

NOTA SAMENWERKING 2025



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding	3
1.2.	Waarom een Nota samenwerking?	3
1.3.	Leeswijzer	4
2.	Definitie verbonden partijen en reikwijdte van deze nota.....	4
2.1.	Definitie	4
2.2.	Reikwijdte nota.....	4
3.	Samenwerken.....	5
3.1.	Redenen om samen te werken.....	5
3.2.	Op welke manieren werken we samen.....	5
3.3.	Rollen gemeente, gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie bij samenwerking	6
4.	Samenwerken: aangaan, uitvoeren en evalueren	11
4.1.	Willen we samenwerken?.....	11
4.2.	De feitelijke samenwerking.....	13
4.3.	Toezicht houden en beheersen van de samenwerking	16
4.4.	Evaluatie van de samenwerking.....	19
Bijlage 1: Samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (overgenomen uit de Notitie verbonden partijen 2025 van de Commissie BBV).....		20

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Zeist heeft vele opgaven en taken uit te voeren. Soms kunnen deze taken op afstand worden gezet en door externe organisaties worden uitgevoerd of is samenwerking nodig om een opgave op te lossen. Het blijven echter taken waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk is. Het wordt daarmee dan ook wel 'verlengd lokaal bestuur' genoemd als de gemeente een taak op afstand plaatst.

Er zijn verschillende manieren om een taak of gemeentelijke doelstelling op afstand te zetten. Een gemeente kan een taak uitbesteden door bijvoorbeeld subsidie te geven, een taak in te kopen of een taak samen met andere partijen uit te voeren. Voor samenwerking tussen gemeenten onderling, of met andere overheden zoals waterschappen of provincies, wordt vaak gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. Onder andere deze organisaties noemen we 'verbonden partijen'. Dit is geen vrijblijvende samenwerking: de gemeente blijft medeverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en loopt financiële en bestuurlijke risico's. Daarom is het belangrijk dat we zicht houden op de verbonden partijen om deze risico's beheersbaar te houden. Verderop in deze nota wordt ingegaan op wat verbonden partijen precies zijn.

In de praktijk blijkt dat grip hebben op een verbonden partij nog zo makkelijk niet is. Dat is ook logisch want een verbonden partij staat op afstand. Iedere deelnemer aan de samenwerking kan andere wensen hebben, maar je hebt elkaar nodig om deze wensen te kunnen realiseren. Niet alle wensen die we hebben zijn daarmee realiseerbaar. In het verleden zijn verschillende pogingen gedaan om de grip op verbonden partijen te vergroten. Zo zijn we in Zeist bijvoorbeeld gaan werken met raadsrapporteurs voor verbonden partijen. Ook het Rijk heeft stappen gezet om de democratische legitimatie bij verbonden partijen te versterken. In 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd waarmee de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen gepoogd wordt te versterken. Onze huidige Nota Verbonden Partijen dateert uit 2013. Tijd om deze nota te herijken op basis van de nieuwe mogelijkheden die de gewijzigde Wgr ons biedt.

1.2. Waarom een Nota samenwerking?

Het primaire doel van deze nota is het bieden van een toetsingskader "Waarom willen we samenwerken, met wie, hoe en wanneer en om wat te bereiken voor onze inwoners?". Het vaststellen van een Nota samenwerking (of een Nota Verbonden Partijen) is geen wettelijke verplichting. Wel is de gemeente volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) verplicht een paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentebegroting op te nemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden gegeven in de verbonden partijen waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Er dient inzicht gegeven te worden in de beleidsmatige relevantie, de financiële betrokkenheid, de risico's en de te verwachten resultaten.

Deze Nota samenwerking dient als kaderstellend en richtinggevend document en is daarmee het bredere kader op de paragraaf verbonden partijen in onze jaarrekening en begroting. De commissie BBV geeft het belang aan van op de hoogte zijn van alle governance aspecten en het optimaal benutten van de instrumenten voor bestuur en toezicht op de diverse verbonden partijen die gemeenten hebben. Dit omdat verbonden partijen voor de realisatie van beleid of de uitvoering van gemeentelijke taken en de financiële gevolgen daarvan van grote betekenis zijn voor de gemeente.

Daarnaast dient de nota als richtlijn voor het aangaan, beheersen en evalueren van nieuwe en bestaande samenwerkingen. De Nota samenwerking kan als basis gebruikt worden voor de versterking van de sturing op samenwerkingen. Daarbij is de rolverdeling tussen gemeenteraad en college geschetst door de sturingsrelatie inzichtelijk te maken. De Nota samenwerking vormt voor de ambtelijke organisatie de leidraad om aan het beleid uitvoering te geven.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze nota wordt ingegaan op de definitie van verbonden partijen en de reikwijdte van deze Nota samenwerking. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de rol van de gemeente, de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie bij samenwerking om vervolgens in hoofdstuk 4 de verschillende fasen te beschrijven die er zijn bij samenwerking.

2. Definitie verbonden partijen en reikwijdte van deze nota

2.1. Definitie

Het BBV kent de volgende definitie:

- Verbonden partij: Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk **en** financieel belang heeft.

Hierbij is er een **bestuurlijk belang** 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.

De term **financieel belang** verwijst bij een gemeenschappelijke regeling naar de verplichting van de deelnemers om alle kosten te dragen van de gemeenschappelijke regeling en ook (indien nodig) het exploitatietekort aan te zuiveren. Bij een privaatrechtelijke rechtspersoon verwijst het 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. Dit belang ontstaat wanneer de gemeente middelen ter beschikking stelt die verloren gaan bij een faillissement, of wanneer financiële problemen van de organisatie bij de gemeente kunnen worden verhaald.

Voorbeelden waarbij er geen sprake is van een verbonden partij zijn bij crediteuren of subsidierelaties waar tegen betaling een prestatie wordt geleverd.

2.2. Reikwijdte nota

Samenwerken beperkt zich niet alleen tot officiële verbonden partijen zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de Gemeentelijke gezondheidsdienst regio Utrecht (GGDrU), maar gaat ook over andere samenwerkingsvormen, denk aan de U10 of de ZOU-samenwerking. Daarom is ervoor gekozen om het werkingsgebied van de Nota Verbonden Partijen te verbreden naar een nieuwe Nota samenwerking.

Vaak wordt een verbonden partij in verband gebracht met een gemeenschappelijke regeling. Dat is echter lang niet altijd het geval. Een gemeenschappelijke regeling, met rechtspersoonlijkheid, is wel altijd een verbonden partij, terwijl een verbonden partij dus niet altijd een gemeenschappelijke regeling hoeft te zijn. Niet alle (publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden zijn verbonden partijen. Denk aan de regeling zonder meer en de centrumregeling. Zie voor alle verschijningsvormen van gemeenschappelijke regelingen bijlage 1 van deze nota.

Deze nota is zowel van toepassing op verbonden partijen als op samenwerkingen die formeel geen verbonden partij zijn. Dit omdat ze voor de gemeente een aanzienlijke bekostiging met zich meebrengen en/of van groot maatschappelijk belang zijn. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de eerder genoemde U10-samenwerking en de centrumregeling ZOU.

Overigens wordt er in de paragraaf verbonden partijen ook gerapporteerd over Hart van de Heuvelrug, Stichting Meander Omnium en de Openbare scholen NUOVO en WereldKidz. Ook deze organisaties kennen een groot financieel en maatschappelijk belang, maar zijn voor de gemeente Zeist geen verbonden partijen.

3. Samenwerken

3.1. Redenen om samen te werken

De gemeente Zeist werkt op meerdere terreinen samen in regionaal verband. In de Nota Verbonden Partijen uit 2013 is opgenomen dat samenwerking een inhoudelijk belang kan hebben. De gemeente is (samen met andere partijen) de samenwerking aangegaan om inhoudelijke, maatschappelijke doelen te realiseren. Bij voorkeur goedkoper, efficiënter of beter dan de gemeente in haar eentje kan. Aanvullend daarop is samenwerking soms ook een wettelijke verplichting, denk bijvoorbeeld aan de VRU en de GGDrU. Andere redenen om samen te werken kunnen zijn: kennis borgen / kennis delen, verkleinen van kwetsbaarheden, tegengaan van concurrentie en betere voorzieningen voor onze inwoners en bedrijven.

