



Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Haarlem houdende regels omtrent de kaderstelling voor de omgang met verbonden partijen

1. Inleiding

Gemeenten hebben veel verschillende taken en stellen hun eigen agenda met beleidsdoelen vast. Om die taken uit te voeren en die doelen te realiseren, zoeken ze steeds de meest efficiënte en effectieve manier. Soms is de beste manier om taken niet zelf uit te voeren maar een andere organisatie dat te laten doen. Dan kan het gaan om een marktpartij maar ook om een zogenoemde verbonden partij. Het Zandvoortse kader voor verbonden partijen is voor het eerst vastgesteld met de nota Verbonden partijen in Zandvoort uit 2016 (2016/05000752).

1.1 Aanleiding actualiseren nota

Periodiek wordt de nota geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

1.2 Opbouw van de nota

In de nota zelf wordt aandacht besteed aan de bestuurlijk meest relevante aspecten. In hoofdstuk 2 wordt de besturingsfilosofie beschreven: wat is de verantwoordelijkheid van de raad en wat is de verantwoordelijkheid van het college. In hoofdstuk 3 worden de verschillende rollen ten aanzien van verbonden partijen uiteengezet.

In de bijlagen staat een verdere, meer technische uitwerking van de uitgangspunten van de nota. Hierin staat ook de beslisboom die Zandvoort hanteert voor het beantwoorden van de vraag of samenwerking voordelen biedt en welke vorm van samenwerking daarbij het meest gewenst is. De beslisboom kan ook worden gebruikt bij periodieke evaluatie van bestaande relaties. Een van de bijlagen bevat van elke verbonden partij een beschrijving, met name gericht op het belang van en voor Zandvoort, de bestuurlijke zeggenschap en de financiële omvang. In de bijlagen worden ook de belangrijkste veranderingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) beschreven, zoals deze (beoogd) van kracht zullen zijn per 1 januari 2022 (zie verder bijlage 1, onderdeel A.).

Gesubsidieerde instellingen

Gesubsidieerde instellingen zijn formeel gesproken geen verbonden partij. Toch zijn er wel parallellen in de relatie die de gemeente onderhoudt met verbonden partijen en met instellingen die een substantiële subsidie ontvangen. Voor zover het gaat om toezicht, worden daarom voor beide categorieën dezelfde regels gehanteerd.

1.3 Verbonden partijen algemeen

De hoeveelheid taken van een hedendaagse gemeente is groot en met de recente decentralisaties in het sociaal domein alleen nog maar groter geworden. De taken zijn ook zeer verschillend, zowel naar omvang als aard. Voor een optimale uitvoering van de taken blijkt niet altijd de uitvoering door de eigen, ambtelijke organisatie van een gemeente het meest efficiënt en effectief. Daarom gebeurt de uitvoering van sommige taken in opdracht van de gemeente door andere organisaties (b.v. stichtingen, vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen). Deze organisatievormen hebben allemaal gemeen dat ze niet (direct) onder het gezag vallen van het gemeentebestuur. Afhankelijk van de precieze vormgeving is de afstand tot het gemeentebestuur kleiner of groter en daarmee ook de zelfstandigheid van een organisatie.

De term verbonden partijen geldt voor alle organisaties waar de gemeente zowel een financieel belang als een bestuurlijk belang in heeft¹. Er zijn echter ook organisaties waar de gemeente alleen subsidie aan geeft, zonder dat zij in het bestuur van die organisaties zit. De relatie met deze gesubsidieerde en instellingen is soms even intensief en kent financieel en beleidsmatig deels gelijkwaardige risico's als die met een verbonden partij. Daarom is het kader van deze nota ook het kader voor de omgang met instellingen die gedurende tenminste drie jaar jaarlijks € 250.000 of meer subsidie ontvangen van de gemeente, voor zover het gaat om toezicht. De termijn van drie jaar wordt aangehouden vanaf het moment dat een structurele subsidie wordt verleend (dus beoogd meerjarig), als subsidie daadwerkelijk

1) De term verbonden partij is gedefinieerd in het Besluit Begroting en Verantwoording, waarin de regels staan waar de gemeentelijke begroting en rekening moet voldoen.



drie jaar of langer is verleend en als een inkooprelatie is omgezet in een subsidierelatie en de financiële band met een instelling – inclusief de periode van inkoop - tenminste drie jaar duurt of zal duren.²

Het op afstand zetten van gemeentelijke uitvoerende taken brengt ook risico's met zich mee. Het is zaak deze risico's goed te beheersen. Verrassingen op het gebied van de organisatie, realisatie van beleidsdoelstellingen, op (bestuurlijk-)juridisch gebied, op het gebied van de integriteit en financiële en fiscale risico's moeten worden voorkomen. De behoefte of noodzaak aan sturing bepaalt daarbij welke instrumenten de gemeente inzet en hoe streng de sturing moet zijn.

1.4 Verbonden partijen van Zandvoort

Zandvoort heeft per 1 januari 2021 in de volgende organisaties een financieel én bestuurlijk belang, waardoor er sprake is van een verbonden partij. In bijlage 3 zijn per verbonden partij de kenmerken en actuele ontwikkelingen aangegeven.

- GR Veiligheidsregio Kennemerland (wettelijk verplichte regeling; uitvoering taken brandweer, GGD en crisisbeheersing, en met ingang van 1 januari 2020 de taken van de voormalige stichting Veilig Thuis)
- GR Omgevingsdienst IJmond (verplichte deelname wat betreft het basistakenpakket; voorbereiding en uitvoering wettelijke milieu(beleids)taken)
- GR Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk) (uitvoering sociale werkvoorziening)
- Werkpas Holding BV (uitvoering re-integratiewerkzaamheden)
- GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland (bevorderen bereikbaarheid)
- GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland (uitvoering Leerplichtwet en regionale meld- en coördinatiefunctie)
- SRO Zandvoort BV (beheer, onderhoud en exploitatie van (sport)accommodaties, gemeentewoningen en maatschappelijk vastgoed)
- Spaarnelanden NV (uitvoering afvalinzameling en onderhoud openbare ruimte)
- Bank Nederlandse Gemeenten NV (aandeelhouder, minder dan 1% van de aandelen)³
- Stedin Holding NV (netbeheer van elektriciteit en gas voor producenten en afnemers, minder dan 1% van de aandelen)

Voorheen werd een aantal partijen als verbonden partij aangemerkt, die strikt volgens de definitie van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hier niet toe behoren, zoals de GR Samenwerking Haarlem en GR Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid (GBKZ). Bij deze partijen is geen bestuurlijk belang; een centrumgemeente oefent taken en bevoegdheden uit voor andere gemeenten. Deze samenwerkingen hebben geen eigen bestuur. Ook Parkeerservice U.A., Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten U.A. zijn geen verbonden partijen (geen financieel belang; U.A. staat voor Uitgesloten van Aansprakelijkheid: de leden dragen niet bij in een tekort van de coöperatie). Daarnaast is de Metropoolregio Amsterdam ook geen verbonden partij volgens de definitie van het BBV (informeel samenwerkingsverband).

In de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarrekening wordt jaarlijks informatie over de Zandvoortse verbonden partijen opgenomen. In lijn met artikel 15 van het BBV betreft het informatie over de volgende zaken:

- Het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt gediend (wettelijke taken die worden uitgevoerd);
- De bijdrage van de verbonden partij aan de programmadoelstelling van Zandvoort;
- Concreet takenpakket (activiteiten);
- Deelnemers;
- Eventuele bijzonderheden/risico's;
- Het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij (aandeel in %);
- Financiële gegevens met betrekking tot resultaat, eigen vermogen en vreemd vermogen.

1.5 Samenvatting kaders

De kaders uit deze nota zijn samen te vatten in de onderstaande punten.

- Een verbonden partij is een organisatie waar de gemeente zowel een financieel belang in heeft als (gedeeltelijke) bestuurlijke zeggenschap over heeft. Er is een financieel belang als de gemeente

2) Bij wijze van uitzondering kan het toezichtkader voor verbonden partijen ook op een subsidierelatie die (beoogd) voor minder dan drie jaar wordt omgegaan of waarbij het subsidiebedrag onder de € 250.000 uitkomt van toepassing worden verklaard.

3) Het aandeel van Zandvoort in het aandelenkapitaal van BNG en Stedin is zeer gering; formeel zijn het verbonden partijen, maar in praktische zin heeft Zandvoort geen invloed op het beleid ervan.



geld kwijtraakt als de organisatie failliet gaat of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap als de gemeente zitting heeft in het bestuur van de organisatie of daarvan aandeelhouder is.

- Gesubsidieerde organisaties zijn formeel geen verbonden partij, omdat de gemeente er geen bestuurlijke zeggenschap over heeft. Toch is de relatie ermee soms zeer intensief. Daarom gaat Zandvoort de kaders voor verbonden partijen ook toepassen op instellingen die gedurende tenminste drie jaar meer dan € 250.000 per jaar subsidie van de gemeente ontvangen.
- De kaders kunnen ook worden toegepast op instellingen die een meerjarige subsidie van minder dan € 250.000 per jaar ontvangen, onder andere als het een nieuwe subsidieontvanger betreft, deze gevestigd is in een gemeentelijk vastgoed, er met behulp van de subsidie een wettelijke taak van de gemeente wordt uitgevoerd en/of er politieke of maatschappelijke imagoschade dreigt als afgesproken prestaties niet worden behaald.
- Organisaties die taken uitvoeren voor de gemeente op basis van inkoop of aanbesteding zijn daarmee geen verbonden partij, ondanks dat de relatie met de organisatie soms zeer intensief kan zijn. Invloed en sturing wordt dan ook uitsluitend uitgeoefend (door het college) in het kader van de bestaande contractrelatie. Hierdoor worden kaders voor contractmanagement gehanteerd.
- Een methode van risicoclassificatie bepaalt de intensiteit van het toezicht door de gemeente op een verbonden partij of grote gesubsidieerde instelling.
- De gemeente hanteert een beslisboom voor het beantwoorden van de vraag of samenwerking nodig en/of wenselijk is bij taakuitvoering en zo ja, welke vorm van samenwerking daarbij het meest gewenst is (met daarbij in beeld gebracht de voordelen en de nadelen daarvan). De beslisboom wordt ook gebruikt bij periodieke evaluatie van bestaande relaties.
- Naast de beslisboom wordt een eventuele samenwerking in een verbonden partij getoetst aan wettelijke (Europese) regels, zoals voor aanbesteding, mededinging, staatssteun en belastingen.
- Raad en college houden hun verantwoordelijkheden gescheiden: de raad heeft een kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de doelen en effecten die de gemeente wil bereiken (het 'wat'), het college is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan (het 'hoe'). Verbonden partijen zijn een middel om beleid te realiseren en daardoor in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het college.
- Vanwege een goede scheiding van verantwoordelijkheden nemen zittende raads- en collegeleden en werknemers van de gemeente geen zitting in bestuursorganen⁴ van privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichtingen, vennootschappen, verenigingen) die een verbonden partij vormen met de gemeente, noch van daarmee gelijkgestelde grote gesubsidieerde instellingen.
- Waar sprake is van meerdere rollen van de gemeente, zoals een eigenaars- en opdrachtgeversrol bij vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen, worden deze rollen zoveel mogelijk door verschillende collegeleden vervuld. Vervolgens worden deze rollen door verschillende ambtenaren ondersteund, die bij verschillende organisatieonderdelen kunnen werken. In het college vindt de afstemming tussen belangen van de verschillende rollen plaats.
- De relaties met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven rond de begrippen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht (governance). Overkoepelend element daarbij is onderling vertrouwen.

2. Besturingsfilosofie

2.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Een van de doelstellingen van het invoeren van het dualisme in 2002 was het aanbrengen van een scheiding in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de raad en het college. De raad is het orgaan dat de kaders stelt en daarmee bepaalt wat de gemeente wil bereiken. Welke politieke doelstellingen wil de raad de komende periode realiseren, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten zijn de bijbehorende vragen. Het college is het orgaan dat vervolgens bepaalt hoe dit gebeurt: welke instrumenten en wettelijke bestuursbevoegdheden zet het college in om de doelstellingen te realiseren. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering maakt het college waar dat mogelijk én wenselijk én zinvol is, gebruik van een verbonden partij. (In een enkel geval is samenwerking in de vorm van een verbonden partij bij wet verplicht, zoals in het geval van de omgevingsdienst en de veiligheidsregio.) Omdat het bij verbonden partijen dus alleen gaat om de uitvoering van beleid, waarmee bestuursbevoegdheden van het college zijn gemoeid, is het college het bestuursorgaan binnen de gemeente dat verantwoordelijk is voor de relaties met verbonden partijen. Over de uitvoering legt het college verantwoording af aan de raad, zowel over de uitvoering zelf als over (de relatie met) de verbonden partij.

4) Zoals directie, bestuur, raad van commissarissen en raad van toezicht. Het aandeelhouderschap valt hier niet onder, omdat deelneming in vennootschappen (aandeelhouderschap) een wettelijke bevoegdheid van het college is (artikel 160, tweede lid Gemeentewet).



Dit onderscheid is ook bepalend voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van verbonden partijen. Het is de raad die door middel van kaderstelling bepaalt welke doelstellingen de gemeente wil bereiken. De raad bepaalt daarmee wat de gemeente wil. Dat dit vaak gebeurt aan de hand van voorstellen van het college doet daar niets aan af; het staat de raad immers vrij om de voorstellen wel of niet (gewijzigd) over te nemen.

2.2 De raad

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. De kaderstellende rol komt voor verbonden partijen op twee manieren tot uitdrukking. Ten eerste stelt de raad de algemene kaders vast voor hoe Zandvoort omgaat met verbonden partijen: het raambeleid (deze nota). Ten tweede stelt de raad de doelstellingen op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen vast. Dat betekent dat voor de controlerende rol de politieke discussie zich kan toespitsen op de vraag of het werken met de verbonden partij een goede manier is om de beleidsdoelen te behalen en of het college zich daarbij goed van zijn taak kwijt. Belangrijke beleidswijzigingen van de verbonden partij en strategische besluiten ten aanzien van verbonden partijen zullen dan ook voordat deze een feit zijn aan de raad moeten worden voorgelegd voor bespreking en akkoord. Het gaat dan om belangrijke koerswijzigingen op de middellange tot lange termijn, die zijn geïnstigeerd door de verbonden partij zelf of voortvloeien uit wensen van de gemeente(n) zelf.

Meer concreet heeft de raad de volgende instrumenten van kaderstelling, sturing en toezicht.

Algemene informatie- en verantwoordingsplicht

Het college heeft de algemene plicht de raad juist, tijdig en volledig te informeren over wat er speelt in een verbonden partij, luistert naar de opvattingen daarover in de raad en verantwoordt zich over welk standpunt het heeft ingenomen in het bestuur van de verbonden partij. Omdat Zandvoort in nagenoeg alle verbonden partijen de zeggenschap deelt met andere deelnemers, betekent dit dat het standpunt van Zandvoort niet altijd ook de uitkomst van de besluitvorming binnen een verbonden partij zal zijn.

Startnotities

Het opstellen van nieuwe kaders of wijzigingen in bestaande kaders begint met een startnotitie. Daarin legt het college de raad de omstandigheden van het onderwerp voor, de keuzes omtrent de richting voor de kaders en de stappen die moeten leiden tot het vaststellen van de kaders. Op basis van deze startnotitie bepaalt de raad de richting voor de op te stellen kaders (gaan we linksaf of gaan we rechtsaf) en de stappen die nodig zijn om de kaders op te stellen, te behandelen en vast te stellen. Onderdeel van die stappen kan bijvoorbeeld zijn welke andere organisaties en/of overheden er bij worden betrokken, of sprake is van participatie van bewoners en op welke momenten de raad informierend en besluitvormend wordt betrokken.

