

Nota Samenwerken 2026 -2029

"Grip op verbonden partijen"



Samenvatting

De gemeente Heerenveen voert niet al haar taken zelf uit, maar laat een deel van de taken door verbonden partijen uitvoeren. Voor het merendeel heeft de gemeente deze samenwerking zelf gekozen, maar in een aantal gevallen is deze samenwerking wettelijk opgelegd. De samenwerkingsverbanden kunnen aangegaan worden met andere overheden, non-profitorganisatie of private partijen.

Naast verbonden partijen kennen we ook 'regelingen zonder meer' (ofwel niet-gereguleerde samenwerkingen). Dit is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om gezamenlijk een belang te behartigen zonder dat er een zelfstandige bestuurlijke structuur of rechtspersoonlijkheid nodig is. Het is een flexibele en informele samenwerking.

Door de gemeente Heerenveen wordt een afwegingskader gebruikt om te bepalen of en in welke vorm we willen gaan samenwerken. Dit kader biedt een goed handvat om tot een weloverwogen en onderbouwde afweging te komen. Over de politieke wenselijkheid van samenwerken zegt het afwegingskader minder. Dat is een politieke afweging die gemaakt wordt door de raad waarbij de uitkomsten van het afwegingskader meegenomen kunnen worden. De afweging om deel te nemen aan een verbonden partij blijft uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze.

De visie op samenwerking van de gemeente Heerenveen zegt dat samenwerken geen doel op zich is, maar middel om publieke belangen effectief te behartigen. We kiezen samenwerkingsvormen bewust, sturen actief en evalueren regelmatig om grip en kwaliteit te waarborgen. Daarbij geven we de voorkeur aan publiekrechtelijke samenwerking en handelen transparant en doelmatig.

Het hebben van grip op verbonden partijen is essentieel voor ons als gemeente om de doelstellingen te bereiken en risico's effectief te beheersen. Door een zorgvuldige afweging te maken bij deelname aan verbonden partijen, kunnen we als gemeente Heerenveen profiteren van samenwerkingsvoordelen. Tegelijkertijd moeten we de risico's onderkennen én beheersen om ongewenste gevolgen te voorkomen. Met behulp van verschillende sturingsinstrumenten kunnen we als gemeente risicogericht sturen op verbonden partijen en zo een effectieve samenwerking en beheersing realiseren.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1. Wettelijk kader	5
1.2. Leeswijzer	5
2. Visie gemeente Heerenveen op samenwerken	6
2.1. Samenwerking in het algemeen	6
2.2. Samenwerking door de gemeente Heerenveen	7
3. Welke vormen van samenwerking zijn er?	8
3.1. Wat is een verbonden partij?	8
3.2. Overige samenwerkingsvormen	9
3.3. Realisatie beleidsdoelstellingen gemeente Heereveen	9
3.4. Uitgangspunten bij vormen van samenwerken	11
4. Afwegingskader verbonden partijen	12
4.1. Algemeen.....	12
4.2. Afwegingskader	12
4.3. Uitgangspunten voor samenwerken in verbonden partijen	16
5. Structuur/vertegenwoordiging	17
5.1. Structuur	17
5.2. Vertegenwoordiging	17
5.3. Uitgangspunten vertegenwoordiging in een verbonden partij	19
6. 'Grip' op verbonden partijen	20
6.1. Fase 1: Ontwerpen & Oprichten	20
6.2. Fase 2: Beheersen van bestaande verbonden partijen.....	20
6.3. Fase 3: Evalueren: voorzetten of beëindigen.....	23
6.4. Uitgangspunten 'grip' op verbonden partijen.....	24
Bijlage 1: begrippenlijst	25
Bijlage 2: Overzicht verbonden partijen begroting 2026	26
Bijlage 3: Wettelijk kader	27

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is de noodzaak tot samenwerken voor gemeenten steeds groter geworden omdat de wereld om ons heen complexer is geworden en de uitdagingen waar wij als lokale overheid voor staan groter worden. Bijvoorbeeld op het gebied van de omgang met het milieu, mobiliteit, woningbouwopgave en jeugdzorg. Deze opgaven overstijgen meer dan ooit de grenzen van de gemeente. Wij nemen als gemeente steeds vaker een faciliterende rol, door kaders en omstandigheden te bieden waarin inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zelf dingen kunnen realiseren.

Tegelijkertijd vinden wij als gemeente dat we niet in alle gevallen kunnen volstaan met een faciliterende rol. Wanneer het openbaar belang dat vereist, houden wij invloed en sturen we actief op de uitvoering en het realiseren van doelen. In sommige gevallen kan ervoor gekozen worden een verbonden partij in te stellen, waardoor de samenwerking formeler wordt. Dit kan ook voortvloeien uit wettelijke verplichtingen voor gemeenten om samen te werken op bepaalde onderwerpen, zoals de brandweer die ondergebracht is bij de Veiligheidsregio Fryslân. Als deelnemer in een verbonden partij stuurt de gemeente op afstand, waardoor het lastiger is om grip te houden op de uitvoering van activiteiten en het realiseren van de gestelde doelen.

Waarom willen we grip?

Een groot deel van de gemeentelijke financiële middelen wordt inmiddels al via verbonden partijen ingezet. Vanwege de grote bestuurlijke, beleidsmatige en financiële belangen is *tijdig* voldoende inzicht in effectieve sturing op deze verbonden partijen gewenst. Het is dan ook essentieel dat we als gemeente grip hebben op verbonden partijen, zowel om onze doelstellingen te behalen als om risico's te beheersen.

Wanneer ervaren we grip?

Grip wordt beter ervaren als we in staat zijn *tijdig* voldoende zicht te krijgen en te houden op verbonden partijen. Als we *tijdig weten* wat er speelt en tussentijds evalueren, worden we niet verrast en zijn er mogelijkheden om bij te sturen zodat we weten wat de uitkomst is.

Informatievoorziening

Via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden er een aantal instrumenten aangeboden om als raad meer grip te krijgen op de gemeenschappelijke regelingen (GR-en). Beperkende factor hierbij blijft dat in een GR besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen. Er zijn diverse momenten waarbij de gemeenteraad wordt geïnformeerd en dus grip kan uitoefenen:

- In de jaarlijkse planning & controlcyclus van de gemeente zijn er twee vaste momenten waarbij de raad wordt geïnformeerd over verbonden partijen, namelijk bij de begroting en de jaarrekening in de paragraaf samenwerken.
- Voor verbonden partijen die vallen onder de Wgr worden de kadernota, begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling aan de raad verstrekt met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.
- Bij tussentijdse ontwikkelingen geeft de portefeuillehouder een mondelinge toelichting voorafgaand aan de raads- of commissievergadering.
- Op initiatief van de raad dan wel College bestaat de mogelijkheid om binnen het geschetste kader een (besloten) informatiesessie en/of dialoogsessie te organiseren over verbonden partijen.

Grip betekent tijdig inzicht en invloed. Dat doen we door:

- Heldere afspraken bij oprichting van een verbonden partij (doelen, sturing, evaluatie en uittreding).
- Jaarlijkse informatie via begroting en jaarrekening.
- Risicoprofiel bepalen (financieel, bestuurlijk, politiek, omgeving).
- Periodieke evaluatie en mogelijkheid tot beëindiging.
- Vertegenwoordiging in AB en/of DB.

Deze nota gaat in op de algemene beleidskaders voor samenwerking en specifiek op verbonden partijen. De nota biedt een leidraad voor zowel de ambtelijke organisatie als het gemeentebestuur bij het opzetten en monitoren van samenwerkingsverbanden die maximaal bijdragen aan de lokale bestuurlijke ambities, actief sturen op risico's en waar nodig meebewegen met bijgestelde kaders en benodigde bezuinigingen. De nota bevat kaders en richtlijnen voor het beleid ten aanzien van samenwerking. Het gaat hierbij ook om de zogenaamde governance: hoe vinden we dat moet worden gestuurd, beheerst, toezicht gehouden en verantwoord? Welk instrumentarium hebben we daarvoor beschikbaar en wat vraagt dat van ons?

