

## Bijlagen

### Nota Verbonden partijen gemeente Texel 2015



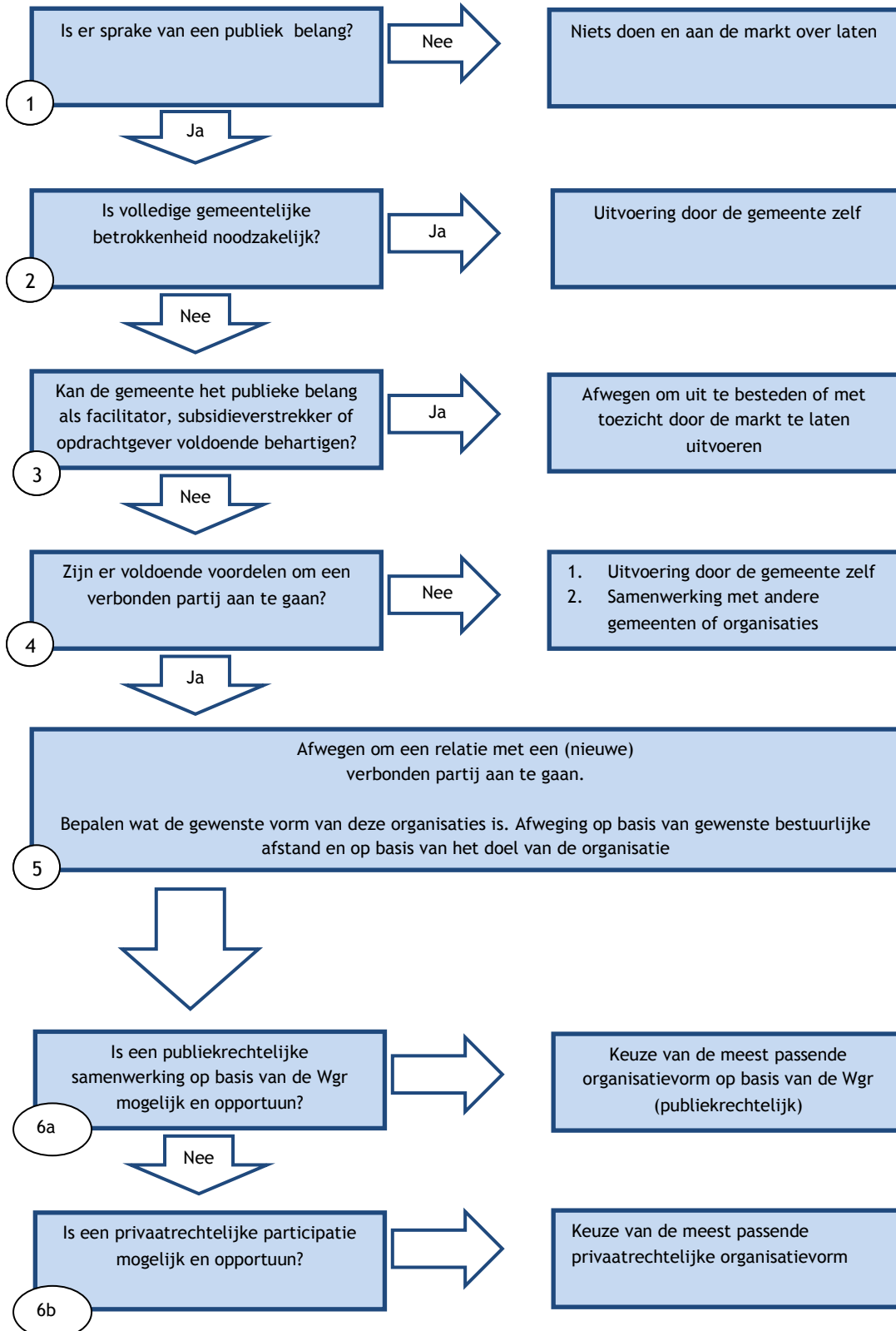
2015

## Inhoudsopgave

Bijlage 1:	Afwegingskader deelname verbonden partij	3
Bijlage 2:	Vormen van verbonden partijen	7
Bijlage 3:	Sturingsinformatie: analyse en toezichtarrangement	11
Bijlage 4:	Recente wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen	15
Bijlage 5:	Register gemeenschappelijke regelingen	19

## Bijlage 1: Afwegingskader deelname verbonden partij

### Schematische weergave afwegingskader



### **De keuze voor het wel of niet aangaan van een verbonden partij**

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Hierdoor is er bij verbonden partijen sprake van vergaande betrokkenheid van de gemeente.

In veel gevallen is deze vergaande betrokkenheid van de gemeente echter niet nodig en kiest de gemeente voor een andere rol. Dit omdat er geen publiek belang is, of omdat vergaande betrokkenheid van de gemeenten om andere redenen niet nodig is. Wanneer er wel voor het aangaan van een verbonden partij wordt gekozen is het zaak om voor de juiste vorm te kiezen. Die is onder andere afhankelijk van de gewenste bestuurlijke afstand en het doel dat men met de verbonden partij nastreeft.

Het afwegingskader geldt als beleidslijn wanneer de vraag speelt of de gemeente een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie aan zou moeten gaan. Dit kader vormt een handreiking waarin het gemeentelijk beleid ten aanzien van verbonden partijen een plaats heeft gekregen. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie en de vorm van deze organisatie zal in alle gevallen een politieke keuze moeten zijn.

In navolging van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in verbonden partijen indien dat “in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang” en nadat de raad in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Vervolgens moet ook de provincie nog toestemming geven om de nieuwe verbonden partij op te richten of daar een deelneming mee aan te gaan.

#### **1. Is er sprake van publiek belang?**

Uitgangspunt is dat de gemeente alleen deelneemt in een derde partij (verbonden partij) indien daarmee een publiek belang wordt gediend.

Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, zal de gemeente niets doen en het initiatief aan de markt of andere overheden overlaten. Als de gemeente wel een rol heeft, volgt afweging 2.

#### **2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk, efficiënt of effectief?**

Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Een wettelijke verplichting om een taak binnen de gemeente dan wel onder volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid uit te voeren. Een voorbeeld is het sluiten van huwelijken door de Burgerlijke stand en het uitvoeren van de sociale wetgeving door de Sociale Dienst.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te voeren.
- Door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet mogelijk of alleen tegen zeer hoge kosten.

Bij volledige gemeentelijke betrokkenheid zal de activiteit binnen de gemeente moeten worden ondergebracht en intern worden uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt afweging 3

#### **3. Gemeente als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever**

De opvatting dat de samenleving maakbaar is en dat de overheid daarin de centrale architect is ligt achter ons. Mensen nemen steeds vaker zelf het voortouw om iets te bereiken voor de samenleving en gemeenten staan samen met partners aan de lat om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Mede door deze ontwikkeling kiezen gemeenten steeds vaker bewust voor een faciliterende rol waarin zij kaders en omstandigheden creëren, waarbinnen inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zaken met elkaar kunnen realiseren.

