. Indien nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd.

#### Maatwerk sturing (gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld risicoprofiel, zal een keuze gemaakt worden tussen actieve of passieve sturing. Hierbij zal vooral de actualiteit een belangrijke rol spelen. Neemt het politieke vertrouwen in het bestuur toe? Hoe verloopt het informele contact? Is de invloed uit te breiden? Hoe ontwikkelt de schuldpositie? Wat is het geprognosticeerd jaarresultaat?

#### Procedure

De bepaling van het passende sturingsarrangementen zal jaarlijks, bij het opstellen van de begroting, plaatsvinden. Per verbonden partij wordt ambtelijk het risicoprofiel bepaald. Deze beoordeling wordt, na instemming van het college, opgenomen in de begroting van de paragraaf verbonden partijen en aan de raad voorgelegd. De raad heeft vervolgens bij de raadsbehandeling gelegenheid nadere accenten te leggen aangaande de sturing.

## Bijlage 1

### Soorten verbonden partijen

- **Naamloze vennootschap (NV):** is een rechtsvorm waarbij de aandelen vrij verhandelbaar zijn. De NV is een rechtspersoon, waardoor er een scheiding is tussen eigendom en leiding van de onderneming. De leiding is in handen van de directie, die geen aandeelhouder hoeft te zijn (mag wel). Namens de aandeelhouders wordt door een raad van commissarissen toezicht uitgeoefend op het bestuur.
- **Besloten vennootschap (BV):** is vrijwel gelijk aan de NV. Het verschil hierbij is, dat bij een BV de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn.
- **Commanditaire Vennootschap (CV):** is een vennootschap bestaande uit één of meer beherende vennoten en één of meer commanditaire vennoten (ook wel: stille vennoten). De stille vennoot fungeert slechts als geldschietter en heeft geen beheersbevoegdheid. De CV bezit in tegenstelling tot een BV geen rechtspersoonlijkheid of afgescheiden vermogen. Dit betekent dat de vennoten persoonlijk aansprakelijk zijn voor schulden.
- **Vereniging:** een rechtspersoon met leden die is opgericht met een bepaald doel. Een vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen.
- **Stichting:** is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon zonder leden of aandeelhouders. Een stichting heeft een ideëel doel en alleen daaraan worden uitkeringen gedaan. Er is geen controlerend orgaan, zoals een algemene ledenvergadering of een vergadering van aandeelhouders, tenzij zoiets is geregeld in de statuten. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen.
- **Openbaar lichaam:** is de meest voorkomende vorm van een publiekrechtelijke verbonden partij. Deze heeft rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Dat algemeen bestuur controleert het dagelijks bestuur.
- **Bedrijfsvoeringsorganisatie:** kan gezien worden als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst. De organisatie wordt ingesteld bij een zogenoemde collegeregelingen (regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen). Hierdoor is de samenwerking per definitie beperkt tot de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college namelijk de uitvoering of bedrijfsvoering.
- **Gemeenschappelijk orgaan:** heeft geen rechtspersoonlijkheid en kent slechts één (bestuurs-)orgaan. De regeling kan geen eigen ambtenaren in dienst hebben, zodat ambtelijke ondersteuning van (een van) de deelnemers moet komen.
- **Centrumgemeente-constructie:** hierbij treedt het bestuursorgaan van één van de deelnemers op namens de andere deelnemers, op basis van mandaat. Met een dergelijke constructie kan de expertise voor de betreffende taak belegd worden bij één gemeente. De andere deelnemers behouden overigens wél de eigen verantwoordelijkheid voor de besluiten die de centrumgemeente neemt.
- **Convenant:** is een afspraak van de overheid met een of meer partijen, gericht op het behalen van bepaalde (beleids-)doelen. In een convenant worden schriftelijke afspraken gemaakt over (het leveren van prestaties). \*\*
- **Lichte gemeenschappelijke regeling (Lgr):** is de lichtste vorm waarin gemeenten kunnen samenwerken. Een Lgr heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan dus geen personeel in dienst nemen, geen overeenkomsten aangaan en heeft ook geen (vast) bestuur. Het is in feite niets meer dan een convenant, waarin gemeenten met elkaar afspreken op welke terreinen en op welke basis zij willen samenwerken. In een bijbehorende uitwerkingsovereenkomsten worden vervolgens de prestatieafspraken alsmede andere uitwerkingsdetails, waaronder de wijze waarop de betrokken raden over de uitvoering worden geïnformeerd.

\* \* Kenniscentrum voor beleid- en regelgeving