Het doel van deze nota is dan ook: *de bestuurlijke, inhoudelijke en financiële grip op verbonden partijen door college en raad te versterken.*

1.1. Wettelijk kader

Bij verbonden partijen geldt een juridisch kader. Dit kader bestaat uit de Gemeentewet (Gw), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Wat wettelijk verstaan wordt onder een verbonden partij is vastgelegd in artikel 1 lid 1 van het BBV. In deze nota hanteren we deze definitie, namelijk:

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een <u>bestuurlijk én financieel belang</u> heeft.
--

Een nadere uitwerking van deze definitie staat in paragraaf 3.2

1.2. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de visie van de gemeente Heerenveen op samenwerken als middel om publieke belangen effectief te behartigen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de verschillende samenwerkingsvormen uiteengezet, met de nadruk op verbonden partijen en de bijbehorende uitgangspunten. Hoofdstuk 4 bevat het afwegingskader dat wordt gebruikt om te bepalen of en in welke vorm samenwerking via een verbonden partij wenselijk is. Hoe de governance en vertegenwoordiging van de gemeente Heerenveen in verbonden partijen is ingericht wordt beschreven in hoofdstuk 5 en tenslotte wordt in hoofdstuk 6 beschreven op welke wijze de gemeente Heerenveen bestuurlijke, financiële en inhoudelijke grip houdt op een verbonden partij.

2. Visie gemeente Heerenveen op samenwerken

2.1. Samenwerking in het algemeen

Reflectie op samenwerking

De gemeente Heerenveen voert niet al haar taken zelf uit, op verschillende terreinen werken we samen, in uiteenlopende vormen en vanuit verschillende motieven. De samenwerking kan vrijwillig tot stand zijn gekomen, en soms is het wettelijk voorgeschreven door het Rijk. Bijvoorbeeld De Veiligheidsregio Fryslân en de FUMO zijn voorbeelden van wettelijk verplichte samenwerkingsvormen. Wij zijn doorgaans niet verplicht om alle de diensten af te nemen, vaak kunnen we zelf kiezen welke (extra)diensten we willen afnemen.

Regionale samenwerking is in toenemende mate de schaal waarop oplossingen voor een tal van bestuurlijke en maatschappelijke opgaven worden gezocht. Het gaat daarbij om uiteenlopende opgaven op het terrein zoals onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, jeugdzorg, economie, veiligheid, cultuur, woningbouw en duurzaamheid. De schaal van regionale samenwerking verschilt per samenwerkingsverband.

Overwegingen om tot samenwerking over te gaan

De samenwerkingsverbanden kunnen aangegaan worden met andere overheden, non-profitorganisatie of private partijen. Daarnaast kunnen er invloeden of druk van buitenaf ontstaan waardoor we samenwerkingsverbanden aangaan.

We willen als gemeenten optimale oplossingen ten aanzien van publieke vraagstukken. Dit betekent dat de taken binnen de kaders van de wet zo effectief, efficiënt en burgervriendelijk (gedragen, snel en respons) mogelijk moeten worden uitgevoerd. Soms kan deze optimale oplossing alleen in een samenwerkingsvorm worden gerealiseerd.

Op hoofdlijnen kunnen daar de volgende redenen aan ten grondslag liggen:

1. **Het realiseren van efficiency**; samenwerking kan leiden tot een efficiëntere uitvoering van gemeentelijke taken;
2. **Het delen van expertise**; voor zeer gespecialiseerde taken is soms te weinig kennis en expertise in huis, die een samenwerkingsverband wel heeft of binnen kan halen;
3. **Het behalen van kwaliteitsverbetering**; samenwerking kan leiden tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening, door de grotere omvang van het samenwerkingsverband;
4. **Risicospreiding**; door samen te werken met verbonden partijen kunnen gemeente bepaalde risico's spreiden en daarmee (financiële) risico's beperken;
5. **Bestuurlijke kracht en effectiviteit**; door samenwerking ontstaat een sterkere bestuurlijke kracht en grotere effectiviteit;
6. **Wettelijke plicht**; in een aantal gevallen is de oprichting en deelname in een verbonden partij in de wet vastgelegd.

2.2. Samenwerking door de gemeente Heerenveen

De hoofdregel bij de gemeente Heerenveen is dat in principe publieke taken langs de publieke weg lopen. Op die manier is de juiste besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid met het oog op een goede behartiging van het algemene (publieke) belang gewaarborgd. Indien het doel bereikt kan of moet worden in een samenwerking met marktpartijen kan hiervoor gekozen worden. Uitgangspunt is dan, dat deze partijen maximaal moeten bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

Onderdeel van deze nota is een afwegingskader, waaraan getoetst wordt of nieuwe samenwerkingsverbanden wenselijk zijn en in welke vorm dat zou moeten gebeuren. Het afwegingskader helpt een integrale besluitvorming voor het aangaan en/of het toetsen van samenwerkingsverbanden. Met de afspraken die we maken in deze nota denken we het inzicht in samenwerking voor alle betrokkenen te kunnen vergroten. Op basis van bovenstaande is de visie van Heerenveen op samenwerken als volgt:

Samenwerken is een middel om publieke belangen effectief te behartigen en geen doel op zich. We kiezen samenwerkingsvormen bewust, sturen actief en evalueren regelmatig om grip en kwaliteit te waarborgen. Daarbij geven we de voorkeur aan publiekrechtelijke samenwerking en handelen transparant en doelmatig.

3. Welke vormen van samenwerking zijn er?

3.1. Wat is een verbonden partij?

Verbonden partijen kunnen een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtsvorm hebben. Dit betekent dat zowel een lokale stichting voor sportaccommodaties als de landelijk opererende Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) als verbonden partij kunnen worden aangemerkt.

Wat wettelijk verstaan wordt onder een verbonden partij is vastgelegd in artikel 1 lid 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In deze nota hanteren we dezelfde definitie als het BBV.

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

De definitie nader uitgelegd:

- De **privaatrechtelijke** organisaties zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW).
- De **publiekrechtelijke** organisaties vloeien voort uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
- Van **bestuurlijk belang** is sprake wanneer er zeggenschap is door middel van vertegenwoordiging in het bestuur door een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente of in de vorm van stemrecht, aandelen of anderszins. In feite gaat om bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente in een verbonden partij.
- De term **financieel belang** wil zeggen dat de gemeente financiële middelen heeft bijgedragen aan de verbonden partij. Dit is zowel een bijdrage aan het eigen vermogen als *structurele bekostiging*. Een voorbeeld hiervan kan zijn het verstrekken van een subsidie.

Er is dus *geen* sprake van een verbonden partij bij andere samenwerkingsafspraken, zoals subsidieverlening, waarbij uitsluitend sprake is van een subsidierelatie. De gemeente heeft dan *geen* bestuurlijk belang in de gesubsidieerde instelling in de vorm van zeggenschap via een bestuurlijke vertegenwoordiging en/of stemrecht. Op basis van het BBV brengen we de financiële belangen van de gemeente in een verbonden partij in kaart en verantwoorden we hierover in de paragraaf samenwerken in de begroting en jaarstukken. Deze paragraaf geeft inzicht in de situatie waarin verbonden partijen verkeren en of de verbonden partij het gemeentelijk belang behartigt.

Een nadere uitwerking van het wettelijke kader omtrent verbonden partijen is opgenomen in bijlage 3.

3.2. Overige samenwerkingsvormen

3.2.1. Alleen financieel óf alleen bestuurlijk belang.

Uit de Nota van toelichting op het oorspronkelijke BBV kan worden afgeleid dat:

- Een organisatie waarin alleen een *financieel belang* bestaat, moet worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (dit betreft bijvoorbeeld een lening bij een bank).
- Indien het alleen gaat om een *bestuurlijk belang* moet dit worden beschreven in een programma en taakveld (dit betreft bijvoorbeeld een partij waarbij we stemrecht hebben in het bestuur of toezichthoudend orgaan, maar geen sprake is van een financiële relatie. Er zijn op het moment van schrijven geen concrete voorbeelden bekend.

3.2.2. Niet-gereguleerde samenwerking

In diverse stukken van de gemeente Heerenveen komt de term *niet-gereguleerde samenwerking* of gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid naar voren. Er is geen definitie voor deze term binnen het BBV en de Gemeentewet.

Er wordt voor deze vormen van samenwerking in de literatuur ook wel gesproken over de 'regeling zonder meer'. Dit is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om gezamenlijk een belang te behartigen zonder dat er een zelfstandige bestuurlijke structuur of rechtspersoonlijkheid nodig is. Het is een flexibele en informele samenwerking, vaak vastgelegd in bestuursafspraken, intentieverklaringen, of convenanten. Bij een regeling zonder meer kunnen we geen taken of bevoegdheden delegeren of mandateren. Dit betekent dat er geen formele overdracht van bevoegdheden of verantwoordelijkheden plaatsvindt. De regeling richt zich op afstemming en samenwerking zonder dat er juridisch afdwingbare verplichtingen zijn. Bij Heerenveen hanteren we de volgende definitie voor deze vormen van samenwerking:

Definitie niet-gereguleerde samenwerking/ regeling zonder meer:

Een samenwerking waarbij wel sprake is van realisatie van beleidsdoelstellingen (politiek belang), maar geen sprake is van een financieel en/of bestuurlijk belang en/of structurele bekostiging.