De publieke taak wordt bij voorkeur door de gemeente zelf in haar hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd, maar hoeft niet per se intern te worden uitgevoerd. Daarbij bestaan drie opties:

- Uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden;
- De inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente als regelgever door middel van voorschriften betreffende de uitvoering van een publieke taak en de handhaving van deze voorschriften door middel van toezicht, of het verlenen van bepaalde concessies;
- Uitvoering in te kopen bij externe uitvoerders op basis van privaatrechtelijke overeenkomst.

Van belang is dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak op de door haar gewenste condities (prijs, kwaliteit) uitgevoerd te krijgen en langs deze weg controle uit te oefenen. Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken dan volgt afweging 4

#### 4. Zijn er voldoende voordelen om een (nieuwe) relatie met een verbonden partij aan te gaan?

Als het publieke belang niet noodzakelijkerwijs volledig door de gemeente zelf behartigd hoeft te worden, maar het door het optreden als opdrachtgever, subsidiegever, dan wel regelgever het publieke belang onvoldoende behartigd kan worden, volgt de afweging of de gemeente het publieke belang voldoende kan behartigen door het aangaan van een participatie en of het aangaan van een participatie mogelijk en opportuun is.

Als een participatie niet mogelijk en/of opportuun is dan dient de gemeente te besluiten om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen en intern uit te voeren of om een taak op basis van een samenwerkingsovereenkomst samen met een andere gemeente of andere organisaties uit te voeren.

Als een participatie wel mogelijk en/of opportuun is dient een gemotiveerde keuze gemaakt te worden met betrekking tot een voorkeur voor een publiekrechtelijke, dan wel een privaatrechtelijke participatie. Deze afweging vindt plaats in stap 5.

Gemeenten hebben over het algemeen vier motieven om een relatie met een (nieuwe) verbonden partij aan te gaan:

1. *Efficiencyvoordeel*: Bijvoorbeeld samen met andere gemeenten een sociale werkplaats exploiteren of samen de afvalinzameling organiseren.
2. *Kennisvoordeel*: De gemeente kan gebruik maken van private kennis en expertise die ze zelf niet in huis heeft. Bij gebiedsontwikkeling is dit bijvoorbeeld kennis van civiele techniek, de markt en kennis van grond-/bouwexploitaties.
3. *Katalysatorfunctie*: De gemeente brengt samen met semipublieke en private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen. Na verloop van tijd kan de gemeente haar deelname eventueel beëindigen.
4. *Risicospreiding*: Het delen van financiële risico's met andere partijen.

Bij de afwegingen kan een en ander ook worden afgezet tegen de zogenaamde 3 K's: kwaliteit, (voorkomen) kwetsbaarheid cq. bevorderen continuïteit en kosten.

#### 5. Wat is de gewenste organisatie vorm?

Om de gewenste organisatievorm van de verbonden partij te bepalen is het belangrijk om af te wegen wat de gewenste mate van bestuurlijke afstand is en waar de focus van de verbonden partij ligt. Daarnaast is het vanzelfsprekend belangrijk om te kijken of er marktpartijen kunnen en moeten worden betrokken bij de samenwerking.

- **Wat is de gewenste mate van bestuurlijke afstand?** ; Om de juiste organisatievorm van de verbonden partij te bepalen, is het belangrijk om eerst te bepalen wat de gewenste mate van bestuurlijke afstand is. Is het voor het bereiken van de doelstellingen voor de gemeente belangrijk om dicht op het vuur te zitten of is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk en wenselijk? Wanneer een grote bestuurlijke betrokkenheid is gewenst ligt het meer voor de hand om te kiezen van een publiekrechtelijke vorm (GR). Wanneer veel bestuurlijke afstand mogelijk is, kan worden gekozen voor een privaatrechtelijke vorm.
- **In welke vorm kan de organisatie het meest efficiënt en effectief opereren?** ; Bij de te kiezen vorm is het belangrijk om naast de bestuurlijke afstand ook te kijken naar de organisatievorm waarin het nagestreefde doel van de organisatie het beste kan worden bereikt. Hierbij moet naast efficiency en effectiviteit bijvoorbeeld ook worden gekeken naar het minimaliseren van risico's. Zo zal een Gemeenschappelijke Regeling met andere kosten en regelgeving worden geconfronteerd dan een Stichting of B.V. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op bestuurlijke besluitvorming en aanbestedingsplichten. Per casus zal naar de voor- en nadelen per vorm gekeken moeten worden.
- **Kunnen en moeten er marktpartijen worden betrokken?**; Indien het betrekken van marktpartijen meer voordelen oplevert en er daadwerkelijk wordt gekozen om de marktpartijen te betrekken zal automatisch voor een privaatrechtelijke vorm moeten worden gekozen. Zwaarwegende argumenten kunnen te maken hebben met bijvoorbeeld gewenste slagvaardigheid of de wens om een specifieke private partij te betrekken. Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan samenhangen met het te bereiken doel.

Indien een privaatrechtelijke deelneming mogelijk en opportuun is, dan dient er nog een afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiger aan

en wordt de privaatrechtelijke participatie gezien als verbonden partij. Er is immers sprake van een bestuurlijk én een financieel belang.

- **Is er sprake van bestuurlijke risico's** ; Afhankelijk van de gekozen vorm krijgt de organisatie in meer of mindere mate te maken met (privaatrechtelijk) juridische risico's en regelgeving. Bij de keuze voor de juiste vorm moet hier bewust rekening mee worden gehouden. Zo moet de gemeente zich er bijvoorbeeld bewust van zijn, dat het vormen van een verbonden partij met een raad van commissarissen invloed heeft op de invloed van de gemeente. Ook moet de gemeente zich er bewust van zijn, dat commissarissen altijd in het belang van de verbonden partij moeten handelen.  
Daarnaast kan de gemeente haar belang bij privaatrechtelijk partijen uit oefenen via het aandeelhouderschap, waarbij de organisatie de spelregels omtrent het aandeelhouderschap goed moet volgen. Er bestaan immers scenario's waarbij de bevoegdheden van aandeelhouders worden ingeperkt.
- *Is er sprake van een project waarbij een PPS constructie mogelijk een meerwaarde kan hebben?*

#### **6a. Is een publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr mogelijk en opportuun?**

De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Daarnaast biedt de Wgr een aantal waarborgen met betrekking tot verantwoording en politieke controle, die bij de privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend in zich dragen. Belangrijk is daarbij ook nader af te wegen welke organisatievorm op basis van de Wgr het meest geschikt is om te benutten en goed af te wegen welke bevoegdheden (verordend, beleid, uitvoering) worden overgedragen of gemandateerd.

