15.0038346

Frans

Gemeente Geertruidenberg

15.0040896

Raadsvoorstel

Aan	: Raad van Geertruidenberg
Raadsvergadering	: 2 juli 2015
Agendanummer	: 09
Datum collegebesluit	: 12 mei 2015
Onderwerp	: nota Verbonden Partijen

0. Samenvatting

De conceptnota Verbonden Partijen bevat samenwerkingsafspraken tussen 19 gemeenten in West-Brabant over hoe zij omgaan met Verbonden Partijen in het algemeen en Gemeenschappelijke Regelingen in het bijzonder. Deze nota wordt periodiek, vierjaarlijks, geactualiseerd. Deze procesafspraken zijn voorgelegd aan een 7-tal verbonden partijen. Deze partijen hebben aangegeven dat deze procesafspraken goed uitvoerbaar zijn.

1. Aanleiding

Medio 2014 is in een aantal West-Brabantse gemeenten het initiatief genomen om de nota Verbonden Partijen te actualiseren vanwege de breed gevoelde behoefte om als gemeenten meer controle en sturing te kunnen uitoefenen op de verschillende samenwerkingsverbanden. De noodzaak van de actualisatie is verder versterkt door de op 1 januari 2015 in werking getreden aanpassingen van de Wet Gemeenschappelijker Regelingen en de BBV voorschriften. In de conceptnota zijn ook de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten van de Rekenkamer West-Brabant over verbonden partijen waarin de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk en Roosendaal deelnemen verwerkt.
De nieuwe procesafspraken voor eenduidige aansturing zijn voorgelegd aan een aantal verbonden partijen. Deze partijen hebben aangegeven dat deze procesafspraken goed uitvoerbaar zijn. Een en ander heeft geresulteerd in bijgevoegde conceptnota Verbonden Partijen.

2. Motivering

Met het regiobreed hanteren van de spelregels wordt een betere beheersbaarheid van de samenwerkingsverbanden en vergroting van de invloed van de raden beoogd.
De bestaande werkwijze wordt grotendeels gehandhaafd. De begrotingen van Verbonden Partijen dienen uiterlijk 15 april binnen te zijn, waarna een regionale werkgroep de zienswijze voorbereidt.
De informatievoorziening blijft onverminderd van kracht. In de geactualiseerde nota worden meer mogelijkheden hiervoor gegeven. Dit kan onder andere op basis van een risicoprofiel: hoe hoger het risico, hoe uitgebreider de informatievoorziening.
Een nieuw element is ook dat vanuit de deelnemende gemeenten vooraf richtlijnen worden meegegeven. De kaderbrieven en de conceptbegrotingen van de verbonden partijen dienen op deze richtlijnen gebaseerd te zijn. De bedoeling hiervan is om vooraf meer sturing te geven, in aanvulling op de zienswijze achteraf.

Ook nieuw is dat de gemeenteraad vierjaarlijks een adviserende evaluatie opstelt ten behoeve van de nieuwe gemeenteraad, die vervolgens een kaderstellende evaluatie opstelt voor de komende periode van vier jaar. Dit heeft als doel om Verbonden Partijen periodiek opnieuw te bezien op doelstelling, nut en noodzaak. Om deze evaluatie invulling te geven kan de handleiding "Intergemeentelijke samenwerking toegepast" van de VNG worden toegepast

3. Financiële consequentie(s)/risico('s)

n.v.t.

4. Juridische consequentie(s)/risico('s)

n.v.t.

5. Communicatie

n.v.t.

6. Bijlagen

1. Overige bijlagen : - 1. Nota Verbonden Partijen –zes kaderstellende spelregels-
   - 2. Nota Verbonden Partijen oud-2010-

7. Voorstel

Wij stellen u voor:

1. De nota Verbonden Partijen –zes kaderstellende spelregels- vast te stellen.
2. De nota Verbonden Partijen vastgesteld op 25 februari 2010 in te trekken.

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Het college van Geertruidenberg,

de secretaris,	de burgemeester,
R.C.J. Nagtzaam	drs. W. van Hees

Gemeente Geertruidenberg

Nummer 09

De raad van de gemeente Geertruidenberg;

gelezen het voorstel van het college van 12 mei 2015;

gelet op ;
de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de BBV voorschriften.

besluit:
De raad besluit:
1. De nota Verbonden Partijen –zes kaderstellende spelregels- vast te stellen;
2. De nota Verbonden Partijen vastgesteld op 25 februari 2010 in te trekken.