Bij nieuwe ongereguleerde samenwerkingsvormen wordt de raad vooraf geïnformeerd over inhoud en de wijze waarop de raad vanaf dat moment geïnformeerd wordt om zo grip te houden op deze samenwerking. In de reguliere P&C documenten worden deze samenwerkingen niet opgenomen onder de paragraaf samenwerken, omdat ze niet aan de definitie voldoen. Deze samenwerkingen worden altijd aangegaan om aan beleidsdoelen te werken. In de beleidsthema's en/of programma's wordt aandacht besteed aan deze samenwerkingen.

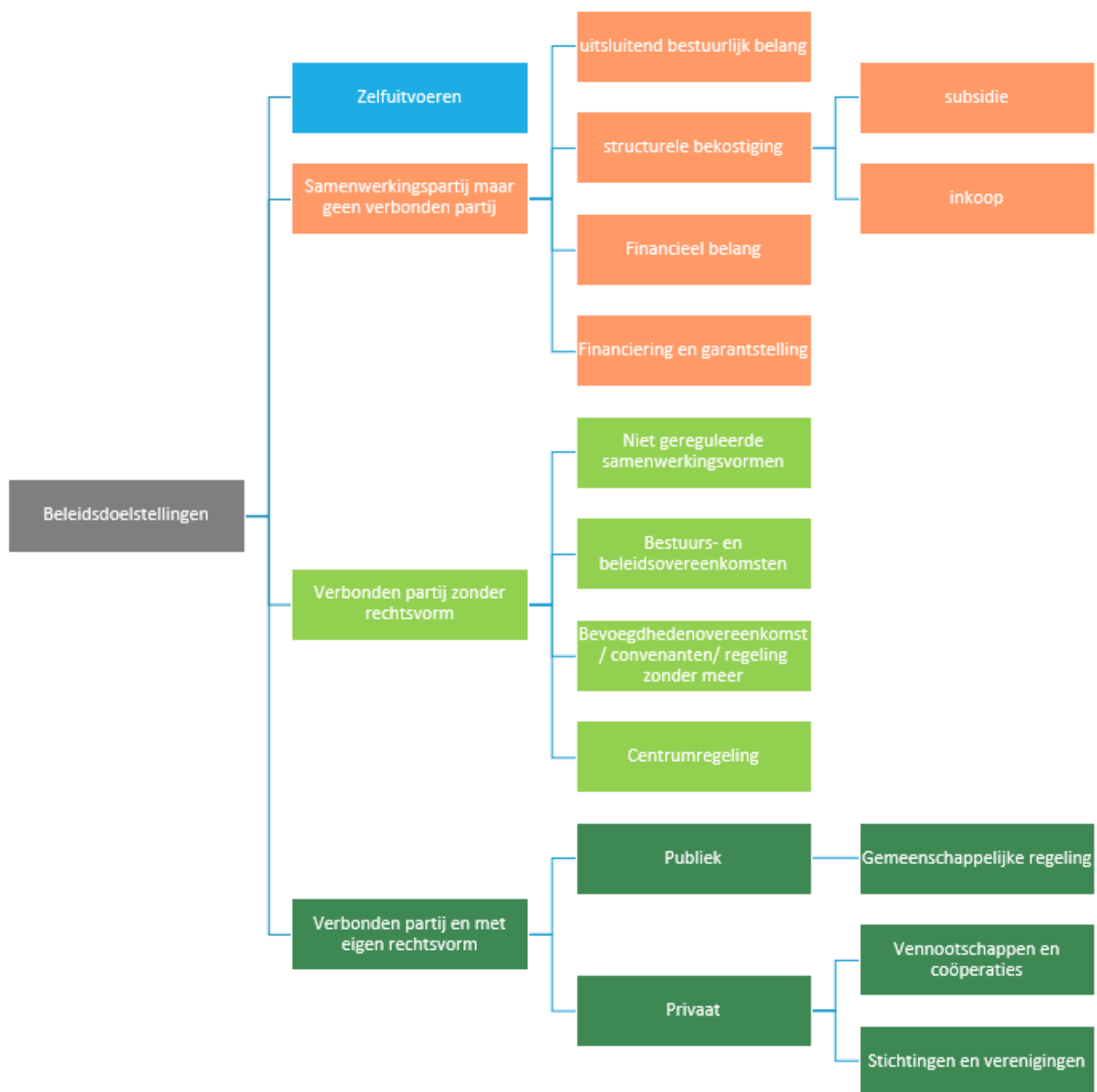
Voorbeelden hiervan zijn: Regiodeal, Lelylijn of F4 verstedelijking.

3.3. Realisatie beleidsdoelstellingen gemeente Heereveen

Gemeenten voeren zoals gezegd verschillende taken uit. Veel taken doen we zelf (bijvoorbeeld vergunning verlenen en paspoorten uitgeven), maar net zoals iedere gemeente in Nederland werken we ook samen met andere gemeenten in de regio. Dat gebeurt op verschillende manieren en op verschillende terreinen.

In figuur 1 staat op welke manier de gemeente Heerenveen haar beleidsdoelstellingen realiseert. Dit kan door het afsluiten van een overeenkomst (bijvoorbeeld een aanbesteding van huishoudelijke hulp). Ook hebben we in sommige gevallen alleen een bestuurlijk belang (bijvoorbeeld MFA de Akkers), of alleen een financieel belang (bijv. verstrekken van een garantstelling of het verstrekken van een subsidie). Een combinatie van beide is ook mogelijk; we hebben dan een bestuurlijk belang en leveren een financiële bijdrage (bijvoorbeeld bij Sportstad, waar we aandeelhouder zijn, maar ook garantstaan voor een lening)

Ook worden taken soms geheel door externe organisaties uitgevoerd of voeren we taken gezamenlijk uit. Er zijn verschillende manieren om een taak (realiseren van een gemeentelijke doelstelling) door andere organisaties te laten uitvoeren. De gemeente kan een taak uitbesteden door bijvoorbeeld subsidie te geven, een taak in te kopen of door deelname in een centrumregeling een taak uit te voeren (bijvoorbeeld de taken Jeugdzorg en WMO beschermd wonen lopen via de centrumregeling SDF). Dit wordt ook wel structurele bekostiging genoemd.



Figuur 1. Realisatie beleidsdoelstellingen

Toelichting bij figuur 1: De figuur is in 4 onderdelen opgebouwd.

- Blauw: Zelf uitvoeren. De gemeente voert dit proces of deze taak zelf uit.
- Oranje: De gemeente werkt samen met een externe partij waarbij de andere partij een taak uitvoert en de relatie bijvoorbeeld gebaseerd is op een inkooprelatie, een subsidierelatie of door middel van het verstrekken van een lening.
- Lichtgroen: Er is wel sprake van samenwerking, maar zonder een officiële rechtsvorm en/of zonder bestuurlijk en financieel belang.
- Donkergroen: We werken samen door deelname in een bepaalde rechtsvorm.

Deze nota gaat over het donkergroene deel van de figuur, deelnemen in een verbonden partij. In bijlage 2 is aangegeven waar de huidige verbonden partijen zich bevinden in het onderstaande figuur.

3.4. Uitgangspunten bij vormen van samenwerken

Op basis van hetgeen in dit hoofdstuk is behandeld over de verschillende vormen van samenwerken gelden de volgende uitgangspunten voor de gemeente Heerenveen:

1. Verbonden partijen zijn (privaatrechtelijke en of publiekrechtelijke) organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft;
2. De best passende juridische vorm is per samenwerking afhankelijk en vraagt maatwerk en om juridisch advies/ onderbouwing;
3. Bij nieuwe *ongereguleerde* samenwerkingsvormen wordt de raad vooraf geïnformeerd over inhoud en de wijze waarop de raad geïnformeerd blijft om zo grip te houden op deze samenwerking. Verantwoording vindt plaats in de thema's/ programma's.

4. Afwegingskader verbonden partijen

4.1. Algemeen

In dit hoofdstuk is een afwegingskader¹ opgenomen die doorlopen moet worden indien een nieuwe taak zich aandient voor de gemeente Heerenveen. Door veel gemeenten wordt een afwegingskader gebruikt en dit biedt een goed handvat om tot een weloverwogen en onderbouwde afweging te komen of we een taak zelf gaan uitvoeren of dat we wellicht gaan samenwerken in een verbonden partij.