#### **6b. Is een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun?**

Op basis van bijvoorbeeld de gewenste slagvaardigheid, of de wens om een specifieke private partij te betrekken in een samenwerking kan er voorkeur bestaan voor een privaatrechtelijke participatie.

Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan samenhangen met het te bereiken doel.

Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is, dan dient er nog een afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiger aan en wordt de privaatrechtelijke participatie gezien als verbonden partij. Als de privaatrechtelijke participatie een aandelenbelang betreft is er sprake van stemrecht op deze aandelen en daarmee altijd van een verbonden partij.

Een PPS is in feite ook een privaatrechtelijke samenwerking, echter in de praktijk wordt deze vorm van samenwerking vaak apart gepresenteerd. Indien er sprake is van een project waarbij een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het bedrijfsleven c.q. een PPS constructie een mogelijkheid is en er zijn bijzondere redenen op het vlak van meerwaarde en/of efficiëntiewinst, dan kan een PPS constructie de voorkeur genieten.

## **Bijlage 2: Vormen van verbonden partijen**

### **1. Publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen**

Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Aan een Gemeenschappelijke Regeling kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen. Private rechtspersonen kunnen alleen participeren als zij daartoe bij Koninklijk Besluit zijn gemachtigd. Bij Gemeenschappelijke Regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Denk aan sociale dienst, gemeentearchief, muziekschool, geneeskundige dienst en sociale werkvoorziening. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking (doorgaans) voorop staat.

In grote lijnen zijn er gezien vanuit de doelstelling en de aard van de activiteiten drie soorten gemeenschappelijke regelingen te onderscheiden:

- gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming, zoals regionaal ruimtelijk beleid en gemeenschappelijke planontwikkeling;
- gericht op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers, zoals de sociale werkvoorziening;
- gericht op de uitvoering van regionale activiteiten in opdracht van hogere overheden, zoals de regionale brandweer, de gemeenschappelijke geneeskundige dienst en de veiligheidsregio's.

De WGR biedt het juridische kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, en waterschappen. De verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taken.

#### **Openbaar lichaam**

Bij een 'openbaar lichaam' met een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter ontstaat een nieuwe rechtspersoon. Deze moet voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals verplichte delegatie, geleed bestuur, begroting en jaarrekening. Gemeenten kunnen aan een openbaar lichaam - behoudens enkele wettelijke uitzonderingen - alle gemeentelijke taken en bevoegdheden overdragen.

Voorbeelden zijn regionaal opererende sociale diensten, milieudiensten, veiligheidsregio's, sociale werkvoorzieningschappen en geneeskundige diensten. Dit is de meest voorkomende vorm van een GR. Een openbaar lichaam is een verbonden partij.

#### **Gemeenschappelijk orgaan**

De variant het 'gemeenschappelijk orgaan' wordt in de praktijk vaak ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan. Dit vanwege het feit dat het geen rechtspersoonlijkheid bezit. Aan een dergelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden. Gemeenten kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan derhalve wel taken en bevoegdheden overdragen, behalve de bevoegdheid tot belastingheffing en het vaststellen van andere algemeen bindende voorschriften. Vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid wordt niet het gemeenschappelijk orgaan, maar de deelnemende gemeenten gebonden aan de effecten van de besluitvorming door het algemeen orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan dient minimaal te beschikken over een algemeen bestuur en een voorzitter. Een gemeenschappelijk orgaan dient een begroting en jaarrekening vast te stellen.

#### **Bedrijfsvoeringsorganisatie**

In de praktijk bestond er grote behoefte bij gemeenten en waterschappen aan lichtere samenwerkingsvormen waar het gaat om samenwerking met betrekking tot bedrijfsvoeringstaken en "lichte" uitvoeringstaken. Daarbij bestaat behoefte aan een publiekrechtelijke rechtspersoon met maar één bestuursorgaan. Op basis hiervan is met de wijziging van de WGR per 1-1-2015 de mogelijkheid gecreëerd voor colleges van B&W om een bedrijfsvoeringsorganisatie in te stellen. Deze organisatie kent alleen een algemeen bestuur en geen dagelijks bestuur. Gemeenten kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie taken opdragen op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH) en uitvoeringstaken op gebied van bijvoorbeeld belastingen, afvalinzameling, groenvoorziening, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en de Leerplichtwet.

### Centrumgemeente constructie

In de 'centrumgemeente constructie' worden de taken van verschillende gemeenten uitgevoerd door één gemeente. Een nieuwe rechtspersoon is hierbij niet aan de orde. In feite is sprake van mandaat van bevoegdheden door het ene aan het andere gemeentebestuur. Voor de activiteiten hoeft geen begroting of jaarrekening te worden vastgesteld. De overdracht van taken, bevoegdheden en de informatieverantwoordingsplicht richting deelnemende gemeenten wordt in een bestuursakkoord met de centrumgemeente vastgelegd. Dit is dus géén voorbeeld van een verbonden partij.

### Lichte regeling

Tot slot is er de zogeheten 'lichte regeling'. Hierbij wordt geen organisatorisch verband opgericht. Alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd. In dit geval is er sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Ook dit is géén verbonden partij, het is namelijk geen zelfstandige entiteit. Aan de regeling kunnen geen taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten worden overgedragen. De deelnemende gemeenten worden in beginsel niet gebonden door de besluitvorming van de regeling. Voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijklopende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers nodig. De lichte gemeenschappelijke regeling hoeft niet te voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals geleed bestuur, verschaffen van informatie, begroting en jaarrekening.

### Algemeen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm tussen openbare lichamen of tussen een openbaar lichaam en een private partij. De GR is uitvoerig geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het bestuur van een GR kunnen alleen vertegenwoordigers van de deelnemers aan de GR zitting hebben.

### Aansprakelijkheid

De GR kan zelfstandig voor haar onrechtmatige handelen en/of nalaten aansprakelijk worden gesteld. De gemeente zal hieraan als deelnemer in beginsel na rato moeten bijdragen. Hierover kunnen de partijen andere afspraken maken.

### Bijzonderheden

De GR bezit rechtspersoonlijkheid en kan in dat geval zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen.

## 2. **Privaatrechtelijke rechtsvormen**

Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn de stichting, vereniging, coöperatie, onderling waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap (NV) en besloten vennootschap (BV). Boek 2 BW regelt het rechtspersonenrecht, maar geeft geen definitie van een rechtspersoon. Wel wordt bepaald dat een rechtspersoon zelfstandig drager is van rechten en plichten en een afgescheiden vermogen heeft - los van privévermogens van hen die betrokken zijn bij de rechtspersoon. De vereniging, de NV en de BV zijn duale rechtspersonen, dat wil zeggen organisatievormen met ten minste twee organen. De stichting heeft een monistisch karakter en heeft geen leden, enkel een bestuur.

De coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij zijn beide privaatrechtelijke rechtspersonen, maar komen in praktijk nagenoeg niet voor. Aan deze rechtsvormen wordt in dit stuk verder geen aandacht besteed.

Daarnaast bestaan er rechtsvormen, die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, maar wel in het bedrijfsleven van nut kunnen zijn. De commanditaire vennootschap (CV) zal vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid enkel bij publiek-private samenwerking gebruikt worden.

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Bij PPS wordt met het oog op het beperken van aansprakelijkheid vaak gebruik gemaakt van een combinatie van privaatrechtelijke rechtsvormen, zoals bijvoorbeeld een constructie van BV's en CV's.



## Naamloze Vennootschap (NV)

### Algemeen

De NV is een open samenwerkingsverband met een in overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. De oprichting van een NV geschiedt bij notariële akte. De NV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij de statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen is. De bestuurders zijn verplicht de NV in te schrijven in het handelsregister, gehouden door de Kamer van Koophandel.

### Aansprakelijkheid

Bestuurders zijn in beginsel niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de NV. In de volgende gevallen zijn zij echter naast de NV hoofdelijk aansprakelijk:

- indien de opgave ter eerste inschrijving in het handelsregister nog niet is geschied;
- indien het gestorte deel van het kapitaal niet ten minste bij de oprichting het voorgeschreven minimumkapitaal bedraagt;
- indien het bij de oprichting geplaatste kapitaal niet ten minste 1/4 deel van het nominale bedrag is gestort.

Aandeelhouders zijn in beginsel niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de rechtspersoon; in het ergste geval zijn zij de nominale waarde van het aandeel (inbreng) kwijt. De statuten kunnen overigens anders bepalen.

### Bijzonderheden

De NV is een rechtspersoon, zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelneemt aan het rechtsverkeer. De aandelen worden uitgegeven aan toonder of op naam en zijn vrij verhandelbaar, tenzij in de statuten is geregeld dat de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt.

## Besloten Vennootschap (BV)

### Algemeen

De BV is een besloten samenwerkingsverband, aangegaan met het oog op de persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten van de aandeelhouders. De oprichting van een BV geschiedt bij notariële akte. De BV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij de statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen is. De bestuurders zijn verplicht de BV in te schrijven in het handelsregister, gehouden door de Kamer van Koophandel.

### Aansprakelijkheid

Bestuurders zijn niet aansprakelijk met hun privé-vermogen voor schulden van de BV. In de volgende gevallen zijn zij echter naast de BV hoofdelijk aansprakelijk:

- indien de opgave ter eerste inschrijving in het handelsregister nog niet is geschied;
- indien het gestorte deel van het kapitaal niet ten minste bij de oprichting het voorgeschreven minimumkapitaal bedraagt;
- indien het bij de oprichting geplaatste kapitaal niet ten minste 1/4 deel van het nominale bedrag is gestort.

De aandeelhouders zijn in beginsel niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de rechtspersoon; in het ergste geval zijn zij de nominale waarde van het aandeel (inbreng) kwijt. De statuten kunnen overigens anders bepalen.

### Bijzonderheden

De BV is een rechtspersoon, zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelneemt aan het rechtsverkeer. De aandelen worden uitgegeven op naam en zijn niet vrij verhandelbaar.

## De structuurvennootschap

Indien een NV of BV onder het structuurregime valt dan zijn de bevoegdheden van de organen van de vennootschap anders verdeeld. Een aantal bevoegdheden dat door de wet wordt toegekend aan de algemene vergadering van aandeelhouders, wordt bij een structuurvennootschap gelegd bij de raad van commissarissen (een verplicht orgaan dat uit minimaal drie natuurlijke personen bestaat). Dit betekent dat de invloed van de aandeelhouders op het bestuur van structuurvennootschappen beperkt wordt. De bevoegdheden die in een structuurvennootschap bij de RvC liggen, zijn:

- De raad van commissarissen benoemt zijn eigen leden (stelsel van coöptatie);
- De raad van commissarissen benoemt, schorst en ontslaat bestuurders;
- De raad van commissarissen stelt de jaarrekening vast;
- De raad van commissarissen keurt bepaalde bestuursbesluiten goed.

NV's en BV's vallen onder het structuurregime als gedurende drie jaar aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het geplaatste kapitaal tezamen met de reserves volgens de balans met toelichting bedraagt minimaal EUR 12 mln.;
- Er is een ondernemingsraad ingesteld;
- Er zijn minimaal 100 werknemers in dienst.

## Vereniging

### Algemeen

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die is gericht op een bepaald doel. Een vereniging wordt bij notariële akte opgericht. Informele verenigingen (een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid) kunnen zonder notariële akte tot stand worden gebracht.

### Aansprakelijkheid

De bestuurders van een vereniging zijn verplicht de vereniging in te schrijven in een openbaar register, gehouden door de Kamer van Koophandel. Wanneer dit niet heeft plaatsgevonden, is iedere bestuurder voor een rechtshandeling, waardoor hij de vereniging verbindt, naast de vereniging hoofdelijk aansprakelijk.

## Stichting

### Algemeen

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting heeft geen winstoogmerk en wordt opgericht bij notariële akte.

### Aansprakelijkheid

De bestuurders zijn verplicht de stichting in te schrijven in een openbaar register, gehouden door de Kamer van Koophandel binnen het gebied waarin de stichting haar woonplaats heeft. Wanneer dit niet heeft plaatsgevonden, is iedere bestuurder voor een rechtshandeling, waardoor hij de stichting verbindt, naast de stichting hoofdelijk aansprakelijk. Maakt een bestuurder misbruik van zijn bevoegdheid of gaat hij zijn bevoegdheid te buiten dan kan de bestuurder onder omstandigheden ook persoonlijk aansprakelijk zijn.

## Commanditaire Vennootschap (CV)

### Algemeen

Een CV is een samenwerkingsverband waarop de regels van Boek 7A BW en van het Wetboek van Koophandel van toepassing zijn. De CV heeft twee soorten vennoten: beherende vennoten en commanditaire vennoten (ook wel 'stille' vennoten). Commanditaire vennoten mogen geen beheersdaden of vertegenwoordigingshandelingen verrichten (moeten zich dus letterlijk stilhouden).

### Aansprakelijkheid

Beherende vennoten zijn hoofdelijk aansprakelijk met hun privévermogen voor de schulden van de CV. Een commanditaire vennoot is niet aansprakelijk voor schulden van de CV, tenzij hij beheersdaden verricht. In dat geval is hij mede-aansprakelijk, zij het dat die aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag van de inbreng.