Wijze van uitvoeren

Onderdeel van een kader kan zijn de wijze waarop het beleid vervolgens wordt uitgevoerd. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld zelf uitvoeren, inkopen, aanbesteden of regionaal samenwerken. De raad kan hierover bij het behandelen van de startnotitie al een richtinggevende uitspraak doen of aangeven dat meerdere opties worden uitgewerkt en voorgelegd aan de raad. De uiteindelijke keuze hangt af van allerlei factoren. Sommige factoren zijn in getallen uit te drukken, zoals lagere kosten vanwege schaalvoordelen bij gezamenlijk inkopen met andere gemeenten. Andere factoren zijn dat niet, zoals hoe nauw de raad betrokken wil worden bij de feitelijke uitvoering van beleid door het college. Het zijn vaak de niet-meetbare factoren die bepalend zijn voor het succes van de uitvoering. Het belang van de niet-meetbare factoren neemt toe naar mate het aantal bij de uitvoering betrokken organisaties en gemeenten toeneemt. Daardoor neemt immers het aantal belanghebbenden en dus het aantal mogelijke belangentegenstellingen toe, ongeacht onderwerp en vorm van de samenwerking. Daarom is het goed om in een startnotitie vooraf met de raad te verkennen wat de mogelijkheden zijn en hoe groot het belang is van de niet-meetbare factoren bij het opstellen van een concreet beleidskader. Bij de vraag of het oprichten van of deelnemen in een verbonden partij met andere deelnemers raadzaam is, is belangrijk om te benoemen wat het belang van die gezamenlijkheid is, welk belang de gemeente Zandvoort heeft ('what's in it for me?') in relatie tot belangen van andere deelnemers ('what's in it for them?'). De voordelen en de nadelen van deelname in een verbonden partij- of anders gezegd: de kansen en de risico's - moeten eveneens in beeld worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Oprichten verbonden partij

Als besloten wordt tot het oprichten van een verbonden partij (aan de hand van de beslisboom die in de bijlage 1 is opgenomen) hangt het af van de rechtsvorm hoe de formele betrokkenheid van de raad eruit ziet. Als het college een gemeenschappelijke regeling wil oprichten (meestal gaat het namelijk om het uitbesteden van collegetaken en -bevoegdheden), moet de raad toestemming geven. (Als de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht is per 1 januari 2022, gaat aan die formele



toestemming een stap vooraf, namelijk de gelegenheid van het indienen van een zienswijze door de raad op het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling.) De raad kan de toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Als het gaat om b.v. een vennootschap, vereniging, coöperatie of stichting wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Budgetrecht

Een gemeenschappelijke regeling (met als bestuur een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie) moet jaarlijks uiterlijk 15 april zijn financiële kaders, beleidsmatige uitgangspunten en voorlopige rekening met accountantsrapport aan de deelnemende gemeenten sturen.⁵ De raad kan het college daar op aanspreken vanwege diens rol in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Voor de ontwerpbegroting van een gemeenschappelijke regeling geldt een zwaardere procedure. Bedoelde gemeenschappelijke regelingen moeten namelijk hun ontwerpbegroting tenminste acht weken voor vaststelling toezenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze hebben het recht hier hun zienswijze op te geven. De uiterste datum van indiening van de begroting bij de provincie is 31 juli, zodat de ontwerpbegroting vóór 1 juni moet zijn toegezonden. Als een gemeenschappelijke regeling vervolgens haar begroting heeft vastgesteld, dan is elke gemeente verplicht om haar bijdrage te betalen. Zandvoort stelt zich op het standpunt dat het ook mogelijk moet zijn dat de raad een reactie geeft op de financiële kaders en beleidsmatige uitgangspunten en over de voorlopige rekening, met name waar het gaat om de totstandkoming en bestemming van het resultaat. Daartoe worden deze stukken ter kennisname naar de commissies gestuurd en kunnen commissies deze agenderen voor bespreking. Twee gemeenschappelijke regelingen hebben trouwens zelf al bepaald dat de raden van de deelnemende gemeente een zienswijze kunnen inbrengen op de voorlopige jaarrekening.

2.3 Het college

Het is aan het college van burgemeester en wethouders om aan te geven hoe het de door de raad vastgestelde doelen denkt te kunnen bereiken. Een van de mogelijkheden voor het realiseren van doelstellingen is het inzetten van een verbonden partij. Daar kan het college voor kiezen. Het vervolgens aansturen van die verbonden partij met als doel het laten uitvoeren van de activiteiten die nodig zijn om de door de raad bepaalde doelstellingen te realiseren, is ook de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het gaat immers alleen om de uitvoering van beleid dat eerder al door de raad is vastgesteld. Daarbij blijven de gewone regels van informeren en verantwoorden gelden, zoals hiervoor ook genoemd. Het college heeft zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. Die worden in het volgende hoofdstuk verder beschreven.

2.4 Rekenkamer

Per 1 januari 2015 is de wettelijke bevoegdheid van de rekenkamer uitgebreid. Vanaf dat moment mag de rekenkamer ook onderzoek doen bij vennootschappen waarvan de gemeente alleen of samen met andere gemeenten tenminste 50% van de aandelen bezit. Tevens mag de rekenkamercommissie onderzoek doen bij instellingen waaraan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, of een of meer derden voor rekening en risico van de gemeente of gemeenten rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste 50% van de baten van deze instelling.

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (beoogd) per 1 januari 2022 wordt aan de bevoegdheid van de rekenkamer(commissie) toegevoegd dat deze ook onderzoek mag doen ten aanzien van door gemeenschappelijke regelingen gevoerd bestuur, althans waar dat betreft een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan. Dit betekent dus op termijn een uitbreiding van de bevoegdheid van de raad om controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Concreet houdt het in dat de rekenkamer van Zandvoort zelfstandig een onderzoek mag instellen naar het gevoerd bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland, de Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland, Schoolverzuim en VSV, de Omgevingsdienst IJmond en Paswerk.

3. Rollen en instrumenten in een relatie

3.1 De relaties van het gemeentebestuur met verbonden partijen.

In het gemeentelijk bestuursmodel heeft de gemeenteraad een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende taak. Deze laatste taak is in het kader van verbonden partijen niet direct van belang, de andere twee wel⁶. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad bepaalde beleid. In hoofdstuk 2 is deze taakverdeling in zijn algemeenheid beschreven.

5) De termijnen worden verruimd als de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in werking treedt (verwacht per 1 januari 2022).

6) Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr ligt dit anders: het wordt dan verplicht om te bepalen hoe inspraak/participatie van burgers wordt georganiseerd ten aanzien van de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van een gemeen-



Deze verdeling van verantwoordelijkheden binnen het gemeentebestuur is ook weerspiegeld in de wettelijke regelingen omtrent wie er vanuit een gemeente deelneemt in de besturen of andere organen van verbonden partijen. Wat betreft gemeenschappelijke regelingen geldt dat in nagenoeg alle gevallen het college daarin zijn taken en wettelijke bestuursbevoegdheden inbrengt en om die reden ook zitting heeft in het bestuur. Wat betreft het besluiten tot deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichtingen, vennootschappen, verenigingen enz.) is het wettelijk zo geregeld dat het college het gemeentelijk bestuursorgaan is dat hiertoe bevoegd is namens de gemeente (artikel 160, tweede lid Gemeentewet).

Het uitgangspunt in deze nota is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de relatie met een verbonden partij bij het college berust. Daar waar de gemeente (mede)eigenaar is van een verbonden partij (vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen) wordt deze rol door leden van het college uitgeoefend. De raad heeft in deze opzet de handen vrij om het college ter verantwoording te roepen zonder dat men zich als raadslid heeft verbonden aan bestuurlijke besluiten van het orgaan in kwestie (los van het feit dat raadsleden in de meeste gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen ook geen zitting kunnen nemen). Zandvoort heeft echter niet altijd doorslaggevende zeggenschap over een verbonden partij, waardoor niet altijd gebeurt wat Zandvoort graag wil.

In deze figuur kan de raad zijn controlerende taak ten volle uitvoeren, mits de raad over tijdige en adequate informatie van het college beschikt. Dat geldt natuurlijk altijd, maar omdat het college vaak weer afhankelijk is van een goede informatievoorziening door de betrokken verbonden partij, kan hier een spanning optreden.

Naast informatieverstrekking door of via het college over een verbonden partij, kan dit ook rechtstreeks gebeuren door een verbonden partij aan raadsleden van de deelnemende gemeenten. Zo houdt bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Kennemerland tweemaal per jaar een bijeenkomst om raadsleden te informeren over actuele ontwikkelingen.⁷

Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (vermoedelijk per 1 januari 2022) zal aanvullend een actieve informatieplicht van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan de raden van de deelnemende gemeenten gelden, welke plicht buiten de colleges om gaat. Het gaat dan om gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan (deze vormen worden in de bijlagen toegelicht). Zie voor verdere uitleg over de aankomende wetswijziging bijlage 1.

3.2 Drie belangen

Het college is dus verantwoordelijk voor de behartiging van de Zandvoortse belangen in een verbonden partij. Dat is het eerste belang dat het overweegt. Daarnaast is het echter ook verantwoordelijk voor de belangen van die verbonden partij zelf indien de gemeente (mede) eigenaar of deelnemer is. Dat is een dubbelrol die in de praktijk vaak moeilijk is te vervullen door één persoon. Dat is reden om die rollen te scheiden. Dat gebeurt door de portefeuillehouder van het beleidsterrein waarop de verbonden partij werkzaam is te belasten met de beleidsinhoudelijke koers van de verbonden partij met inbegrip van de behartiging van de Zandvoortse belangen. Een andere portefeuillehouder, de wethouder van financiën, wordt belast met de 'eigenaarsrol' of de aandeelhoudersrol. Het derde belang dat in ogen-schouw moet worden genomen om tot een weloverwogen standpunt te kunnen komen, is dat van de andere partners in de verbonden partij (althans, daar waar er andere partners zijn). Voor een goede samenwerking is het nodig ook elkaars belangen te kennen en te respecteren, ook al heb je een eigen, soms zelfs tegengesteld belang.

Dit samenstel van relaties met betrekking tot een verbonden partij, zowel binnen het college als tussen raad en college, heeft een goed bestuurlijk en ambtelijk coördinatiemechanisme nodig. Onderwerpen die in het bestuur van een verbonden partij of in het overleg met een verbonden partij aan de orde komen en die voor Zandvoort van belang zijn, moeten in het college afgestemd worden, voordat de Zandvoortse vertegenwoordiging ermee instemt. En het college moet ervoor zorgen in zijn relaties met de verbonden partijen dat men zich daar aan de juiste procedures houdt om de raad zijn verantwoordelijkheden op een goede manier te kunnen laten waarmaken. Ter ondersteuning hiervan wordt door de verantwoordelijke portefeuillehouder via de raadscommissie actieve informatie aan de raad verstrekt over wat er in het bestuur van een verbonden speelt of heeft gespeeld.

schappelijke regeling. Inspraak kan ook via de raden worden georganiseerd. Het veronderstelt een (meer actieve) rol van raden bij het vertegenwoordigen van de belangen van de ingezetenen.

7) Na inwerkingtreding van de gewijzigde Wgr zal een zelfstandige actieve informatieplicht van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling richting de raden van de deelnemende gemeenten van kracht worden, d.w.z. buiten de colleges om.



3.3 Accountmanagement

Het ambtelijk coördinatiemechanisme wordt vormgegeven door een professioneel accountmanagement in de organisatie, dat door de betrokken verbonden partij als serieuze gesprekspartner wordt beschouwd. De accountmanager zorgt dat kwesties die in het bestuur van of in het overleg met een verbonden partij spelen en die Zandvoortse bestuurlijke standpunten vergen, op tijd en adequaat in college en zo nodig raad worden gebracht. Elke verbonden partij heeft daarbij in principe⁸ te maken met slechts één accountmanager, die de contacten onderhoudt voor alle aspecten van de relatie, zoals bijvoorbeeld beleid en financiën. Op deze manier wordt voorkomen dat een verbonden partij voor elk aspect met een andere medewerker binnen de gemeente te maken krijgt, of zelf moet gaan zoeken waar hij met zijn vraag terecht kan. Uiteraard gaat de accountmanager bij zijn collega's binnen de gemeente te rade voor kennis en advies op de terreinen waar hij minder in thuis is. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gezorgd voor voldoende 'checks and balances', zodat in de ambtelijke advisering van het bestuur het onderscheid duidelijk wordt in de belangen van de opdrachtgever enerzijds en de eigenaar anderzijds.

Het ambtelijk accounthouderschap functioneert niet zonder interne afstemming met en terugkoppeling van de betrokken bestuurder. De interactie is daarmee van vitaal belang.

Uit de in deze nota aangegeven wijze van omgaan met verbonden partijen (en met grote gesubsidieerde instellingen), blijkt duidelijk het belang van goede accounthouders. Daarom wordt er in de organisatie permanent aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun kennis en kunde. In het hoofdstuk over goed bestuur zijn de vier elementen daarvan aangegeven: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Deze elementen leiden in de relatie met verbonden partijen tot twee rollen voor de gemeente, namelijk die van opdrachtgever en die van eigenaar. In beide rollen komen de vier elementen in min of meerdere mate aan bod.

3.4 Rol opdrachtgever

De opdrachtgever gaat over de inhoud van de werkzaamheden die de verbonden partij voor de gemeente verricht. Een voorbeeld is het onderhoud van sportaccommodaties door SRO. De opdrachtgever bepaalt welke accommodaties er zijn, op welk kwaliteitsniveau het onderhoud moet gebeuren en hoeveel dit mag kosten. De wethouder die sport in zijn portefeuille heeft is daarmee degene die in dit geval de opdrachtgeversrol vervult. Ambtelijk vervult een afdeling binnen een organisatie de rol van opdrachtgever; in dit voorbeeld de afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport. Hier worden de contacten met de verbonden partij onderhouden voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze rol is er bij elke verbonden partij, behalve bij BNG en Stedin; hier is geen sprake van een opdrachtgeversrol van de gemeente.

Belangrijk instrument in de opdrachtgeversrol zijn heldere, schriftelijke afspraken, waarin de wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht kan de omvang hiervan variëren. De omvang van de afspraken vormt soms een indicatie van de kwaliteit van de relatie: veel papier duidt op weinig onderling vertrouwen. Ook nieuwe relaties zullen in het begin de behoefte hebben om zoveel mogelijk vast te leggen. Met het vastleggen worden conflicten over de afspraken niet vermeden; de vastlegging dient slechts om op terug te kunnen vallen ingeval er een conflict is ontstaan. Belangrijk is daarom conflicten te vermijden en de sleutel daartoe is het onderhouden van een relatie waarin de wederzijdse verwachtingen bekend zijn, er wederzijds vertrouwen is en respect voor elkaars (soms tegengestelde) belangen.

Prestatieafspraken betreffen uitvoering van opdrachtgeverschap en zijn niet (direct) van belang voor de raad als de afspraken binnen de door de raad gestelde kaders en beleidsdoelen vallen. Als een verbonden partij andere dan de gebruikelijke uitvoeringswerkzaamheden zal gaan verrichten (b.v. activiteiten die buiten het statutair doel vallen en/of de 20% vrije ruimte te boven gaan), waarmee ook mogelijke financiële of andere risico's gepaard gaan, of als buiten de kaders en beleidsdoelen wordt getreden, wordt niet overgegaan tot het maken van afspraken dan nadat de raad hierover is geïnformeerd en in staat is geweest inbreng te leveren.

In het bijzonder wat betreft overheidsvennootschappen geldt dat de 20% ruimte om (markt)activiteiten buiten de initiële opdrachten te verrichten, wordt ingevuld met inachtneming van de statutaire doelen van de betreffende vennootschap. Dit geldt als kader voor deze marktactiviteiten. Als activiteiten buiten het statutair doel vallen, worden deze niet verricht zonder dat de aandeelhouder goedkeuring heeft gegeven aan een wijziging op dit punt. Over (voorgenomen) politiek gevoelige bedrijfsmatige activiteiten van de verbonden partijen zal het college de raad ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol aangaande verbonden partijen informeren.

8) Daar waar meer accounthouders actief zijn, is het zaak om afspraken te maken over wie wat doet en de werkzaamheden op elkaar af te stemmen.



Financiële resultaten van de overheidsvennootschappen worden in de vorm van jaarrekeningen en jaarverslagen in beeld gebracht. De jaarverslagen worden – met een toelichting – aan de raad gestuurd. Ook in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente wordt verslag gedaan van ontwikkelingen binnen verbonden partijen en van eventuele bijzonderheden en risico's.

3.5 Rol eigenaar

Heel kort gezegd gaat de eigenaar over het voortbestaan van de verbonden partij. Dat wil zeggen dat de eigenaar kijkt naar de lange termijn en daarin is het goed vervullen van lopende opdrachten (goed opdrachtnemerschap) maar één element. Andere elementen zijn het verkrijgen van voldoende opdrachten, een goed personeelsbeleid, een goede verhouding tussen vreemd en eigen vermogen etc. Voor de eigenaar kan dit soms inhouden dat een bestaande opdracht of klantrelatie wordt beëindigd, omdat dit op termijn beter is voor de verbonden partij zelf.

