

Nota Verbonden Partijen 2025



“Visie en richtlijnen voor effectief en doelmatig verbonden partijenbeleid”

Augustus 2025

Versie; 02

Status; definitief

Afdeling; Concernstaf

Vastgesteld door de gemeenteraad d.d.; 10 december 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor herziening van de nota	3
1.2	Doel en reikwijdte van de nota	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Belang en inzicht in verbonden partijen	4
2.1	Wat zijn verbonden partijen	4
2.2	Waarom werkt Gouda met Verbonden Partijen?	4
2.3	Wettelijke en bestuurlijk kader	4
3	Rollen en verantwoordelijkheden	5
3.1	Rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad	5
3.2	Rol en verantwoordelijkheden van het college	5
4	Definitie en vormen	6
4.1	Definitie	6
4.2	Vormen	6
5	Kaders voor deelname en oprichting	7
5.1	Afwegingskader bij nieuwe verbonden partijen	7
5.2	Procedure en rol bij nieuwe deelname verbonden partij	7
6	Governance en sturing	8
6.1	Vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen	8
6.2	Gemeente als klant en eigenaar	8
6.3	Spanningsveld tussen rollen	9
6.4	Instrumenten voor sturing en controle van publiekrechtelijke verbonden partijen .	9
6.5	Regie en beheer bij privaatrechtelijke verbonden partijen	10
7	Rechtmatigheidsverantwoording	11
7.1	Rechtmatigheid bij de gemeente zelf	11
7.2	Rechtmatigheid en de rekenkamer	11
Bijlagen		12
	Bijlage I: Verbonden partijen van Gouda	12
	Bijlage II: Afwegingskader voor het aangaan of oprichten van een nieuwe verbonden partij	Error!
	Bookmark not defined.	
	Bijlage III: vertegenwoordiging collegeleden in verbonden partijen	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor herziening van de nota

De huidige nota *Verbonden Partijen* van de gemeente Gouda stamt uit 2012. Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die een actualisatie noodzakelijk maken. De belangrijkste aanleidingen zijn:

1. *Wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*

Per 1 juli 2022 is een aangepaste versie van de Wgr in werking getreden. Deze wetwijziging is bedoeld om de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. De drie belangrijkste veranderingen zijn:

- Meer invloed voor gemeenteraden bij besluitvorming;
- Invoering van extra controle- en sturingsinstrumenten;
- Versterking van de rol van gemeenteraden in de werking van de regeling.

2. *Wijzigingen in het landschap van verbonden partijen*

In de afgelopen jaren zijn verschillende verbonden partijen beëindigd, terwijl er ook nieuwe samenwerkingen zijn ontstaan;

Beëindigde organisaties:

- Ontwikkelingsmaatschappij Gouda
- Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas
- Bedrijfschap Regio Gouda

Geen gemeenschappelijke regeling¹:

- Openbaar Voortgezet Onderwijs Gouda
- Toezichhoudend orgaan Stichting Klasse

Nieuw opgerichte verbonden partij:

- Gemeenschappelijke Regeling Jeugd en WMO
- Rekenkamer Groene Hart

3. *Wijzigingen in de nota Verbonden Partijen van het BBV*

De aanleiding voor de aanpassing was de wens om meer transparantie, betere sturingsmogelijkheden en grotere uniformiteit te realiseren. Gemeenten zijn in toenemende mate afhankelijk van verbonden partijen voor de uitvoering van hun taken. Tegelijkertijd bleek het inzicht in risico's, prestaties en financiële belangen vaak beperkt. Met de aanpassingen wordt beoogd om onder andere gemeenteraden beter te informeren, zodat zij hun controlerende en kaderstellende rol effectiever kunnen vervullen.

1.2 Doel en reikwijdte van de nota

Deze nota stelt duidelijke kaders voor de samenwerking van de gemeente Gouda met haar verbonden partijen². Hiermee ondersteunt zij raad en college bij het sturen van de samenwerking, het beheersen van risico's en het waarborgen van het publieke belang. De nota geldt voor alle verbonden partijen waarin Gouda bestuurlijk en financieel betrokken is, en voor het aangaan, voortzetten, aanpassen of beëindigen van deze samenwerkingen binnen de geldende wet- en regelgeving.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het belang van de samenwerking, de rol van de gemeenteraad en het college, en de relevante wet- en regelgeving. Hoofdstuk 3 beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad. Hoofdstuk 4 geeft een heldere uitleg van de definitie en vormen van verbonden partijen, inclusief bestuurlijk en financieel belang, en de structuur van de samenwerking.

Hoofdstuk 5 biedt kaders en procedures voor deelname aan of oprichting van een verbonden partij, inclusief de rol van de raad daarbij. Hoofdstuk 6 presenteert de visie en uitgangspunten van Gouda voor

¹ In het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regeling

² Zie bijlage 1 "overzicht Verbonden Partijen per 01-01-2025"

een transparante, doelmatige en verantwoorde samenwerking. Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op de rechtmatigheidsverantwoording met betrekking tot verbonden partijen.