Het afwegingskader is opgezet om:

1. Te kunnen komen tot een afgewogen beslissing over wel of niet samenwerken in de vorm van een verbonden partij;
2. Handvatten te geven om op elk moment in de 'levenscyclus' van een verbonden partij de juiste vragen te stellen over het nut en noodzaak van deelname en de kansen (en risico's) die deelname aan een verbonden partij met zich meebrengt;
3. Op basis van deze antwoorden het College en de raad op elk gewenst moment te kunnen voorzien van goed advies op basis waarvan een politieke afweging kan worden gemaakt over het aangaan van een samenwerking of het veranderen van een bestaande samenwerking.

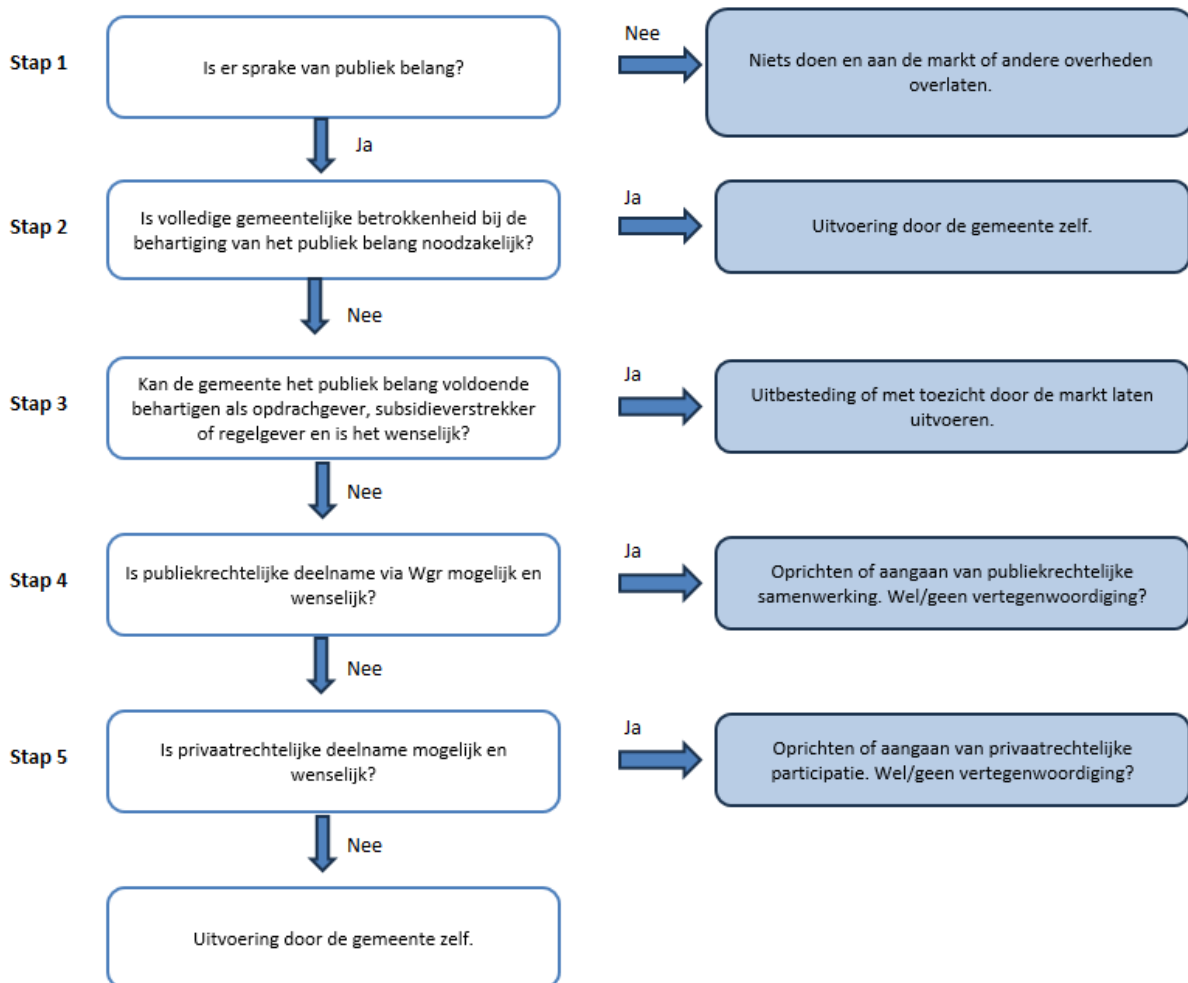
Op basis van het afwegingskader kan een onderbouwd oordeel worden gegeven over de effectiviteit en de efficiency van een samenwerking en de voorgestelde vorm van samenwerking. Over de politieke wenselijkheid zegt het afwegingskader minder. Dit is een politieke afweging die gemaakt wordt door de raad waarbij de uitkomsten van het afwegingskader meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. De afweging om deel te nemen aan een verbonden partij blijft uiteindelijk toch een politiek-bestuurlijke keuze.

In bijlage 2 is aangegeven waar de huidige verbonden partijen zich bevinden in het afwegingskader.

4.2. Afwegingskader

Dit afwegingskader bevat een aantal te beantwoorden vragen, waarmee consistente keuzes kunnen worden gemaakt. Met de beantwoording van deze vragen wordt inzichtelijk gemaakt of uitvoering op afstand een optie is. Welke uitvoeringsvorm hierbij het beste past kan daarna worden bepaald. De stappen dienen als handvat, waarbij iedere afzonderlijke situatie vraagt om een specifieke afweging en een bestuurlijke keuze. Daarnaast kan dit afwegingskader als handvat worden gezien voor (tussentijdse) evaluaties van verbonden partijen.

¹ Het afwegingskader is gebaseerd op het door de VNG gehanteerde afwegingskader en specifiek gemaakt voor de gemeente Heerenveen.



Figuur 2: afwegingskader

Hieronder volgt een toelichting per stap.

Stap 1: Is er een publiek belang?

Een gemeente voert een taak zelf uit of neemt deel in een verbonden partij als dat een publiek belang dient. Dat betekent: de overheid moet nodig zijn om het doel te bereiken. Het gaat om belangen die college en raad belangrijk vinden én belangen die wij zelf kunnen, willen en soms zelfs moeten behartigen.

Als de gemeente Heerenveen vindt dat er geen publiek belang is, of dat zij bij de behartiging van dit belang geen publieke rol ziet, dan doet zij niet mee. In dat geval laten wij het over aan de markt of aan andere overheden. Als wij wel een rol voor onszelf zien, en er dus sprake is van een publiek belang, volgt stap 2.

Afweging:

Deze keuze is vooral politiek-bestuurlijk. Denk aan: wat betekent dit voor inwoners, hoe goed is de dienstverlening, enzovoort.

Stap 2: Is volledige betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk?

Betrokkenheid: Hoe willen we betrokken zijn? Willen we kunnen sturen, willen we het zelf (volledig) in de hand hebben? Is het belangrijk om kennis zelf te houden? Of wellicht moeten we zelf deze taak uitvoeren?

Noodzakelijk: Wanneer is het noodzakelijk? Dat kan zijn als:

- Er sprake is van een wettelijke verplichting
- Er sprake is van een strategisch belang
- Er sprake is van grote risico's of hoge kosten bij uitbesteden
- Er sprake is van vertrouwelijke taken

Als volledige betrokkenheid noodzakelijk is, voert de gemeente de taak zelf uit. Soms wil de gemeente dit wel, maar kan het niet. Bijvoorbeeld als het project buiten de gemeentegrens ligt of als een andere partij eigenaar is van de grond. Is er geen reden of mogelijkheid voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

Afweging:

Bovenstaande vragen in het kader van betrokkenheid en het wel of niet noodzakelijk zijn van betrokkenheid moeten gesteld worden om goed onderbouwd antwoord te kunnen geven op deze stap 2.

Stap 3: Kan de gemeente Heerenveen het publieke belang goed regelen via subsidie, regels of opdrachten en is het wenselijk om taken uit te besteden?

Uitgangspunt is dat de gemeente Heerenveen de publieke taak bij voorkeur zelf behartigt, maar we hoeven de taak niet noodzakelijkerwijs zelf intern uit te voeren. Er zijn drie manieren om het publieke belang goed te behartigen zonder het zelf te doen. De taak wordt dan uitbesteed. Dit doen we door:

- Subsidie te geven aan organisaties, bijvoorbeeld voor sport, kunst of cultuur.
- Regels op te stellen en handhaven, zoals BOA's die regels handhaven met betrekking tot parkeren, honden en bouwen;
- (Inkoop)opdracht verstrekken via een contract (en onder welke voorwaarden), bijvoorbeeld voor bouwprojecten en inkoop van jeugdzorg, WMO etc.