Voor het goed vervullen van de eigenaarsrol is een goede relatie met het dagelijks bestuur van de verbonden partij en met de eventuele andere eigenaren noodzakelijk. Ook hier geldt dat dit het beste kan door vertrouwen in elkaar te krijgen en te houden.

Bij overheidsbedrijven zoals de vennootschappen functioneert in de regel een raad van commissarissen. De raad van commissarissen heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Tot nu toe is de werkwijze dat goed functionerende commissarissen kunnen worden herbenoemd. Het bedrijf kan daarmee profiteren van de kennis die de commissaris heeft opgedaan en dat is goed voor continuïteit van het bedrijf. Als leden van de raad van commissarissen te lang commissaris van een bedrijf zijn, kan dit ten koste gaan van het kritisch vermogen als leden enigszins vergroeid raken met het bedrijf. Dat kan zich met name voordoen als leden voor de tweede maal worden herbenoemd. Bij herbenoeming zal deze afweging moeten worden gemaakt tussen continuïteit van kennis en ervaring en te zeer vergroeid zijn. Daarbij is wel van belang om te beseffen dat de mogelijkheid tot verlenging gewoon bestaat en dat daar ook in principe niets op tegen is.

3.6 Verantwoording en spanning

Ook in het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid is er sprake van dezelfde twee rollen vanuit het college richting de gemeenteraad. De inhoudelijk portefeuillehouder (opdrachtgever) legt verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. In het voorbeeld van het onderhoud van sportaccommodaties legt de wethouder sport dus verantwoording af over de mate waarin dat is gelukt. De portefeuillehouder voor verbonden partijen legt aan de raad verantwoording af over het voortbestaan van die partijen en het financieel en bestuurlijk belang dat de gemeente daarin heeft. In het voorbeeld zou het zo kunnen zijn dat het goed gelukt is om de accommodaties te onderhouden, maar dat SRO (en daarmee de gemeente als 49% eigenaar) verlies heeft geleden omdat er niet efficiënt is gewerkt.

De beide rollen kunnen met elkaar conflicteren: de opdrachtgever van een verbonden partij wil doorgaans zoveel mogelijk werkzaamheden tegen zo min mogelijk kosten, terwijl de eigenaar gebaat is bij een zo hoog mogelijk rendement. Dergelijke tegengestelde belangen zijn heel normaal en zelfs gezond voor alle betrokkenen, mits de rollen door verschillende personen worden vervuld en iedereen zich bewust is van zijn eigen én andermans rol. Overigens laat de scheiding van rollen onverlet dat het college van burgemeester en wethouders naar buiten toe altijd als één geheel optreedt.

De borging van tegenkracht in het college, de verbonden partijen zelf en de ambtelijke organisatie en de dialoog met de raad vindt plaats doordat bestuurlijk en ambtelijk is ingeregeld dat mogelijke met elkaar conflicterende posities en belangen gescheiden van elkaar zijn belegd en samenkomen doordat zij in het college tegen elkaar worden afgewogen. Annotaties waarmee de verantwoordelijke portefeuillehouder in het bestuur of de AvA van een verbonden partij zijn of haar inbreng levert worden vooraf in het college geagendeerd en besproken. Waar het strategische zaken betreft, worden deze door de verantwoordelijke portefeuillehouder(s) voorafgaand aan besluitvorming gedeeld met de raad.

3.7 Ambtelijke organisatie

Om de bestuurlijke rollen goed te kunnen vervullen is een goede ambtelijke organisatie onontbeerlijk. De inrichting van de organisatie is mede gebaseerd op het onderscheiden van de rollen én op het juist kunnen invullen daarvan. Omdat Zandvoort minder taken zelf uitvoert, wordt er veel samengewerkt, onder andere met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. De grotere externe oriëntatie van de medewerkers is daarbij van essentieel belang om dit op een goede manier te kunnen doen. Ook het principe van klantgerichtheid speelt hier een grote rol: elke partij of instelling heeft binnen de gemeentelijke organisatie één aanspreekpunt (accounthouder). Deze is het aanspreekpunt voor de partij of instelling (front-office) en onderhoudt er de contacten mee. Natuurlijk weet deze accounthouder ook niet alles, hij zal binnen de gemeentelijke organisatie waar nodig een beroep op vakinhoudelijke deskundigen



doen. Ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouder die de eigenaarsrol vervult vindt plaats vanuit de afdeling Concerncontrol.

Goed administratief beheer door de gemeente van de afspraken met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen is van groot belang. De afdeling Interne Dienstverlening vervult een ondersteunende rol. De accounthouders geven samen met de afdeling Interne Dienstverlening vorm aan het (ambtelijk) toezicht en samen adviseren zij de portefeuillehouder over de bedrijfsvoering en effectieve, efficiënte uitvoering van de afspraken. De afdeling Interne Dienstverlening coördineert de totstandkoming van de risicoclassificatie van de verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen.

3.8 Gesubsidieerde instellingen

Deze nota bevat de kaders voor de omgang met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen, omdat met de laatste groep vaak ook een intensieve relatie bestaat en er veel geld mee gemoeid is. De positie van de gemeente is echter wel anders dan ten opzichte van verbonden partijen. Dat leidt tot andere mogelijkheden in de omgang met deze instellingen.

Gemeente heeft geen eigenaarsrol

De gemeente is per definitie geen eigenaar van een gesubsidieerde instelling: we zitten niet in het bestuur ervan en dragen daarom geen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het eigen functioneren van een instelling. Bij sommige instellingen is die rol er wel geweest, met name als de instelling vroeger onderdeel was van de gemeente. Belangrijker is vaak de gevoelsmatige verbondenheid en verantwoordelijkheid die de gemeente voelt voor haar voormalige onderdelen. Dit gevoel neemt overigens in de praktijk met het verstrijken der jaren af, leert de ervaring.

Gemeente heeft wel een 'opdrachtgevers' rol

Subsidies verstrekt de gemeente om daarmee beleidsdoelen en -effecten te realiseren. Als de gemeente een subsidie verstrekt, zitten er daarom meestal voorwaarden aan vast. Naar mate het subsidiebedrag groter is, zijn die voorwaarden vaak uitgebreider. De voorwaarden omschrijven wat de gemeente aan activiteiten van de instelling subsidieert en hoe de instelling daarover verantwoording aflegt. Dit is op te vatten als de rol van opdrachtgever. De instelling is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de werkzaamheden en de gemeente bemoeit zich dan ook niet met de bedrijfsvoering van een gesubsidieerde instelling. De gemeente controleert tussentijds en achteraf of aan de voorwaarden is voldaan alvorens een subsidie definitief vast te stellen na afloop van de subsidieperiode. Als een instelling heeft voldaan aan de voorwaarden, wordt de subsidie vastgesteld op het beschikte bedrag. In de Algemene wet bestuursrecht en aanvulling daarop in de Algemene subsidieverordening is het toezicht en de verantwoording geregeld.

Toezicht op grote gesubsidieerde instellingen

Instellingen die gedurende tenminste drie jaar meer dan € 250.000 per jaar aan subsidie ontvangen, vallen net als verbonden partijen onder het regime van risicoclassificatie. Dit betekent dat de gemeente aan de hand van vooraf in beeld gebrachte risico's de intensiteit van toezicht bepaalt. Op basis van verkregen bedrijfsvoeringsinformatie kan worden bepaald of actie moet worden ondernomen richting een verbonden partij. Ook grote inkooprelaties kunnen in principe met deze systematiek worden gemonitord. Afhankelijk van de specifieke oorzaken wordt vervolgens op maat toezicht gehouden. Dat toezicht richt zich op het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening aan de Zandvoortse burgers, het naleven van de subsidievoorwaarden en het vermijden van extra kosten voor de gemeente.

Ondanks dat een meerjarige subsidie aan een instelling minder dan € 250.000 per jaar bedraagt, kan er voor worden gekozen om de kaders toch ook op deze instelling toe te passen. Denk b.v. aan een nieuwe subsidieontvanger waar de gemeente voorlopig goed zicht op wil houden. Er kan ook sprake van zijn dat een instelling in een gemeentelijk vastgoed is gehuisvest dat met het oog op die specifieke instelling en zijn werkzaamheden is ingericht. Ook dan kan het nodig zijn om toezicht te organiseren, vanuit de gedachte dat het vastgoed niet zomaar zonder (opnieuw) veel kosten te maken geschikt is voor een andere partij. Verder kan het zo zijn dat de instelling een zwaarwegende wettelijke taak voor de gemeente uitvoert, waarbij het risico van politiek en maatschappelijk imagooverlies dreigt als prestaties niet worden nagekomen. Dit is overigens geen limitatieve opsomming van redenen om de kaders ook voor deze gesubsidieerde instellingen te benutten.

De gemeente heeft geen formele toezichhoudende rol voor het naleven van de Wet normering topinkomens (WNT) door gesubsidieerde instellingen. Overschrijdingen van de norm moet een instelling zelf publiceren en melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De accountant van een instelling moet daar in zijn controle ook aandacht aan besteden en er zo nodig melding van maken, ook aan het ministerie. Zandvoort heeft wel duidelijk uitgesproken dat de gemeente vindt dat gesubsidieerde instellingen met hun beloningsbeleid binnen de WNT moeten blijven. Inmiddels is een factsheet opgesteld door het ministerie van BZK over topinkomensnormering bij subsidies en



aanbestedingen. Het komt erop neer dat wel is toegestaan regels te stellen over de besteding van de subsidie en te bepalen dat subsidie niet of slechts in bepaalde mate mag worden besteed aan salarissen of overhead, maar dat de subsidie niet mag worden gebruikt als instrument voor het voeren van topinkomensbeleid.⁹ Dit biedt ruimte om in de subsidiëring een grens op te nemen wat betreft de besteding aan salarissen en het laat daarnaast onverlet dat gesubsidieerde instellingen zich uit eigener beweging aan de WNT moeten houden en dat hun accountant daar ook op moet letten bij de controle.

9) Factsheet 'topinkomensnormering bij subsidies en aanbestedingen', 20 februari 2018, <https://vng.nl/nieuws/normering-topinkomens-bij-subsidies-en-aanbestedingen>



Bijlage 1: Verdere achtergronden bij nota Verbonden partijen

A) Actuele ontwikkelingen in wetgeving

Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is in de maak: de Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen (35513). Beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2022. Er geldt een overgangsrecht van 2 jaar voor implementatie van de wijzigingen. Effectief krijgen de wetswijzigingen dus per 2024 hun beslag. Niettemin is het nu alvast zinvol om de contouren van de belangrijkste wijzigingen te schetsen.

Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat daarbij wat betreft gemeenten om de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Om dit doel te bereiken introduceert het wetsvoorstel een aantal aanpassingen en aanvullingen op bestaande instrumenten van de raad. De bedoeling is om de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Dit vindt onder meer plaats door verruiming van de zienswijzeprocedure bij bepaalde besluiten van het bestuur van de regeling.

Verder worden meer controle-instrumenten voor gemeenteraden opgenomen. Zo wordt een gemeenschappelijk enquêterecht mogelijk gemaakt en mag een lokale rekenkamer ook het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling onderzoeken.

Daarnaast bevat het voorstel een verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling, zoals een actieve informatieplicht van het bestuur van een regeling aan de raad (buiten het college om). Ook is het mogelijk om een gemeenschappelijke raadscommissie op te richten die tot taak heeft om gemeenteraden en de besturen van gemeenschappelijke regelingen van advies te bedienen en de besluitvorming voor raden voor te bereiden.

Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming van gemeenschappelijke regelingen.

Ten aanzien van de begroting van een gemeenschappelijke regeling biedt de nieuwe Wgr een (nog) ruimere termijn waarbinnen gemeenteraden hun zienswijzen kunnen inbrengen. Bovendien wordt de verplichting opgenomen dat moet worden gemotiveerd als het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zienswijzen niet overneemt.

In de actualisering van deze nota in 2024 zullen de daadwerkelijke instrumenten die de raad ter beschikking staan nader worden beschreven, alsook de wijze waarop deze in de bestaande gemeenschappelijke regelingen waaraan Zandvoort op dat moment deelneemt kunnen worden ingezet (of zo veel eerder als nodig wordt de nota geactualiseerd).

B) Aangaan van een relatie met een verbonden partij: mogelijkheden en afwegingen

Het kan om diverse redenen nuttig zijn om een relatie met een andere partij aan te gaan. Dat kan te maken hebben met het niet zelf willen of kunnen uitvoeren van een taak, het willen behalen van schaalvoordelen of het spreiden van risico's. In een enkel geval is het van rechtswege verplicht, zoals bij de veiligheidsregio. In dit hoofdstuk wordt voor een goed begrip eerst het begrip verbonden partij gedefinieerd aan de hand van de wetgeving. Tevens worden de verschillende vormen beschreven. Vervolgens wordt dit verbreed om een goede en logische toepassing in Zandvoort te bewerkstelligen. Daarna volgt in de vorm van een beslissboom een methode om te bepalen welke vorm in een specifiek geval het meest voor de hand ligt.

Definitie verbonden partij

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten definieert een verbonden partij in de leden b en c van artikel 1:

- b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;
- c. financieel belang: 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;

Van belang is dat het moet gaan om én een bestuurlijk én een financieel belang. Van een bestuurlijk belang is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de ver-



bonden partij¹. Een zetel in het bestuur of recht van voordracht voor bestuursleden biedt deze invloed in elk geval, evenals stemrecht tijdens een aandeelhoudersvergadering van een vennootschap². Van een financieel belang is sprake als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Een voorbeeld is het aandelenkapitaal dat de gemeente in een vennootschap heeft.

Publiek versus privaat

Verbonden partijen zijn naar hun vorm te verdelen in twee groepen: publiekrechtelijke organisaties in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke organisaties in de vorm van vennootschappen en stichtingen. De eerste groep is van nature onderworpen aan een vorm van besturing, toezicht en verantwoording door de gemeente, omdat zij worden bestuurd door burgemeesters en wethouders (en in een enkel geval raadsleden). Ze worden ook wel aangeduid als verlengd lokaal bestuur en mede daarom zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op hun handelen van toepassing. Bij de tweede groep treedt de gemeente op als aandeelhouder (van een vennootschap) of bestuurder (stichting). Daardoor ontstaat ook daar een vorm van besturing, toezicht en verantwoording door de gemeente en zijn tevens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op hun handelen van toepassing. Dit ondanks dat het privaatrechtelijke organisaties zijn.

Private rechtspersonen

Op private rechtspersonen is het rechtspersonenrecht uit het Burgerlijk Wetboek (boek 2) van toepassing. In het kader van deze nota voert het te ver die bepalingen te behandelen. We beperken ons tot de regels die raken aan de relatie tussen gemeente en rechtspersoon.

Het college van burgemeester en wethouders is krachtens artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd tot het oprichten van en besluiten tot deelneming in private rechtspersonen (zoals NV, BV, CV, Stichting):

Lid 2: 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 ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Het is dus een bevoegdheid van het college en niet van de raad. Wel moet het college de raad de gelegenheid geven zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Langs de lijn van de democratische controle kan de raad vervolgens toetsen wat het college met de wensen en bedenkingen doet.

Publieke rechtspersonen

De gemeente kan ook samen met een of meer andere gemeenten⁴ een publieke rechtspersoon oprichten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In artikel 1 van de wet is dit als volgt beschreven:

Lid 1: De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of te samen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

Lid 2: De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Lid 3: Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

In deze wet staan verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen. Deze variëren van licht (weinig wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan) tot zwaar (uitgebreide wettelijke voorschriften) en kunnen voor samenwerking op diverse terreinen worden gebruikt. Er zijn drie organen die een gemeenschappelijke regeling (al dan niet in een mengvorm) kunnen aangaan: gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters, ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft.

1) Daarmee is een bestuurlijk belang dus iets heel anders dan het begrip publiek belang uit het vorige hoofdstuk.

2) Zandvoort heeft onder andere aandelen in de BNG en Stedin. Beide belangen zijn echter klein, minder dan 1%. De bestuurlijke invloed is daarmee verwaarloosbaar en er is slechts formeel sprake van een verbonden partij.

4) Of andere overheden, zie het Noord-Hollands Archief, waarin ook het rijk deelneemt.



Als bijlage is een overzicht opgenomen van de verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen.