### Bijzonderheden

De CV is een maatschapsvorm, waarbij alle vennoten een inbrengplicht hebben. Een CV bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan derhalve niet zelfstandig rechten en plichten dragen.

De CV is beperkt geregeld in de wet, waardoor veel aandacht besteed moet worden aan het CVcontract. Vanwege het karakter van de CV zal deze rechtsvorm enkel in PPS-constructies in combinatie met een BV of NV gebruikt worden.

## Bijlage 3: Sturingsinformatie: analyse en toezichtarrangement<sup>1</sup>

### Algemene beschrijving

De verbonden partijen van de gemeente Texel lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Het toezichtarrangement dient binnen de organisatie om op basis van een risicoanalyse vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van de specifieke, financiële en bestuurlijke relatie. Het toezichtarrangement zorgt ervoor dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd en dat hierop adequaat wordt gereageerd.

Op basis van de risicoanalyse worden de verbonden partijen ingedeeld in verschillende pakketten. Des te groter het bestuurlijk en/of financieel belang bij een verbonden partij, des te intensiever zijn de sturing op de partij en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Bij de analyse geldt net als bij het afwegingskader dat het geen 'digitaal' instrument is dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Om te komen tot sturing die recht doet aan de omvang en risico's van de verbonden partij, werken wij met drie pakketten: (1) *het Basis pakket*, (2) *het Plus pakket* en (3) *het Plusplus pakket*. In deze bijlage geven wij een nadere onderbouwing van de wijze waarop verbonden partijen worden ingedeeld en van de sturing in de verschillende pakketten.

### Risicoanalyse en indeling

Per verbonden partij wordt conform onderstaand model bezien hoeveel bestuurlijk (inhoudelijk) en financieel belang er is en hoeveel risico er wordt gelopen. Op basis van de beide analyses wordt de verbonden partij geplaatst in het Basis, Plus of Plusplus pakket.

### Financiële analyse

De financiële analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de zes onderstaande financieel georiënteerde vragen. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het financiële belang en risico bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

	laag	gemiddeld	hoog
Omvang jaarlijkse bijdrage	< € 250.000	€ 250.000 - € 500.000	> € 500.000
Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	volledig	deels	niet
Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij de verbonden partij	< € 25.000	€ 25.000 - € 50.000	> 50.000
In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen	Volledig	Deels	Niet
Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde	Ja	Gedeeltelijk	Niet

<sup>1</sup> Model op basis van de gemeente Dordrecht

### Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse

De bestuurlijk (inhoudelijke) analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de zes onderstaande inhoudelijke vragen. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het bestuurlijk belang en risico ook bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

	laag	gemiddeld	hoog
In hoeverre komt het belang van gemeente Texel overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
Is er invloed op de samenstelling van het bestuur	Ja		Nee
Is Texel vertegenwoordigd in het bestuur	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur / Overig	Nee
Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal

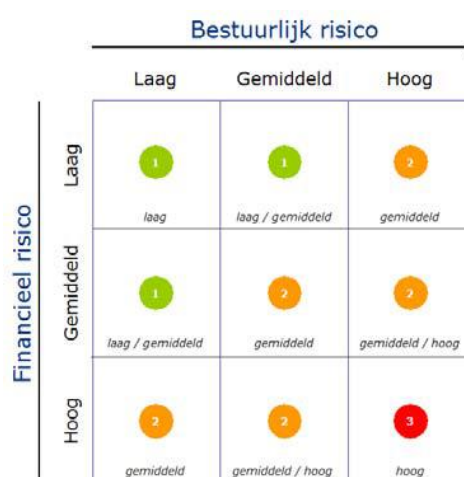
### Plaatsing in het Basis, Plus en Plusplus pakket

Op basis van de financiële en de bestuurlijke belang en risico bepaling wordt de verbonden partij geplaatst in één van de pakketten. Dit gebeurt op basis van het hiernaast weergegeven model.

Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die slechts op één vlak gemiddeld scoren worden ingedeeld in het Basis pakket.

Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren worden ingedeeld in het Plus pakket.

Tot slot worden de verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren ingedeeld in het Plusplus pakket.



### Gemeentelijke sturing op verbonden partijen

Het college draagt er zorg voor dat de gemeenteraad wordt voorzien van de benodigde sturingsinformatie zoals beschreven in de nota verbonden partijen.

Het college is daarnaast verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Indien het college kiest voor uitvoering door een verbonden partij is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de verbonden partij. In relatie tot verbonden partijen heeft het college bovendien als eigenaar de taak om de continuïteit en de risico's van de verbonden partij te bewaken en te beheersen en hier waar nodig op bij te sturen. Dit gebeurt overigens in afstemming met andere partners aan de verbonden partij. Doorgaans nemen leden van het college plaats in het Dagelijks of Algemeen bestuur van de verbonden partij om invulling te geven aan deze taak.

Met betrekking tot iedere verbonden partij draagt het college er zorg voor dat er heldere, waar mogelijk meetbare (prestatie-)afspraken worden gemaakt met de verbonden partij. Om sturing te geven op het eigenaarschap van de verbonden partij wijst het college financiële medewerkers aan om de budgetten te

bewaken en de financiële documenten van de verbonden partij te beoordelen (financiële accounthouders). Om de opdrachtgeverrol nader in te vullen wijst zij inhoudelijke medewerkers aan, die op nader detailniveau komen tot afspraken met de verbonden partij over de prijs, kwaliteit en hoeveelheid van geleverde diensten (inhoudelijk accounthouders). Deze medewerkers voorzien de bestuurder(s) waar nodig ook van inhoudelijk en financieel advies.

### Het toezichtarrangement

De ambtelijke organisatie werkt per verbonden partij op basis van het toezichtarrangement. Het toezichtarrangement geeft onder andere antwoord op de vragen die worden behandeld in de paragraaf verbonden partijen en de lijst verbonden partijen. Daarnaast maakt het inzichtelijk wanneer informatie wordt aangeleverd en over welke afspraken dient te worden gerapporteerd.

Daarnaast bevat het arrangement per verbonden partij specifieke doelstellingen voor de sturing op die partij. Het opstellen en uitvoeren van het toezichtarrangement is een belangrijke taak voor het verantwoordelijke team. De verdere inhoud van het toezichtarrangement hangt onder andere af van de aard van de taken die de verbonden partij voor de gemeente uitvoert maar het dient zodanig te zijn ingericht dat de gemeente te allen tijde adequaat geïnformeerd is over politiek-, beleidsmatig- en financieel relevante kwesties.