Belangrijk is dat de gemeente genoeg invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak tegen de door haar gewenste condities uitgevoerd te krijgen en ook over voldoende controlemogelijkheden beschikt (grip). Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken, en is het niet wenselijk om de taak uit te besteden (antwoord is nee) dan volgt stap 4.

Bepalen wel of niet wenselijk samen te werken. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Is er sprake van efficiencywinst (qua capaciteit en/of financieel) dan is dat één van de gebruikte overwegingen om samenwerking met een verbonden partij te zoeken.
- Is er bij samenwerken betere risicospreiding mogelijk door het delen van de (financiële) risico's?
- Levert samenwerking meer bestuurlijke kracht en effectiviteit dan het verstrekken van een subsidie of een opdracht?
- Is sprake van gebruik van specialistische kennis die de gemeente niet zelf in huis heeft?

Afweging:

Bovenstaande vragen in het kader van 'wenselijk' moeten we onszelf stellen om goed onderbouwd antwoord te kunnen geven op deze stap 3.

Kort samengevat; het moet doelmatig en doeltreffend zijn (efficiënt) zijn om de taak uit te besteden of met toezicht op de markt te laten plaatsvinden. Is dat het niet dan gaan we samenwerken.

Stap 4: Is het mogelijk en wenselijk de taak uit voeren met uitsluitend publieke partijen?

De gemeente behartigt publieke belangen bij voorkeur via het publiekrecht. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt goede afspraken over verantwoording en politieke controle, die bij privaatrechtelijke varianten (marktpartijen zoals BV, NV) niet vanzelfsprekend zijn. Als het antwoord op deze vraag ja is (m.a.w. deelname via de Wgr is mogelijk), dan kijken we als gemeente of de gemeente bestuurlijke verantwoordelijkheid wil nemen. Is dat zo, dan wordt een gemeentelijk vertegenwoordiger aangesteld. De gemeente is dan bestuurlijk én financieel betrokken: dit noemen we een verbonden partij (zie 4.2). Als een publiekrechtelijke deelname niet mogelijk is volgt stap 5.

Afweging:

Is het wenselijk om te gaan samenwerken met uitsluitend publieke partijen? Wat zijn de voordelen van deelname? Wat zijn de financiële gevolgen en risico's? Hoeveel bestuurlijke en ambtelijke inzet is nodig? Welke taken en doelen heeft de gemeente? Welke vorm past het best? En welke afspraken zijn er over sturing, monitoring, grip, informatie, vertegenwoordiging, verantwoording, evaluatie en uittreding?

Verder is het wanneer we overwegen te gaan samenwerken essentieel:

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

Kortom, het bepalen of samenwerken wenselijk is, is een politieke afweging, waarbij het (willen) hebben van voldoende grip zwaar weegt in de afweging.

Voorbeeld huidige publieke samenwerkingen: GR Bedrijvenpark A7, FUMO, VRF

Stap 5: Is samenwerking met marktpartijen mogelijk en zinvol?

De gemeente Heerenveen werkt, zoals gezegd, bij voorkeur samen via publiekrecht om het publieke belang te behartigen. Soms zijn er goede redenen om toch met marktpartijen samen te werken, bijvoorbeeld vanwege snelheid of het betrekken van een specifieke partij. Het college kiest dan een passende rechtsvorm en legt wensen en bedenkingen voor aan de raad. Als de gemeente bestuurlijk betrokken wil zijn, wordt een vertegenwoordiger aangesteld (zie 4.2). De samenwerking wordt dan gezien als een verbonden partij. Is privaatrechtelijke samenwerking niet mogelijk of niet wenselijk? Dan voert de gemeente de taak alsnog zelf uit.

Afweging:

Ook hier geldt net als bij stap 4 dat we ons moeten afvragen: Is het wenselijk om te gaan samenwerken?

En net als bij samenwerking met overheidsorganen (stap 4) is het ook wanneer we overwegen te gaan samenwerken met marktpartijen essentieel:

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

Kortom, ook in deze stap geldt dat het bepalen of samenwerken wenselijk is, een politieke afweging is, waarbij het (willen) hebben van voldoende grip zwaar weegt in de afweging.

Voorbeeld huidige samenwerkingen met marktpartijen: Caparis NV, BV Sportstad.

4.3. Uitgangspunten voor samenwerken in verbonden partijen

De gemeente Heerenveen hanteert de volgende uitgangspunten voor samenwerken:

1. Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer een situatie voor samenwerking zich voordoet;
2. De gemeente Heerenveen behartigt de publieke taak bij voorkeur zelf. Als het niet noodzakelijk is dat we het zelf doen, laten we de taak aan de markt over en houden grip door het verstrekken van een subsidie of het maken van een contract.
3. Samenwerken in een verbonden partij doen we als het wenselijk en efficiënt (doelmatig en doeltreffend) is en er sprake is van een publiek belang en volledige gemeentelijke betrokkenheid niet noodzakelijk is.
4. Publiekrechtelijke samenwerking heeft de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerking.
5. Indien we gaan samenwerken in welke vorm dan ook, dan is er sprake van:
 - een gemeenschappelijk doel met onze partners;
 - vertrouwen in onze samenwerkingspartners;
 - sturingsmogelijkheden voor de gemeente.

NB: Bovenstaande uitgangspunten prevaleren, echter de uiteindelijke keuze of het wenselijk is samen te werken (publiek of privaatrechtelijk) blijft in sommige situaties ook een politieke afweging, *waarbij het (willen) hebben van voldoende grip zwaar weegt in de afweging.*

5. Structuur/vertegenwoordiging

5.1. Structuur

Nadat gekozen is voor een vorm van samenwerken, moet de structuur van de samenwerking verder worden vormgegeven. Bij verbonden partijen spelen zowel eigenaarschap als de opdrachtgever- opdrachtnemer verhouding een belangrijke rol.

Indien we deelnemen in een verbonden partij zijn we doorgaans mede-eigenaar én dragen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. Dit eigenaarschap betekent dat we als gemeente zeggenschap hebben via statuten, gemeenschappelijke regelingen of aandeelhouderschap en invloed kunnen uitoefenen op strategische keuzes.

We sluiten dit hoofdstuk af met de uitgangspunten waarom en hoe Heerenveen in verbonden partijen vertegenwoordigd is.

5.2. Vertegenwoordiging

Indien de afweging is dat we als gemeente gaan participeren in een verbonden partij dan is het afhankelijk van het type verbonden partij hoe die vertegenwoordiging eruitziet. In deze paragraaf worden de diverse mogelijkheden voor vertegenwoordiging toegelicht zoals die bij de gemeente Heerenveen gelden.

5.2.1 Algemeen bestuur (AB) in publiekrechtelijke samenwerking

Voor elke verbonden partij kan de gemeente een afweging maken in de keuze voor vertegenwoordiging vanuit de gemeente. Over het algemeen neemt het collegelid dat verantwoordelijk is voor de betreffende portefeuille zitting in het algemeen bestuur. Gemotiveerd kan er voor een andere bestuurder worden gekozen. Bij de vorming van een nieuw college maakt het college gezamenlijk een afweging. Bij tussentijdse wijzigingen volgt in principe de nieuwe bestuurder de afgetreden bestuurder op, tenzij er een nieuwe portefeuillevverdeling plaatsvindt.

Bij raadsregelingen kunnen in het algemeen bestuur enkel raadsleden en bij collegeregelingen enkel collegeleden plaatsnemen. Bij gemengde regelingen kunnen zowel college- als raadsleden deelnemen in het algemeen bestuur. Het beleid in Heerenveen is dat in beginsel bij een gemengde regeling deelname is voorbehouden aan minimaal één collegelid. Op het moment van het opstellen van deze nota is er in Heerenveen geen sprake van gemengde- of raadsregelingen.

In de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen kunnen nadere afspraken zijn gemaakt over raadsleden in het AB. Raadsleden in het AB hebben als functie het aansturen van de GR waarbij de belangen van de gemeente niet uit het oog worden verloren. Raadsleden gaan uit van het algemeen belang van de gemeente en dus niet van het individuele politieke belang.

5.2.2 Dagelijks bestuur (DB)

De leden van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigen in die functie het gemeenschappelijke belang van de verbonden partij. Basis daarvoor is primair het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid inclusief de begroting van de gemeenschappelijke regeling zelf.

De bestuurders van het DB hebben een zelfstandige bevoegdheid, zij hoeven niet de goedkeuring te hebben van de organen (B&W, raad, etc.) van de deelnemer die ze vertegenwoordigen. De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur.