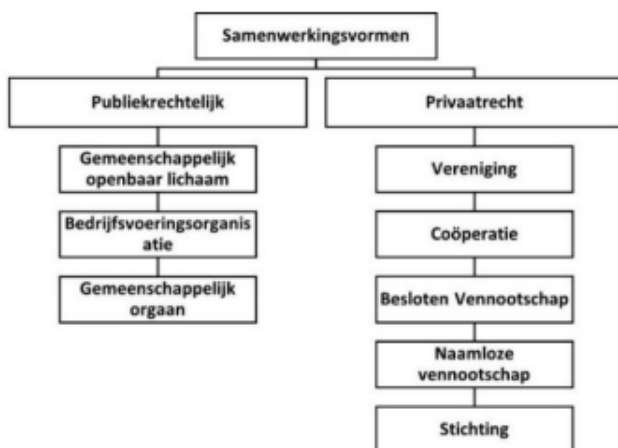
Er zijn diverse wetten die ten grondslag liggen aan de mogelijkheid of de verplichting tot samenwerking, denk aan (onderstaande lijst is niet limitatief):

- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Besluit begroting en verantwoording (BBV)
- Wet Veiligheidsregio's
- Wet Publieke Gezondheid
- Jeugdwet
- Omgevingswet
- Archiefwet
- Burgerlijk Wetboek

Overigens zijn er ook mogelijke nadelen aan samenwerking. Zo kan er sprake zijn van rolvermenging (de deelnemer als eigenaar en als opdrachtgever, waarover meer in paragraaf 3.3.1.) door schaalvergroting en het op afstand plaatsen van een taak kan er letterlijk en figuurlijk afstand ontstaan. De gemeente heeft daardoor minder zeggenschap, de mogelijkheden voor invloed nemen af en de gemeente is afhankelijk van de verbonden partij voor de informatieverstrekking over (de uitvoering van) de taak. Ook blijven de deelnemende partijen verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij en voor de dekking van eventuele financiële tekorten veroorzaakt door de verbonden partij.

3.2. Op welke manieren werken we samen

In de Gemeentewet (artikel 160, lid 2) is opgenomen dat het college slechts besluit tot de oprichting van privaatrechtelijke samenwerkingen 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Hieruit kan geconcludeerd worden dat uit de Gemeentewet volgt dat er een voorkeur is voor samenwerking via publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wgr. Deze voorkeur heeft de wetgever vanwege de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Hieronder een visualisatie van de verschillende verschijningsvormen van samenwerken onder het publiekrecht en het privaatrecht.



3.3. Rollen gemeente, gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie bij samenwerking

3.3.1. Rol van de gemeente

De gemeente heeft bij een samenwerking verschillende belangen en rollen. Deze belangen en rollen kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingen en de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol.

a. De rol van de gemeente bij publiekrechtelijke samenwerkingen

In de *eigenaarsrol* beslist de gemeente, als een van de deelnemers van een samenwerkingsverband, over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, de financiële kaders en de (door)ontwikkeling van de verbonden partij. Het gemeentebestuur is (mede) eigenaar van de verbonden partij en draagt bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid (de gemeente neemt deel aan het bestuur). De eigenaarsrol richt zich naast het inhoudelijk doel van de verbonden partij vooral op de lange termijn visie, continuïteit en levensvatbaarheid van de (samenwerking)organisatie en goed werkgeverschap.

In de *rol van opdrachtgever* wil de gemeente door middel van een verbonden partij beleidsdoelen realiseren. De gemeente kan sturen op de realisatie van de afgesproken prestaties, binnen de gestelde beleidsmatige en financiële kaders. In deze rol draagt de gemeente zorg voor het formuleren van de gemeentelijke beleidsdoelen, de monitoring van de levering van producten en diensten, de evaluatie van de geleverde prestatie en de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding.

Tussen beide rollen en belangen die samenhangen met eigenaar- en opdrachtgeverschap kan een spanningsveld ontstaan. Het belang van de opdrachtgever (bijvoorbeeld dienstverlening tegen een zo laag mogelijk tarief) kan bijvoorbeeld botsen met het eigenaarsbelang van de organisatie (bijvoorbeeld goed werkgeverschap en continuïteit van de organisatie).

Dit verschil in rollen en het spanningsveld werkt ook door bij een 'openbaar lichaam': Het Algemeen Bestuur van een publiekrechtelijke samenwerking staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en vervult daarmee de 'opdrachtgeversrol' van de betreffende samenwerking. Iedere deelnemer aan de samenwerking heeft een vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur om de belangen van de gemeente te behartigen.

Voor een lid van het Dagelijks Bestuur (DB) staat het belang van de gemeenschappelijke organisatie voorop. Een DB-lid is geen verlengstuk van de eigen gemeente, maar moet denken vanuit het belang van de gemeenschappelijke organisatie. Dit maakt dat een DB-lid soms een afwijkend standpunt in moet nemen ten opzichte van zijn/haar hoedanigheid als een lid van het Algemeen bestuur (AB). In het Algemeen Bestuur worden de belangen van de gemeente behartigd, in het Dagelijks Bestuur de belangen van het openbaar lichaam.

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie is er slechts een enkelvoudig bestuur. De samenwerking is beperkt tot uitvoerende en bedrijfsvoerende taken die vallen onder de wettelijke verantwoordelijkheden van het college van B&W. Het is bedoeld als uitvoeringsstructuur en niet bedoeld voor beleidsontwikkeling. De bedrijfsvoeringsorganisatie biedt de mogelijkheid om bestuurlijke complexiteit te vermijden. Het college blijft formeel besluitvormingsbevoegd en draagt via mandaat alleen de feitelijke uitvoering van de taak over.

Het is van belang per verbonden partij te bekijken of verschillende gemeentelijke rollen in een gemeentelijke vertegenwoordiger kunnen worden verenigd of dat rolscheiding wenselijk is. Rolscheiding kan wenselijk zijn bij samenwerkingen waar de gemeente grote risico's loopt bij de publieke en financiële belangen. De wethouder die het (beleids)thema in zijn of haar portefeuille heeft (ook wel vakwethouder), heeft in dat geval zitting in het Algemeen Bestuur voor de inhoudelijke/opdrachtgeversrol, een collega-wethouder heeft dan zitting in het Dagelijks bestuur als eigenaar van de verbonden partij.

De Wgr onderscheidt verschillende typen gemeenschappelijke regelingen. Er zijn raadsregelingen waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen, collegeregelingen waaraan uitsluitend colleges deelnemen en burgemeestersregelingen waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen. Daarnaast bestaan gemengde regelingen, waarbij de Wgr een onderscheid maakt in gemengde regelingen mét raden en gemengde regelingen zonder raden (dus uitsluitend tussen colleges en burgemeesters). Hieronder per regeling schematisch weergegeven de verschillende rollen en bijbehorende vertegenwoordiging. In paragraaf 3.3.2. en 3.3.3. wordt nader ingegaan op de rollen van de gemeenteraad en het college van B&W.

Vorm	Rol college	Rol raad	Vertegenwoordiging
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden	De raad beslist	De raad benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden (incl. voorzitter)
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming van de raad	De raad maakt zijn zienswijzen kenbaar en moet zijn toestemming verlenen, voordat het college definitief beslist	Het college benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden
Burgemeestersregeling	De burgemeester beslist definitief, na toestemming van de raad	De raad maakt zijn zienswijzen kenbaar en moet zijn toestemming verlenen, voordat de burgemeester definitief beslist	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente of kan dit opdragen aan iemand anders
Gemengde regeling	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkluidend besluit nemen		De raad benoemt vertegenwoordiger uit zijn midden (incl.

		voorzitter) of wethouders
--	--	------------------------------

In Zeist worden de besturen van een verbonden partij meestal bemenst door collegeleden waarbij het Dagelijks Bestuur wordt gekozen uit het Algemeen Bestuur. Zeist levert overigens niet bij iedere verbonden partij een bestuurder voor het Algemeen én Dagelijks Bestuur. Vaak bepaalt de gemeenschappelijke regeling van de betreffende samenwerking welke gemeente een DB-lid moet leveren. Indien dit niet in een gemeenschappelijke regeling bepaald is, dan vindt de verdeling 'at random' plaats. Argumenten kunnen zijn 'als Zeist je verantwoordelijkheid willen nemen', 'op verzoek van andere gemeenten', 'een bijzonder belang' en/of 'affiniteit met een bepaald thema'.

b. De rol van de gemeente bij privaatrechtelijke samenwerkingen

Binnen privaatrechtelijke samenwerkingen (zoals NV's, BV's, stichtingen, verenigingen en coöperaties) is er naast een bestuur ook altijd een aandeelhoudersvergadering, een ledenvergadering, of een raad van toezicht/raad van commissarissen. Zeist heeft momenteel geen bestuurders in het bestuur van privaatrechtelijke regelingen (met uitzondering van SRO Zeist BV, dit is een publiek-publieke samenwerking op grond van het privaatrecht).

Een bestuurder van een privaatrechtelijke regeling moet handelen in het belang van de privaatrechtelijke samenwerking en niet in het belang van specifiek de gemeente Zeist. Met deelname in het bestuur van de privaatrechtelijke samenwerking krijg je als gemeente niet per definitie meer grip en meer invloed. De belangen van Zeist worden wel behartigd via deelname aan aandeelhoudersvergaderingen en raden toezicht/commissarissen. Indien de gemeente Zeist gevraagd wordt een bestuurder te leveren voor het bestuur van een privaatrechtelijke samenwerking zal daarover apart besluitvorming plaatsvinden door het college van B&W. De raad zal daarover geïnformeerd worden.