Aangewezen ambtenaren (de accounthouders) zorgen dat zij conform het toezichtarrangement goed op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen bij de verbonden partijen. Zij doen dit op basis van documenten, maar staan waar nodig ook in contact met de verbonden partij, overige gemeenten en andere stakeholders. Het contact met de verbonden partijen vraagt een mate van vertrouwen en een gezonde balans tussen geven en nemen. De accounthouders werken daarom op basis van geïnformeerd vertrouwen en dragen bijvoorbeeld zorg voor open en tijdige communicatie, het wederzijds nakomen van afspraken, verwantschap en investeren in de relatie. De ambtenaren geven hiermee bewust invulling aan de zogenaamde soft controls. Dit stelt hen in staat om de portefeuillehouder te voorzien van inhoudelijke adviezen in relatie tot het eigenaar- en opdrachtgeverschap.

In veel gevallen treden ambtenaren op als opdrachtgever richting de verbonden partij. Hierbij maakt de contactpersoon binnen de gestelde kaders afspraken over de te leveren diensten en ziet deze erop toe, dat de verbonden partij diensten conform overeengekomen afspraken levert.

Per verbonden partij is een inhoudelijk en een financieel accounthouder aangewezen die de financiële aansluiting tussen de lokale budgetten en de budgetten van de verbonden partij bewaken en die verantwoordelijk zijn voor benodigde rapportages in de gemeentelijke p&c cyclus. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor onderlinge afstemming. Bovendien voorzien deze medewerkers de lokale organisatie en bestuurder van relevante informatie omtrent de verbonden partij. Ook bewaken deze medewerkers dat de wethouder financiën wordt geïnformeerd op het moment dat er sprake is van grote financiële effecten of risico's voor de gemeente.

### Variatie in sturing op basis van Basis, Plus en Plusplus pakketten

De hierboven beschreven sturing is van toepassing op alle verbonden partijen. De sturing op verbonden partijen die zijn ingedeeld in de Plus en Plusplus pakketten is echter intensiever. Bij deze verbonden partijen zal het ambtelijk en bestuurlijk contact worden geïntensiveerd en zullen onder andere de prestatie afspraken en risico's nauwlettender worden gevolgd. Deze intensivering van de sturing stelt het college bovendien in staat om de gemeenteraad accuraat te informeren bij de bestuursrapportage en de mogelijk benodigde Raadsinformatiebrieven.

**Verwachte indeling Verbonden Partijen (ter illustratie)**

Hieronder is op basis van een eerste inschatting aangegeven hoe de verdeling qua sturingsinformatie op dit moment zou zijn. Dit is slechts indicatief.

Bij de aanbidding van de programmabegroting in het 4e kwartaal van elk jaar doet het college in de paragraaf verbonden partijen een voorstel voor wat betreft de informatievoorziening die recht doet aan de omvang en risico's van de verbonden partij op basis van de drie pakketten.

<b>Basis Pakket</b>	<b>Plus Pakket</b>	<b>Plusplus Pakket</b>
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten; N.V. Houdstermaatschappij Gaskop Noord-Holland; N.V. Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord; N.V. TESO; Texel Airport N.V.; Coöperatie Texel Energie U.A..	GR GGD Hollands Noorden; GR Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord; GR De Waddeneilanden; V.V.V. / Stichting Texel Promotie.	Huisvuilcentrale Noord-Holland; GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.

## **Bijlage 4: Recente wijzigingen wet gemeenschappelijke regelingen**

Per 1 januari 2015 heeft er een wijziging plaatsgevonden van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In onderstaande tekst wordt op beknopte wijze de essentie van de wetwijziging beschreven. De tekst is ontleend van het artikel *'De gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen: efficiëntere samenwerking tussen gemeenten met meer democratisch gehalte?'* van Stibbe advocaten

### **Gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen: efficiëntere samenwerking tussen gemeenten met meer democratisch gehalte?**

Op 12 augustus 2014 is de 'Wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen' ("Wetwijziging") in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2014, 306). Deze wet is op 1 januari 2015 in werking bij koninklijk besluit in werking getreden.

De Wet gemeenschappelijke regelingen ("huidige Wgr") is op basis van de inwerkingtreding op een aantal punten verandert ("nieuwe Wgr").

De Wetwijziging voorziet allereerst in een uitgebreide en zelfstandige regeling van voor gemeenschappelijke regelingen belangrijke onderwerpen zoals bevoegdhedenverdeling (waaronder privaatrechtelijke vertegenwoordiging), delegatie en taakverwaarlozing. De noodzaak van een dergelijke regeling houdt verband met de dualisering van het gemeentebestuur die in 2002 heeft plaatsgevonden door middel van de Wet dualisering gemeentebestuur. Vanaf het begin was duidelijk dat deze dualisering niet zonder gevolgen voor de Wgr zou zijn aangezien bepalingen van de Wgr, in het bijzonder artikel 33 van de huidige Wgr, verwijzen naar bepalingen uit de Gemeentewet. De wetgever koos eerst ervoor om de gemeenschappelijke regelingen te onttrekken aan de gevolgen van de dualisering. Dit heeft hij bewerkstelligd met de zogeheten 'bevoegdhedenbepaling' van artikel 136 Wgr. Dit artikel bepaalt dat verwijzingen naar de Gemeentewet beschouwd moeten worden als verwijzingen naar de Gemeentewet vóór de dualisering. Zowel artikel 33 huidige Wgr als artikel 136 huidige Wgr verdwijnt als gevolg van de Wetwijziging. De wetgever handhaaft echter het monisme in de Wgr.

Ten tweede introduceert de Wetwijziging een nieuwe samenwerkingsvorm, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie. Hiermee probeert de wetgever tegemoet te komen aan de behoefte van de praktijk aan een samenwerkingsvorm met een eenvoudige bestuursstructuur. Een dergelijke samenwerkingsvorm is te meer van belang nu gemeenten meer taken krijgen en zich steeds vaker genoodzaakt zien om mensen en middelen te delen.

Een derde belangrijke wijziging is de versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad en het algemeen bestuur. De wijziging kan gedeeltelijk geplaatst worden in het licht van de geuite kritiek op de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. (Zie voor deze kritiek: Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 VII, nr.4; Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 2005, p. 16-18.) Een actievere rol van de gemeenteraad en een grotere nadruk op het primaat van het algemeen bestuur - dat verantwoording aflegt aan de gemeenteraad - zijn manieren om problemen met democratische legitimiteit mogelijk te ondervangen.

Hierna wordt verder ingegaan op (i) de nieuwe regeling voor de bevoegdhedenverdeling, (ii) de bedrijfsvoerings-organisatie, (iii) een aantal wijzigingen dat (mede) strekt tot het vergroten van het democratische gehalte van gemeenschappelijke regelingen en (iv) de samenstelling van het algemeen bestuur.