C) Verbreding van het begrip verbonden partijen in Zandvoort

Gelijkschakeling verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen

Niet alle private rechtspersonen die de gemeente opricht of waarmee een overeenkomst wordt gesloten, voldoen aan het criterium van een verbonden partij. Met name het vereiste van een bestuurlijk belang is regelmatig niet aan de orde. Dan is dus alleen sprake van een financieel belang, vaak in de vorm van een subsidie. Formeel gezien is er dan geen sprake van een verbonden partij, ondanks dat het financieel belang misschien veel groter is van een gesubsidieerde instelling dan van een 100% verbonden partij. Dit is een wat wonderlijk onderscheid in de praktische toepassing van sturing en verantwoording. Daarom wordt voorgesteld om de relatie met gesubsidieerde instellingen, mits in belangrijke mate voor hun inkomsten afhankelijk van een gemeentelijke subsidie, op dezelfde wijze vorm te geven als met een verbonden partij.

Voor de praktische toepassing is dit vertaald in de regel dat organisaties die gedurende drie opeenvolgende jaren een subsidie van meer dan € 250.000 per jaar ontvangen van de gemeente⁵, op dezelfde manier worden behandeld als de organisaties die formele verbonden partijen van de gemeente zijn. Deze gelijkschakeling heeft vooral betrekking op de manier waarop Zandvoort de risicoclassificatie toepast (zie hierna). Deze regel komt vrijwel overeen met het criterium dat de Wet normering topinkomens (WNT) hanteert. De WNT hanteert als aanvullende eis dat de subsidie meer dan 50% van de totale inkomsten van een organisatie moet zijn. In de lokale Zandvoortse situatie zou dit kunnen betekenen dat organisaties die veel eigen inkomsten hebben, maar desondanks niet kunnen voortbestaan zonder de gemeentelijke subsidie, buiten de gelijkschakeling vallen. Dat is gelet op het belang van dergelijke organisaties voor Zandvoort een ongewenste situatie. Daarom wordt dit criterium niet toegepast. Volgens de programmabegroting 2021 ontvangen 5 organisaties een subsidie van tenminste € 250.000 van de gemeente. Gezamenlijk ontvangen zij circa € 2,5 miljoen en dat is ruim 50 % van het totale bedrag aan subsidies dat de gemeente heeft geraamd.

Voor alle duidelijkheid: als op basis van inkoop en/of aanbesteding een contract wordt afgesloten met een bedrijf, dan wordt die organisatie géén verbonden partij van de gemeente. Er is dan alleen sprake van een opdrachtgever (de gemeente) – opdrachtnemer (het bedrijf) relatie. De gemeente is op geen enkele manier verantwoordelijk voor dat bedrijf, ook niet als dat bedrijf voor zijn voortbestaan afhankelijk is van de opdrachtverlening door de gemeente.

Risicoclassificatie

De mate van toezicht op een verbonden partij en een gesubsidieerde instelling hoeft niet voor elke partij of instelling hetzelfde te zijn. De mate van toezicht is afhankelijk van het risico dat de gemeente loopt in de relatie met een organisatie, met name waar het gaat om de continuïteit van de dienstverlening door de gesubsidieerde organisatie. Daartoe is een methode van risicoclassificatie ontworpen, waarbij een hoge classificatie (groot risico) leidt tot veel toezicht en een lage classificatie (klein risico) tot minder toezicht.

Voor subsidierelaties onder de grens van € 0,5 miljoen geldt het regime van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de gemeentelijke Algemene Subsidieverordening (ASV); deze kennen ook de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden aan de toekenning van een subsidie. Voor instellingen die subsidie ontvangen boven de grens van € 0,5 miljoen, geldt in aanvulling op het formele regime van de Awb en de ASV de gelijkschakeling met het regime voor verbonden partijen.

D) De keuze voor een samenwerkingsrelatie: beslisboom

Beslisboom

Om te bepalen of het noodzakelijk en zinvol is om een relatie met een verbonden partij aan te gaan of een verbonden partij op te richten, is een schema opgesteld (zie pagina 9). Dit schema is alleen toepasbaar op situaties waar de gemeente keuzevrijheid heeft om een relatie aan te gaan én de vorm van deze relatie zelf kan bepalen. Voor de veiligheidsregio's is dit bijvoorbeeld niet het geval: dit zijn wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, met als verplichte vorm een gemeenschappelijke regeling. Uit de antwoorden op de vragen volgt of het noodzakelijk is om een relatie aan te gaan en zo ja, welke vorm daarvoor gekozen kan worden. Dit schema is zowel hanteerbaar voor nieuwe taken als voor bestaande taken van de gemeente. Daarnaast is het schema ook toepasbaar bij het beoordelen van een bestaande relatie met een verbonden partij; in dat geval geeft het schema antwoord op de vragen a) of voortzetting van de relatie nodig is en b) of de juridische vorm daarvan nog de meest voor de hand liggende is.

5) Het gaat om het totale subsidie bedrag aan een organisatie; dat kan bestaan uit meerdere subsidies.



De beslisboom is een hulpmiddel om te komen tot een afweging wat de mogelijke, wenselijke en meest zinvolle manier is voor de uitvoering van een taak.

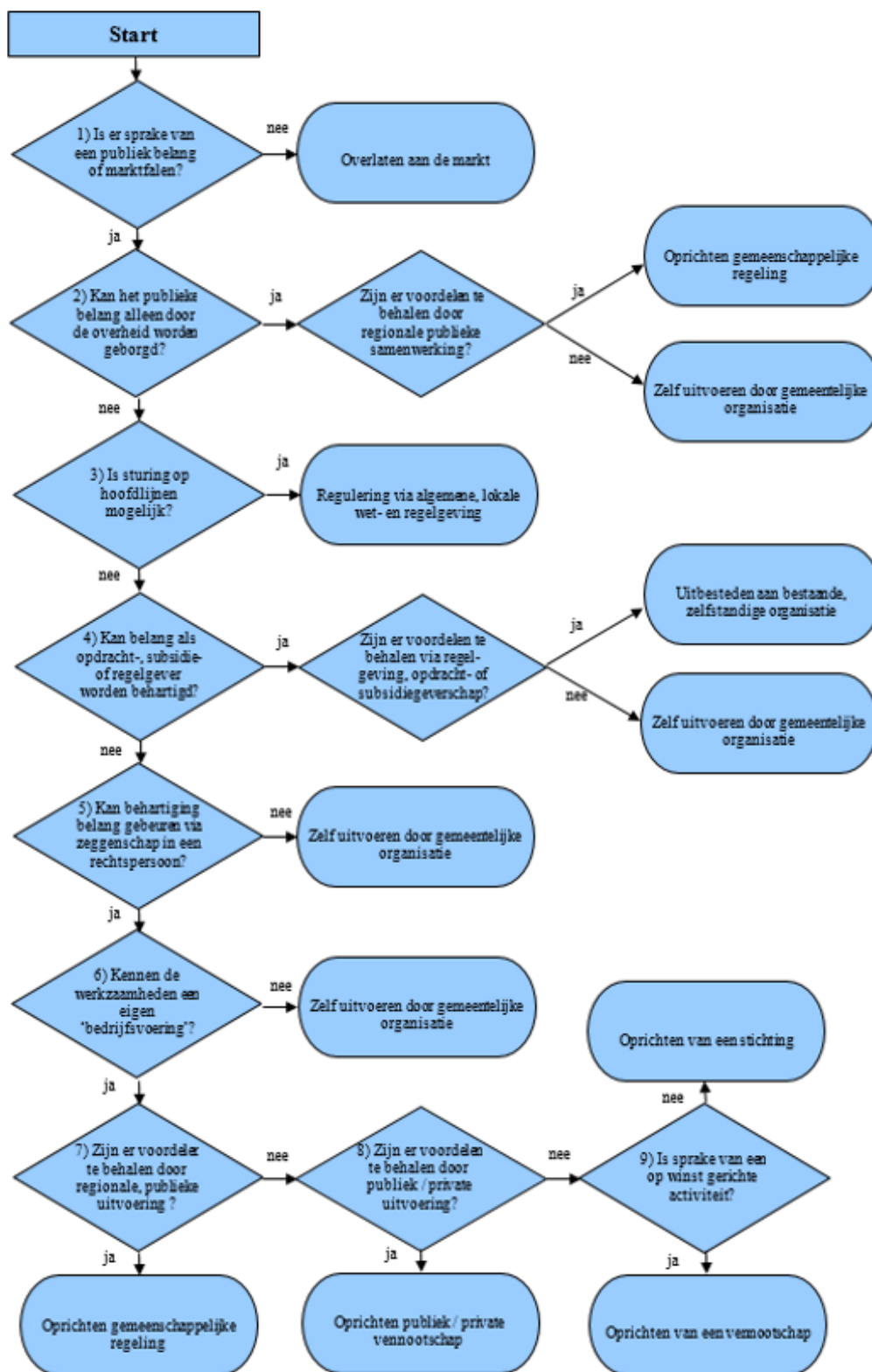
Toepassing van de beslisboom leidt in de praktijk niet in alle gevallen tot een eenduidige keuze. Het is mede van de aard van de taken en de besturingsfilosofie van de gemeente afhankelijk welke keuzes worden gemaakt. (Beoogde) voordelen van regionale publieke samenwerking kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en kennen ook een keerzijde in de vorm van nadelen. De beslisboom biedt dan ook geen absolute uitkomsten, maar moet worden gezien als een handvat bij de vraag of samenwerking meerwaarde biedt, welke motieven om samen te werken kunnen worden geformuleerd en vervolgens in welke rechtsvorm samenwerking zijn uitwerking vindt.

Andere factoren

De beslisboom gaat uit van de politiek-bestuurlijk mogelijkheden en wenselijkheden voor de gemeente, maar er zijn ook andere factoren die van invloed zijn. Met name de (Europese) regels omtrent staatssteun en aanbesteding zijn relevant. Dat geldt ook voor de fiscale regels op het gebied van vennootschapsbelasting en BTW. Nadat op basis van de beslisboom een voorlopige keuze is gemaakt, zal moeten worden getoetst of die keuze ook past binnen deze regels. In het uiterste geval kan dit betekenen dat de keuze op basis van de beslisboom niet mogelijk blijkt te zijn. Er zal dan moeten worden gekozen voor een andere variant.

Het feit dat de uitvoering van sommige taken van de gemeente valt onder de wet op vennootschapsbelasting, betekent dat dit element bij de toetsing van groter belang wordt.

Beslisboom samenwerkingsrelatie (voor situaties met keuzevrijheid voor de gemeente, zie toelichting)



Toelichting op de beslisboom samenwerkingsrelatie

Dit schema is alleen toepasbaar op situaties waar de gemeente keuzevrijheid heeft om een relatie aan te gaan én de vorm van deze relatie zelf kan bepalen. Voor de veiligheidsregio's is dit bijvoorbeeld niet het geval: dit zijn wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, met als verplichte vorm een gemeenschappelijke regeling.



1. De eerste vraag bij het bepalen of een relatie met een verbonden partij (nog steeds) zinvol is, is of de uit te voeren taak een publiek belang in zich draagt. Indien de (uitvoering van de) taak namelijk geen publiek belang dient, is het wenselijk om de taak door de markt te laten uitvoeren. Of een taak een publiek belang dient, vergt een politiek oordeel. In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn of de welvaart van een groep inwoners (zonder dat dit tot nadelen voor de rest van de inwoners leidt), maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Een oer-Hollands voorbeeld is de bescherming tegen het water: van direct belang voor een groot deel van de Nederlanders, maar door geen van hen individueel te realiseren. Daarom is bescherming tegen het water een publiek belang, waarvan de verantwoordelijkheid en de (zorg voor) de uitvoering bij de overheid ligt.

2. Vervolgens rijst de vraag indien de taak een publiek belang heeft, of dit belang alleen door de gemeentelijke overheid kan worden gewaarborgd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgeven van paspoorten en het verstrekken van bouwvergunningen. Als dit zo is dan is er nog de mogelijkheid dat dit publieke belang ook in samenwerking met andere overheden kan worden gewaarborgd. Samen kun je hogere ambities realiseren dan je alleen kunt. Je kunt meer realiseren, iets beter realiseren en/of tegen lagere kosten.

Bundelen van krachten, efficiënter werken, organisatorische voordelen, verruimen van de horizon, voorkomen van hinder van elkaar, een partner die zaken beter of goedkoper uitvoert: het zijn alle motieven die aan de wens tot samenwerking ten grondslag kunnen liggen. Bij de keuze voor samenwerking moet worden beoordeeld of de kans dat aan de motieven wordt voldaan reëel is. Daarbij speelt de belangrijkheid van de maatschappelijke opgave wel een grote rol: hoeveel prioriteit heeft een onderwerp, hoe zwaarwegend is het en wat is de impact op de samenleving als samenwerking slaagt of juist niet slaagt?

Samenwerking brengt ook (grote) risico's met zich mee en er zijn veel (financiële) middelen mee gemoeid. Nadelen kunnen schuilen in financiële, maatschappelijke, juridische, technische, organisatorische zaken. Maar ook in verlies van bestuurlijke invloed en politieke greep.

Als er voordelen worden herkend, dan kan voor een gemeenschappelijke regeling worden gekozen. Belangrijkste succesfactoren zijn het hebben van een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke visie van de deelnemende gemeenten.

Zijn er geen voordelen, dan rest de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.

3. Daarna ontstaat de vraag of de gemeente kan en wil volstaan met sturing op hoofdlijnen. Is dat het geval, dan is het voldoende om te zorgen voor algemeen geldende, lokale wet- en regelgeving. Bij de gemeente gebeurt dit doorgaans door middel van verordeningen.
4. De volgende vraag gaat in op de mate van complexiteit van de taak en daarmee van de relatie met de gemeente. Indien het publieke belang als opdracht-, subsidie- of regelgever voldoende kan worden behartigd, is zelf doen niet noodzakelijk en kan er worden uitbesteed. Voorwaarde is wel dat daaraan voordelen zijn verbonden. Het gaat in het algemeen om taken die goed af te bakenen zijn en in die zin minder complex zijn qua uitvoering en bewaking door de gemeente. Zijn er geen voordelen te behalen door uitbesteding, dan rest de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
5. Als er niet kan worden volstaan met algemene regels, dan is er dus meer invloed van de gemeente gewenst en rijst de vraag of dit kan via zeggenschap in een verbonden partij. Als de werkzaamheden een eigen bedrijfsvoering kennen, ligt het deelnemen in een rechtspersoon voor de hand. Een rechtspersoon kan eigenstandig functioneren in het rechtsverkeer, b.v. personeel in dienst nemen, bezittingen en/of fondsen beheren, overeenkomsten sluiten, leningen en daarmee schulden aangaan. Als zeggenschap in een andere entiteit niet kan, rest de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.
6. Nadat de vragen over de mogelijkheid van niet zelf uitvoeren zijn beantwoord, gaat de volgende vraag over de wenselijkheid. Alleen indien de werkzaamheden zijn af te bakenen van de andere werkzaamheden van de gemeente, is het ook wenselijk om dit te doen. Is dit niet het geval, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.



7. Nadat geconstateerd is dat het mogelijk en wenselijk is, komen de vragen over hoe dit dan te doen. Indien sprake is van voordelen bij een regionale, publieke uitvoering, dan ligt het aangaan van een gemeenschappelijke regeling met andere overheden voor de hand (daarbinnen zijn er verschillende mogelijkheden, zie bijlage). Publieke partners kunnen geografisch nabij zijn (b.v. andere gemeenten in de regio en/of de provincie) of partners op afstand zijn (gemeenten/provincies buiten de regio en/of het Rijk).
8. Als er geen voordelen uit een regionale, publieke uitvoering zijn, dan is de volgende vraag of er voordelen zijn te behalen uit een publiek-private samenwerking. Is het antwoord bevestigend, dan kan een vennootschap met gedeeld publiek-privaat eigendom worden opgericht (dat kan ook in regionaal verband). Partners kunnen dan zijn bedrijven en inwoners of een combinatie daarvan.
9. Als er geen voordelen uit samenwerking zijn te behalen, dan rest de vraag of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten (met kans op winst en verlies). Is dat het geval, dan is oprichting van een vennootschap de uitkomst van de beslisboom; als er geen winstoogmerk is, is oprichting van een stichting de uitkomst.

E) Onderhouden van een relatie

Goed bestuur

Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur

In 2009 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur gepubliceerd. 'In deze code voor goed openbaar bestuur is te vinden wat de basale beginselen van goed openbaar bestuur zijn in onze democratische rechtsstaat. Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. Het nodigt uit tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk,' aldus de minister van BZK in haar voorwoord. De code telt de volgende zeven beginselen:

1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

2. Participatie

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

3. Behoorlijke contacten met burgers

Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

5. Legitimiteit

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.

7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

De code richt zich voornamelijk op de relatie tussen overheid en burgers, maar is ook relevant voor de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen. Immers, een deel van het contact van de gemeente met haar inwoners verloopt via de verbonden partijen. Voorbeelden zijn de belastingheffing en -inning en de afvalinzameling. Daarom is het belangrijk dat de verbonden partijen de code voor goed bestuur toepassen, net als de gemeente.