Het wettelijke uitgangspunt is dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. Vertegenwoordigt een wethouder of ambtenaar de gemeente in de aandeelhouders- of ledenvergadering dan is hiervoor een volmacht van de burgemeester vereist. Indien de invloed van Zeist in een aandeelhoudersvergadering of raad van toezicht/commissarissen dusdanig beperkt is, kan er ook voor gekozen worden om een volmacht te verstrekken aan de gedeputeerde van de provincie Utrecht of bijvoorbeeld de bestuurssecretaris van de regeling. Van tevoren dient dan het standpunt van de gemeente Zeist omtrent de beslispunten in een vergadering bepaald te zijn in het college van B&W.

Voor de inrichting van de governance van vennootschappen zijn de statuten een belangrijk document. Uitgangspunt is dat de gemeente voldoende zeggenschap heeft om de betrokken publieke en financiële belangen te borgen, passend bij het percentage aandelenbezit. Momenteel heeft Zeist een beperkt aantal aandelen ten opzichte van het totaal aantal aandelen van BNG, Vitens en Stedin. De zeggenschap die wij bij de aandeelhoudersvergaderingen hebben is daarmee ook zeer beperkt. Van SRO Zeist BV hebben wij 50% van de aandelen, waarvan 1 prioriteitsaandeel.

De strategie van de vennootschap wordt vastgelegd in een meerjarig plan. De vennootschap zet daar uiteen op welke wijze de strategie tot uitvoering wordt gebracht, welke doelen de vennootschap in de planperiode heeft en wat de inzet is van mensen en middelen om deze doelen te bereiken. Benodigde investeringen en de financiering daarvan worden in beeld gebracht en in jaarplannen opgenomen. De gemeente Zeist heeft als aandeelhouder de bevoegdheid om het meerjarig plan en de jaarplannen goed te keuren of vast te stellen.

Hieronder schematisch weergegeven de verschillende rollen en bijbehorende vertegenwoordiging.

Vorm	Rol college	Rol raad	Vertegenwoordiging
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist	Burgemeester vertegenwoordigt de gemeente of kan dit opdragen aan iemand anders

3.3.2. Rol van de gemeenteraad

De raad heeft ook bij verbonden partijen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Omdat deze verbonden partijen zelfstandig opereren en meerdere gemeenten (en/of provincie en/of waterschap) betrokken kunnen zijn, is het belangrijk om als raad effectief invloed uit te oefenen en goed overzicht te houden. Het gaat hierbij om dat de raad weet wanneer invloed uit te oefenen, dat de raad realiseert dat de invloed toeneemt door samen te werken met andere raden (en/of Provinciale Staten en/of Algemeen Bestuur waterschap), dat de raad in contact staat met raadsleden in andere raden (en/of statenleden en/of algemeen bestuursleden van het waterschap) en dat de raad zienswijzen, moties en amendementen kan uitwisselen met andere raden.

Hieronder een toelichting op de rollen van de raad in het kader van verbonden partijen:

- Volksvertegenwoordiging: De gemeenteraad vertegenwoordigt de belangen van de inwoners, ook wanneer de gemeente deelneemt aan een verbonden partij. De raad kan via het college van B&W aandringen op overleg met de deelnemers of aandeelhoudende gemeenten om te zoeken naar oplossingen zodat de belangen van de inwoners gewaarborgd blijven.
- Kaderstellen: De raad stelt beleidsmatige en financiële kaders vast. In het geval van verbonden partijen is de invloed hierop afhankelijk van de zeggenschap die de gemeente heeft zoals opgenomen in de gemeenschappelijke regeling, statuten of afhankelijk van het aantal aandelen dat de gemeente heeft. Dit vraagt om goede afstemming en samenwerking om de gemeentelijke doelen binnen de verbonden partij te realiseren.
- Controleren: De raad heeft de taak om toezicht te houden op de uitvoering van beleid. Bij verbonden partijen verloopt dit vaak via het college, dat de gemeente vertegenwoordigt in bestuurlijke overleggen. Door middel van rapportages, vragen en bestuurlijke afstemming kan de raad invloed uitoefenen op de besluitvorming en de belangen van de gemeente behartigen. Bij gemeenschappelijke regelingen kan de gemeenteraad zienswijzen indienen, kaders stellen en toezicht te houden op de uitvoering. Gemeenteraden moeten goed afstemmen en afspraken maken over begrotingen, taken en uittredingsvoorwaarden om hun invloed te behouden. De Wet gemeenschappelijke regelingen versterkt deze positie door extra inspraakmogelijkheden en controle-instrumenten. Hierover later meer in hoofdstuk 4.

Het sturingsmoment van de raad zit vaak in de aanloopfase en bij het vaststellen van de begroting(swijziging) van een verbonden partij. Het is dus belangrijk goede afspraken te maken over de wijze waarop het college de raad informeert over het reilen en zeilen van de verbonden partijen: welke informatie heeft de raad nodig en met welke frequentie komt die beschikbaar, om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren.

Met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 2022 kan de raad:

- Bij belangrijke besluiten van een gemeenschappelijke regeling een zienswijze geven. Onder de oude wet was dit alleen verplicht voor de conceptbegroting (swijzigingen);
- Een gemeenschappelijke adviescommissie voor raadsleden instellen;
- Afspraken over evaluatie maken;
- Vooraf scherpere afspraken maken over de (financiële) gevolgen van uittreding voor de uittredende deelnemers;
- Kaders voor inspraak en participatie door inwoners en andere betrokkenen meegeven;
- Afspraken maken in het kader van de actieve informatieplicht.

De afgelopen jaren zijn al onze gemeenschappelijke regelingen aangepast aan de nieuwe mogelijkheden die de Wgr biedt. Per gemeenschappelijke regelingen zijn de mogelijkheden beoordeeld en is afgewogen om deze mogelijkheden al dan niet op te nemen.

Om als raad goed in positie te zijn bij regionale samenwerkingsverbanden zijn er voor een aantal verbonden partijen door de raad raadsrapporteurs benoemd. Door het werken met raadsrapporteurs is de raad beter aangehaakt bij relevante ontwikkelingen betreffende de verbonden partij en weet de raad wanneer er invloed uitgeoefend kan worden. Doel van het raadsrapporteurschap is te zorgen voor “een neutrale verdieping ter versterking van de controlerende en kaderstellende rol van de raad”. Als raadsrapporteur volg je de ontwikkelingen bij het betreffende samenwerkingsverband en controleer je of alle eerder meegegeven kaders voldoende verwerkt zijn in de sturingsinstrumenten die voor handen zijn. Raadsrapporteurs onderhouden contact met de leden van het college van B&W, met de accounthouders van de verbonden partij en met de griffie. Zij zijn voor de leden van het college van B&W sparringpartner om ontwikkelingen te duiden vanuit het raads perspectief. Raadsrapporteurs zijn aanwezig bij (regionale) informatiebijeenkomsten en bij regionale raadsplatforms over of van de verbonden partij en onderhouden contacten met raadsrapporteurs van de andere deelnemers. Raadsrapporteurs geven de raad een terugkoppeling van hun bevindingen en adviseren de raad hoe daar mee om te gaan”.

Omdat een raadsrapporteur neutraal is, kan hij alsnog als raadslid de controlerende rol vervullen op het gevoerde bestuur door het college van B&W.

3.3.3. Rol college van burgemeester en wethouders

De leden van het college van B&W vertegenwoordigen de gemeente bij bestuurlijke overleggen van een verbonden partij. De vorm waarin dit plaatsvindt is afhankelijk van de gekozen rechtsvorm van een verbonden partij. Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het overwegend over aandeelhouderschap. Bij gemeenschappelijke regelingen maakt de portefeuillehouder onderdeel uit van het bestuur van een verbonden partij. De vertegenwoordiger namens het college van B&W spreekt namens de gemeente Zeist tijdens een bestuurlijk overleg, aandeelhoudersvergadering enz. Het college heeft, ook over verbonden partijen, een actieve informatieplicht aan de raad. Het college informeert de raad over belangrijke ontwikkelingen bij verbonden partijen.

Het college van B&W heeft bij een verbonden partij een vergelijkbare rol als de gemeenteraad ten opzichte van het college. De focus moet liggen op het toezicht en de verantwoording, met een grotere afstand op sturing en beheersing. Maar op het moment dat er namens de gemeente wordt plaatsgenomen in het bestuur van de verbonden partij, is er sprake van een dubbele rol: die van opdrachtgever en die van eigenaar/bestuurder (zie ook paragraaf 3.3.1).

Daarnaast onderhouden de leden van het college van B&W contacten met de raadsrapporteurs. Zij houden hen op de hoogte van relevante ontwikkelingen en geven daar duiding en kleur aan. Het college van B&W pleit voor het benoemen van raadsrapporteurs voor iedere verbonden partij. De situatie van de individuele verbonden partij bepaalt vervolgens de intensiteit van het raadsrapporteurschap. Meer hierover in paragraaf 4.3 bij het thema ‘risicokompas’.