2 Belang en inzicht in verbonden partijen

Verbonden partijen zijn voor de gemeente Gouda onmisbaar om gemeentelijke taken en maatschappelijke doelen effectief te realiseren. Omdat de gemeente zowel bestuurlijk als financieel betrokken is bij deze partijen, is goed inzicht in hun structuur, besluitvorming en financiële situatie cruciaal. Dit inzicht stelt de gemeente in staat om risico's te beheersen, de publieke belangen te waarborgen en de samenwerking doelmatig en transparant te laten verlopen.

2.1 Wat zijn verbonden partijen

Gemeenten werken samen met verbonden partijen. Dit zijn publieke of private organisaties waarin de gemeente zowel een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Financieel belang betekent dat de gemeente geld inbrengt. Bij een stichting of BV is de gemeente meestal niet aansprakelijk bij faillissement, bij een gemeenschappelijke regeling vaak wel. Bestuurlijk belang betekent dat de gemeente invloed heeft, bijvoorbeeld via een wethouder in het bestuur of stemrecht. Samenwerking is voor alle gemeenten, groot of klein, noodzakelijk. Soms verplicht (zoals bij veiligheidsregio's), maar vaak ook vrijwillig. Dit gebeurt om gezamenlijke problemen op te lossen, efficiënter te werken en kennis te bundelen, bijvoorbeeld bij jeugdzorg of energieprojecten.

2.2 Waarom werkt Gouda met Verbonden Partijen?

De gemeente Gouda zet verbonden partijen in om gemeentelijke taken en maatschappelijke doelen efficiënt en zorgvuldig te realiseren. Dit draagt bij aan betere publieke dienstverlening, maatschappelijke meerwaarde, verantwoord gebruik van publieke middelen, risicobeheersing, kwaliteit van uitvoering en innovatie. Belangrijke uitgangspunten zijn het gebruik van een afwegingskader bij samenwerking, de voorkeur voor publiekrechtelijke vormen vanwege betere besluitvorming en controle, en het belang van regionale afstemming. Privaatrechtelijke samenwerkingen zijn toegestaan wanneer dat gemotiveerd is, bijvoorbeeld vanwege flexibiliteit of specifieke expertise. De nota verbonden partijen wordt elke vier jaar geëvalueerd. Raadsleden nemen geen bestuurlijke rol in verbonden partijen, behalve bij raadsregelingen, en worden regelmatig geïnformeerd via bijeenkomsten. Het college is verantwoordelijk voor het bestuur en informeert de raad proactief over relevante ontwikkelingen. Gouda werkt intensief samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties via verbonden partijen zoals gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en vennootschappen. Deze partijen zijn cruciaal voor het behalen van doelen op onder meer jeugdzorg, afvalinzameling, economische ontwikkeling en regionale samenwerking binnen Midden-Holland.

2.3 Wettelijke en bestuurlijk kader

De samenwerking met verbonden partijen vindt plaats binnen een duidelijk wettelijk en bestuurlijk kader. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen is het Burgerlijk Wetboek leidend, waarin onder meer de oprichting, bestuur en aansprakelijkheid van organisaties zoals stichtingen en besloten vennootschappen zijn geregeld. Voor publiekrechtelijke verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, gelden specifieke wettelijke kaders, waaronder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Deze regelgeving stelt het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in staat hun bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden goed vorm te geven. Zo bepaalt de Wgr bijvoorbeeld dat voor het oprichten of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling toestemming van de gemeenteraad vereist is. Daarnaast geeft het BBV handvatten voor transparantie en verantwoording over deelname aan verbonden partijen, onder andere door het stellen van eisen aan de financiële verslaglegging en risicobeheersing. Binnen dit wettelijk kader hanteert de gemeente Gouda ook bestuurlijke richtlijnen en beleidskaders die de samenwerking met verbonden partijen structureren. Deze zorgen ervoor dat de gemeente haar publieke taken efficiënt uitvoert, de belangen van haar inwoners beschermt en de samenwerking met verbonden partijen effectief en verantwoord verloopt.

3 Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeenteraad speelt een cruciale rol bij verbonden partijen door kaders te stellen, toezicht te houden en legitimiteit te waarborgen. In hoofdstukken 3.1 en 3.2 wordt helder en beknopt weergegeven welke taken en verantwoordelijkheden de raad en het college hierbij hebben, met het oog op duidelijkheid en praktische toepasbaarheid in beleids- en bestuursdocumenten.

3.1 Rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad

Kaderstellende rol: De raad bepaalt de kaders voor deelname aan verbonden partijen door:

- het vaststellen van beleid (bijv. deze nota);
- het goedkeuren van (meerjaren)begrotingen;
- het stellen van voorwaarden bij toetreding, uittreding of wijziging van deelname.
Toestemming van de raad is verplicht voor het oprichten of wijzigen van een gemeenschappelijke regeling (artikel 1, lid 2 Wgr).

Controlerende rol: De raad houdt toezicht op:

- de prestaties van verbonden partijen;
- het behalen van gemeentelijke doelen;
- de financiële gezondheid en risico's. Dit gebeurt op basis van jaarstukken, voortgangsrapportages, beleidsinformatie en verantwoording van het college.