Sturen van een verbonden partij

Uit de code voor goed bestuur zijn vier begrippen te bepalen die de kern vormen voor de relatie met verbonden partijen: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. In dit hoofdstuk beschrijven we deze begrippen gezien door de bril van de gemeente: hoe stuurt en beheerst de gemeente een



verbonden partij, hoe houdt de gemeente toezicht op en hoe verantwoordt zij zich over een verbonden partij. In de volgende paragraaf komt aan de orde wie binnen de gemeente welke rol daarbij vervult.

Het sturen bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij en gebeurt op basis van politieke doelstellingen van de gemeente: wat wil de gemeente bereiken op een bepaald beleidsterrein. De kracht van sturing ligt in het op tijd maken en vastleggen van prestatieafspraken. Deze vooraf gemaakte, schriftelijke afspraken zijn noodzakelijk om als gemeente gedurende het jaar zo nodig te kunnen bijsturen. De volgende aspecten zijn van belang bij het opstellen van prestatieafspraken:

- Aanwezigheid van duidelijke gemeentelijke beleidskaders en meerjarenplannen (wat willen we als gemeente?);
- Werken met transparante meerjarige plannen van de verbonden partij (wat bieden zij?);
- Werken met heldere prestatieafspraken en expliciete en liefst meetbare meerjarendoelstellingen (wat krijgen wij?);
- Benoemen en verdelen van de risico's (wie is verantwoordelijk en wie betaalt?);
- Het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (wat is de afspraak?).

Beheersen van een verbonden partij

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures (planning & control) om te zorgen dat we als gemeente de zekerheid hebben dat de verbonden partij blijvend de goede kant op gaat. Beheersen is dus er voor zorgen dat de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de prestaties uit de vastgelegde afspraken realiseert. Hiervoor zijn regelmatig verschijnende rapportages van de verbonden partij nodig, die zowel financiële informatie als kwalitatieve informatie bevatten, zoals bijvoorbeeld kengetallen. Deze rapportages worden ambtelijk beoordeeld aan de hand van de gemaakte prestatieafspraken, waarna hierover aan het college wordt gerapporteerd. Afhankelijk van de ernst en omvang van eventuele afwijkingen kan het college hierover vervolgens aan de raad rapporteren, bij voorkeur in een van de bestuursrapportages.

Om op basis van de rapportages daadwerkelijk aan beheersing te kunnen doen, is het nodig dat de gemeente daartoe ook de bevoegdheid heeft. Daarom maken we met verbonden partijen afspraken over:

- juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij, inclusief besluiten die het bestuur eerst aan de gemeente moet voorleggen;
- de mogelijkheden en voorwaarden voor beëindiging van deelname, inclusief de voorwaarden waaronder de gemeente geld beschikbaar stelt.

Verantwoorden

Het begrip verantwoorden heeft twee elementen: ten eerste de verantwoording van een verbonden partij richting het college (verantwoordelijk voor de relatie met de verbonden partij) en ten tweede de verantwoording van het college richting de gemeenteraad over de (uitvoering van taken door een) verbonden partij. Van een iets andere orde is de verantwoording die raadsleden aan hun kiezers afleggen over de besluiten die zij hebben genomen en de keuzes die zij in een raadsperiode hebben gemaakt.

Een verbonden partij moet zich verantwoorden over de met geld van de gemeente uitgevoerde taken. De verantwoording moet ingaan op drie aspecten: de rechtmatigheid van de bestedingen, de effectiviteit en de efficiëntie. De rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van de jaarrekening inclusief accountantsverklaring; het jaarverslag hoort inzicht te geven in de effectiviteit en efficiency van de voor de gemeente uitgevoerde taken. Dit laatste kan ook worden getoetst door middel van:

- het periodieke volgen of benchmarken van afspraken;
- een (externe) audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
- certificering van werkprocessen: wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?

Op basis van de verantwoording door een verbonden partij kan op zijn beurt het college zich verantwoorden richting de gemeenteraad. Deze verantwoording gaat in op de realisatie van de gemaakte prestatieafspraken (doorgaans tot uiting komend in een of meer programma's van de gemeentebegroting of het jaarverslag) én op de situatie van de betreffende verbonden partij (opgenomen in de paragraaf verbonden partijen). Dit laatste element is van belang om zicht te houden op de (financiële) gezondheid van de verbonden partij en verrassingen te voorkomen. Verder kan het college besluiten om een doelmatigheidsonderzoek uit te (laten) voeren bij een organisatie en kan ook de Rekenkamercommissie een onderzoek instellen.

Toezicht op een verbonden partij

Het toezichthouden op een verbonden partij richt zich op het beoordelen of de doelstellingen van een instelling of organisatie op strategisch niveau worden gerealiseerd. Zowel voor de verbonden partij als voor de gemeente is het van belang dat de continuïteit van de verbonden partij is gewaarborgd.



Daartoe is een toezichthoudende functie nodig die de voorwaarden voor continuïteit bewaakt. Die voorwaarden zijn in vier gebieden te verdelen:

- gezonde financiële positie (liquiditeit en solvabiliteit)
- goede balans tussen hoeveelheid werk (orderportefeuille) en omvang organisatie
- goed personeel (samenstelling, opleiding)
- goede contacten met relaties (klanttevredenheid, accountmanagement).

De invulling van het toezicht is afhankelijk van de juridische vorm van een verbonden partij. Bij vennootschappen is dit de raad van commissarissen en bij stichtingen de raad van toezicht. Deze raden bestaan bij voorkeur uit onafhankelijke (dus niet aan de gemeente verbonden) deskundigen op elk van de genoemde gebieden. Bij een gemeenschappelijke regeling kan het algemeen bestuur worden gezien als de toezichthoudende functie, alhoewel de leden niet onafhankelijk zijn. Zij zijn immers bestuurslid (raad of college) van de deelnemende gemeenten in de regeling.

Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van corrigerende maatregelen. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn:

- aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties;
- ontslag van bestuurders;
- inlichtingen, inzage bevoegdheid en controlerechten;
- goedkeuring jaarrekeningen en begrotingen;
- controlebevoegdheden;
- uittreden uit een verbonden partij.

Dilemma's en risico's

De vier elementen van goed bestuur zijn essentieel om te kunnen spreken van goed bestuur. Bij het toepassen ervan kan sprake zijn van dilemma's en risico's. Dilemma's treden op als een afweging moet worden gemaakt bij het toepassen van een element, bijvoorbeeld de mate van gedetailleerdheid van afspraken. Te gedetailleerde afspraken kunnen leiden tot een grote administratieve last om te kunnen nagaan of de afspraken worden uitgevoerd. En de tijd die aan de administratie wordt besteed, gaat ten koste van de feitelijke uitvoering. Het risico echter van te weinig detaillering is dat achteraf niet bepaald kan worden of er voldoende gedaan is voor bijvoorbeeld de verleende subsidie. In onderstaande tabel zijn per rol de bijbehorende elementen aangegeven plus de bijbehorende, belangrijkste dilemma's en risico's. Het overzicht is niet uitputtend, omdat dilemma's en risico's per verbonden partij kunnen verschillen.

Onderwerp van goed bestuur	Zaken die van belang zijn binnen een onderwerp goed bestuur	Afwegingen die horen bij de zaken binnen een onderwerp goed bestuur	Gevaren bij verkeerde afweging
Sturen	Gemeentelijke beleidskaders en meerjarenplannen	Periode die de documenten beslaan en de mate van detaillering	Te abstract of te gedetailleerd, te lang of te kort
	Meerjarenplan verbonden partij	Periode die de documenten beslaan en de mate van detaillering	Te abstract of te gedetailleerd, te lang of te kort
	Prestatieafspraken en doelstellingen	Aantal afspraken en doelstellingen	Te veel of te weinig afspraken, te vage afspraken
	Risicoverdeling tussen gemeente en partij	Veel risico bij partij kan slecht zijn voor continuïteit ervan	Afschuifgedrag naar gemeente of risicomijdend gedrag van partij
Beheersen	Voorwaarden en richtlijnen	Mate van detaillering	Gebrek aan handhaving
	Rapportages	Aantal en detaillering	Te veel of te weinig, te vaag of te gedetailleerd
	Bevoegdheden	Mate van zelfstandigheid van verbonden partij	Overname van verantwoordelijkheden
Verantwoorden	Rechtmatigheid	Omvang administratieve lasten	Geen accountantsverklaring
	Doelmatigheid	Verband tussen prestaties en effect	Afspraken uitgevoerd maar geen effect
Toezicht	financiële positie orderportefeuille	Rangorde van elementen	Financieel gezond, maar onvoldoende werkzaamheden



	personeel relaties		
--	-----------------------	--	--

Vertrouwen

Zoals hiervoor aangegeven zijn de vier elementen van goed bestuur essentieel om te kunnen spreken van goed bestuur. Minstens even belangrijk is echter een element dat zich niet in een rol laat plaatsen, maar juist de basis vormt voor het kunnen vervullen van elk van de rollen: vertrouwen. Zonder onderling vertrouwen houdt geen enkele relatie stand en kan geen van de rollen goed worden vervuld. Vertrouwen is gebaseerd op drie aspecten: vaardigheid, welwillendheid en integriteit. Het vertrouwen in elkaars kennis en vaardigheden is afhankelijk van eerdere ervaringen die men met elkaar heeft opgedaan. Vertrouwen in elkaars welwillendheid wordt bepaald door zaken als de bereidheid om energie te steken in een goede verstandhouding, verwantschap, initiatieven die door beide partijen worden ontplooid, inclusief het gevoel dat de andere partij je tegemoet wil komen. Het vertrouwen in elkaars integriteit wordt bepaald door zaken als de mate waarin men onaangenaam wordt verrast door de andere partij, het met één mond spreken, continuïteit in standpunten, beleidslijnen en uitvoering, inclusief openheid en het nakomen van afspraken.

Vertrouwen tussen gemeente en verbonden partij hoeft echter niet zover te gaan dat sprake is van een blind vertrouwen in de ander. Sterk nog, gelet op de aard van de relatie is een gezond wantrouwen zo nu en dan op zijn plaats. De belangen van gemeente en verbonden partij zijn immers niet aan elkaar gelijk en het is goed om dat van elkaar te beseffen.

Transparantie, integriteit en kwaliteit

De termen transparantie, integriteit en kwaliteit kwamen hiervoor al even aan de orde. Wil de gemeente een goede relatie met een verbonden partij kunnen onderhouden dan moet een verbonden partij in zijn organisatie aan deze termen voldoende aandacht besteden. De gemeente kan daarover zo nodig ook afspraken maken met een verbonden partij. Daarbij is het niet de bedoeling dat de gemeente op de stoel van het bestuur van een verbonden partij gaat zitten maar wel dat zij het vertrouwen heeft (of krijgt) dat het goed is geregeld.

F) Toezicht op verbonden partijen

Bij de elementen van goed bestuur kwam het onderwerp toezicht al even aan de orde. Het is een duidelijk te onderscheiden element, maar daarmee is nog niet duidelijk wie ervoor verantwoordelijk is en of daarin een rol voor (leden van) het gemeentebestuur is weggelegd.

Toezicht bij vennootschappen

In Nederland is de raad van commissarissen het toezichthoudende orgaan van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Hij heeft de taak het houden van toezicht op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn. De raad van de commissarissen staat het bestuur met raad ter zijde.

De raad van commissarissen dient te allen tijde in het belang van de vennootschap en de onderneming te handelen, zonder opdracht en onafhankelijk van bijkomstige belangen. Daarmee is de motivatie voor het handelen van commissarissen een andere dan die van de aandeelhouders. De aandeelhouders hoeven immers slechts naar hun eigen belang te kijken: levert hun investering in de vennootschap voldoende rendement op? Als zij vinden van niet kunnen zij eenvoudig hun aandelen verkopen. Uiteraard ligt dit bij een gemeente als aandeelhouder een stuk genuanceerder maar toch geldt ook hier dat de belangen waar de commissarissen naar kijken afwijken van de belangen waar de aandeelhouders naar kijken. Commissarissen worden daarom vaak van buitenaf gekozen, vanwege hun expertise in een bepaalde branche of markt, hun netwerk of hun positie in het maatschappelijke veld. De wijze van benoemen van commissarissen wordt geregeld in de statuten van de vennootschap. Soms gebeurt dit door aandeelhouders, soms door de commissarissen.

Tot nu toe is de werkwijze dat goed functionerende commissarissen kunnen worden herbenoemd. Het bedrijf kan daarmee profiteren van de kennis die de commissaris heeft opgedaan en dat is goed voor continuïteit van het bedrijf. Als leden van de RvC te lang commissaris van een bedrijf zijn, kan dit ten koste gaan van het kritisch vermogen als leden enigszins vergroeid raken met het bedrijf. Dat kan zich met name voordoen als leden voor de tweede maal worden herbenoemd. Bij beslissingen over herbenoeming zal bovenstaande dus moeten worden afgewogen (waarbij herbenoeming overigens een toegestane en gebruikelijke werkwijze is).

Toezicht bij stichtingen

De raad van toezicht van stichtingen is niet in het Burgerlijk Wetboek verankerd, het is slechts een intern orgaan dat de juridische basis vindt in de oprichtingsstatuten. Over de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden legt de raad verantwoording af in een eigen jaarverslag, dat in de regel bij het jaarverslag



van de directeur/bestuurder wordt gevoegd. Omdat bij een stichting geen sprake is van eigenaren, speelt er niet verschil in belangenbehartiging tussen raad en aandeelhouders. De benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt geregeld in de statuten van de stichting. Meestal gebeurt dit door de raad van toezicht zelf, waarbij er soms sprake is van goedkeuring of instemming door de gemeente.

Toezicht bij gemeenschappelijke regelingen

Bij gemeenschappelijke regelingen kan het algemeen bestuur worden gezien als de toezichthouder op het functioneren van de regeling. Zeker in het systeem van de gewijzigde wet is het algemeen bestuur het hoofd van de regeling. Dat is de toezichtsverhouding binnen de regeling. Iets anders is de taak van gemeenteraden om te controleren of hun college de vastgestelde beleidsdoelen weet te realiseren. De raad kan daarbij overigens wel in een spagaat terecht komen van enerzijds het belang van de eigen gemeente en anderzijds het belang van de gemeenschappelijke regeling.

Documenten en verantwoordelijkheden

Het toezicht vindt onder andere plaats aan de hand van verplicht op te stellen documenten door verbonden partijen. Per type partij is in het volgende overzicht aangegeven om welke documenten het gaat en hoe deze tot stand komen.