3.3.4. Rol ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor advies aan en ondersteuning van de bestuurders die een rol hebben in of bij de verbonden partij. Dit gebeurt vanuit een zogenaamde driehoek bestaande uit de accounthouder van de betreffende regeling, een financieel adviseur en een bestuursadviseur. Door middel van het tijdig verzamelen van informatie, analyseren en het beoordelen van relevante informatie kan het college van B&W goed geadviseerd worden zodat de gemeentelijke belangen goed kunnen worden behartigd. Daarnaast faciliteert de ambtelijke organisatie het college van B&W om de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad goed in te kunnen vullen. Ook is de ambtelijke organisatie dienstverlenend aan de raadsrapporteurs voor het geven van toelichting en het beantwoorden van vragen ter verduidelijking aangaande de verbonden partijen.

Met de Nota verbonden partijen uit 2013 is er voor gekozen ambtelijk rolscheiding aan te brengen. De opdrachtgeversrol is belegd bij de accounthouder van de inhoudelijke vakafdeling, de eigenaarsrol is belegd bij de bestuursadviseur. De inhoudelijk accounthouder is voor een samenwerkingsverband altijd het eerste aanspreekpunt. De inhoudelijk accounthouder volgt de inhoudelijke voortgang van de afgesproken doelen van de samenwerking en draagt zorg voor de periodieke evaluatie van de samenwerking aan het einde van een bestuursperiode. De accounthouder neemt deel aan ambtelijke vooroverleggen met vertegenwoordigers van de verbonden partij/samenwerkingspartner en zorgt voor afstemming met andere gemeentelijke accounthouders. De accounthouder adviseert vanuit het belang van de gemeente Zeist en bereidt de besluitvorming in het college en voor de gemeenteraad voor. De bestuursadviseur richt zich op de continuïteit van de samenwerking: p&c-cyclus, bedrijfsvoering, wijzigingen in de GR en liquidatie.

In de praktijk is bij de advisering aan het college ook een financieel adviseur gekoppeld die de accounthouder, de bestuursadviseur en de wethouder adviseert over de financiën die omgaan in een verbonden partij.

Het werken in een driehoek voor alle verbonden partijen is van belang om ook kruisverbanden met andere samenwerkingen te zien.

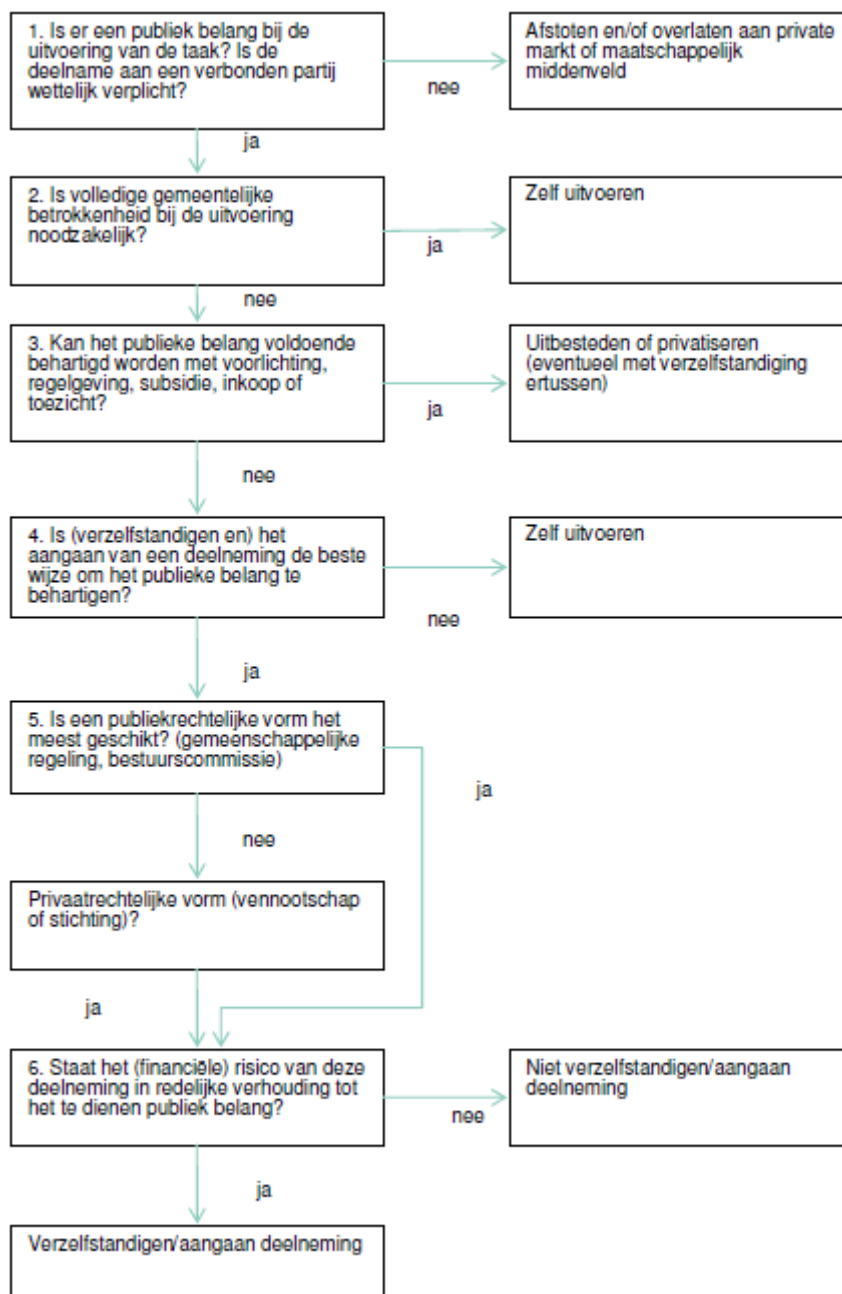
Daarnaast coördineren de bestuursadviseurs en houden toezicht op het geheel van verbonden partijen. De bestuursadviseurs zorgen ervoor dat bij de begroting en jaarrekening de paragraaf verbonden partijen volledig wordt ingevuld.

4. Samenwerken: aangaan, uitvoeren en evalueren

Zoals in paragraaf 3.1. vermeld is, zijn er verschillende redenen om te gaan samenwerken. Samenwerking kan in drie fases worden onderverdeeld: het vraagstuk of we samen willen gaan werken, de uitvoering van de samenwerking en de evaluatie van de samenwerking.

4.1. Willen we samenwerken?

Om te bepalen of we een taak op afstand plaatsen en de uitvoering van een taak via samenwerking uit kunnen voeren is in de Nota verbonden partijen uit 2013 een afwegingskader opgenomen. Dit afwegingskader moet gezien worden als gespreksleidraad om af te wegen of de gemeente wil samenwerken en zo ja in welke vorm en met wie. Belangrijk is om te bepalen op welke wijze de beoogde samenwerking het meest efficiënt en effectief bijdraagt aan het behalen en realiseren van de gemeentelijke (beleids)doelstellingen, welke taken en belangen toevertrouwd worden aan de beoogde samenwerking en onder welke voorwaarden of condities. Uiteindelijk is het besluit om samen te werken altijd maatwerk. Iedere casus wordt eigenstandig beoordeeld en zal aan de hand van een uitgewerkte businesscase een voorstel bevatten waarin de wijze van samenwerken of zelf doen zal worden toegelicht. Naast een risicoanalyse dient een kosten-/batenanalyse altijd onderdeel uit te maken van de businesscase. Hieronder het afwegingskader uit onze Nota verbonden partijen 2013 dat nog steeds het uitgangspunt blijft of de gemeente wil samenwerken en zo ja in welke vorm en met wie.



Indien uit de businesscase blijkt dat het op afstand plaatsen van een taak een haalbare zaak is dan bepaalt de Wet gemeenschappelijke regelingen de procedure voor het aangaan van de beoogde samenwerking:

- Voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling (o.a. artikel 1 en 51 Wgr):
Ieder college dat voornemens is deel te nemen aan een GR zendt het ontwerp van de regeling aan de gemeenteraad. De raden kunnen na ontvangst binnen acht weken aan het college laten weten of zij een zienswijze op het ontwerp van de regeling indienen, of laten het zo snel mogelijk weten wanneer de raad hier geen gebruik van wil maken. Na eventuele behandeling en (al dan niet) verwerking van ontvangen zienswijze(n) zenden de colleges het ontwerp van de regeling aan de raad voor het verkrijgen van toestemming voor het treffen van de regeling. Die toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Na verkregen toestemming neemt het college het definitieve besluit tot het treffen van de regeling.
- Voor het treffen van een privaatrechtelijke regeling (zie artikel 160 Gemeentewet):

Als het college voornemens is over te gaan tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, wordt een daartoe opgesteld ontwerpbesluit aan de raad toegezonden, waarbij de raad in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Daarna kan het college overgaan tot definitieve besluitvorming.

Bij samenwerking op basis van de Wgr geldt dat deze wettelijke procedures ook worden gevolgd bij het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Het ligt voor de hand expliciet te benoemen welke afwegingen doorslaggevend kunnen zijn voor het wijzigen of het beëindigen van een samenwerking en hoe deze afwegingen voorbereid zullen worden voor bestuurlijke besluitvorming. Zie ook paragraaf 4.4 over evaluatie. Bij samenwerking op basis van privaatrecht geldt dat er vaak specifieke voorwaarden opgenomen zijn in de statuten om uit te kunnen treden of om aandelen te kunnen verkopen. De gemeenteraad wordt hier zoveel als mogelijk bij betrokken.