Toezicht op vertegenwoordiging: De raad kan het collegelid dat Gouda vertegenwoordigt:

- bevragen en controleren;
- verzoeken standpunten over te brengen;
- aanspreken op de wijze van vertegenwoordiging.
Bij gebrek aan vertrouwen kan de raad besluiten de vertegenwoordiger te vervangen.

Informatiepositie: Het college is verplicht de raad tijdig, volledig en juist te informeren over:

- ontwikkelingen binnen verbonden partijen;
- voorgenomen besluiten met financiële of beleidsmatige impact;
- risico's of incidenten.

Evaluatie en heroverweging: De raad beoordeelt periodiek of:

- deelname nog bijdraagt aan het gemeentelijk belang;
- sturing en invloed toereikend zijn;
- uittreding of herstructurering gewenst is.

3.2 Rol en verantwoordelijkheden van het college

Uitvoerende en vertegenwoordigerstaak: Het college is verantwoordelijk voor:

- de uitvoering van gemeentebeleid via verbonden partijen;
- de vertegenwoordiging van de gemeente in besturen van verbonden partijen (vaak via een wethouder). Deelname of oprichting van verbonden partijen gebeurt na instemming of consultatie van de raad, afhankelijk van de rechtsvorm.

Aansturing en belangenbehartiging: Het college:

- bewaakt kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van dienstverlening;
- stuurt bij op basis van contracten, afspraken en overleg;
- behartigt gemeentelijke belangen binnen bestuursorganen en weegt deze af tegen het gezamenlijke belang.

Verantwoordelijkheid voor dienstverlening: Het college is vaak opdrachtgever voor de taken van verbonden partijen (zoals sociaal domein, afvalbeheer) en blijft:

- aanspreekpunt voor raad en inwoners;
- verantwoordelijk voor continuïteit en kwaliteit;
- eindverantwoordelijk voor naleving van wet- en regelgeving.

Informatievoorziening aan de raad: Het college is wettelijk verplicht de raad:

- tijdig, volledig en juist te informeren;
- te betrekken bij belangrijke besluiten over deelname, wijziging of beëindiging;
- te rapporteren over prestaties, risico's en financiële ontwikkelingen.

Evaluatie en toezicht: Het college beoordeelt regelmatig:

- of deelname nog bijdraagt aan gemeentelijke doelstellingen;
- of prestaties en kosten in balans zijn;
- of bijstelling, intensivering of beëindiging nodig is.

4 Definitie en vormen

4.1 Definitie

Voor de definitie van verbonden partijen in deze nota is aangesloten bij het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Volgens deze definitie is een verbonden partij:

“Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. De gemeente heeft een bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft in de rechtspersoon. Dat kan zijn op basis van een stemrecht of op basis van vertegenwoordiging in het bestuur. Bij een financieel belang stelt de gemeente middelen ter beschikking die zij kwijt is in geval van een faillissement van een verbonden partij en/of is de gemeente aansprakelijk, indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”.

Financieel belang

Dit betekent dat de gemeente geld heeft ingebracht of een aandeel bezit dat ze kan verliezen, bijvoorbeeld als de organisatie failliet gaat. Bij privaatrechtelijke organisaties (zoals stichtingen of Bv's) gaat het om het geld dat de gemeente niet terugkrijgt bij problemen. Bij publiekrechtelijke samenwerkingen (zoals gemeenschappelijke regelingen) betekent het dat de gemeente mee betaalt aan de kosten en eventuele tekorten. Gewone betalingen voor diensten tellen niet als financieel belang. Soms betaalt de gemeente voor het werk van zo'n organisatie, ook als ze vooral bestuurlijk betrokken is. Dit kan via subsidies of contracten.

Bestuurlijk belang

Dit betekent dat de gemeente invloed heeft op de besluiten, bijvoorbeeld doordat een wethouder of ambtenaar deelneemt aan het bestuur of stemrecht heeft. Alleen het geven van advies of het voordragen van iemand telt niet als bestuurlijk belang. Ook persoonlijk lidmaatschap zonder een officiële rol wordt niet als bestuurlijk belang gezien.

4.2 Vormen

Verbonden partijen kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties zijn. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid van een mengvorm, namelijk een Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Privaatrechtelijke verbonden partijen

zijn organisaties die zijn opgericht volgens het privaatrecht, zoals stichtingen, besloten vennootschappen (Bv's) of naamloze vennootschappen (Nv's). Deze partijen opereren vaak zelfstandig en kunnen commerciële of maatschappelijke doelen nastreven. De gemeente heeft in deze organisaties meestal een financieel belang, bijvoorbeeld door kapitaalbreng of aandelenbezit, en bestuurlijk belang, zoals het leveren van bestuurders. Omdat deze partijen privaatrechtelijk zijn, gelden voor hen andere regels dan voor overheidsorganisaties. Dit betekent onder meer dat zij eigen statuten en bestuursstructuren hebben, en dat de gemeente minder direct toezicht kan houden dan bij publiekrechtelijke samenwerkingen.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