Type verbonden partij	Document	Wijze van tot stand komen
Gemeenschappelijke regeling Data en termijnen zijn gebaseerd op de gewijzigde wetgeving, die evenwel nog niet van kracht is. Tussen haakjes staan de nu nog geldende data en termijnen.	Begroting	Het dagelijks bestuur* zendt vóór 15 april de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten (nieuwe bepaling). Tenminste acht weken (was zes weken) vóór de vaststelling van de begroting door het algemeen bestuur* zendt het dagelijks bestuur de ontwerp-begroting aan de deelnemers (in de praktijk is dat 1 juni of eerder). De deelnemers kunnen hun zienswijze op de ontwerp-begroting kenbaar maken aan het dagelijks bestuur, dat deze zienswijzen bundelt en aan het algemeen bestuur zendt. Het algemeen bestuur stelt de begroting vóór 1 augustus (was 15 juli) vast en het dagelijks bestuur stuurt deze daarna aan gedeputeerde staten en zo nodig aan de deelnemers. *Voor dagelijks bestuur en algemeen bestuur kan tevens worden gelezen: het bedrijfsvoeringsorgaan of het gemeenschappelijk orgaan. Dit zijn enkelvoudige besturen van andere varianten van gemeenschappelijke regelingen.
	Jaarrekening	Het dagelijks bestuur zendt vóór 15 april de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten (nieuwe bepaling). Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vóór 15 juli vast en het dagelijks bestuur zendt deze daarna aan gedeputeerde staten. N.B. Er bestaat bij de jaarrekening wettelijk geen verplichting voor het indienen van een zienswijze. Behoudens bij drie gemeenschappelijke regelingen die daar zelf wel in hebben voorzien. Twee gemeenschappelijke regelingen zenden ook hun tussentijdse financiële rapportages naar het college.
Stichting	Begroting	De directeur/bestuurder van een stichting is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van de begroting. In de statuten van een stichting kan nader worden bepaald (in aanvulling op de wettelijke eisen) of de begroting de goedkeuring / instemming van de raad van toezicht en / of het college van burgemeester en wethouders behoeft. In de statuten staan dan tevens op welk moment dit uiterlijk moet gebeuren; dit kan per stichting verschillen. Het college van burgemeester en wethouders is zelfstandig bevoegd tot het instemmen met de begroting. Op grond van het informatieprotocol informeert het college zo nodig de raad. Soms kan er aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
	Jaarrekening	De directeur/bestuurder van een stichting is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. Het stichtingsbestuur stelt de jaarrekening vast.
	Plannen	In de statuten van een stichting kan zijn bepaald dat voor sommige plannen (zoals strategische plannen, investeringsplannen, meerjarenbegroting, fusieplannen) de instemming van de gemeente nodig is. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van burgemeester en



		wethouders. Op grond van het informatieprotocol informeert het college zo nodig de raad. Soms kan er aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
Vennootschap	Begroting	De directie/bestuurder van een vennootschap is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. De aandeelhoudersvergadering stelt de begroting vast. In de statuten van een vennootschap kan nader worden bepaald (in aanvulling op de wettelijke eisen) of de begroting de goedkeuring / instemming van de raad van commissarissen en / of het college van burgemeester en wethouders behoeft. In de statuten staat dan tevens op welk moment dit uiterlijk moet gebeuren; dit kan per vennootschap verschillen. Het college van burgemeester en wethouders is zelfstandig bevoegd tot het instemmen met de begroting. Op grond van het informatieprotocol informeert het college zo nodig de raad. Soms kan er aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
	Jaarrekening	De directeur/bestuurder van een vennootschap is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. De aandeelhoudersvergadering stelt de jaarrekening vast.
	Plannen	In de statuten van een vennootschap kan zijn bepaald dat voor sommige plannen (zoals strategische plannen, investeringsplannen, meerjarenbegroting, fusieplannen) de instemming van de aandeelhouder(s), dus de gemeente nodig is. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Op grond van het informatieprotocol informeert het college zo nodig de raad. Soms kan er aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.
Gesubsidieerde instelling	Aanvraag Prestatieplan Begroting Rapportages Rekening	De instelling is verantwoordelijk voor zijn eigen documenten, zoals begroting, jaarrekening, prestatieplan en rapportages. De gemeente kan als subsidiegever eisen aan deze documenten stellen. Deze eisen kunnen algemene eisen zijn, opgenomen in de Algemene Subsidieverordening, of specifieke eisen, opgenomen in de subsidiebeschikking. Eisen zijn bijvoorbeeld dat bij grotere subsidieaanvragen met de aanvraag doorgaans ook de begroting van de instelling dient te worden meegestuurd. En dat er bij de verantwoording (onder andere) een controleverklaring van een accountant wordt meegestuurd. Ook stelt de gemeente eisen aan de prestatieplannen en de rapportages. In de algemene subsidieverordening zijn termijnen opgenomen waarbinnen een subsidieontvanger zijn stukken moet aanleveren. De beoordeling van de aanvragen, de verantwoording en de bijbehorende stukken is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het verlenen van instemming is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Op grond van het informatieprotocol informeert het college zo nodig de raad. Soms kan er aanleiding zijn voor een adviesaanvraag.

Bij het toekennen van subsidies speelt de Algemene Subsidieverordening, in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke rol. Hierin staan de algemene spelregels die de gemeente hanteert bij het beoordelen van aanvragen en verantwoordingen van subsidies.

G) Wijziging en beëindigen van een relatie

Het aangaan van een relatie met een verbonden partij of een (grote) gesubsidieerde instellingen doet de gemeente om haar doelstellingen te verwezenlijken. Sommige doelstellingen hebben een permanent karakter, andere doelstellingen zullen op enig moment verwezenlijkt zijn. In beide gevallen is het goed om met enige regelmaat na te gaan of de relatie nog steeds een bijdrage levert aan het realiseren van de beoogde doelstellingen, of dat bijstelling van de relatie nodig is. Beëindiging is daarbij de meest vergaande vorm van bijstelling. Een andere reden voor bijstelling kan zijn, dat niet of niet voldoende wordt voldaan aan de formele voorwaarden of het naleven van de voorwaarden uit de subsidiebeschikking.

Voor het onderzoeken of een relatie nog de juiste vorm heeft en nog bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen, is de meest voor de hand liggende methodiek het opnieuw aflopen van de beslisboom. Aan de hand daarvan ontstaat immers een antwoord op de vraag of het realiseren van de doelstellingen via een verbonden partij nog steeds voor de hand ligt en zo ja, welke juridische vorm daar dan bij past.



De wijze waarop de relatie met een verbonden partij formeel kan worden veranderd hangt af van de juridische vorm daarvan. Daarom volgt hier per type een weergave van de mogelijkheden.

Gemeenschappelijke regeling

Een **gemeenschappelijk openbaar lichaam** heeft de status van een rechtspersoon en heeft een geled bestuursbestaan uit: Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en Voorzitter. Deelnemers kunnen taken en bevoegdheden aan het openbaar lichaam overdragen. Dit is een veel voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking.

Een **gemeenschappelijk orgaan** heeft een bestuurlijk platform als bestuur en beschikt niet over rechtspersoonlijkheid. Overdragen van bevoegdheden is beperkt mogelijk en de samenwerking kan geen personeel in dienst nemen. Deze samenwerking wordt vooral ingezet als overlegorgaan.

Een **centrumgemeente** oefent taken en bevoegdheden uit voor andere gemeenten. Deze samenwerking heeft geen eigen bestuur. Alleen het opdragen van bevoegdheden door middel van mandatering is mogelijk.

Een **bedrijfsvoeringsorganisatie** wordt opgericht voor de behartiging van bedrijfsvoerings- of beleidsarme uitvoeringstaken. Deze vorm kent alleen een enkelvoudig bestuur: het dagelijks bestuur.

Een **regeling zonder meer** is de lichtste vorm zonder overdracht van taken of bevoegdheden. Alleen afspraken worden vastgelegd – meestal zonder juridische binding – onder noemers zoals een 'overheidsconvenant' of 'bestuursakkoord'.

Aan gemeenschappelijke regelingen nemen altijd meerdere gemeenten deel, die gezamenlijk de inhoud van de regeling bepalen op de gebieden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Over wijziging en beëindiging wordt meestal slechts in procedurele zin iets vast gelegd. Vaak is dat de bepaling dat een bepaald aantal deelnemers of het dagelijks bestuur een voorstel kan doen. Het algemeen bestuur beslist uiteindelijk, op basis van de verdeling van de stemverhouding zoals die in de regeling is opgenomen. Het is niet mogelijk dat één deelnemer een wijziging zonder steun van andere kan doorvoeren. Omgekeerd kan één deelnemer niet in zijn eentje een wijziging verhinderen. Over het beëindigen (de meest vergaande vorm van wijzigen) en de bijbehorende liquidatie is vaak alleen vastgelegd dat de directeur een voorstel doet aan het bestuur en dat een van de bestuursorganen of een van de deelnemende gemeenten de liquidatie uitvoert. Dit betekent dat zowel wijzigingen als beëindigingen gebeuren op basis van op consensus gericht overleg van de deelnemers en dat past goed in de Nederlandse bestuurstraditie.⁶

De regelingen waar Zandvoort in deelneemt zijn gericht op uitvoering van taken en daarom aangegaan door het college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat het college degene is die namens de gemeente wijzigingen en beëindiging voorstelt. Als daarbij sprake is van gevolgen voor het gemeentelijk beleid, legt het college deze voor aan de raad.

Vennootschap

Bij vennootschappen (naamloze en besloten) is er een directie die de onderneming bestuurt, een raad van commissarissen die daar toezicht op houdt en aandeelhouders die eigenaar van de vennootschap zijn. De formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast in het burgerlijk wetboek, specifieke zaken worden geregeld in de statuten en eventueel in een aandeelhoudersovereenkomst. In deze documenten kunnen bepalingen worden opgenomen waarbij bepaalde bevoegdheden bij een ander orgaan worden gelegd of waarbij bepaalde beslissingen instemming / goedkeuring behoeven van een ander orgaan. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de benoeming van de directie of het vast stellen van de begroting de instemming moet hebben van de aandeelhouders. Vaak gaat het bij deze bepalingen om zaken die van grote invloed zijn op de bedrijfsvoering en de toekomst van de vennootschap. In de aandeelhoudersovereenkomst worden bovendien afspraken gemaakt over de positie van de aandeelhouders indien er meer dan één aandeelhouder is. In de overeenkomst kan bijvoorbeeld de zeggenschap anders worden geregeld dan op grond van de aandelenverhouding.

De bepalingen in de statuten over de invloed van de gemeenten als aandeelhouders zijn ook relevant in relatie tot Europese aanbestedingsregels. Indien de gemeenten vergelijkbare invloed hebben als ware het een eigen afdeling, dan kunnen werkzaamheden door de vennootschap via inhuur aanbesteding worden uitgevoerd. Zowel bij Spaarnelanden als SRO is dit het geval.

Het college van burgemeester en wethouders is formeel de aandeelhouder in vennootschappen en het college is daarmee degene die beslist over wijzigingen in de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst. Evenals bij gemeenschappelijke regelingen geldt ook hier dat veranderingen die gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid aan de raad worden voorgelegd.

Stichting

6) In de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen die beoogd per 1 januari 2022 van kracht wordt, wordt bepaald dat het verplicht is in een gemeenschappelijke regeling vast te leggen hoe de beëindiging van de regeling plaatsvindt.



De stichting is een rechtspersoon en richt zich op realisatie van een (ideëel) doel. Winst mag niet uitgekeerd aan bestuurders of oprichters. Een stichting kent een bestuur bestaande uit voorzitter, secretaris en penningmeester. Er is geen controlerend mechanisme in de vorm van een vergadering van aandeelhouders of leden (zoals een vereniging). Wel kan een raad van toezicht worden ingesteld.

Een stichting heeft doorgaans een directeur-bestuurder die de stichting bestuurt en een raad van toezicht die daar toezicht op houdt. In de statuten kunnen bepalingen worden opgenomen over invloed van derden op de stichting, bijvoorbeeld de gemeente. Deze invloed gaat meestal over het recht van (eerste) benoeming van de directeur of leden van de raad van toezicht en instemmingsrecht bij wijziging van de statuten. Omdat een gemeente geen eigenaar is van een stichting, is de invloed in vergelijking met een gemeenschappelijke regeling of vennootschap kleiner. Wel heeft de gemeente (grote) invloed indien aan een stichting een subsidie wordt verleend. Dat is ook de reden dat voorgesteld wordt om grote gesubsidieerde instellingen voor wat betreft het onderhouden van de relatie met de gemeente gelijk te schakelen met formele verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen).



Bijlage 2: Bijdragen aan verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen

Op basis van de situatie per 1 januari 2021.

Formele verbonden partijen:	Verantwoordelijke afdeling	Bijdrage volgens begroting 2021x € 1.000
A) Gemeenschappelijke regelingen		
• GR Veiligheidsregio Kennemerland	VH	1.894
• GR Omgevingsdienst IJmond	VTH	115
• GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (Paswerk)	WI	369
• GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland	BBOR	121
• GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland	JOS	68
		-
B) Vennootschappen		
• SRO Zandvoort BV *)	VG	-
• Spaarnelanden NV	BBOR en CC	-.
• Werkpas Holding BV	CC	-
• BNG	CC	-
• Stedin Holding BV	CC	-
C) Stichtingen		
-		

Gesubsidieerde instellingen boven de € 250.000	Verantwoordelijke afdeling	Subsidie volgens begroting 2021x € 1.000
• Stichting Pluspunt Welzijn Zandvoort	MO	>250
• Jeugdgezondheidszorg Kennemerland	JOS	260
• Stichting Bibliotheek Zuid-Kennemerland	ECDW	473
• Stichting Marketing Zandvoort	ECDW	454
• Centrum voor jeugd en gezin Kennemerland	JOS	650



Bijlage 3: Kenmerken en actualiteiten per verbonden partij

- 1) GR Veiligheidsregio Kennemerland
- 2) GR Omgevingsdienst IJmond
- 3) GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (Paswerk)
- 4) Werkpas Holding B.V.
- 5) GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland
- 6) GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland
- 7) SRO Zandvoort B.V.
- 8) Spaarnelanden N.V.
- 9) Bank Nederlandse Gemeenten N.V.
- 10) Stedin Holding N.V.

1. GR Veiligheidsregio Kennemerland

Naam:	Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland
Soort:	Openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en personeel.
Aangegaan door:	Wettelijk verplichte regeling, waar de gemeenten in de regio aan moeten deelnemen. Op grond van de wet zijn het de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemers die de regeling aangaan.
Deelnemers:	Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort
Doel:	De veiligheidsregio heeft de volgende door de Wet veiligheidsregio's bepaalde taken: <ol style="list-style-type: none"> a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises; b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald; c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak brandweezorg (het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt; het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand); d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing; e. het instellen en in stand houden van een brandweer; f. het instellen en in stand houden van een GHOR; g. het voorzien in de meldkamerfunctie; h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel; i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken
Samenstelling algemeen bestuur:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. 2. De voorzitter van de het algemeen bestuur wordt bij koninklijk besluit benoemd uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. 3. De colleges wijzen uit hun midden voor elk lid een plaatsvervangend lid aan. 4. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt op het moment dat het lid de hoedanigheid van burgemeester verliest. <p>Artikel 16: Besluitvorming Het algemeen bestuur vergadert tenminste tweemaal per jaar. Het algemeen bestuur besluit bij meerderheid van stemmen. Bij het staken der stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. De voorzitter oefent zijn doorslaggevende stem alleen uit in een volgende vergadering wanneer in deze vergadering de stemmen over hetzelfde onderwerp opnieuw staken. De verdeling van de stemmen is als volgt: twee stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Uitgeest en Zandvoort; vier stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Heemskerk en Heemstede; acht stemmen voor het lid afkomstig van de gemeente Velsen; d. vijftien stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer.</p>



bestuurscommissie openbare veiligheid	<p>Samenstelling De bestuurscommissie openbare veiligheid bestaat uit tien leden. De bestuurscommissie openbare veiligheid kiest uit haar midden een voorzitter. De voorzitter is geen lid van het dagelijks bestuur. De leden van de bestuurscommissie openbare veiligheid zijn de burgemeesters van de gemeenten.</p> <p>Bevoegdheden De bestuurscommissie openbare veiligheid is bevoegd de belangen van de gemeenten te behartigen op het gebied van de brandweer zoals omschreven in artikel 8 van deze regeling. De bestuurscommissie openbare veiligheid is bevoegd de belangen van de gemeenten te behartigen op het gebied van de GHOR. De bestuurscommissie fungeert als overlegplatform voor onderwerpen op het gebied van veiligheid en brandweer voor zover deze het verzorgingsgebied van de deelnemende gemeenten gezamenlijk betreffen.</p> <p>Besluitvorming De bestuurscommissie openbare veiligheid vergadert zo dikwijls als zij dit nodig oordeelt. De bestuurscommissie openbare veiligheid besluit bij meerderheid van stemmen. De verdeling van de stemmen is als volgt: twee stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Uitgeest en Zandvoort; vier stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Heemskerk en Heemstede; acht stemmen van het lid afkomstig van de gemeente Velsen; d. vijftien stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer.</p>
bestuurscommissie publieke gezondheid	<p>Samenstelling De bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg bestaat uit tien leden. De bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg kiest uit haar midden een voorzitter. De voorzitter is geen lid van het dagelijks bestuur. De leden van de bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg zijn de wethouders van de gemeenten die publieke gezondheidszorg of maatschappelijke zorg in hun portefeuille hebben.</p> <p>Bevoegdheden De bestuurscommissie is bevoegd de belangen van de gemeenten te behartigen op het gebied van de taken van de GGD zoals omschreven in artikel 10 van deze regeling. De bestuurscommissie fungeert als overlegplatform voor onderwerpen op het gebied van gezondheid, maatschappelijke zorg en jeugd voor zover deze het verzorgingsgebied van de deelnemende gemeenten gezamenlijk betreffen.</p> <p>Besluitvorming De bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg vergadert zo dikwijls als zij dit nodig oordeelt. De bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg besluit bij meerderheid van stemmen. De verdeling van de stemmen is als volgt: twee stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Uitgeest en Zandvoort; vier stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Heemskerk en Heemstede; acht stemmen van het lid afkomstig van de gemeente Velsen; vijftien stemmen voor het lid afkomstig van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer.</p>
Samenstelling dagelijks bestuur:	<p>Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter, zoals aangewezen in de Wet Veiligheidsregio's, de burgemeester van Haarlemmermeer, de burgemeester van Velsen en twee leden van de bestuurscommissie publieke gezondheid en maatschappelijke zorg, aan te wijzen door het algemeen bestuur binnen een maand na het aantreden van het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur zijn afkomstig uit vijf verschillende gemeenten.</p>
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling veiligheid en handhaving; team Openbare Orde en Veiligheid