4.2. De feitelijke samenwerking

In deze fase gaat het om het sturen, toezicht houden op en het beheersen van de samenwerking, ook wel 'good governance' genoemd. Hieronder verstaan we:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Hierbij is:

- Sturen: het proces waarbij de gemeente richting geeft aan de verbonden partij om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.
- Beheersen: de maatregelen en procedures die de gemeente in staat stellen om te beoordelen of de uitvoering in overeenstemming blijft met de gemaakte plannen.
- Verantwoorden: de wijze waarop de verbonden partij rekenschap aflegt aan de gemeente over prestaties, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beheer.
- Toezicht houden: de wijze waarop de gemeente toezicht houdt op het beleid van het bestuur en de gang van zaken bij de verbonden partij.

In het vervolg van deze paragraaf zijn de aspecten van good governance verder uitgewerkt. Ook hierbij is het onderscheid tussen publieke en private verbonden partijen weer van belang.

a. Sturing van publieke verbonden partijen

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. De verbeteringen zien op alle hierboven genoemde aspecten van good governance: het sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De Wgr schrijft bij een aantal rechtsvormen verplicht een begroting en een jaarrekening voor. Dat zijn de gemeenschappelijke openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties.

Op grond van artikel 34b en 35 lid 1 van de Wgr zendt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de volgende stukken aan de raden van de deelnemende gemeenten:

- De algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.
- De ontwerpbegroting 12 weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk 12 weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld.

De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. In Zeist heeft de gemeenteraad het geven van een zienswijze gedelegeerd aan het college van B&W met uitzondering van de bevoegdheid om zienswijzen in te dienen op de kadernota's, ex artikel 34b van de Wgr, mits passend binnen het jaarbudget, d.w.z. voor zover geen gemeentelijke begrotingswijziging nodig is. De stukken en de reacties dienen ter informatie aan de raad aan de raad aangeboden te worden.

De raad beslist over een zienswijze behorend bij kadernota's. Indien het gevraagde budget van een verbonden partij binnen het budget past dat de gemeenteraad bij de kadernota gevoteerd heeft, dan is het geven van een zienswijze op de begroting(swijziging) gedelegeerd aan het college van B&W. Gebruikelijk is dat het college van B&W de raad informeert via een raadsinformatiebrief en dat de raad gelegenheid heeft om opmerkingen en bedenkingen aan te geven op de reeds verzonden zienswijze. Indien de raad nog opmerkingen en bedenkingen heeft, zendt het college van B&W deze na aan de verbonden partij.

Formeel gezien is er geen artikel in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (2022) die delegatie expliciet mogelijk maakt. Daarnaast was de intentie van de wetwijziging in 2022 het versterken van de mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. Ook de VNG concludeert in de 'Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen' dat 'vanwege de relatie tussen de zienswijze en het budgetrecht van de gemeenteraad, aangenomen moet worden dat de aard van de bevoegdheid om zienswijzen in te dienen zich verzet tegen delegatie of mandatering aan het college. De raad zou dan immers geen enkel kaderstellend middel hebben ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband.'

Op basis hiervan is het voorstel om alle zienswijzen bij publiekrechtelijke samenwerkingen door de raad te laten behandelen. Deze behandeling door de raad hoeft niet voor alle zienswijzen even uitgebreid. Zie daarvoor ook paragraaf 4.3 voor het sturingsarrangement. In het geval van privaatrechtelijke partijen is het college bevoegd te besluiten over begrotingen en jaarrekeningen.

Met de wetwijziging van de Wgr kunnen ook andere documenten van de p&c-cyclus voor zienswijze aan de deelnemende gemeenteraden worden aangeboden zoals de jaarrekening, strategische plannen of meerjarenplannen. Dit moet dan wel expliciet in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen om als gemeenteraad in de gelegenheid gesteld worden een zienswijze kenbaar te maken. Het gaat dus met name om bevoegdheden die direct aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad raken.

De Wgr verplicht het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bovendien om een gemotiveerd oordeel te geven over de ingebrachte zienswijzen en de aangesloten gemeenteraden daarvan in kennis te stellen. Dat moet gebeuren vóór het bestuur een besluit neemt over het onderwerp waarover de zienswijze is gegeven.

De mate waarin de gemeente invloed heeft bij een verbonden partij is bij iedere samenwerking anders. De invloed is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van:

- Het aantal deelnemers;
- Het percentage aandelen (BV/NV).

Door samen met andere deelnemers, afnemers, enz. op te trekken vergroot je de invloed. Waar mogelijk zal ieder gremium hier op in moeten zetten.

b. Sturing van private verbonden partijen: vennootschappen.

Waar het wettelijk kader rond publieke verbonden partijen expliciet rekening houdt met de context die bij lokale overheden aan de orde is, is dat bij private publieke partijen uiteraard niet het geval. Niettemin heeft ook de gemeente Zeist ervoor gekozen om bepaalde publieke belangen of beleidsdoelstellingen door middel van, of in samenwerking met private verbonden partijen te realiseren.

De gemeente heeft als aandeelhouder in een vennootschap vier doelstellingen:

1. Het borgen van het publiek belang bij de vennootschap, zoals vastgesteld in het publiek kader en de statuten.
2. Het borgen dat de vennootschap de gemeentelijke beleidsdoelstellingen of kaders realiseert, zoals vastgelegd in een strategisch plan of (meerjaren)beleidsplan.
3. Het optimaal financieel presteren van de vennootschap, het borgen van een eventuele dividenduitkering en daarmee de borging van de continuïteit van de vennootschap;
4. Het behouden van de publieke waarde.

Om deze doelstellingen te kunnen realiseren en risico's te beheersen stelt de gemeente als aandeelhouder kaders, hanteert zij instrumenten om te sturen en houdt zij toezicht op de vennootschap. Deze kaders moeten worden vertaald in de statutaire doelen van de vennootschap. De belangrijkste instrumenten worden hieronder toegelicht:

- *Corporate Governance Code*

De Corporate Governance Code vormt een belangrijk kader voor de governance van verbonden vennootschappen, ook als zij niet beursgenoteerd zijn zoals in Zeist het geval is. De gemeente neemt als uitgangspunt dat de verbonden vennootschappen handelen in overeenstemming met de best practices uit deze Code. De belangrijkste principes van de code zijn:

- **Transparantie:** Bedrijven moeten duidelijk en volledig rapporteren over hun governance-structuur en beleid.
- **Verantwoordelijkheid:** Bestuurders en commissarissen moeten handelen in het belang van de onderneming en haar stakeholders.
- **Toezicht:** Er moet effectief toezicht zijn op het bestuur door de raad van commissarissen.
- **Integriteit:** Bestuurders en commissarissen mogen geen tegenstrijdige belangen hebben en moeten integer handelen.

Deze principes helpen bij het waarborgen van goed bestuur en het beschermen van de belangen van aandeelhouders en andere belanghebbenden.

- *Statuten*

Voor de inrichting van de governance van vennootschappen zijn de statuten een belangrijk document. Uitgangspunt is dat de gemeente voldoende zeggenschap heeft om de betrokken publieke en financiële belangen te borgen, passend bij het percentage van aandelenbezit. Zeggenschap over belangrijke beleidswijzigingen en strategische besluiten van de vennootschap is van belang. Het gaat dan om koerswijzigingen op de middellange tot lange termijn, die zijn aangedragen door de verbonden partij, dan wel door de gemeente zelf zijn gewenst.

- *(Meerjarig) strategisch- of bedrijfsplan en jaarplannen*

De strategie van de vennootschap wordt vastgelegd in een meerjarig plan. De vennootschap zet daar uiteen op welke wijze de strategie tot uitvoering wordt gebracht, welke doelen de vennootschap in de planperiode heeft en wat de inzet is van mensen en middelen om deze doelen te bereiken. Benodigde investeringen en de financiering daarvan worden in beeld gebracht en in jaarplannen opgenomen. De gemeente Zeist streeft ernaar als aandeelhouder de bevoegdheid te hebben om het meerjarig plan en de jaarplannen goed te keuren of vast te stellen.

- *Deelnemingen van een vennootschap*

De gemeente verlangt het recht van goedkeuring van de AvA voor het aangaan van een dochteronderneming door de vennootschap.

- *Benoeming bestuurders en commissarissen*

De gemeente hecht er belang aan om betrokken te zijn bij de benoeming van bestuurders en commissarissen. Als aandeelhouder wil de gemeente het recht van benoeming of goedkeuring van benoeming van bestuurders en commissarissen hebben.

Wat betreft commissarissen geldt dat in beginsel een zittingsduur van een commissaris van vier jaar met de mogelijkheid van een eenmalige herbenoeming van vier jaar als wenselijk wordt beschouwd. Hierna moet herbenoeming (voor nog eens twee jaar en een eventuele verlenging met twee jaar) worden gemotiveerd waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen continuïteit van kennis en ervaring en te zeer vergroeid zijn met het bedrijf. Genoemde termijnen komen overeen met de Corporate Governance Code.