#### **1. Zelfstandige regeling van de bevoegdheden(verdeling) binnen de gemeenschappelijke regeling**

Op grond van artikel 33 nieuwe Wgr berusten de overgedragen bevoegdheden in beginsel bij het algemeen bestuur. Van dit uitgangspunt kan bij wet of gemeenschappelijke regeling worden afgeweken. In de huidige situatie daarentegen komt een bevoegdheid, die op gemeentelijk niveau toekomt aan de gemeenteraad, aan het algemeen bestuur toe en gaat een bevoegdheid van het college van Burgemeester en Wethouders naar

het dagelijkse bestuur. Deze stelregel leidt niet altijd tot wenselijke situaties. Zo zullen in een situatie waarin alleen colleges van Burgemeester en Wethouders deelnamen aan een gemeenschappelijke regeling de overgedragen bevoegdheden nagenoeg geheel bij het dagelijks bestuur berusten en heeft het algemeen bestuur geen zeggenschap over de verdeling van de bevoegdheden (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 597, nr.3, p.8.). In artikel 33a nieuwe Wgr wordt overigens wel delegatie van bevoegdheden door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur expliciet mogelijk gemaakt.

De bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten wordt in artikel 33b nieuwe Wgr geattribueerd aan het dagelijkse bestuur. Deze bevoegdheid berust thans bij het algemeen bestuur. In de praktijk wordt deze bevoegdheid in veel gemeenschappelijke regelingen vanuit efficiencyoverwegingen gedelegeerd aan het dagelijkse bestuur. Het is derhalve goed dat de wetgever bij deze praktijk aansluit. De oprichting van en deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen blijft een bevoegdheid die bij het algemeen bestuur berust (artikel 33b sub e nieuwe Wgr).

## **2. De bedrijfsvoeringsorganisatie als een nieuwe samenwerkingsvorm**

De bedrijfsvoeringsorganisatie is vervat in het artikel 8 lid 3 nieuwe Wgr. Uit dit artikel blijkt dat een bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoonlijkheid heeft. Een dergelijke organisatie heeft slechts één orgaan en kent dus niet zoals de gemeenschappelijke regeling een gelede structuur met een algemeen en dagelijks bestuur. Tijdens de consultatieronde heeft de VNG in haar brief d.d. 17 juli 2012 deze nieuwe organisatievorm verwelkomd (zie bijlage bij Kamerstuk 33 597, nr. 3). Dit is ook gelet op de eerder besproken behoefte van de praktijk aan een flexibelere samenwerkingsvormen niet opmerkelijk. De wetgever heeft wel een aantal beperkingen gesteld aan de mogelijkheid om de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm te kiezen. Allereerst dient er sprake te zijn van een regeling waaraan uitsluitend colleges van Burgemeester en Wethouders deelnemen. Bij betrokkenheid van gemeenteraad en burgemeesters is de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm geen optie.

Ten tweede kunnen bedrijfsvoeringsorganisaties alleen ingesteld worden voor de behartiging van (i) de sturing en beheersing van ondersteunende processen en (ii) uitvoeringstaken. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat de wetgever hierbij denkt aan bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening en financiën respectievelijk uitvoering leerplichtwet, afvalinzameling en gemeentereiniging (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 597, nr.3, p.19).

De derde beperking is dat het bij uitvoeringstaken alleen mag gaan om taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen en waarbij geen beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 597, nr.3, p.19-20). Tijdens de parlementaire behandeling is door Kamerleden aangegeven en door de regering onderkend dat weinig uitvoeringstaken geen beleidsmatige keuzes vergen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 597, nr.6, p.7-8). De regering lijkt erop te vertrouwen dat gemeenten handen en voeten geven aan de eis dat er geen (of in ieder geval weinig) beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden in dit nieuwe verband.

Deze nieuwe samenwerkingsvorm kan in ieder geval gebruikt worden bij gezamenlijke belastingheffing en de andere voorbeelden hiervoor aangeduide die de regering noemt. Bovendien kan de bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk een goede samenwerkingsvorm zijn in het kader van voorgenomen decentralisaties van bepaalde taken. Ten slotte zou de bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk ook een goed alternatief kunnen zijn voor bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

## **3. Versterking van democratische controle ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen**

De mogelijkheden van de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de begroting van gemeenschappelijke regelingen worden door middel van de Wetswijziging verbeterd. Zo zal een artikel 34b toegevoegd worden aan de Wgr waarin het (dagelijks) bestuur de plicht krijgt om vóór 15 april van elk jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekeningen voor het volgende jaar toe te zenden aan raden van de deelnemende gemeenten. Verder wordt de termijn van artikel 35 lid 1 huidige Wgr voor het geven van een zienswijze op ontwerpbegrotingen door raden van de deelnemende gemeenten verlengd van



zes naar acht weken. Hierdoor hebben deze raden meer tijd om hun zienswijze voor te bereiden en onderling overleg te voeren.

In het kader van het versterken van de verantwoording aan de gemeente werkt de wetgever de huidige informatie- en verantwoordingsplicht van leden van het algemeen bestuur nader uit (artikel 16 leden 1, 3 en 5 huidige Wgr). Op basis van artikel 18 nieuwe Wgr zullen bij regelingen die uitsluitend door colleges van Burgemeester en Wethouders én burgemeesters zijn aangegaan de leden van het algemeen bestuur een informatie- en verantwoordingsverplichting hebben jegens het college dat hen heeft benoemd. Zij hebben die plicht ingevolge artikel 19 lid 3 nieuwe Wgr ook jegens gemeenteraad.

De vraag is echter of leden van de gemeenteraden gebruik zullen maken van deze bevoegdheden. Een van de redenen voor het geconstateerde democratische tekort van gemeenschappelijke regelingen is namelijk juist dat de primaire interesse van de raadsleden (vaak) niet bij de gemeenschappelijke regelingen ligt (Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 2005, p.17). Maar dat zou mogelijk kunnen veranderen wanneer er nog meer taken daaraan worden opgedragen.

Met de Wetswijziging wordt ook de (verantwoordings)verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur gewijzigd. De wetswijziging voorziet in een nieuw artikel 19a. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het dagelijks bestuur en elk van zijn leden verantwoording schuldig zijn aan het algemeen bestuur. Het tweede lid verplicht het dagelijks bestuur om (uit eigen beweging) het algemeen bestuur alle inlichtingen te geven die het voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Ten slotte geeft het derde lid het algemeen bestuur de bevoegdheid om een lid van het dagelijks bestuur te ontslaan als het daarin geen vertrouwen meer heeft.