zijn organisaties die zijn opgericht op basis van publiekrecht, bijvoorbeeld via een wettelijke regeling. Dit zijn meestal samenwerkingsverbanden tussen overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Een bekend voorbeeld zijn gemeenschappelijke regelingen. Deze partijen voeren publieke taken uit namens de deelnemende overheden en hebben een eigen bestuursstructuur die wordt gevormd door vertegenwoordigers van deze overheden. De gemeente heeft hierin zowel bestuurlijke invloed als een financieel belang, bijvoorbeeld door bijdragen aan de kosten en het dragen van eventuele tekorten. Omdat het publiekrechtelijk is geregeld, gelden er specifieke regels voor besluitvorming, verantwoording en toezicht. Hierdoor heeft de gemeente doorgaans meer directe grip en controle dan bij privaatrechtelijke organisaties.

Bij **publiek-private samenwerking (PPS)** werken gemeenten en private partijen samen aan projecten, waarbij elke partij zelfstandig blijft. Er worden heldere afspraken gemaakt over taken, kosten en risico's. Financiering komt van de betrokken partijen gezamenlijk, met als doel het project mogelijk te maken. In Gouda is Projectbureau Westergouwe het enige voorbeeld van een PPS. Dergelijke samenwerkingen komen vooral voor in sectoren als gebiedsontwikkeling, onderwijs en energie.

5 Kaders voor deelname en oprichting

5.1 Afwegingskader bij nieuwe verbonden partijen

De gemeente Gouda hanteert een afwegingskader (zie bijlage 2) om zorgvuldig te bepalen of deelname aan een verbonden partij wenselijk en verantwoord is.

Belangrijke afwegingen hierbij zijn:

- **Publiek belang:** Het zal doorgaans gaan om taken die de gemeente al zelf verricht en elders onderbrengt. De taak moet bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen of maatschappelijke meerwaarde hebben, zoals goede zorg, duurzaamheid of veiligheid.
- **Noodzaak tot samenwerking:** Is samenwerking met andere partijen noodzakelijk om de taak uit te voeren?
- **Alternatieven:** Kan de taak ook door de markt worden uitgevoerd of heeft het meerwaarde om de taak als overheid uit te voeren?
- **Rechtsvorm:** De gemeente geeft de voorkeur aan publiekrechtelijke vormen vanwege de betere democratische controle, transparantie en invloed. Deze waarborgen het publieke belang, risicobeheersing en verantwoording binnen heldere wettelijke kaders. Indien een privaatrechtelijke constructie beter aansluit bij de taak, wordt daarvoor gekozen.
- **Financiële risico's:** Zijn de risico's beheersbaar en is er voldoende zicht op kosten en aansprakelijkheid?
- **Sturingsmogelijkheden:** Is er voldoende bestuurlijke invloed en informatievoorziening om grip te houden?

Voor sommige taken is samenwerking via een gemeenschappelijke regeling wettelijk verplicht, zoals op het gebied van brandveiligheid, publieke gezondheid en omgevingsdiensten. In die gevallen is het afwegingskader niet van toepassing.

5.2 Procedure en rol bij nieuwe deelname verbonden partij

Raad:

- Stelt kaders en beoordeelt voorstel.
- Geeft toestemming (verplicht bij publiekrechtelijke partijen).
- Houdt toezicht op uitvoering.

College:

- Bereidt voorstel voor met onderbouwing en afwegingskader.
- Informeert de raad tijdig.
- Voert na goedkeuring deelname uit.

6 Governance en sturing

Goed governance is essentieel voor het functioneren van verbonden partijen. Omdat de gemeente Gouda zowel financieel als bestuurlijk betrokken is, moeten besluitvorming, sturing en toezicht zorgvuldig zijn ingericht. Dit vraagt om duidelijke afspraken over vertegenwoordiging, transparantie en verantwoording. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen van governance toegelicht, waaronder:

- de vertegenwoordiging van de gemeente in publieke en private samenwerkingsvormen;
- de rol van raad en college bij besluitvorming;
- het spanningsveld tussen klant- en eigenaarschap;
- en de instrumenten voor sturing, controle en bijsturing van verbonden partijen.

Deze mechanismen helpen de gemeente om haar publieke belangen te bewaken, risico's te beheersen en verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en inwoners.

6.1 Vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen

Publiekrechtelijk³

In een gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt een aangewezen bestuurder de gemeente in het *algemeen bestuur*. Dit orgaan stelt kaders vast (zoals de begroting), besluit over voorstellen en controleert het *dagelijks bestuur*, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en voorbereiding van besluiten.

- Het dagelijks bestuur is een collegiaal orgaan: leden spreken namens het geheel, niet namens hun gemeente.
- Het algemeen bestuur is *niet* collegiaal: elk lid behartigt het belang van de eigen gemeente.
- AB-leden informeren hun raad actief over hun handelen binnen de regeling (art. 17 Wgr).
- Het dagelijks bestuur verstrekt verplicht alle relevante informatie aan het algemeen bestuur (art. 19a Wgr).