De gemeente Heerenveen kiest ervoor om in het dagelijks bestuur van verbonden partijen alleen collegeleden te laten plaatsnemen. Door alleen collegeleden daarin plaats te laten nemen geven we een betere invulling aan de scheiding tussen bestuur/uitvoering enerzijds en controle/toezicht anderzijds.

Op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling, artikel 14 lid 3, mogen de leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken. Een burgemeestersregeling met (minder dan) zes deelnemende gemeenten vormt hierbij een wettelijke uitzondering.

5.2.3 Verhouding algemeen en dagelijks bestuur

Als lid van het *dagelijks* bestuur heeft de vertegenwoordiger enkel een verantwoordelijkheidsrelatie met het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Als lid van het *algemeen* bestuur heeft de vertegenwoordiger wel een verantwoordingsrelatie met het bestuursorgaan van de gemeente dat het AB-lid heeft aangewezen. Ook heeft het AB de wettelijke bevoegdheid om één of meer leden van het DB te ontslaan. Tevens dient het DB actief inlichtingen te verstrekken aan het AB. DB leden worden door het AB benoemd.

In sommige situaties zijn we als gemeente naast deelnemer ook opdrachtgever (of subsidieverstrekker) van de verbonden partij, waar we diensten afnemen. De verbonden partij treedt dan op als opdrachtnemer en is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de afgesproken kaders. Dit kan spanning opleveren, omdat gemeenten enerzijds sturing willen geven als eigenaar of toezichthouder en anderzijds een zakelijke relatie onderhouden als opdrachtgever. Een duidelijke scheiding van rollen, heldere afspraken over prestaties en een goed ingerichte governance-structuur zijn daarom essentieel om belangenconflicten te voorkomen en samenwerking effectief te laten verlopen. De gemeente Heerenveen kiest ervoor om daar waar mogelijk verschillende Collegeleden aan te wijzen als (DB) en (AB) lid.

De gemeente Heerenveen kiest ervoor om de portefeuillehouderverdeling leidend te laten zijn bij benoemingen in het AB van een gemeenschappelijke regelingen. De Raad wordt hiervan op de hoogte gesteld.

5.2.4 Vertegenwoordiging in privaatrechtelijke verbonden partijen

Hierbij gaat het om deelname van de gemeente in private rechtspersonen zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen.

- De stichting heeft als organen een bestuur en soms (niet verplicht) een Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen.
- De vereniging heeft een Algemene Ledenvergadering (ALV) en een bestuur. - Vennootschappen hebben een bestuur en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en soms (alleen verplicht bij zogenaamde structuurvennootschappen) een Raad van Commissarissen.

De gemeente heeft op het moment van schrijven vertegenwoordiging in meerdere privaatrechtelijke verbonden partijen (zie bijlage 2 voor een totaaloverzicht).

Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor een deelneming in een vennootschap is dat de gemeente als aandeelhouder binnen het privaatrecht optreedt. De gemeente is daardoor voor het recht grotendeels gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen.

Aan vertegenwoordiging van onze gemeente in een privaatrechtelijke organisatie zijn risico's verbonden, zoals financiële aansprakelijkheid. In de besluitvorming (college- en raadsvoorstellen) nemen we deze risico's mee in onze afweging bij de keuze van een vertegenwoordiging. Deze besluitvorming vindt plaats wanneer de gemeente deelneemt aan een nieuwe verbonden partij of wanneer de bestuurlijke vertegenwoordiging in een verbonden partij wisselt na bijvoorbeeld de gemeenteraadsverkiezingen en een nieuw college van B&W plaatsneemt.

De gemeente Heerenveen kiest ervoor om in beginsel leden van het college de gemeente te laten vertegenwoordigen in de Algemene vergadering van Aandeelhouders.

De bestuursorganen (College, burgemeester, Raad) van de gemeente Heerenveen nemen niet plaats in een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen van een verbonden partij, omdat een RvC de belangen behartigt van de vennootschap en haar aandeelhouders. Het beleggen van deze functie bij een van de bestuursorganen kan leiden tot belangenverstrengeling, omdat zij primair de belangen van de gemeente behartigen.

5.3. Uitgangspunten vertegenwoordiging in een verbonden partij

Een duidelijke scheiding van rollen, heldere afspraken over prestaties en een goed ingerichte governance-structuur zijn essentieel om belangenconflicten te voorkomen en samenwerking effectief te laten verlopen. We hanteren dan ook de volgende uitgangspunten indien we vertegenwoordigd zijn in een verbonden partij:

1. De gemeente Heerenveen kiest ervoor om daar waar mogelijk verschillende Collegeleden aan te wijzen als (DB) en (AB) lid.
2. Bij een gemengde regeling is de vertegenwoordiging in beginsel voorbehouden aan minimaal één collegelid;
3. De gemeente Heerenveen kiest ervoor om in het dagelijks bestuur van verbonden partijen alleen collegeleden te laten plaatsnemen;
4. De gemeente Heerenveen kiest ervoor om de portefeuillehouderverdeling leidend te laten zijn bij benoemingen in het AB van een gemeenschappelijke regelingen.
5. De gemeente Heerenveen kiest ervoor om in beginsel leden van het college de gemeente te laten vertegenwoordigen in de Algemene vergadering van Aandeelhouders;
6. De bestuursorganen (College, burgemeester, Raad) van de gemeente Heerenveen nemen niet plaats in een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen van een verbonden partij.

6. 'Grip' op verbonden partijen

De gemeentelijke relatie met de verbonden partij (zowel publiek als privaatrechtelijke verbonden partijen) wordt gekenmerkt door 3 fasen waarin we in iedere fase 'grip' kunnen hebben:

1. Ontwerpen & Oprichten (nieuwe verbonden partijen)
2. Beheersen (bestaande verbonden partijen)
3. Evalueren (bestaande verbonden partijen): voorzetten of beëindigen.

6.1. Fase 1: Ontwerpen & Oprichten

Als uit het afwegingskader volgt dat we gaan samenwerken en de best passende bestuurlijke, organisatorische en juridische vorm is gekozen (hoofdstuk 3) is het van belang dat goed wordt nagedacht over hoe grip kan worden uitgeoefend. Voor verbonden partijen zijn er wettelijke en beleidsmatige instrumenten die de governance, besluitvorming en controlemechanismen reguleren. Ook op dit punt is er verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden.

In het algemeen geldt dat hét ultieme moment om grip uit te oefenen bij oprichting van de verbonden partij is. Het is van belang om vooraf heldere afspraken te maken met verbonden partijen over hun bijdrage aan doelrealisatie. Het vooraf overeenkomen van sturingsvariabelen (of effectindicatoren) helpt in de sturing, monitoring en verantwoording. Oftewel het helpt voor meer grip op verbonden partijen.

Ook is het in deze fase belangrijk om na te denken over evalueren van de nieuwe verbonden partij. Wanneer doe je dat en hoe? Ook moet worden nagedacht en vastgelegd wanneer een verbonden partij beëindigd moet of kan worden (fase 3).

Bij het besluit tot oprichting van de verbonden partij wordt de gemeenteraad tijdig en op de juiste wijze in gelegenheid gesteld gebruik te maken van haar bevoegdheden. De gemeenteraad heeft wettelijk de bevoegdheid om bij private samenwerking wensen en bedenkingen mee te geven en bij publieke samenwerking een zienswijze.

6.2. Fase 2: Beheersen van bestaande verbonden partijen

In 6.2.1 zijn handvatten in het kader van beheersing opgenomen die vanuit de wetgeving voorhanden zijn bij verbonden partijen. Vanuit de gemeente Heerenveen maken we daarnaast gebruik van een zg. 'risicoprofiel' per verbonden partij. Deze wordt in 6.2.3 toegelicht.

Naast deze handvatten heeft de gemeenteraad ook haar reguliere instrumenten die kunnen worden ingezet indien zij onvoldoende grip ervaart.

6.2.1 Theorie omtrent beheersing

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Voor publiekrechtelijke verbonden partijen, die onder de Wgr vallen, zijn er specifieke wettelijke instrumenten die zich richten op governance² vraagstukken, namelijk:

- **Beleidsvorming:** De gemeenteraden kunnen invloed uitoefenen door kaders te stellen in beleidsnota's die richting geven aan de uitvoering binnen de verbonden partij.
- **Begrotings- en verantwoordingsregels:** Gemeenten zijn verplicht om begrotingen van deze verbonden partijen te beoordelen en hier zienswijzen op in te dienen. Dit zorgt voor financiële controle en transparantie.
- **Informatieplicht:** Verbonden partijen moeten gemeenten actief informeren over ontwikkelingen, beleidswijzigingen en financiële prestaties.
- **Democratische controle:** Gemeenteraden kunnen hun invloed uitoefenen via het instellen van adviescommissies, het gebruik van het recht van enquête en andere controle-instrumenten.