Aldus vastgesteld in zijn openbare vergadering van 2 juli 2015,

De raad van Geertruidenberg,

de griffier,	de voorzitter,
drs. K.M.C. Millenaar-Rammelaere	drs. W. van Hees

Behoort bij besluit van de raad / ~~b. en w.~~ van de gemeente Geertruidenberg, d.d. 27-7-2015 nr. 9
Mij bekend,

Verbonden Partijen
zes kaderstellende spelregels

Verbonden Partijen

Een Verbonden Partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de provincie of de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft.
De meest voorkomende vorm is de Gemeenschappelijke Regeling. Gemeenschappelijke regelingen zijn bedoeld voor de uitvoering van taken die vanwege de aard of de schaal van de taak niet op een goede wijze door de gemeente zelf kunnen worden uitgevoerd.
Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is verlengd lokaal bestuur. Dit houdt in dat lokale taken in samenwerking met andere overheden (met name gemeenten) voor gemeenschappelijke rekening worden uitgevoerd. Zowel tussen de raden, de colleges als de burgemeesters kan een regeling worden getroffen, maar altijd is voorafgaande toestemming van de gemeenteraad vereist.
Er zijn vijf varianten mogelijk: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie, centrumgemeente-constructie, regeling zonder meer.
Naast de verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen zijn er nog andere vormen van Verbonden Partijen. Bijvoorbeeld Vennootschappen (N.V. of B.V.) of een stichting.

Inleiding

In deze nota verbonden partijen worden zes spelregels benoemd voor verbonden partijen:

1. Bij het aangaan van een verbonden partij leggen de deelnemers nadrukkelijk vast hoe de informatievoorziening (frequentie, vorm en inhoud) dient te verlopen en welke evaluatiemomenten er zijn.
2. Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen. Zowel het college, de verbonden partij als de gemeenteraad zelf dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.
3. Gemeenten bundelen de krachten en dragen samen zorg voor integrale aansturing. Zowel ambtelijke als bestuurlijke voorbereiding gebeurt (deels) gezamenlijk met ruimte voor lokale aanvullingen, waarbij één bepaalde gemeente per verbonden partij de leiding neemt.
4. Jaarlijks in november sturen deelnemers van de verbonden partij richtlijnen aan de verbonden partij waarop de beleidsmatige en financiële kaders gebaseerd dienen te worden. In de kaderbrief geeft de gemeenschappelijke regeling op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de begroting aan.
   Voor NV's en BV's gelden uiteraard de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW).
5. De ontwerpbegroting wordt uiterlijk 15 april door de gemeenschappelijke regeling naar de deelnemers gestuurd. De zienswijzen van de deelnemers dienen uiterlijk 1 juli door de gemeenschappelijke regeling te zijn ontvangen.
6. Vierjaarlijks is de gemeenschappelijke regeling verplicht om een meerjarenbeleidsplan op te stellen. Het meerjarenbeleidsplan, die bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wordt opgesteld, is samen met de jaarrekening de basis om de resultaten van de gemeenschappelijke regelingen over een periode van vier jaar te evalueren.

Belangrijke data –volgend uit Wgr en spelregels- in een beknopt overzicht:

Wat	**Wanneer**	**Wie**
Opstellen richtlijnen voor ontwerpbegroting Gemeenschappelijke Regeling (begrotingsjaar +2)	Juli t/m sep	Ambtelijk/bestuurlijk en Gemeenschappelijke Regeling
Vaststelling definitieve richtlijnen Gemeenschappelijke Regeling	November	Gemeenteraad
Verzending definitieve richtlijnen aan Gemeenschappelijke Regeling	November	Deelnemers Gemeenschappelijke Regeling
Verwerken richtlijnen in kaders (financieel en beleidsmatig) t.b.v. de begroting Gemeenschappelijke Regeling (jaar +1)	November –januari	Gemeenschappelijke Regeling
Kaders naar gemeenteraad.	1 februari	Gemeenschappelijke Regeling
Gesprek over kaders door gemeenteraad met Gemeenschappelijke Regeling	februari	Gemeenschappelijke Regeling /gemeenteraad
Ontwerpbegroting en jaarrekening naar deelnemers	15 april	Gemeenschappelijke Regeling
Vaststellen zienswijze op ontwerp begroting en reactie op jaarrekening	Voor 1 juli	Gemeenteraad
Vaststellen begroting	Na 1 juli	Gemeenschappelijke Regeling
Begroting bij Gedeputeerde Staten	Voor 1 augustus	Gemeenschappelijke Regeling
Adviserende evaluatie	Najaar 2017	(oude) gemeenteraad
Meerjaren(beleids)kaders	1 mei 2018	Gemeenschappelijke Regeling
Kaderstellende evaluatie (vooruitkijken)	Najaar 2018	(nieuwe) gemeenteraad

Wettelijk kader
Bij Verbonden Partijen dient rekening te worden gehouden met een juridisch kader (gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording en Wet gemeenschappelijke regelingen). Dit kader wordt in deze nota niet herhaald en ten behoeve van de leesbaarheid zijn geen verwijzingen opgenomen. De spelregels zijn aanvullend op de wet en regelgeving en bieden de deelnemers aan de verbonden partijen de mogelijkheid een uniforme werkwijze te hanteren richting die partijen.