- *Rolverdeling van raad en college in het beheer van vennootschappen.*

Bestuurders of ambtenaren van de gemeente Zeist worden in beginsel niet benoemd als bestuurder of commissaris van de verbonden vennootschap. Dit is in lijn met het principe uit de corporate governance code dat tegenstrijdige belangen bij bestuurders moeten worden vermeden. Als het college in uitzonderingsgevallen reden ziet om van dit principe af te wijken dient het college hiertoe apart te besluiten. Bij de motivatie van dit besluit dient het college aan te geven hoe met eventuele tegenstrijdige belangen wordt omgegaan, zodat de integriteit van het bestuur wordt gewaarborgd. De raad wordt over dit besluit geïnformeerd.

De gemeenteraad en het college zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente als geheel. Gemeenteraad en college van B&W hebben uiteraard wel een belangrijke rol in de sturing en het beheer van de vennootschap. Zoals eerder aangegeven stelt de raad de kaders vast. Dit kan de vorm aannemen van beleidsdoelen, maar bijvoorbeeld ook in de vorm van eisen aan de wijze waarop de vennootschap het maatschappelijk belang in het eigen beleid betreft. Ook kan de gemeenteraad kaders stellen ten aanzien van vormen van participatie van maatschappelijke belangengroepen. Het college is er, in de rol van aandeelhouder van de vennootschap, verantwoordelijk voor dat dit zijn weg vindt naar statuten en bedrijfsplannen, zoals hierboven beschreven. Bij vennootschappen die op grote afstand van ons staan is dat moeilijker te bewerkstelligen. Denk aan Stedin of Vitens. Bij deze samenwerkingsvormen kan het college via de aandeelhoudersvergaderingen controleren of in de plannen van de privaatrechtelijke samenwerking onze doelen en eisen voldoende geborgd zijn.

4.3. Toezicht houden en beheersen van de samenwerking

Verbonden partijen voeren namens de gemeente publieke taken uit. Dit brengt voor de gemeente financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Zo loopt de gemeente financiële risico's bij tegenvallende resultaten, reputatieschade wanneer prestaties of incidenten in het nieuws komen, en bestuurlijke uitdagingen door beperkte directe sturing en complexe besluitvorming. Daarom is het belangrijk dat we zicht houden op de te realiseren doelen binnen de gestelde kaders om deze risico's beheersbaar te houden.

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt gemeenten een aantal instrumenten om de bestuurlijke relatie met het samenwerkingsverband- en democratische controle vorm en inhoud te geven. Benoemd in dit kader is al de zienswijzeprocedure bij de kadernota en de begroting (swijziging). Andere mogelijkheden die de Wgr de gemeenteraad biedt om, via verschillende lijnen, inzicht te krijgen en invloed uit te oefenen op de activiteiten van de samenwerkingsverbanden en hun vertegenwoordigers in die organen zijn:

- Het recht de eigen afgevaardigde ter verantwoording te roepen over het door hem of haar gevoerde beleid in het bestuur (artikel 16:1);
- Het recht op informatie en de wijze waarop de eigen afgevaardigde leden in het algemeen bestuur of het gemeenschappelijke orgaan de inlichtingen dient te verstrekken (artikel 16:2);

- Het recht het aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit (artikel 16:4);
- Het recht op inlichtingen verstrekt door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 17:1);
- Rekenkamer onderzoek: Rekenkamers kunnen onderzoek doen naar een samenwerkingsverband. De Wet versterking decentrale rekenkamers is per 1 januari 2023 gewijzigd om naast verbonden partijen ook andersoortige samenwerkingen te kunnen onderzoeken, zie hiervoor artikel 184 van de Gemeentewet.
- Regionaal enquêterecht: De nieuwe Wgr maakt het mogelijk voor de raad om een regionale onderzoekscommissie te starten, zie hiervoor artikel 155a van de Gemeentewet.

Volgens het BBV is, zoals eerder al vermeld in deze nota, alleen een paragraaf verbonden partijen verplicht om op te nemen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Hoewel dit interessante controle-informatie biedt, geeft dit 'instrument' onvoldoende informatie of de situatie bij een verbonden partij beheersbaar is.

Aan de hand van een jaarlijks op te stellen risicokompas per verbonden partij, wordt de verbonden partij per deelgebied (financieel belang, bestuurlijk belang en organisatorisch belang) aan de hand van een beperkt aantal indicatoren beoordeeld. Zo ontstaat er een actueel beeld (en bijbehorende beoordeling) rondom het risicoprofiel van de verbonden partij op de gemeente. Vervolgens kan dit worden afgezet tegen de risicobereidheid van de gemeente.

Jaarlijks zal in de begroting het actuele risicoprofiel van de verbonden partijen worden verwerkt in de paragraaf verbonden partijen met daarbij een voorstel voor het sturingsarrangement. Dit voorstel zal jaarlijks met de Auditcommissie besproken worden. Het is de bedoeling om vanaf de begroting 2027 te werken met het risicokompas.

Voor het bepalen van het sturingsarrangement onderscheiden we drie verschillende profielen: hoog, midden en laag. De verbonden partijen met een laag profiel behoeven geen bijzondere bestuurlijke aandacht. De jaarlijkse P&C-cyclus is dan genoeg voor het college om bestuurlijke invloed uit te oefenen. Ook de raad heeft dan voldoende informatie om kaders te stellen en te controleren of die worden nageleefd. Voor verbonden partijen met een midden en een hoog bestuurlijk/financieel risicoprofiel is meer aandacht nodig van het gemeentebestuur, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Daarbij kan een mix van instrumenten worden ingezet. Deze sluiten bij voorkeur op een natuurlijke manier aan op de verschillende fasen in de bestuurlijke cyclus.

Het sturingsarrangement kan per verbonden partij verschillen en is maatwerk. Dit ziet er schematisch als volgt uit:

Sturingsarrangement	Laag	Middel	Hoog
Vast agendapunt ¹	Geen terugkoppeling	Terugkoppeling bij vast agendapunt	Terugkoppeling bij vast agendapunt
Vaste raadsinformatiebrief	Geen vaste raadsinformatiebrief	Geen vaste raadsinformatiebrief	Vaste raadsinformatiebrief
Behandeling zienswijze	Vaststelling via de Lijst Ingekomen Stukken (college bereidt concept zienswijzebrief voor > voorstel aan de raad: afdoening conform conceptbrief)	Hamerstuk (raadsvoorstel)	Debat en raadsvergadering (raadsvoorstel)

¹ Inzicht in regionale bestuursvergaderingen van gemeenschappelijke regelingen hoort bij de informatievoorziening die de raad nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Door een vast moment te hebben op een raadsagenda kan het college de invulling geven aan de aan de actieve informatieplicht. Het is aan de raad om dit punt, indien gewenst, nader uit te werken binnen de vergaderstructuur van de raad.

Raadsrapporteurs	Raadsrapporteurs met beperkte intensiteit.	2 raadsrapporteurs met gemiddelde aandacht.	2 raadsrapporteurs met per bestuursvergadering contact met bestuurder en/of ambtenaar
Raadsplatform	Geen	Raadsplatform	Raadsplatform
Voortgangsrapportages	Geen	1 keer per jaar	2 keer per jaar
Frequent bestuurlijk en ambtelijk overleg met de verbonden partij	Niet van toepassing	Regelmatig	Intensief

Naarmate aan meer verbonden partijen een middel of hoog risicoprofiel toegekend worden, heeft dit financiële en personele consequenties. Daar moet dan een apart besluit over genomen worden.

In paragraaf 3.3.2. is opgemerkt dat door samen op te trekken met andere deelnemers, afnemers, enz. de invloed van de gemeente vergroot kan worden. Een boodschap meegegeven door meerdere raden heeft een grotere kans op een meerderheid in regionale bestuursvergaderingen. Dit betekent dat het zinvol is voor gemeenteraden om in contact te staan met alle gemeenteraden (en/of statenleden en/of algemeen bestuursleden van een waterschap) van de deelnemers in gemeenschappelijke regelingen. Dit kan op informele en formele wijze:

- Vergaderoverzicht: Inzicht in regionale bestuursvergaderingen van gemeenschappelijke regelingen hoort bij de informatievoorziening die de raad nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Vandaar dat algemene bestuursvergaderingen openbaar zijn, net als de agenda en bijbehorende stukken. Om te zien wanneer er ruimte is voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op een samenwerking, heeft de gemeenteraad een overzicht van regionale bestuursvergaderingen nodig. Jaarlijks zal door de griffie van ieder samenwerkingsverband het vergaderoverzicht in het raadsinformatiesysteem geplaatst worden.
- Regionaal raadsplatform: In veel gemeenten in de provincie Utrecht zijn raadsrapporteurs actief. Velen van hen hebben de opdracht contact te onderhouden met andere raden. Gezamenlijk kunnen ze op politiek-neutrale wijze informatie tussen raden uitwisselen. Om afspraken te maken over de informatie die gedurende het jaar wordt uitgewisseld, is voor sommige verbonden partijen een regionaal raadsplatform opgericht. Hier ontmoeten raadsrapporteurs of andere raadsleden elkaar als een gemeente niet werkt met raadsrapporteurs. De focus van de informatie uitwisseling tussen raden ligt op de P&C cyclus. Door vroeg in het lokale besluitvormingsproces concept-zienswijzen, moties en amendementen uit te wisselen, kan elke raad hier zijn voordeel mee doen. Het regionaal raadsplatform wordt mogelijk gemaakt door de griffies van de gemeenten in de provincie Utrecht. De secretaris van het platform is de gezamenlijke raadsadviseur regionale samenwerking.
- Gemeenschappelijke raadsadviescommissie: De Wet Gemeenschappelijke Regelingen 2022 maakt het mogelijk contact tussen raden te formaliseren middels een Gemeenschappelijke raadsadviescommissie. Ook wel bekend als regionale raadsadviescommissie. Voor de oprichting van een raadsadviescommissie is een unaniem besluit nodig van alle gemeenteraden van deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling: om het algemeen bestuur te verzoeken de raadsadviescommissie op te richten. Op basis van dit verzoek kan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling het contact tussen raden formeel erkennen en opnemen in de governance van de regeling. Een raadsadviescommissie brengt de mogelijkheid tot compensatie voor het commissiewerk met zich mee en erkenning van de inzet van raadsrapporteurs. De commissie is samengesteld uit raden van de aangesloten Gemeenschappelijke Regeling en kan de volgende taken krijgen:
 - Het algemeen bestuur gevraagd en ongevraagd van advies voorzien
 - De besluitvorming van de raden met betrekking tot de regeling voorbereiden
 - De raden van advies voorzien

De adviescommissie is nadrukkelijk niet bedoeld om de rol van de gemeenteraden over te nemen of tot regionale besluitvorming over P&C producten te komen. Besluitvorming en sturing blijft bij de individuele raden liggen. De adviescommissie is alleen mogelijk bij

openbare lichamen, dat wil zeggen gemeenschappelijke regelingen met een Algemeen bestuur en een Dagelijks bestuur.

4.4. Evaluatie van de samenwerking

Elke gemeenschappelijke regeling dient een aantal bepalingen te hebben over de mogelijkheid tot evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. Er kan gekozen worden om geen periodieke evaluatie te houden, maar dan moet dit expliciet worden benoemd. De afgelopen jaren zijn als gevolg van de wetwijziging van de Wgr in 2022 al onze gemeenschappelijke regelingen aangepast. In iedere regeling is een artikel opgenomen over het evalueren van de betreffende gemeenschappelijke regeling. De meeste gemeenschappelijke regelingen hebben als bepaling opgenomen dat het Algemeen Bestuur zorg draagt voor een periodieke evaluatie tenminste eenmaal per 6 jaar.

De gemeente Zeist is gaan samenwerken met andere partijen vanuit een openbaar belang. Na verloop van tijd kan dit belang aan verandering onderhevig zijn. Gewijzigde wet- en regelgeving, nieuwe inzichten en/of het behaald hebben van de doelstellingen kunnen aanleiding vormen om de samenwerking te beëindigen. Daarom is het verstandig om periodiek voor onszelf na te gaan of de samenwerking nog steeds gewenst is. Om dit goed te kunnen beoordelen is het van belang dat in de fase van het vraagstuk of we willen gaan samenwerken, er meetbare doelstellingen geformuleerd worden. Tijdens de totstandkoming van een samenwerking zal de gemeente Zeist er dan ook voor pleiten dit op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, dienstverleningsovereenkomst, contract, statuten enz. De samenwerking zal bij gewijzigde omstandigheden worden beoordeeld en aan de hand hiervan volgt wellicht een advies voor continuering, beëindiging of aanpassing van de wijze waarop samengewerkt wordt.

Aanbevolen wordt om bij de evaluatie van een gemeenschappelijke regeling ook voor ons zelf na te gaan wat het oorspronkelijke doel was van de samenwerking, waar we staan in het behalen van (beleids)doelen, hoe een (maatschappelijke) kosten/batenanalyse zou uitpakken in combinatie met gelopen risico's van de afgelopen bestuursperiode. Een heroverweging van de samenwerking doet zich voor als de verbonden partij herhaaldelijk niet voldoet aan de gemeentelijke verwachtingen, de doelstelling van de verbonden partij wijzigt, een andere deelnemer toetreedt of uittreedt en/of de gemeentelijke doelstellingen wijzigen of in onvoldoende mate gerealiseerd zijn.

Overwogen kan worden om in het kader van het onderzoeksprogramma van het college, of in samenwerking met de rekenkamer, nader onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de verbonden partij. Het is sterk aan te bevelen daarover afstemming te zoeken met andere deelnemers in de verbonden partij.

Bijlage 1: Samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (overgenomen uit de Notitie verbonden partijen 2025 van de Commissie BBV)

Bij gemeenschappelijke regeling kunnen verschillende samenwerkingsverbanden worden ingesteld. De Wgr kent vijf (publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden:

- Openbaar lichaam;
- Bedrijfsvoeringsorganisatie;
- Gemeenschappelijk orgaan;
- Centrumgemeente (hierna: centrumregeling);
- Regeling zonder meer.

De Wgr bevat regels voor de inrichting en het functioneren van deze gemeenschappelijke regelingen.

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest uitgebreide en toegankelijke samenwerkingsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en wordt vaak gebruikt voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden. Het onderscheidt zich van de andere samenwerkingsvormen binnen de Wgr door zijn rechtspersoonlijkheid, die het mogelijk maakt om zelfstandig op te treden in het maatschappelijk verkeer.

Kenmerken van een Openbaar Lichaam

Door zijn rechtspersoonlijkheid kan een openbaar lichaam zelfstandig contracten sluiten, convenanten aangaan, personeel in dienst nemen, eigen fondsen beheren en zelfs publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden oprichten. Een belangrijk kenmerk is dat personeel dat overgaat van een deelnemende gemeente naar het openbaar lichaam zijn ambtenarenstatus behoudt. Dit biedt een zekere mate van continuïteit en bescherming voor het personeel.

Daarnaast heeft een openbaar lichaam een bestuurlijke structuur die bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Deze bestuursstructuur is essentieel voor de besluitvorming en uitvoering van taken die aan het lichaam zijn gedelegeerd. De leden van het bestuur worden vaak aangewezen uit de gemeentelijke besturen, waarbij raadsleden, collegeleden en burgemeesters zitting kunnen nemen in het bestuur, mits de gemeenteraden zelf een Gemeenschappelijke Regeling (GR) aangaan.

Delegeren en Mandateren

Een van de belangrijkste mogelijkheden die een openbaar lichaam biedt, is de delegatie van bevoegdheden door deelnemende gemeenten. Gemeenten kunnen zowel raadstaken als collegetaken delegeren aan een openbaar lichaam. Delegeren heeft tot gevolg dat het openbaar lichaam zelfstandig beslissingen kan nemen, zonder dat de gemeente deze besluiten hoeft te ratificeren, in tegenstelling tot mandaatverlening. Mandaat is een lichtere vorm van overdracht waarbij de mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming, zelfs als een ander de uitvoering uitvoert.

Bij mandaatverlening is de regeling geregeld in artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel onderscheidt twee belangrijke bepalingen:

- Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever, is instemming van de gemandateerde nodig om de mandaatverlening rechtsgeldig te maken.
- Lid 2: Deze instemming is niet vereist als de bevoegdheid tot mandatering bij wettelijk voorschrift is geregeld.

De praktische implicatie van deze regeling is dat een gemeente bij mandaatverlening altijd het recht heeft om een besluit opnieuw te nemen als zij het niet eens is met de uitvoering door het gemandateerde lichaam. Bij delegatie echter, is dit recht niet aanwezig, aangezien het openbaar lichaam volledig verantwoordelijk is voor het genomen besluit.

Voor- en Nadelen van een Openbaar Lichaam

De keuze om een openbaar lichaam in te stellen is niet altijd zonder gevolgen. De rechtspersoonlijkheid biedt weliswaar voordelen in termen van zelfstandigheid en juridische flexibiliteit, maar kan ook als een relatief zware bestuursstructuur worden ervaren, vooral wanneer de samenwerking zich richt op uitvoerende taken. Dit kan als een nadeel worden gezien, aangezien de oprichting en het beheer van een openbaar lichaam kosten en administratieve lasten met zich meebrengen. Toch is het vanwege de rechtspersoonlijkheid vaak noodzakelijk om deze vorm van samenwerking te kiezen, bijvoorbeeld voor de uitvoering van gezamenlijke beleids- en uitvoeringsopdrachten.