Privaatrechtelijk

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen (zoals Bv's of Nv's) oefent Gouda haar zeggenschap uit via het aandeelhouderschap. De portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

- De gemeente neemt bij voorkeur geen zitting in de raad van bestuur of commissarissen, omdat daar het belang van de vennootschap vooropstaat.
- In een vereniging of stichting vertegenwoordigt een collegelid de gemeente in de Algemene Lede vertegenwoordiging collegeleden in verbonden partijen vergadering (ALV).
- De raad kan vragen stellen en het vertegenwoordigend collegelid aanspreken op zijn of haar rol.

6.2 Gemeente als klant en eigenaar

Bij verbonden partijen zijn eigenaarschap en de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie belangrijk. Gemeenten zijn vaak mede-eigenaar en hebben zo invloed op beslissingen. Tegelijk zijn ze opdrachtgever en geven ze opdrachten aan de verbonden partij die deze uitvoert.

Klant/opdrachtgever

- **Raad:** Stelt de financiële en beleidsmatige kaders vast via de kadernota en begroting, waarmee indirect invloed wordt uitgeoefend op de taken van verbonden partijen.
- **College:** Neemt producten en diensten af, vaak binnen wettelijke of gedelegeerde taken. Het college bewaakt daarbij de kwaliteit, kosten en risico's, en kan aanvullende beleidsdoelen stellen (zoals duurzaamheid).

³ Zie bijlage 3 "vertegenwoordiging collegeleden in verbonden partijen"

- Afspraken over uitvoering worden soms vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO), naast een eventuele gemeenschappelijke regeling. De raad is hierbij niet direct betrokken.

Eigenaar/bestuurder

- Het college bewaakt als eigenaar de continuïteit en kwaliteit van de organisatie (o.a. missie, bedrijfsvoering, klanttevredenheid).
- De portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente in het algemeen en/of dagelijks bestuur van de verbonden partij.

6.3 Spanningsveld tussen rollen

De dubbele rol van klant en eigenaar kan spanning opleveren. Als klant streeft de gemeente naar lage kosten en goede dienstverlening, terwijl ze als eigenaar belang heeft bij een gezonde financiële positie van de organisatie. Dit vraagt om zorgvuldige afweging door de portefeuillehouder, die beide belangen moet vertegenwoordigen – ook binnen een collegiaal bestuur.

6.4 Instrumenten voor sturing en controle van publiekrechtelijke verbonden partijen .

De gemeenteraad speelt een cruciale rol bij het sturen en controleren van de samenwerking met publiekrechtelijke verbonden partijen. Hiervoor beschikt de raad over diverse instrumenten die bijdragen aan transparantie, verantwoordelijkheid en doelgerichtheid.

1. Kaderstelling

De raad bepaalt de beleidskaders en stelt kaders vast voor deelname aan verbonden partijen. Dit gebeurt onder andere via beleidsnota's en het vaststellen van begrotingen. Het goedkeuren van deelname aan gemeenschappelijke regelingen valt eveneens onder de kaderstellende bevoegdheid van de raad.

2. Begrotingsrecht

De raad controleert en keurt de (meerjaren)begrotingen goed waarin de financiële bijdragen aan verbonden partijen zijn opgenomen. Hiermee bewaakt de raad de inzet van publieke middelen en de financiële risico's.

3. Verantwoording en controle

De raad ontvangt en beoordeelt de jaarverslagen, jaarrekeningen en voortgangsrapportages van verbonden partijen. Via het stellen van vragen en het voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente binnen het bestuur van de verbonden partij houdt de raad toezicht op de uitvoering van afspraken en doelstellingen.

4. Toezicht op vertegenwoordiging

De raad ziet toe op de wijze waarop het college de gemeentelijke belangen binnen verbonden partijen vertegenwoordigt. Indien nodig kan de raad het college verzoeken standpunten aan te passen of zelfs de vertegenwoordiger te vervangen om de belangen beter te behartigen.

5. Initiatiefrecht

De raad kan zelf initiatieven nemen om deelname aan verbonden partijen te evalueren of te heroverwegen. Dit kan leiden tot het aanpassen van de samenwerking, het beëindigen van deelname of het stellen van aanvullende voorwaarden.

6. Informatievoorziening

De raad heeft recht op tijdige, volledige en betrouwbare informatie over ontwikkelingen, financiële risico's en beleidsmatige besluiten binnen verbonden partijen. Dit stelt de raad in staat om adequaat te reageren en haar controlerende rol goed te vervullen.

Door deze instrumenten goed te gebruiken, zorgt de gemeenteraad ervoor dat de samenwerking met andere overheidsorganisaties (publiekrechtelijke verbonden partijen) bijdraagt aan de doelen van de gemeente. Dit gebeurt binnen duidelijke afspraken en met verantwoord gebruik van gemeenschapsgeld. *In 2023 en 2024 zijn de samenwerkingsafspraken van Gouda (de gemeenschappelijke regelingen) aangepast vanwege veranderingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen.*

6.5 Regie en beheer bij privaatrechtelijke verbonden partijen

Privaatrechtelijke verbonden partijen, zoals stichtingen en besloten vennootschappen, kennen een andere juridische structuur dan publiekrechtelijke partijen. Dit vraagt om een passende aanpak van sturing en controle door de gemeenteraad.