Belang Zandvoort:	3,68%
Bijdrage Zandvoort2021:	€ 1.894.000
Vermogen:	€ 4.054.000 eigen vermogen (raming 31-12-2019) € 42.445.000 vreemd vermogen (raming 31-12-2019)
Website:	www.vrk.nl
Beschrijving:	<p>De gemeenschappelijke regeling VRK stamt van 1 januari 2008. De VRK is de rechtsopvolger van de Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK). Op 1 januari 2008 wordt de HDK omgezet in de VRK, vooruitlopend op de in 2010 in werking getreden Wet veiligheidsregio's. Op 1 juli 2008 zijn alle gemeentelijke brandweerkorpsen in het regionale korps Kennemerland opgegaan. De VRK heeft sindsdien de volgende taken voor de gemeenten in de veiligheidsregio Kennemerland:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises; • het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises; • het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing; • het instellen en in stand houden van een brandweer; • het instellen en in stand houden van een GHOR; • het voorzien in de meldkamerfunctie; • het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel.
Actualiteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Overgaan Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK) naar Landelijke Meldkamerorganisatie. • Herijkingsonderzoek van het Rijk naar het onderdeel Veiligheid in het gemeentefonds en de BDUR financiering van de veiligheidsregio's. • Brandweer Nederland gaat meer energie steken in preventie. • De ontwikkelingen op het gebied van de jeugd zijn ook van grote betekenis voor de jeugdgezondheidszorg. • De gemeente Uitgeest onderzoekt of het mogelijk is om over te gaan van de VRK naar de veiligheidsregio Noord-Holland-Noord, vanwege hun in het algemeen sterkere oriëntatie op gemeenten in die regio.
Rol opdrachtgever:	De opdrachtgevende rol is verdeeld over twee functies. Voor openbare orde en veiligheid is de burgemeester opdrachtgever, in zijn rol als zelfstandig bestuursorgaan (en niet als voorzitter van het college). Voor volksgezondheid is de portefeuillehouder publieke gezondheid opdrachtgever.
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder financiën

2. GR Omgevingsdienst IJmond

Naam:	Omgevingsdienst IJmond
Doel:	Uitvoeren van taken vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van milieu en voor enkele andere taken zoals vastgelegd in de afspraken uit 2009.
Deelnemers:	Beemster, Beverwijk, Bloemendaal, Edam-Volendam, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Uitgeest, Velsen, Waterland, Wormerland, Zandvoort en de provincie Noord-Holland
Aangegaan door:	De colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten
Samenstelling algemeen bestuur:	<p>Artikel 4 van de GR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het algemeen bestuur bestaat uit 16 leden; • De colleges wijzen ieder uit hun midden één lid van het algemeen bestuur aan; • De colleges wijzen ieder uit hun midden één plaatsvervangend lid van het algemeen bestuur aan. Het plaatsvervangend lid, vervangt het lid, bedoeld in lid , bij afwezigheid; • Het in deze regeling ten aanzien van leden van het algemeen bestuur bepaalde is overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangende leden. <p>Artikel 15:</p>



	<ul style="list-style-type: none"> Het Algemeen Bestuur wijst uit haar leden, aangewezen door de colleges van Beverwijk, Haarlem, Heemskerk en Velsen, de voorzitter aan.
Samenstelling dagelijks bestuur:	<p>Artikel 10 van de GR</p> <ul style="list-style-type: none"> Het dagelijks bestuur bestaat uit voorzitter en vier leden, inclusief de voorzitter, met inachtneming van de mogelijkheid tot benoeming van een vijfde lid, op grond van het derde lid; De in het eerste lid bedoelde leden worden, naast de voorzitter, door het algemeen bestuur aangewezen uit de leden van het algemeen bestuur die zijn aangewezen door de colleges van Beverwijk, Haarlem, Heemskerk en Velsen; Het algemeen bestuur kan uit de leden van het algemeen bestuur die zijn aangewezen door de colleges van de gemeenten Beemster, Bloemendaal, Edam-Volendam, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Uitgeest, Waterland, Wormerland en Zandvoort en van de provincie Noord-Holland een vijfde lid van het dagelijks bestuur aanwijzen..
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)
Belang Zandvoort:	n.v.t.
Bijdrage Zandvoort 2021:	€ 115.000
Vermogen:	€ 419.000 eigen vermogen (raming 31-12-2019) € 8.287.000 vreemd vermogen (31-12-2019)
Website:	www.milieudienst-ijmond.nl
Beschrijving:	Uitvoeren van taken vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van de Wabo, Toeristische verhuur woningen en de overige milieutaken die niet onder de gemeenschappelijke regeling milieu basistaken vallen. Hiervoor zijn drie DVO's afgesloten met de omgevingsdienst.
Actualiteit:	De Gemeenschappelijke Regeling zal naar verwachting in 2021 worden aangepast in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1-1-2022.
Rol opdrachtgever:	Portefuillehouder Milieu (Ruimtelijke ordening)
Rol eigenaar:	Portefuillehouder Financiën

3. GR Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland

Naam:	Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk)
Soort:	Bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid en personeel.
Aangegaan door:	Colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemers
Doel:	Uitvoering Wet Sociale Werkvoorziening
Deelnemers:	Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort
Samenstelling bestuur:	<p>Aan het hoofd van het werkvoorzieningsschap staat een bestuur te vormen uit de colleges van de deelnemende gemeenten. Het bestuur bestaat uit vier leden, de voorzitter daarin begrepen.</p> <p>De colleges van B&W wijzen uit hun midden, de voorzitter daarin begrepen, ieder één lid aan.</p> <p>In de vergadering van het bestuur heeft het lid vanuit Haarlem vier stemmen, de leden vanuit Heemstede en Bloemendaal ieder twee stemmen en het lid vanuit Zandvoort één stem.</p>
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Werk en Inkomen
Belang Zandvoort:	7,33 %
Bijdrage Zandvoort 2021:	€ 577.000
Vermogen:	€ 7.063,00 eigen vermogen (31-12-2019) € 4.123.000 vreemd vermogen (31-12-2019)
Website:	www.paswerk.nl



Beschrijving:	Gemeenten zijn wettelijk verplicht om de WSW uit te voeren. Veel gemeenten doen dit gezamenlijk om een voldoende schaalgrootte te hebben. De meest voorkomende juridische vormen zijn stichting en gemeenschappelijke regeling. De regeling is aangegaan door de colleges van de deelnemers, die daartoe hun bevoegdheden op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening en de daarmee samenhangende wetten en regelingen hebben overgedragen aan het bestuur van de regeling, De deelnemers hebben hun beleidsmatige bevoegdheden niet overgedragen. De werkzaamheden zijn nader geregeld in dienstverleningsovereenkomsten met elk van de deelnemers. Aan het werkvoorzieningsschap zijn geen verordenende bevoegdheden ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening en de uit deze wet voortvloeiende wettelijke voorschriften toegekend.
Actualiteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar de huisvesting en de toekomst van Paswerk in 2016 • Verkenning Participatiebedrijf 2018 • Onderzoek Participatiebedrijf 2020 • Raadsbesluit vorming Participatiebedrijf januari 2021
Rol opdrachtgever:	Portefeuillehouder Sociale Zaken (Participatie)
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

4. Werkpas Holding B.V.

Naam:	Werkpas Holding B.V.
Doel:	Re-integratie, bemiddeling en dagbesteding
Aandeelhouders:	Haarlem voor 90%, Zandvoort voor 10%
Samenstelling raad van commissarissen	Nog formeel te bepalen, waarschijnlijk portefeuillehouders Financiën van beide gemeenten.
Directeur-bestuurder:	C. Boon
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Werk en Inkomen (opdrachtgever) Afdeling Concerncontrol (aandeelhouder)
Belang Zandvoort:	10%
Bijdrage Zandvoort 2021:	-
Aandelenkapitaal Zandvoort	€ 1.800 (18 aandelen van € 100)
Vermogen:	eigen vermogen € 83.000 (31.12.2019) vreemd vermogen € 2.908.000 (31.12.2019)
Website:	www.paswerk.nl
Beschrijving:	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenten Haarlem en Zandvoort brengen hun activiteiten voor re-integratie, bemiddeling en dagbesteding onder bij Werkpas Holding. Daarvoor ontvangt Werkpas bevoorschotting. • Portefeuillehouders Sociale Zaken fungeren als inhoudelijk opdrachtgever. Portefeuillehouders Financiën houden toezicht en fungeren als eigenaar/aandeelhouder.
Actualiteit:	<ul style="list-style-type: none"> • Participatiewet (invoering 1-1-2015) • Vertrek uit Gemeenschappelijke regeling, splitsing SW-bedrijf en bedrijven voor re-integratie, bemiddeling en dagbesteding per 1-1-2015. Deze BV's worden ondergebracht in de Werkpas Holding. Het gaat om Pasmatch, Werkpas, Werkdag en Leerwerkbedrijven Kennemerland (ook wel 'Perspectief').
Rol opdrachtgever:	Portefeuillehouder Sociale zaken (Participatie)
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

5. GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland

Naam:	Gemeenschappelijke regeling Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland
--------------	---



Soort:	Gemeenschappelijke orgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder personeel
Doel:	Artikel 3 De regeling dient om de door de raden van de deelnemers genomen besluiten inzake samenwerking op het gebied van bereikbaarheid in onderlinge afspraken vast te leggen en aldus over een langdurige periode te borgen. De door de raden van de deelnemers genomen besluiten betreffen met name de instelling van een Regionaal Mobiliteitsfonds, de in regionaal verband te realiseren projecten en maatregelen en de prioritering daarvan en de toedeling van bijdragen daarvoor.
Deelnemers:	Bloemendaal, Haarlem, Heemstede en Zandvoort
Aangegaan door:	colleges van burgemeester en wethouders
Enkelvoudig bestuur:	<ul style="list-style-type: none"> • Elk van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemers wijst uit zijn midden één lid aan. • Het lid dat is aangewezen door het college van de gemeente Haarlem vervult de functie van voorzitter van het orgaan. • Besluiten van het orgaan worden bij meerderheid van stemmen genomen, waarbij elk van de deelnemers één stem heeft.
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Beleid en Beheer Openbare Ruimte
Bijdrage Zandvoort 2021:	€ 121.000
Vermogen:	€ 5.992.000 eigen vermogen (31.12.2019) Geen vreemd vermogen
Website:	www.zklbereikbaarheid.nl
Beschrijving:	De gemeenschappelijke regeling is bedoeld als overleg- en afstemmingsorgaan van de deelnemende gemeenten, ter bevordering van de bereikbaarheid van de regio. Een van de middelen om de bereikbaarheid te bevorderen zijn financiële stortingen van de deelnemers in een mobiliteitsfonds. De hoogte van de stortingen is in gezamenlijk overleg voorafgaand aan het instellen van de regeling al bepaald. Het mobiliteitsfonds wordt namens het orgaan beheerd. Het orgaan doet voorstellen aan de raden over de besteding. Op basis van de besluitvorming door de raden zorgt het orgaan voor de toekenning van bijdragen en uitkering aan de deelnemende gemeente(n) die projecten (laten) uitvoeren. Eén van de deelnemende gemeente verzorgt de secretariële ondersteuning van het orgaan en een gemeente voert de financiële administratie. Momenteel worden beide taken door Haarlem uitgevoerd.
Actualiteit:	Diverse regionale bereikbaarheidsprojecten uit de regionale bereikbaarheidsvisie worden (mede)gefinancierd vanuit het regionale mobiliteitsfonds.
Rol opdrachtgever:	Portefeuillehouder Verkeer en vervoer (Mobiliteit en parkeren)
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

6. GR Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio West-Kennemerland

Naam:	Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten Regio Zuid-Kennemerland en IJmond
Soort:	Gemeenschappelijke regeling van dienstverlening met een Gemeenschappelijk orgaan
Deelnemers:	De gemeenten Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Velsen en Zandvoort.
Aangegaan door:	De colleges van burgemeester en wethouders
Doel:	Deze regeling is aangegaan ten behoeve van het efficiënt en doelmatig samenwerken op het gebied van bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten ten einde een reductie van beide te bewerkstelligen.
Taken:	Perceel 1 omvat taken op het gebied van de administratie en registratie, in het kader van toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), welke aan de deelnemende gemeenten zijn toegekend in het kader van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 en de registratie van voortijdig schoolverlaters in het kader van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie.



	Perceel 2 omvat overige taken in het kader van toezicht op de naleving van de Leerplichtwet; Beverwijk, Heemskerk, en Velsen nemen geen deel aan dit perceel en voeren deze taak zelf uit. Er is wel een Meerjarenbeleidsplan. Perceel 3 omvat overige taken in het kader van de uitvoering van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie en de bestrijding Voortijdig Schoolverlaten (VSV) en de aanpak jongeren in kwetsbare posities
Enkelvoudig bestuur:	Elk van de colleges van de deelnemende gemeenten wijst uit zijn midden één lid aan (wethouder met de portefeuille onderwijs), die hem in het gemeenschappelijk orgaan vertegenwoordigt De voorzitter en de vice-voorzitter van het gemeenschappelijk orgaan worden in de eerste vergadering van elke zittingsperiode door de leden van het gemeenschappelijk orgaan aangewezen Besluiten worden genomen bij gewone meerderheid van stemmen, waarbij elk lid één stem heeft. Leden mogen uitsluitend stemmen over onderwerpen in die percelen waaraan zij ook deelnemen.
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport/Regionaal Bureau Leerplein Zuid-Kennemerland en IJmond
Belang Zandvoort 2021	2,92%
Bijdrage Zandvoort 2021:	€ 68.000
Vermogen:	n.v.t., onderdeel van gemeente Haarlem
Website:	www.leerplein-mzk.nl
Beschrijving:	Het Regionaal Bureau Leerplicht Zuid-Kennemerland en IJmond (RBL) is een bureau binnen de organisatie van de gemeente Haarlem dat alle (wettelijke) taken op het gebied van leerplicht, RMC, VSV en de daarbij behorende administratie uitvoert voor de gemeenten in de regio. De samenwerking is vormgegeven door het oprichten van een gemeenschappelijke regeling, waarbij Haarlem als centrumgemeente optreedt en gemandateerd is door de regiogemeenten alle wettelijke taken op het gebied van leerplicht, RMC en administratie uit te voeren. De gemeenschappelijke regeling heeft juridisch de vorm van een gemeenschappelijk orgaan, zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Het gemeenschappelijk orgaan stelt het regionale beleid vast, dat vervolgens door het RBL wordt uitgevoerd. Het gemeenschappelijk orgaan is het besluitvormend orgaan voor alle zaken die het regionaal bureau betreffen. De deelnemende gemeenten hebben de uitvoerende bevoegdheden gemandateerd aan het RBL.
Actualiteit:	Het beleid wordt voortgezet. Voor 2021 e.v. blijven de rijksbudgetten in elk geval in stand.
Rol opdrachtgever:	Het college heeft de wethouder onderwijs mandaat verleend voor alle bevoegdheden op het terrein van leerplicht, RMC en voortijdig schoolverlaten. De wethouder vervult daardoor de rol van opdrachtgever.
Rol eigenaar:	Het RBL is een regionaal bureau waarover de regio zeggenschap heeft. Het bureau is organisatorisch onderdeel van de gemeente Haarlem.

7. SRO Zandvoort BV

Naam:	SRO Zandvoort BV
Doel:	Exploitatie, beheer en onderhoud van (sport)accommodaties, gemeentewoningen en maatschappelijk vastgoed
Aandeelhouders:	Amersfoort en Haarlem, Bv's met Leusdem, Zeist, Bunschoten, Joint Venture met Zandvoort en Zeist
Samenstelling raad van commissarissen	
Directeur-bestuurder:	
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Vastgoed en Jeugd, Onderwijs en Sport (opdrachtgevers) Afdeling Concerncontrol (aandeelhouder)
Belang Zandvoort:	49%
Bijdrage Zandvoort 2021:	n.v.t.