In de Wgr zijn omtrent 'grip' een aantal relevante artikelen opgenomen die helpen om grip te hebben en houden. Bijv.

- Het recht op informatie van de eigen afgevaardigde leden in het algemeen bestuur (art. 16 lid 2 Wgr);
- Het recht op informatie van het (algemeen) bestuur van het samenwerkingsverband (art. 17 Wgr);
- Het recht de eigen afgevaardigde ter verantwoording roepen over het door hem of haar gevoerde beleid in het bestuur (art. 16 lid 1 Wgr);
- Het recht het aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit (art. 16 lid 4Wgr);
- Toestemming en zienswijze afgeven bij het treffen van een regeling (oprichten, wijzigen, toetreden en uittreden) (art. 1 gr).

Omdat publiekrechtelijke verbonden partijen onder de Wgr vallen, is ook het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing. Dit betekent dat de begroting en het jaarverslag formeel onderdeel zijn van het instrumentarium (grip) waarmee gemeenteraden hun controlerende en kaderstellende rol richting deze partijen kunnen uitvoeren.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor privaatrechtelijke verbonden partijen zijn instrumenten voor grip van de gemeenteraad vastgelegd in de Gemeentewet (Gw), wel gelden minder specifieke wettelijke instrumenten. In plaats daarvan spelen statuten en overeenkomsten een cruciale rol bij het vastleggen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening en financiële afspraken.

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat het college de raad vooraf in de gelegenheid moet stellen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij voorgenomen besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de gemeente.

² Governance is de manier waarop een organisatie geleid en bestuurd wordt. Het omvat de regels, processen en structuren die zijn ingesteld om de verantwoordelijkheid, rekenschap en controle binnen een organisatie te beheren.

6.2.3 Risicoprofiel bij samenwerking

Voor het grip houden op (beheersen van) bestaande verbonden partijen, werken we bij de gemeente Heerenveen ook met een risicoprofiel. Het risicoprofiel heeft als doel om te bepalen hoeveel aandacht en toezicht een samenwerking nodig heeft en het zegt iets over hoe risicovol een samenwerking voor de gemeente Heerenveen is op vier deelgebieden. Sommige verbonden partijen hebben een hoger risicoprofiel dan andere. Deze samenwerkingen verdienen daarom ook meer aandacht.

Om te bepalen voor welke partijen een risicoprofiel opgesteld wordt kijken we naar alle partijen die in figuur 1 groen zijn geïllustreerd. Dit zijn partijen waar we een financieel en bestuurlijk belang hebben. In de paragraaf samenwerken van zowel de begroting als de jaarrekening wordt dit risicoprofiel iedere keer opnieuw bekeken en geactualiseerd.

1. Bestuurlijk belang

Naarmate het bestuurlijk belang bij een samenwerking groter is neemt de verantwoordelijkheid van Heerenveen hierin toe. De mate van bestuurlijk invloed wordt bepaald door bijvoorbeeld het aantal bestuursleden en het aantal bestuursleden hierin, wel of geen deelname aan het dagelijks bestuur en de statutaire bevoegdheden van het bestuur. Dit heeft impact op de mate van invloed.

De mate waarin een gemeente invloed heeft is bij iedere samenwerkingsvorm anders. Dit betekent dat het niet altijd mogelijk is om de beheersingsmaatregelen die vanuit de gemeente Heerenveen het meest geschikt zijn, toe te passen. De invloed is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van:

- Percentage aandelen (BV/NV)
- Aantal deelnemers (GR)
- Marktpositie leverancier (Microsoft/Centric)

Bij zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingen is in sommige samenwerkingsvormen de mate van invloed beperkt. Door samen met andere deelnemers, afnemers enz. op te trekken vergroot je de invloed.

2. Financieel belang

Ook hier geldt naarmate het financiële belang toeneemt en/ of de risico's op dit deelgebied toenemen, neemt ook de verantwoordelijkheid toe. De omvang van het financiële belang bestaat uit meerdere facetten. Het kan gaan om inkoopcontracten, jaarlijkse bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling, daarnaast kan het ook de omvang van een lening of garantstelling betreffen.

3. Politiek belang

Het politieke belang van een verbonden partij kan worden afgelezen aan de mate waarin een verbonden partij in de belangstelling staat. Ook gaat het over de mate van het wel of niet (volledig) realiseren van de beleidsdoelen. Sommige verbonden partijen kunnen door de publieke betrokkenheid een verhoogd politiek risico voor de gemeente vormen. Bijvoorbeeld wanneer een verbonden partij substantiële werkgelegenheid biedt binnen de eigen gemeente of als de doelgroep van een verbonden partij een kwetsbare groep inwoners betreft. Ook hebben ze soms een groter maatschappelijk belang dan anderen. Het politiek belang kan ook groter zijn als in de omgeving ontwikkelingen spelen die politiek/bestuurlijke risico's met zich meebrengen.

4. Externe factoren

Er zijn samenwerkingsverbanden die zich in een spannende en/of turbulente omgeving bevinden. Bijvoorbeeld als er politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's zijn (bijvoorbeeld wijzigen van overheidsbeleid beïnvloed voortbestaan verbonden partij). Ook kunnen economische ontwikkelingen de doelstellingen van de samenwerking bedreigen (bijvoorbeeld afzetrisico's/ontwikkelingen arbeidsmarkt) en veranderende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld milieunormen).

6.3. Fase 3: Evalueren: voorzetten of beëindigen

Zoals eerder aangegeven zijn er jaarlijks vaste momenten waarbij de raad een oordeel moet vormen over documenten die aangeleverd worden door de samenwerkingspartij, zoals een kadernota, begroting en/of jaarrekening. De doorlooptijd is bij deze documenten veelal kort en hierdoor is er beperkt tijd voor afstemming met andere deelnemers om zo een gezamenlijk standpunt te vormen. Waardoor de raad onvoldoende in positie is.

Door zelf een moment te kiezen voor de evaluatie hebben we voldoende tijd om zowel intern als extern standpunten af te stemmen, waardoor de beïnvloedingsmogelijkheden en dus grip, toenemen. Dit doen we door een periodiek evaluatiemoment in te plannen met als doel om te kijken of samenwerking met deze partij nog steeds de beste optie is om de gemeentelijke doelstellingen te behalen, maar ook om te kijken of we voldoende grip hebben/ kunnen houden en welke richting we de samenwerkingspartij mee willen geven.

Bij Heerenveen evalueren we een verbonden partij met een hoge risicoscore 1 keer per 6 jaar. De context waarin een verbonden partij werkt kan veranderen: Wet- en regelgeving kan wijzigen, er kunnen nieuwe inzichten ontstaan of het doel waarvoor een verbonden partij is opgericht kan inmiddels behaald zijn. Ook binnen de organisatie kunnen veranderingen ontstaan, die effect hebben aan het bestuur of de uitvoering door de aan de regeling verbonden organisatie. Daardoor kan de situatie ontstaan dat de verbonden partij niet meer (optimale) meerwaarde heeft. Met een evaluatie en advies wordt dit zichtbaar. Een verbonden partij kan op basis daarvan beëindigd, bijgesteld of gecontinueerd worden om optimale maatschappelijke meerwaarde te bieden.

De samenwerking wordt ook bij gewijzigde omstandigheden beoordeeld en aan de hand daarvan kan een advies volgen waaruit blijkt of bijvoorbeeld, het contract wordt beëindigd, de samenwerking wordt gecontinueerd, er een heroriëntatie en ontwikkeling volgt, ontbonden of dat de gemeente uit een verbonden partij stapt.

Beëindiging

Bij het besluit tot beëindiging van de verbonden partij wordt de gemeenteraad tijdig en op de juiste wijze in gelegenheid gesteld gebruik te maken van haar bevoegdheden. Hoe beëindiging plaatsvindt is situatie afhankelijk en dus maatwerk.