1. Kaderstelling en beleidsvoornemens

De gemeenteraad stelt kaders vast voor deelname aan privaatrechtelijke verbonden partijen, bijvoorbeeld via beleidsnota's en begrotingen. De raad kan voorwaarden stellen bij toetreding, wijziging of uittreding.

2. Goedkeuring en toetsing van financiële bijdragen

De raad beoordeelt en keurt de financiële inzet van de gemeente, zoals kapitaalinzet, garanties of jaarlijkse bijdragen, en bewaakt daarmee de besteding van publieke middelen.

3. Verantwoording en informatievoorziening

De raad ontvangt relevante informatie over de activiteiten, financiële positie en risico's van de privaatrechtelijke verbonden partij. Omdat de gemeenteraad geen direct toezicht kan houden, is tijdige en volledige informatie essentieel om de belangen van de gemeente te bewaken.

4. Toezicht op bestuurlijke vertegenwoordiging

Indien het college of een ander bestuurslid namens de gemeente deelneemt in het bestuur van de privaatrechtelijke partij, kan de raad via deze vertegenwoordigers invloed uitoefenen en toezien op de belangenbehartiging.

5. Initiatiefrecht en evaluatie

De raad kan initiatieven nemen om de deelname aan privaatrechtelijke verbonden partijen te evalueren, en indien nodig besluiten tot herziening of beëindiging van de samenwerking.

6. Risicobeheer

Omdat privaatrechtelijke partijen minder direct aan de gemeente verbonden zijn, is het voor de raad belangrijk om inzicht te krijgen in de financiële en maatschappelijke risico's en om te zorgen voor passende risicobeheersing.

Door deze instrumenten in te zetten, behoudt de gemeenteraad grip op privaatrechtelijke verbonden partijen, ondanks de beperkte formele invloed, en wordt verantwoord gebruik van publieke middelen gewaarborgd.

7 Rechtmatigheidsverantwoording

De eisen voor verantwoording en accountantscontrole van gemeenten zijn vastgelegd in het *Besluit accountantscontrole decentrale overheden* (Bado). Dit geldt ook voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (zoals een openbaar lichaam of bedrijfsvoering organisatie). Deze verbonden partijen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor een rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties. Omdat consolidatie niet is toegestaan, worden eventuele onrechtmatigheden bij deze regelingen niet meegenomen in de jaarrekening van de deelnemende gemeenten.

Voor privaatrechtelijke verbonden partijen (zoals Bv's of stichtingen) geldt het Bado niet. Er zijn dus geen wettelijke rechtmatigheidseisen vanuit gemeentelijk perspectief. Wel kunnen hierover afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld via statuten, aandeelhoudersovereenkomsten of bijdrageregelingen.

Daarnaast gelden voor sommige private verbonden partijen wel andere regels die met rechtmatigheid samenhangen, zoals de *aanbestedingsregels*. Als een partij kwalificeert als "aanbestedende dienst" volgens Europese regels (artikel 1 lid 9 van Richtlijn 2004/18/EG), moet zij aan die regels voldoen. Dit is het geval als de partij:

- een publiek belang dient (niet-commercieel),
- rechtspersoonlijkheid heeft, en
- in hoofdzaak wordt gefinancierd, gecontroleerd of bestuurd door overheden.

Gemeenschappelijke regelingen voldoen hier meestal aan en moeten dus zelf rechtmatig aanbesteden.

7.1 Rechtmatigheid bij de gemeente zelf

De rechtmatigheid van gemeentelijk handelen kan ook geraakt worden door verbonden partijen, bijvoorbeeld als:

- in de regeling of overeenkomst voorwaarden aan bijdragen zijn verbonden;
- de verbonden partij namens de gemeente handelt met een mandaat;
- de partij formeel zelfstandig is, maar onder gezag van de gemeente valt en vrijwel uitsluitend voor de gemeente werkt;
- er geen sprake is van rechtspersoonlijkheid en de gemeente dus zelf juridisch opdrachtgever is.

In deze gevallen blijft de gemeente zelf verantwoordelijk voor rechtmatig handelen.

7.2 Rechtmatigheid en de rekenkamer

Elke gemeente is wettelijk verplicht een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen. Deze mag onafhankelijk onderzoek doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid. Rekenkamers van deelnemende gemeenten mogen ook onderzoek doen naar een gemeenschappelijke regeling, zonder toestemming van het bestuur van die regeling.