Aandelenkapitaal Zandvoort	€ 10.000
Vermogen:	€ 58.000 eigen vermogen (31.12.2019) € 360.000 vreemd vermogen (31.12.2019)
Website:	www.sro.nl
Beschrijving:	SRO beheert grotendeels de vastgoedportefeuille (vastgoed en huur- en erfpachtcontracten) van Zandvoort. De BV verricht voor en namens de gemeente het dagelijks onderhoud alsmede het meerjarenonderhoud van de objecten en accommodaties, Het uitgangspunt is conditieniveau 3 (NEN 2767, sober en doelmatig. SRO voert het dagelijks en planmatig onderhoud aan gebouwen uit en ook het onderhoud aan de sportvelden.
Actualiteit:	Het Rijk heeft het voornemen wijzigingen in het Sportbesluit door te voeren. In hoeverre dit effect heeft op de btw compensatieregeling is nog niet duidelijk. Een andere ontwikkeling betreft het actualiseren van de huidige exploitatieovereenkomst met SRO BV Kennemerland; het omzetten van de subsidierelatie naar opdrachtgeverschap en hieruit voortkomende wederzijdse verplichtingen.
Rol opdrachtgever:	Portefeuillehouder Gemeentelijk vastgoed en accommodatiebeleid
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

8. Spaarnelands NV

Naam:	Spaarnelands nv
Doel:	Afvalinzameling, beheer en onderhoud openbare ruimte
Aandeelhouder:	Haarlem voor 90%; Zandvoort voor 10%
Samenstelling raad van commissarissen	drs. I.G.M. Verbruggen en 2 vacatures
Directeur-bestuurder:	Robert Oosting
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Beleid en Beheer Openbare Ruimte (BBOR) (opdrachtgever) Afdeling Concerncontrol (aandeelhouder)
Belang Zandvoort:	10 %
Bijdrage Zandvoort 2021:	n.v.t.
Aandelenkapitaal Zandvoort	€ 1,2 miljoen
Vermogen:	€ 11.774.000 eigen vermogen (31.12.2019) € 34.063.000 vreemd vermogen (31.12.2019)
Website:	www.spaarnelands.nl
Beschrijving Zandvoort:	Spaarnelands voert sinds 1 januari 2018 de werkzaamheden uit voor de gemeente Zandvoort op het gebied van afvalinzameling en beheer en onderhoud in de openbare ruimte. Zij geeft invulling aan de opgedragen onderhoudstaken in de openbare ruimte, waaronder inzamelen van afval, groenonderhoud en dagelijks onderhoud van straten, pleinen en wegen. Spaarnelands nv doet dit op een maatschappelijk verantwoorde wijze gericht op het publieke belang. Dit uit zich onder andere in kostenbeheersing, geen winstoogmerk en ruime aandacht voor milieu- en maatschappelijke doelstellingen, zoals het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving van de inwoners van Zandvoort. In 2017 zijn afspraken gemaakt over de duur van de overeenkomst (10 jaar vanaf 2018), de uit te voeren taken, overname van personeel en materieel, gebruik van de remise en de hoogte van de vergoeding (gedurende de overgangperiode 2018- 2020). Daarnaast is een overgangperiode van 3 jaar afgesproken tijdens welke periode de partijen in gezamenlijk overleg de processen, kwaliteit van arealen en inzet van mensen en middelen zullen optimaliseren. Ook is afgesproken dat de overgangperiode gebruikt wordt om afspraken met betrekking tot de te behalen prestaties, de kosten en kwaliteitseisen in een aparte dienstverleningsovereenkomst vast te leggen.
Actualiteit:	Vanaf 2019 wordt gefaseerd Duurzaam Afval Beheer ingevoerd. Spaarnelands en de gemeente onderzoeken samen de mogelijkheden om een zoge-



	naamde circulaire hotspot te realiseren aan de Kamerlingh Onnesstraat. Naast gescheiden afvalinzameling voor Zandvoorters wordt op deze locatie een combinatie gemaakt met meerdere sociale instanties die verantwoordelijk zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een zinvolle dagbesteding te bieden, dan wel naar betaald werk te begeleiden. Ook een repaircafe en een kringloopwinkel passen goed in dit concept om nog waardevolle spullen te verkopen en/of op te knappen voordat het wordt weggegooid.
Rol opdrachtgever:	Portefeuillehouder Beheer en onderhoud
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

9. Bank Nederlandse Gemeenten NV

Naam:	Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
Doel:	Bancaire dienstverlener overheid
Deelnemers:	Nederlandse gemeenten, provincies en het Rijk
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Concerncontrol
Belang Zandvoort:	0,06% (56.862 aandelen)
Bijdrage Zandvoort 2021:	n.v.t.
Aandelenkapitaal Zandvoort	€ 142.000
Beschrijving:	Nagenoeg alle Nederlandse gemeenten zijn mede-aandeelhouder van de BNG. Vrijwel allemaal hebben zij de BNG als huisbank voor hun reguliere betalingsverkeer, net als Zandvoort.
Actualiteit:	Er worden geen veranderingen in de relatie tussen Zandvoort en de BNG verwacht.
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën

10. Stedin BV

Naam:	Stedin Holding BV
Doel:	Netbeheer van elektriciteit en gas voor producenten en afnemers.
Deelnemers	44 Nederlandse gemeenten
Ambtelijk verantwoordelijk:	Afdeling Concerncontrol
Belang Zandvoort:	0,04%
Bijdrage Zandvoort 2021:	n.v.t.
Aandelenkapitaal Zandvoort	19.720 aandelen
Website:	http://www.stedin.net
Actualiteit:	Stedin heeft aangekondigd dat het bedrijfsresultaat over 2020 en 2021 zal dalen onder andere door de nieuwe tarieven van landelijk netbeheerder Tennet. Stedin verwacht in de komende jaren extra vermogen nodig te hebben voor investeringen in de openbare ruimte te kunnen doen. Hiervoor is een traject Lange Termijn Financiering gestart om tot een oplossing te komen om het eigen vermogen te versterken.
Rol eigenaar:	Portefeuillehouder Financiën



Bijlage 4: Soorten verbonden partijen en hun kenmerken

Gemeenschappelijke regelingen

Regeling met openbaar lichaam

De samenwerkende gemeenten creëren door het instellen van een openbaar lichaam een rechtspersoon, die, zoals als alle rechtspersonen, zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het openbaar lichaam kan personeel in dienst nemen met behoud van ambtenarenstatus en de gemeenten die in de regeling deelnemen kunnen bevoegdheden overdragen. In hoeverre dat laatste gebeurt, leggen de deelnemers vast in de regeling.

In de wet is vrij uitgebreid voorgeschreven hoe het bestuur van een openbaar lichaam wordt ingericht. Het moet bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter die beide besturen voorziet. Verder zijn er bijvoorbeeld wettelijke voorschriften over de begroting, onverenigbare functies en verboden handelingen voor bestuursleden en over het verstrekken van inlichtingen. Het algemeen bestuur kiest uit zijn midden het dagelijks bestuur. De gemeenschappelijke regelingen zijn nadrukkelijk niet gedualiseerd. Alleen raadsleden, wethouders of burgemeesters van de deelnemende gemeenten kunnen lid zijn van een algemeen bestuur. In Zandvoort is vanwege de duale verhoudingen tussen raad en college afgesproken dat in principe geen raadsleden meer deelnemen.

In de praktijk bestaat het dagelijks bestuur soms uit dezelfde personen als het algemeen bestuur, om de bestuurlijke drukte van een gemeenschappelijke regeling te verminderen. Dat is onder de gewijzigde Wgr niet meer toegestaan. De politieke verantwoording blijven de bestuursleden te allen tijde afleggen aan hun respectievelijke gemeenteraden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Deze tweede vorm is nieuw en is een organisatievorm die rechtspersoonlijkheid heeft met een enkelvoudig bestuur. Dus geen geleed bestuur met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan hierdoor zelf direct en slagvaardig haar organisatie aansturen, eigen personeel in dienst nemen, opdrachten geven en overeenkomsten sluiten. Hiermee wordt recht gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting. Ook uitvoerende taken zonder of met geringe beleidsmatige component kunnen in een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ondergebracht, omdat dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen. Denk aan taken waarbij geen beleidsmatige keuzes nodig zijn, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie kan ook worden gekozen indien sprake is van uitvoerende taken waarbij wel enige keuzeruimte mogelijk is maar dan alleen om tot een zo efficiënt en effectief mogelijke bedrijfsvoering te komen. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen met als uiteindelijk doel beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Gemeenschappelijk orgaan

Een derde vorm is het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan 'in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen'. Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en heeft dus ook geen eigen personeel in dienst. Wel kunnen deelnemers bevoegdheden aan het orgaan overdragen, zij het geen regelgevende bevoegdheden. Het gaat vaak om samenwerking tussen gemeenten met een coördinerend karakter.

Centrumgemeente

Een vierde vorm is gebruik te maken van de zogenoemde centrumgemeente-constructie. Deelnemers komen dan overeen dat bevoegdheden van de ene gemeente krachtens de regeling worden uitgeoefend door een andere gemeente. Bevoegdheden worden dan gemandateerd door het ene aan het andere gemeentebestuur. Het gaat feitelijk om het gebruik van het ambtelijk apparaat van één van de deelnemende gemeenten door de andere deelnemende gemeenten. Het gaat meestal om uitvoerende taken, zoals het ophalen van afval, die worden 'uitbesteed' aan de grotere buurgemeente. Ook hier is geen sprake van een rechtspersoon noch van een organisatie.

Regeling sec

Een regeling zonder meer ('lichte regeling') is een vijfde vorm en heeft ongeveer eenzelfde functie als een convenant. Hierin wordt bijvoorbeeld gemeenschappelijk beleid opgenomen. Er is geen sprake van een organisatie of rechtspersoonlijkheid en er gelden geen bijzondere voorschriften.

Bredere samenwerking

In het hele land zijn voorbeelden te vinden van gemeenten die over een heel breed gebied of zelf voor alle taken samenwerken. Soms deelt men een ambtelijke organisatie of brengt men alle taken onder bij de ambtelijke organisatie van een buurgemeente.



Stichting

Een stichting is te kenmerken als een zeer zelfstandige rechtspersoon: er zijn geen eigenaren in de vorm van aandeelhouders die kapitaal verschaffen en daarmee zeggenschap hebben. Een tweede belangrijk kenmerk is dat zij niet gericht is (en niet mag zijn) op het maken van winst. Voor de gemeente betekent dit dat zij de taken die een stichting voor haar uitvoert alleen kan beïnvloeden via de subsidie en bijbehorende voorwaarden. Een mogelijkheid tot beïnvloeding kan daarnaast zijn het deelnemen in de raad van toezicht of het bestuur van de stichting, maar in die hoedanigheid mag een toezichthouder of bestuurder alleen handelen in het belang van de stichting. Dat belang hoeft niet gelijk te lopen met dat van de gemeente, zeker niet wanneer de gemeente niet de enige is die een financiële bijdrage levert aan de stichting.

Vennootschap

Een vennootschap is evenals een stichting een zelfstandige rechtspersoon, maar hier hebben de aandeelhouders het uiteindelijk voor het zeggen. In het geval de gemeente (enig) aandeelhouder is, heeft zij dus grote invloed op het beleid van de vennootschap. Bij vennootschappen zijn er drie mogelijkheden: een besloten vennootschap (BV), een naamloze vennootschap (NV) of een commanditaire vennootschap (CV).

Naamloze vennootschap (NV)

Kenmerk van de NV is dat de aandeelhouders hun aandelen vrij kunnen verkopen, dus wanneer en aan wie ze maar willen, zonder toestemming van de andere aandeelhouders. Voor NV's die gemeenten (of andere overheden) oprichten is dit echter juist niet de bedoeling, reden waarom de verhandelbaarheid vaak in de statuten is beperkt. Een tweede kenmerk is dat een NV verplicht is om zijn jaarverslag en jaarrekening te publiceren en dit geldt dus ook voor NV's met een gemeente als (enig) aandeelhouder. De zeggenschap van de gemeente loopt in elk geval via de rol van aandeelhouder; daarnaast is de gemeente vaak ook opdrachtgever met de bijbehorende zeggenschap. Soms heeft de gemeente (in de persoon van een collegelid) ook zitting in de raad van commissarissen. Een commissaris dient echter volgens de wet het belang van de onderneming voorop te stellen en niet dat van de aandeelhouder. Dit kan leiden tot tegenstrijdigheden en is de belangrijkste reden om terughoudend te zijn in het benoemen van collegeleden tot commissaris. In de statuten van een NV kunnen allerlei zaken omtrent zeggenschap worden geregeld (mits niet strijdig met het recht) tussen aandeelhouder, raad van commissarissen en directie, waardoor de gemeente (via haar rol van aandeelhouder) zoveel grip op de onderneming kan creëren als zij wenselijk acht.

Besloten vennootschap (BV)

Kenmerkend voor een BV is dat de aandelen niet vrij verhandelbaar zijn en dat zij geen jaarverslag noch jaarrekening hoeft te publiceren. Voor het overige zijn vanuit de gemeente gezien de kenmerken gelijk aan die van een NV.

Commanditaire vennootschap (CV)

Een CV is een speciaal soort vennootschap onder firma. In deze vennootschapsvorm zijn er één of meer beherende vennoten en één of meer stille vennoten. Deze laatste hebben slechts een financiële inbreng en worden ook wel commanditaire vennoten genoemd. De beherende vennoot is dan de gecommanditeerde vennoot, hij die bevoegd is om te handelen namens de vennootschap. Stille vennoten zijn, net als aandeelhouders van een NV of BV slechts aansprakelijk voor het bedrag dat zij investeren. Zij mogen niet namens de vennootschap optreden. Doen zij dit toch, dan worden ze net als de beherende vennoten aansprakelijk voor alle schulden.

Publiek-Private-Samenwerking (PPS)

Bij een PPS werken overheid en private partijen samen om hun doelstellingen te realiseren. Een belangrijk kenmerk van de samenwerking is dat risico's op het gebied van bijvoorbeeld financiering, deskundigheid en uitvoering door de partijen worden gedeeld. Samenwerking kan op diverse terreinen, zoals parkeervoorzieningen en gebiedsontwikkeling. Een PPS bestaat doorgaans uit meerdere vennootschappen, vaak een combinatie van BV's en CV's. Voordeel hiervan is dat de zeggenschap van de gemeente en de private partijen op deze manier geheel op maat kan worden gesneden, evenals de verdeling van de risico's en het fiscale regime. Helaas maakt dit de verhoudingen binnen PPS niet altijd even eenvoudig te doorgronden voor wie er niet nauw bij betrokken is. Binnen de gemeente is het daarnaast niet eenvoudig om de verschillende rollen in de diverse vennootschappen voldoende van elkaar te scheiden.

Overzicht juridische vormen

Het volgende overzicht geeft een beknopte karakterisering van de verschillende juridische vormen van verbonden partijen. Waar relevant is dit gezien door de bril van de gemeente, dus bijvoorbeeld welke zeggenschap heeft de gemeente over een verbonden partij.



	Stichting	Vennootschap	Gemeenschappelijke regeling	Publiek-Private Samenwerking
Bestuurs-structuur van organisatie	Stichtings-bestuur met organisatie of raad van toezicht met directeur / bestuurder	Aandeelhouder(s) directie en eventueel raad van commissarissen	Algemeen bestuur en dagelijks bestuur, bestaande uit raadsleden, collegeleden of burgemeesters van deelnemende gemeenten	Constructie van meerdere vennootschappen
Zeggenschap van gemeente	Afhankelijk van deelname in bestuur (geen deelname betekent geen zeggenschap)	Via aandeelhouderschap en soms via deelname in raad van commissarissen	Gezamenlijke zeggenschap voor deelnemende gemeenten	Geen volledige zeggenschap
Kapitaalverrijking van organisatie	Meestal via subsidie en/of garantstelling door gemeente	Aandelenkapitaal (gestort door gemeente)	Jaarlijkse bijdrage deelnemende gemeenten	Investeringsbijdrage (soms in natura)
Financiële aansprakelijkheid van gemeente	Beperkt tot subsidie of garantstelling	Beperkt tot aandelenkapitaal	Gezamenlijke, volledige aansprakelijkheid deelnemende gemeenten	Afhankelijk van specifieke vormgeving
Juridische aansprakelijkheid gemeente	Geen (bestuurders stichting zijn hoofdelijk aansprakelijk)	Geen	Geen in geval van openbaar lichaam of bedrijfsvoerings-organisatie (heeft eigen rechtspersoonlijkheid)	Geen
Slagvaardigheid van organisatie	Groot	Groot	Beperkt	Neutraal
Aard van activiteiten	Niet-winstgerichte activiteiten	Winstgerichte activiteiten	Publieke activiteiten	Gemengde activiteiten