#### 4. De wijzigingen in de samenstelling van het algemeen bestuur

De Wetswijziging introduceert voorts nieuwe wetsartikelen over de samenstelling van het algemeen bestuur. Allereerst zal het algemeen bestuur, bij regelingen waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen, alleen bestaan uit leden van de deelnemende raden (art. 13 lid 1 nieuw Wgr). Ten tweede is verduidelijkt dat het algemeen bestuur in het geval de regeling uitsluitend door colleges van Burgemeester en Wethouders is getroffen alleen uit collegeleden dient te bestaan (art. 13 lid 6 nieuw Wgr). Deze twee wijzigingen zijn ingegeven door de gedachte dat bij zuivere raads- en collegeregelingen het in strijd zou zijn met de dualiteitsgedachte van de nieuwe gemeentewet wanneer ook leden van de colleges respectievelijk de raadsleden zouden deelnemen aan de regeling (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 597, nr.3, p.34). Bij gemengde regelingen speelt dit bezwaar niet (art. 13 lid 1, tweede volzin nieuwe Wgr). Een derde wijziging is dat de samenstelling van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijke regeling die aangegaan is door uitsluitend colleges van Burgemeester en Wethouders en Burgemeesters ook wordt geregeld, waarbij onder andere bepaald wordt dat alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten in beginsel lid zijn van het algemeen bestuur (art. 13 lid 10 nieuwe Wgr). Ten vierde, is mede als gevolg van de beoogde versterking van de positie van het algemeen bestuur, bepaald dat de leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid van het algemeen bestuur mogen uitmaken (art. 14 lid 3 nieuwe Wgr). Dit is ook logisch aangezien het algemeen bestuur haar nieuwe bevoegdheden uit artikel 19a nieuwe Wgr niet effectief kan gebruiken wanneer de meerderheid van het algemeen bestuur uit leden van het dagelijks bestuur bestaat. Overigens is dat een belangrijk verschil met de dualistische structuur van de gemeente waarin de leden van het college van Burgemeester en Wethouders geen lid zijn van de gemeenteraad. Uit artikelen IX, X en XI van de Wetswijziging blijkt wanneer, na de inwerkingtreding van de Wetswijziging, de besturen van bestaande gemeenschappelijke regelingen dienen te voldoen aan de nieuwe eisen over de samenstelling van het algemeen bestuur. Een jaar na de inwerkingtreding van de Wetswijziging dienen gemeenschappelijke regelingen te voldoen aan artikelen 13 lid 1 en 14 lid 3 nieuwe Wgr (art. IX en art XI Wetswijziging). Voor artikel 13 lid 10 nieuwe Wgr geldt dat aan dit artikel dient te worden voldaan per januari van het jaar na de datum van de inwerkingtreding van de Wetswijziging (art. X Wetswijziging).

## 5. Conclusie: de nieuwe Wgr als stap richting meer efficiënte en democratische samenwerking tussen gemeenten

Geconcludeerd kan worden dat de Wetswijziging de gemeenten vooruit helpt in de zoektocht naar efficiëntere en meer democratisch gelegitimeerde samenwerking. Voor een deel omdat de nieuwe Wgr zelfstandig leesbaar zal zijn omdat niet langer verwezen wordt naar de Gemeentewet van 11 jaar geleden. De Wetswijziging reikt verder een nieuwe flexibele samenwerkingsvorm aan, de bedrijfsvoeringsorganisatie, die in het kader van gemeentelijke samenwerking gehanteerd kan worden. Ten slotte voorziet de Wetswijziging in een duidelijkere regeling over de verhouding tussen de gemeenteraad en de gemeenschappelijke regeling alsmede de verhouding tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. In dit kader wordt de controlepositie van de gemeenteraden verstrekt en eveneens de positie van het algemeen bestuur. Hiermee worden instrumenten geboden door de wetgever om een eventueel democratisch deficit zoveel mogelijk weg te nemen. Maar, the proof of the pudding is in the eating: in de praktijk zal moeten blijken of gemeenten de aangereikte instrumenten kunnen en willen gebruiken. Duidelijk is in ieder geval dat gemeenschappelijke regelingen uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van de Wetswijziging moeten voldoen aan de eisen over de samenstelling van het algemeen bestuur.

## Bijlage 5: Register gemeenschappelijke regelingen

### Register van Gemeenschappelijke regelingen gemeente Texel als bedoeld in artikel 27 Wet gemeenschappelijke regelingen

versie 1 juni 2015

#### Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 27

1. Burgemeester en wethouders houden een register bij van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt.
2. In de registers worden in ieder geval vermeld: a. De deelnemers b. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsband worden beheerst c. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid tweede volzin, krachtens de regeling zijn overgedragen d. het adres en de plaats van de vestiging e. Of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.
3. De registers liggen voor een ieder kosteloos ter inzage. Aan een ieder worden op diens verzoek afschriften van of uittreksel uit hetgeen in de registers is ingeschreven ter beschikking gesteld.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de inrichting van de registers.

#### Toelichting

Gemeenten kunnen ter behartiging van één of meerdere belangen overgaan tot samenwerking. Deze samenwerking wordt vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten (regelingen) met andere gemeenten. Burgemeester en Wethouders houden een register bij van de geldende gemeenschappelijke regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. Dit register ligt voor iedereen ter inzage.

nr	Naam verbonden partij	Deelnemers	Wettelijke voorschriften	Bevoegdheden	Adres en plaats	Lichaam of orgaan
1	GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Opmeer, Schagen, Stede Broec, Texel	Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet ambulancevervoer, Wet veiligheidsregio's	Bevoegdheden op het gebied van de brandweerzorg, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ambulancezorg en Meldkamerfunctie.	Hertog Aalbrechtweg 5 1823 DL Alkmaar	Openbaar lichaam
2	GR GGD Hollands Noorden	Idem als bij 1	Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet publieke gezondheid	Het lichaam voert conform haar bevoegdheid, gemeentelijke taken uit die vermeld staan in de Wet publieke gezondheid, alsmede taken die bij of krachtens andere wetten dan wel besluit van het Algemeen Bestuur aan het lichaam worden opgedragen.	Grotewallerweg 1 1742 NM Schagen	Openbaar lichaam

3	GR Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord	Idem als bij 1 en provincie Noord-Holland	Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wabo, Landelijk basistakenpakket uitvoeringsdiensten	Uitvoering taken op het gebied van omgevingsrecht in het algemeen en de Wabo in het bijzonder alsmede de taken op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht op grond van artikel 5.1 van de Wabo. De uitvoering omvat het verplichte Landelijke Basistakenpakket met in achtneming van het door de deelnemers vastgestelde beleid.	Dampten 2 1624 RN Hoorn	Openbaar lichaam
4	GR De Waddeneilanden	Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog	Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen	Geen bevoegdheden overgedragen	Waddenpromenade 1 8861 NT Harlingen	Openbaar lichaam