Bijlagen

Bijlage I: Verbonden partijen van Gouda

Gouda heeft 17 verbonden partijen (stand van zaken per 1 januari 2025):

Naam	Rechtsvorm	Doel van de samenwerking (bijv. overgedragen raads- of collegebevoegdheden)
Regio Midden-Holland (RMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	De RMH werkt aan regionale beleidsvorming en strategische belangenbehartiging van de aangesloten gemeenten. De besluiten worden lokaal genomen.
Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	De ODMH draagt bij aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving door de milieutaken, bouw- en woningtoezichttaken in de hele regio of een gedeelte van de regio uit te voeren in opdracht van aangesloten gemeenten. De ODMH geeft uitvoering aan het vastgestelde beleid. Wel kan de ODMH advies geven over de invulling van beleid vanuit zijn expertise.
Groenalliantie Midden-Holland e.o.	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Doel van de samenwerking is het ontwikkelen en beheren van natuur- en recreatiegebieden in deze gemeenten, en daarmee een aantrekkelijk en duurzaam leefklimaat te realiseren. Tot de taken van het bestuur van de Groenalliantie behoort onder meer het vaststellen van groengebieden, en het vaststellen van een meerjarig investeringsprogramma groen ter zake van de ontwikkeling van groengebieden.
Streekarchief Midden-Holland (SAMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Het SAMH bewaart de archieven van de aangesloten gemeenten.
Promen	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Promen heeft tot doel uitvoering te geven aan de voormalige Wet sociale werkvoorziening, en aan de voorziening gericht op arbeidsinschakeling van de Participatiewet. Promen voert via het onderliggende ProWork BV in opdracht van de gemeente werkzaamheden uit voor andere doelgroepen van de Participatiewet (PW). Ook SterWork BV valt onder de GR. Dit is de werkgever van de staf en leiding.
Grondbank RZG Zuidplas	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Deze gemeenschappelijke regeling is opgericht om gronden in de Zuidplaspolder te verwerven waarop in de toekomst woningbouw kan plaatsvinden.

Hecht	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Hecht heeft ten doel de belangen te behartigen van aangesloten gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg, de volksgezondheid, kwetsbare inwoners op het grensvlak van zorg en veiligheid, geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en ambulancezorg.
Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	De VHRM behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op de volgende terreinen: brandweerzorg, de GHOR, de samenwerking bij de gemeentelijke crisisbeheersing en rampenbestrijding, de multidisciplinaire rampenbestrijding en crisisbeheersing en het inrichten en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer.
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	De BSGR voert namens de aangesloten deelnemers de heffing en invordering van lokale belastingen uit.
GR Jeugd en Wmo	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	De GR Jeugd en Wmo heeft tot doel om een doelmatig regionaal zorg- en ondersteuningsaanbod voor de inwoners van Midden-Holland te organiseren en de kwaliteit, continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het zorg- en ondersteuningsaanbod te waarborgen. De GR Jeugd en Wmo is betrokken bij het operationaliserend en uitvoerend beleid (zijnde een collegebevoegdheid), zoals het inkoopplan jeugdhulp en Wmo, beleidsplan toezicht, regionaal plan voor alternatieven jeugdzorgplus, etc.
Sport-Gouda	Besloten vennootschap	Sport-Gouda is verantwoordelijk voor het uitwerken van gemeentelijk sport(stimulering)beleid, het uitvoeren van activiteiten en het exploiteren van sportaccommodaties. De gemeente ontwikkelt het (strategisch) sportbeleid.
Cyclus	Naamloze vennootschap	Cyclus biedt een pakket aan diensten dat bestaat uit zes hoofdonderdelen, namelijk: afvalinzameling, transport en verwerking van afvalstoffen, de exploitatie van afval-brengstations, het beheer en onderhoud van inzamelmiddelen, reiniging en gladheidsbestrijding. De gemeente is verantwoordelijk voor beleid inzake inrichting, beheer, onderhoud en reiniging van de openbare ruimte (zie DVO 2023). Cyclus ondersteunt en adviseert desgevraagd bij lokale en regionale beleidsontwikkeling, en voert vooral de opgedragen taken uit. Het demontagebedrijf is in oprichting. De juridische vorm zal een besloten vennootschap worden, als dochterbedrijf van Cyclus.

Oasen	Naamloze vennootschap	Oasen draagt zorg voor het betrouwbaar en doelmatig functioneren van de openbare drinkwatervoorziening en/of andere watervoorziening in haar distributiegebied.
BNG	Naamloze vennootschap	BNG biedt gespecialiseerde financiële dienstverlening aan. Daarbij richt BNG zich exclusief op het publieke domein in Nederland. Klanten zijn onder meer gemeenten, woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen.
Coöperatie ParkeerService	Coöperatie	Parkeer Service ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van parkeerbeleid. Het gaat om een uitvoeringsovereenkomst.
Groene Hart rekenkamer	Raadsregeling	De Groene Hart rekenkamer ondersteunt de gemeenteraden in hun controlerende en kaderstellende taak. Dit doet zij door onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur in de deelnemende gemeenten.
Projectbureau Westergouwe	Publiek-private samenwerking	De ontwikkeling van Westergouwe is een samenwerking van de gemeente Gouda en de VOF Westergouwe (Heijmans Vastgoed en VolkerWessels Vastgoed).