6.4. Uitgangspunten 'grip' op verbonden partijen

Het hebben van grip op verbonden partijen is essentieel voor de gemeente Heerenveen om doelstellingen te bereiken en risico's effectief te beheersen. Op basis van onderstaande uitgangspunten kunnen we als gemeente risicogericht sturen op verbonden partijen en zo een effectieve samenwerking en beheersing realiseren:

1. Bij het besluit tot oprichting van de verbonden partij wordt de gemeenteraad tijdig en op de juiste wijze in gelegenheid gesteld gebruik te maken van haar bevoegdheden. Hierbij is aandacht voor de mate van grip die gewenst is.
2. Voor het grip houden op bestaande verbonden partijen, werken we met een risicoprofiel per samenwerking.
3. In de jaarlijkse P&C cyclus van de gemeente zijn er twee vaste momenten waarbij de raad wordt geïnformeerd over verbonden partijen, namelijk in de begroting en de jaarrekening in de paragraaf samenwerken.
4. Voor verbonden partijen die vallen onder de Wgr worden de kadernota, begroting en jaarstukken van de Gemeenschappelijke regeling aan de Raad verstrekt met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.
5. Bij tussentijdse ontwikkelingen geeft de portefeuillehouder een mondelinge toelichting voorafgaand aan de raads- of commissievergadering.
6. Evaluatie van verbonden partijen met een hoog risicoprofiel vindt plaats door deze elke 6 jaar te evalueren.

Bijlage 1: begrippenlijst

BBV	Wet: Besluit verantwoording en begroting
WGR	Wet: gemeenschappelijke regeling
BW	Wet: Burgerlijk wetboek
GW	Wet: gemeentewet
Privaatrechtelijke organisaties	Marktpartijen met winstdoelstelling.
Publiekrechtelijke organisaties	Overheidsinstellingen zoals gemeente/provincie
Bestuurlijk belang	Van <i>bestuurlijk belang</i> is sprake wanneer er zeggenschap is door middel van vertegenwoordiging in het bestuur door een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente of in de vorm van stemrecht, aandelen of anderszins.
Financieel belang:	De term <i>financieel belang</i> wil zeggen dat de gemeente financiële middelen heeft bijgedragen aan de verbonden partij. Dit is zowel een bijdrage aan het eigen vermogen als <i>structurele bekostiging</i> bijv. een subsidieverstrekking (3.1.3).
Raadsregeling	GR met raadsleden
Gemengde regeling	GR met raadsleden en collegeleden
College regeling	GR met collegeleden
Burgemeestersregeling	GR met uitsluitend burgemeesters
DB	Het dagelijks bestuur van een GR.
AB	Het algemeen bestuur van een GR, toezichthoudende taken. Vergelijkbaar met rvc/rvt bij private partijen.

Bijlage 2: Overzicht verbonden partijen begroting 2026

In onderstaande figuur zijn de verbonden partij opgenomen vanuit de laatst vastgestelde begroting, namelijk de begroting van 2026. In de kolommen ernaast is aangegeven waar deze partijen geplaatst zijn in de figuren 1 (hoofdstuk 3.3) en figuur 2 (hoofdstuk 4.2).

Verbonden partij	Bijdrage (bedragen x €1.000)			Figuur 1	Figuur 2 afwegingskader
	2024	2025	2026		
Gemeenschappelijke regelingen					
Bedrijvenpark A7	-450	-650	-50		
Veiligheidsregio Fryslân	6.145	6.770	6.871	Donkergroen, publieke samenwerking, gemeenschappelijke regeling	Stap 4, aangaan publiekrechtelijke samenwerking
Sociale werkvoorziening Fryslân	3	3	3		
De Marrekrite	39	42	55		
Welstandszorg Hûs en Hiem	0	0	0		
Fryske Útfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing	969	844	882		
Vennootschappen en Coöperaties					
Afvalsturing Friesland NV	0	0	0		
NV Fryslân Miljeu	0	0	0		
Fryslân Miljeu Zuidoost BV	0	0	0		
Caparis NV	8.450	8.552	8.978	Donkergroen, private samenwerking, vennootschappen en coöperaties	Stap 5, aangaan privaatrechtelijke samenwerking
Sportstad Heerenveen BV	0	0	0		
Gemeentelijk Sportcentrum Heerenveen BV	0	0	0		
Thialf OG BV	288	295	297		
IJshockeyhal Thialf Heerenveen BV	0	0	0		
BNG Bank NV	0	0	0		
Coöperatie Openbare Verlichting & Energie Fry:	85	97	100		
Stichtingen en Verenigingen					
Vereniging Nederlandse Gemeenten	86	91	93	Donkergroen, private samenwerking, Stichtingen en verenigingen	Stap 5, aangaan privaatrechtelijke samenwerking
Vereniging van Friese Gemeenten	32	36	37		
Vereniging van eigenaars Sportcentrum Heerer	0	0	0		
Overige partijen					
Centrumregeling Sociaal Domein Fryslân	436	513	537	Lichtgroen, verbonden partij zonder rechtsvorm, centrumregeling	Stap 4, aangaan publiekrechtelijke samenwerking
Totaal	16.083	16.593	17.803		

Bijlage 3: Wettelijk kader

Gemeentewet

In de gemeentewet (artikel 160) staat dat het college slechts besluit 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 college neemt dit besluit niet eerder dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld haar wensen en bedenkingen ter kennisname van het college te brengen.

De Gemeentewet spreekt dus de voorkeur uit voor publiekrechtelijke rechtsvormen boven privaatrechtelijke rechtsvormen. Daarvoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de Wgr) bepaalde waarborgen zijn opgenomen bij publieke samenwerking voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen. In het volgende hoofdstuk staat het afwegingskader. Het stappenplan en de afwegingsvragen dienen daarbij als handvat om tot een gemotiveerde keuze te kunnen komen.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr):

Dit zijn samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties, in de vorm van een:

- Gemeenschappelijke regeling (voorbeeld: Veiligheidsregio)
- Centrumregeling: (voorbeeld: Sociaal domein Fryslân)

Financieel belang

Hiervan is sprake indien het ter beschikking gestelde bedrag niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat óf als de gemeente aansprakelijk is voor het ter beschikking gestelde bedrag indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang

- Bij de GR is hiervan sprake indien wij als gemeente een zetel in het bestuur van een verbonden partij hebben of het hebben van stemrecht.
- Bij de **centrumregeling** ligt het mandaat bij de centrumgemeente. Als gastgemeente hebben we adviesrecht, maar hebben we geen bestuurlijk- of financieel belang. In de dienstverleningsovereenkomst regelen we welke mandaten bij de centrumgemeente liggen en maken we afspraken over informatiebehoefte.

Gemeenschappelijke regelingen

De Wgr richt zich op de samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Gemeenten (en ook provincies en waterschappen of combinaties hiervan) kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). Het Gemeenschappelijk openbaar lichaam is de zwaarste samenwerkingsvorm die in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen is opgenomen. In deze vorm richten bestuursorganen van verschillende gemeenten een nieuw openbaar lichaam op met rechtspersoonlijkheid. Het openbaar lichaam oefent de overgedragen bevoegdheden op eigen naam en verantwoordelijkheid uit.

In 2022 is de Wgr gewijzigd. De wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), hebben als voornaamste doelstelling om de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. Deze veranderingen zijn in drie belangrijke categorieën te verdelen:

1. Versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

2. Introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.
3. Verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Centrumregeling

Centrumgemeenten berusten op een mandaatconstructie waarin de bevoegdheden van een gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. De Wgr zegt ook over de centrumregeling niet meer dan dat deze mogelijkheid bestaat.

Burgerlijk Wetboek: Privaatrechtelijke organisaties

Privaatrechtelijke organisaties zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Dit zijn Vennootschappen, coöperaties, stichtingen en verenigingen. Voorbeelden bij de gemeente Heerenveen:

- Coöperatie (voorbeeld: Coöperatie Openbare Verlichting en Energie Fryslân)
- Besloten vennootschap (voorbeeld: Thialf B.V.)
- Naamloze vennootschap (voorbeeld: Caparis N.V.)
- Vereniging (voorbeeld: Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- Stichting (voorbeeld: Stichting Onderwijsgroep Midden-Friesland)

Financieel belang verwijst bij een privaatrechtelijke organisatie naar het bedrag of naar de bijdrage in het eigen vermogen, hetgeen niet kan worden teruggevorderd in geval van faillissement, of waarvoor de gemeente aansprakelijk is als de partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang wordt gedefinieerd als de zeggenschap die voortvloeit uit vertegenwoordiging in het bestuur of stemrecht. Dit is het geval wanneer een wethouder, raadslid of ambtenaar namens de gemeente deelneemt aan het bestuur van de verbonden partij. Indien een gemeente een besluitvormende stem heeft in een toezichthoudend orgaan, wordt dit ook als bestuurlijk belang beschouwd

Organisaties met bestuurlijk én maatschappelijk belang

Indien sprake is van een aanzienlijke bekostiging (= structurele bekostiging) van een organisatie op basis van maatschappelijk belang, in combinatie met een bestuurlijk belang spreken we over organisaties met bestuurlijk en maatschappelijk belang.

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

Het BBV adviseert om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.