In de praktijk wordt de constructie van het openbaar lichaam vaak gebruikt voor regionale samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg, veiligheid, of milieu- en infrastructuurbeheer. Het is daarnaast een keuze voor het uitvoeren van politiek gevoelige taken, waarbij de decentralisatie van bevoegdheden via een openbaar lichaam zorgt voor een onafhankelijke en minder politieke uitvoering van beleid. Ook voor complexe uitvoerende taken kan een openbaar lichaam noodzakelijk zijn om de benodigde juridische en administratieve kaders te bieden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een relatief lichtere samenwerkingsvorm onder de Wgr. Het belangrijkste kenmerk van deze samenwerkingsvorm is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van het traditionele geledingenbestuur. Dit vereenvoudigt de bestuurlijke structuur, vermindert bestuurlijke drukte en maakt de aansturing van de organisatie efficiënter. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijke complexiteit te vermijden en tegelijkertijd de noodzakelijke uitvoerende taken te centraliseren zonder te vervallen in een privaatrechtelijke structuur. De privaatrechtelijke samenwerking wordt immers vaak als suboptimaal beschouwd op het gebied van sturing en verantwoording.

Afbakening van de Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld binnen het kader van collegeregelingen, waarbij alleen de colleges van burgemeester en wethouders (of in het geval van waterschappen, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap) deelnemen. Hierdoor is de samenwerking van een bedrijfsvoeringsorganisatie beperkt tot uitvoerende en bedrijfsvoerende taken die vallen onder de wettelijke verantwoordelijkheden van het betreffende college. De bedrijfsvoeringsorganisatie is dus bedoeld als een uitvoeringsstructuur en is niet bedoeld voor beleidsontwikkeling. In tegenstelling tot een openbaar lichaam, waarbij sprake kan zijn van delegatie van bevoegdheden, blijft bij een bedrijfsvoeringsorganisatie de verantwoordelijkheid voor de taken volledig liggen bij de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders. De organisatie voert werkzaamheden uit namens de colleges, maar neemt zelf geen zelfstandige besluiten die rechtsgevolgen hebben.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is niet geschikt voor organisaties die een ruime beleidsvrijheid hebben. De organisatie moet functioneel worden ingericht als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst die zich richt op de uitvoering van taken die anders per gemeente afzonderlijk zouden worden verricht. Het doel is de concentratie van uitvoerende taken op regionaal niveau, als tegenhanger van deconcentratie, zonder dat daarbij beleidsruimte of autonomie in de uitvoering verloren gaat.

Functionele Rol en Beperkingen

De bedrijfsvoeringsorganisatie is in de eerste plaats bedoeld als een concentratie van uitvoerende taken, die zorgt voor schaalvoordelen en efficiëntie. Het beheer en de uitvoering van de taken blijft onder de directe verantwoordelijkheid van de deelnemende colleges. Er is dan ook geen sprake van delegatie, maar van mandaat of ondermandaat. Het college blijft formeel besluitvormingsbevoegd en draagt via mandaat alleen de feitelijke uitvoering van de taak over. De colleges moeten dus altijd toezicht kunnen houden op de wijze van uitvoering en behouden de mogelijkheid om in te grijpen of zelf besluiten te nemen.

In de praktijk betekent dit dat de deelnemende colleges eindverantwoordelijk zijn voor het handelen van de organisatie, zowel bestuurlijk als juridisch.

De afbakening van de rol van de bedrijfsvoeringsorganisatie voorkomt dat deze te veel beleidsvrijheid krijgt, en garandeert dat de organisatiestructuur enkel gericht is op de uitvoering en bedrijfsvoering.

Deze structuur kan met name nuttig zijn in situaties waarin gemeenten samen willen werken op uitvoerend niveau, maar waar beleidsbeslissingen blijven liggen bij de individuele gemeenten of het gezamenlijke college. Dit voorkomt de noodzaak voor privaatrechtelijke samenwerking die, gezien de complexiteit van verantwoording en sturing, vaak als minder efficiënt en transparant wordt ervaren.

Gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), gekarakteriseerd door een beperkte rechtspersoonlijkheid. In tegenstelling tot zwaardere samenwerkingsvormen, zoals het openbaar lichaam, heeft het gemeenschappelijk orgaan geen volledige zelfstandigheid. Het personeel is altijd in dienst van een of meer van de deelnemende gemeenten, wat betekent dat de organisatorische autonomie in dit opzicht beperkt is.

Bestuurlijke Structuur en Bevoegdheden

Een belangrijk kenmerk van het gemeenschappelijk orgaan is de aanwezigheid van alleen een Dagelijks Bestuur (DB). Deze eenvoudige bestuursstructuur betekent dat er een sterkere sturing vanuit de deelnemende gemeenten vereist is dan bij meer zelfstandige vormen van samenwerking. De deelnemende gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om strategische beslissingen te nemen en toezicht te houden op de uitvoering van de werkzaamheden.

Het gemeenschappelijk orgaan heeft echter een beperkte set aan bevoegdheden. Zo kunnen aan het orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit houdt in dat het gemeenschappelijk orgaan geen bevoegdheid heeft om bijvoorbeeld algemeen verbindende voorschriften op te stellen of belastingen te heffen. Wel kunnen gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen, wat betekent dat het orgaan in staat is om individuele beslissingen te nemen op basis van de door de gemeenten gedelegeerde bevoegdheden, maar deze bevoegdheden zijn strikt afgebakend.

Toepassing en Praktische Relevantie

De gemeenschappelijke regeling (GR) op basis van een gemeenschappelijk orgaan wordt vaak toegepast voor enkelvoudige samenwerking of afstemming op specifieke beleidsgebieden. Het doel is doorgaans coördinatie en samenwerking, zonder dat er sprake is van een diepgaande gedelegeerde autonomie. Voorbeelden van beleidsterreinen waar een gemeenschappelijk orgaan effectief kan functioneren, zijn bijvoorbeeld welzijn of huisvesting.

Ondanks de voordelen van eenvoud en beperkte juridische structuur, komt de vorm van het gemeenschappelijk orgaan in de praktijk relatief minder vaak voor, vooral omdat het meer omvangrijke en zelfstandige samenwerkingsvormen zoals het openbaar lichaam vaak praktischer zijn voor meer complexe intergemeentelijke taken.

Centrumregeling

De centrumgemeente is een samenwerkingsvorm binnen de Wgr waarbij geen nieuw orgaan wordt ingesteld, zoals bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. In plaats daarvan wordt één gemeente aangewezen die bestuursbevoegdheden uitoefent namens de andere deelnemende gemeenten. De uitvoering van deze bevoegdheden kan zowel door bestuursorganen als door ambtenaren van de centrumgemeente gebeuren.

Een centrumregeling betreft het mandateren van bestuursbevoegdheden van het ene gemeentebestuur aan het gemeentebestuur van een andere gemeente. Dit betekent dat de centrumgemeente bevoegdheden uitvoert namens de andere gemeenten, zonder dat er sprake is van delegatie. Er is dus geen verzelfstandiging van de samenwerking, en de centrumgemeente heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

Enkelvoudige versus Meervoudige Centrumgemeente

Er zijn twee varianten van de centrumgemeente-constructie:

- Bij de enkelvoudige constructie worden alle bevoegdheden bij de centrumgemeente geconcentreerd, wat vaak voorkomt wanneer een grotere gemeente samenwerkt met kleinere omliggende gemeenten.
- Bij de meervoudige constructie worden de beleidsterreinen verdeeld over de deelnemende gemeenten, waarbij elke gemeente de uitvoering van een specifiek beleidsterrein verzorgt. Deze variant komt vaak voor bij gemeenten van vergelijkbare omvang.

Mandatering van Bevoegdheden

Een belangrijk verschil tussen de centrumgemeente en andere samenwerkingsvormen is dat bij de centrumgemeente uitsluitend sprake is van mandatering van bevoegdheden, niet van delegatie. Dit betekent dat de centrumgemeente de bevoegdheden uitvoert namens de andere deelnemende gemeenten, maar deze bevoegdheden blijven formeel bij de betreffende gemeenten.

Omdat bij de centrumgemeente-constructie geen nieuw rechtspersoonlijk orgaan wordt opgericht en geen delegatie van bevoegdheden plaatsvindt, stelt de Wgr minder strenge eisen aan deze samenwerkingsvorm. Er is geen sprake van verzelfstandiging of eigen rechtspersoonlijkheid, wat de administratieve lasten verlaagt. Dit maakt de centrumgemeente een geschikte keuze voor lichte vormen van samenwerking, waarbij de uitvoering van bevoegdheden centraal staat zonder de noodzaak van een zelfstandige organisatie.

Regeling zonder meer

De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt gemeenten 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 gemeenten 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.

Indien in de overeenkomst wordt verwezen naar artikel 1 Wgr, wordt duidelijk dat het om een publiekrechtelijke regeling gaat. Dit legt de juridische basis vast en voorkomt dat de afspraken als een privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd. Het expliciete gebruik van dit artikel is essentieel voor het vaststellen van de publiekrechtelijke status van de samenwerking. Wordt artikel 1 Wgr niet vermeld, kan dit leiden tot onzekerheid over de status van de afspraken, wat juridische complicaties met zich mee kan brengen. Geschillen over de publiek- of privaatrechtelijke aard kunnen worden voorgelegd aan de provincie en, indien nodig, aan de bestuursrechter.