Bijlage II: afwegingskader voor het aangaan van een verbonden partij

Vraag/criterium	Toelichting	Actie
1. Is er sprake van een duidelijk publiek belang ?	Wat is het maatschappelijke doel, draagt de samenwerking bij aan belangrijke gemeentelijke doelen en wat is de meerwaarde?	Ja → verder met vraag 2 Nee → geen verbonden partij
2. Is volledige betrokkenheid van de gemeente nodig?	Is de gemeente wettelijk verplicht of strategisch belangrijk bij deze taak? (soms moet de gemeente zelf de taak uitvoeren bijv. bij wettelijke plicht)	Ja → uitvoering door gemeente zelf Nee → verder met vraag 3
3. Kan de gemeente het publieke belang ook behartigen als opdracht-, subsidie- of regelgever ?	Kan het belang worden bereikt zonder een verbonden partij, bijvoorbeeld via contracten, subsidies of regelgeving	Ja → overweeg deze alternatieven Nee → verder met vraag 4
4. Is er voldoende invloed en sturingsmogelijkheden binnen de verbonden partij?	Kan de gemeente de verbonden partij sturen en controleren? (De gemeente moet kunnen sturen op de doelen en resultaten).	Ja → verder met vraag 5 Nee → heroverweeg de samenwerking
5. Zijn de risico's beheersbaar ?	Financiële, bestuurlijke en juridische risico's zijn inzichtelijk en aanvaardbaar (financiële risico's en bestuurlijke verantwoordelijkheden moeten duidelijk en beheersbaar zijn).	Ja → verder met vraag 6 Nee → maatregelen treffen of samenwerking aanpassen
6. Is er voldoende transparantie en verantwoording ?	Worden prestaties, financiën en risico's goed gemonitord en gerapporteerd? (openheid over prestaties en financiën is cruciaal).	Ja → verder met vraag 7 Nee → afspraken verbeteren
7. Is de samenwerking financieel haalbaar en proportioneel ?	Is de bijdrage van de gemeente in verhouding tot het beoogde resultaat en maatschappelijk belang? (kosten moeten in verhouding staan tot de baten).	Ja → ga over tot het aangaan van de verbonden partij Nee → heroverweeg of pas aan

Bijlage III: vertegenwoordiging collegeleden in verbonden partijen

Naam	Rechtsvorm	Collegerollen
Regio Midden-Holland (RMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Pieter Verhoeve: lid AB en DB (voorzitter) Judith Sargentini: lid AB Thierry van Vugt: plaatsvervangend lid Anna van Popering-Kalkman: plaatsvervangend lid
Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Thierry van Vugt: lid AB en DB (voorzitter) Judith Sargentini: lid AB Michiel Bunnik: plaatsvervangend lid Anna van Popering-Kalkman: plaatsvervangend lid
Groenalliantie Midden-Holland e.o.	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Thierry van Vugt: lid AB en DB (voorzitter) Judith Sargentini: lid AB Michiel Bunnik: plaatsvervangend lid Anna van Popering-Kalkman: plaatsvervangend lid
Streekarchief Midden-Holland (SMH)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Thierry van Vugt: lid AB en DB (voorzitter) Michiel Bunnik: lid AB Anna van Popering-Kalkman: plaatsvervangend lid Jan Kees Oppelaar: plaatsvervangend lid
Promen	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Jan Kees Oppelaar: lid AB en DB Michiel Bunnik: plaatsvervangend lid
Grondbank RZG Zuidplas	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Jan Kees Oppelaar: lid AB en DB Michiel Bunnik: lid AB Judith Sargentini: plaatsvervangend lid Thierry van Vugt: plaatsvervangend lid
Hecht	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Anna van Popering-Kalkman: lid AB en DB Judith Sargentini: plaatsvervangend lid
Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM)	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Pieter Verhoeve: lid AB en DB
Belasting Samenwerking Gouwe-Rijnland	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Michiel Bunnik: lid AB Jan Kees Oppelaar: plaatsvervangend lid
GR Jeugd en Wmo	Gemeenschappelijke regeling (type: college)	Anna van Popering-Kalkman: lid AB Michiel Bunnik: lid AB Judith Sargentini: plaatsvervangend lid AB Jan-Kees Oppelaar: plaatsvervangend lid AB
Sport Gouda	Besloten vennootschap	Michiel Bunnik: opdrachtgever Thierry van Vugt: aandeelhouder
Cyclus	Naamloze vennootschap	Judith Sargentini: opdrachtgever Michiel Bunnik: aandeelhouder
Oasen	Naamloze vennootschap	Judith Sargentini: opdrachtgever Michiel Bunnik: aandeelhouder
BNG	Naamloze vennootschap	Michiel Bunnik: vertegenwoordiger
Coöperatie ParkeerService	Coöperatie	Judith Sargentini: lid Michiel Bunnik: plaatsvervangend lid
Groene Hart rekenkamer	Raadsregeling	Het gaat om een raadsregeling.
Projectbureau Westergouwe	Publiek-private samenwerking	Jan-Kees Oppelaar/Michiel Bunnik