VNG handreiking
In "Intergemeentelijke samenwerking toegepast, handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen" geeft de VNG een toelichting om de Wet gemeenschappelijke regelingen inzichtelijker te maken. De handreiking beschrijft uitgebreid de verschillende fasen (intentionele, implementatie en uitvoerings- en evaluatiefase). Onder andere de volgende vragen komen aan bod : wanneer is samenwerking wenselijk? Welke voorwaarden gelden bij deze samenwerking? Hoe wordt de samenwerking geëvalueerd en eventueel bijgesteld?
De handreiking is te downloaden via www.vng.nl.[1]

Notitie Verbonden Partijen van de commissie BBV
Deze notitie van de BBV [2] geeft een overzicht van de relevante aspecten van verbonden partijen met betrekking tot begroting, verantwoording en governance vraagstukken voor gemeenten, provincies en waterschappen.

In haar notities geeft de commissie BBV aan op welke wijze een en ander in begroting en jaarrekening verwerkt en verantwoord kan of moet worden. Kan, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze. De BBV-notities bevatten dan ook aanbevelingen en stellige uitspraken voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV.

Dit document
Dit document is geen toelichting op de Wgr. Het betreft de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten om gezamenlijk sturing te geven op verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder.
Per spelregel zal worden afgewogen of het noodzakelijk is om de spelregel al dan niet in de gemeenschappelijke regeling op te nemen. Dit zal bij de verbonden partijen worden aangepast op een natuurlijk moment (bij wijziging van de GR).

1 https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20131029-intergemeentelijk-samen.pdf
2 http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities/

Spelregel 1 Afspraken maken bij het aangaan verbonden partij

Bij het aangaan van een verbonden partij leggen de deelnemers nadrukkelijk vast hoe de informatievoorziening (frequentie, vorm en inhoud) dient te verlopen en welke evaluatiemomenten er zijn.

Toelichting

Bij het aangaan van een verbonden partij is het voor de deelnemers mogelijk om te sturen op de prestatieafspraken, evaluatie- en herijkingsmomenten en informatievoorziening tussen verbonden partij en deelnemers. Nadat tot deelname aan de verbonden partij is besloten, ligt het accent bij de sturing op de jaarlijkse behandeling van de begroting.

Met de instelling van een verbonden partij wordt beoogd om een gemeentelijke taak beter of efficiënter uit te voeren dan de gemeente dit zelf zou kunnen. Gewijzigde omstandigheden of inzichten kunnen ertoe leiden dat de oorspronkelijke doelstellingen van de verbonden partij niet meer of in mindere mate aansluiten bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Mogelijke invulling

1. Bij de afspraken tussen verbonden partijen en deelnemers kunnen concrete afspraken over de informatievoorziening (vorm en inhoud) ontbreken. De vastgelegde momenten beperken zich vaak tot de begroting en jaarrekening. Schenk aandacht aan zowel proactieve informatievoorziening (voorafgaand aan besluitvorming) als periodieke evaluatie.
2. In de regeling kunnen de doelen en prestatieafspraken vast gelegd worden, bepaal een concrete prijs-product relatie en maak afspraken over de te behalen efficiëntie.
3. Het is zinvol om bij het aangaan van een verbonden partij periodieke evaluatiemomenten in de regeling op te nemen. Daarmee wordt overigens niet uitgesloten dat er ook andere natuurlijke momenten kunnen zijn waarop zo'n evaluatie aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld bij de invoering van nieuwe wetgeving.
4. Bij het aangaan van een regeling dient bewust nagedacht te worden over de ((on)bepaalde) duur van de regeling en de gevolgen (zie art. 9 Wgr) van die keuze.
5. Deelnemers en verbonden partijen kunnen, voorzover dit al niet wettelijk verplicht is (zie oa art. 9 Wgr) afspraken maken over (eventuele) toe- en uittreding van deelnemers bij een verbonden partij.

Spelregel 2 Informatieplicht

Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen. Zowel het college, de verbonden partij als de gemeenteraad zelf dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.

Toelichting

Belangrijk voor de gemeenteraad is de actieve informatieplicht van het college. De raad kan immers alleen goed besturen als hij tijdig, juist en volledig door het college wordt geïnformeerd. Deze informatievoorziening bestaat voor alle verbonden partijen uit drie onderdelen:

1. De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. De paragraaf dient tenminste te voldoen aan de vereisten uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
2. Rapportage op afwijkingen en (voorgenomen) wijzigingen in de bestuurlijke rapportage.
3. Actieve informatievoorziening door het collegelid dat in een Gemeenschappelijke Regeling (GR) als lid van het Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB), leden van de algemene vergadering van aandeelhouders in NV's en BV's en stichtingbestuurders optreedt.

Naast de informatieplicht van het college heeft de raad ook een eigen verantwoordelijkheid voor het vragen van informatie aan en over verbonden partijen. De gemeenteraad organiseert zelf informatievoorziening die aansluit bij de informatiebehoefte.

Risicoprofiel

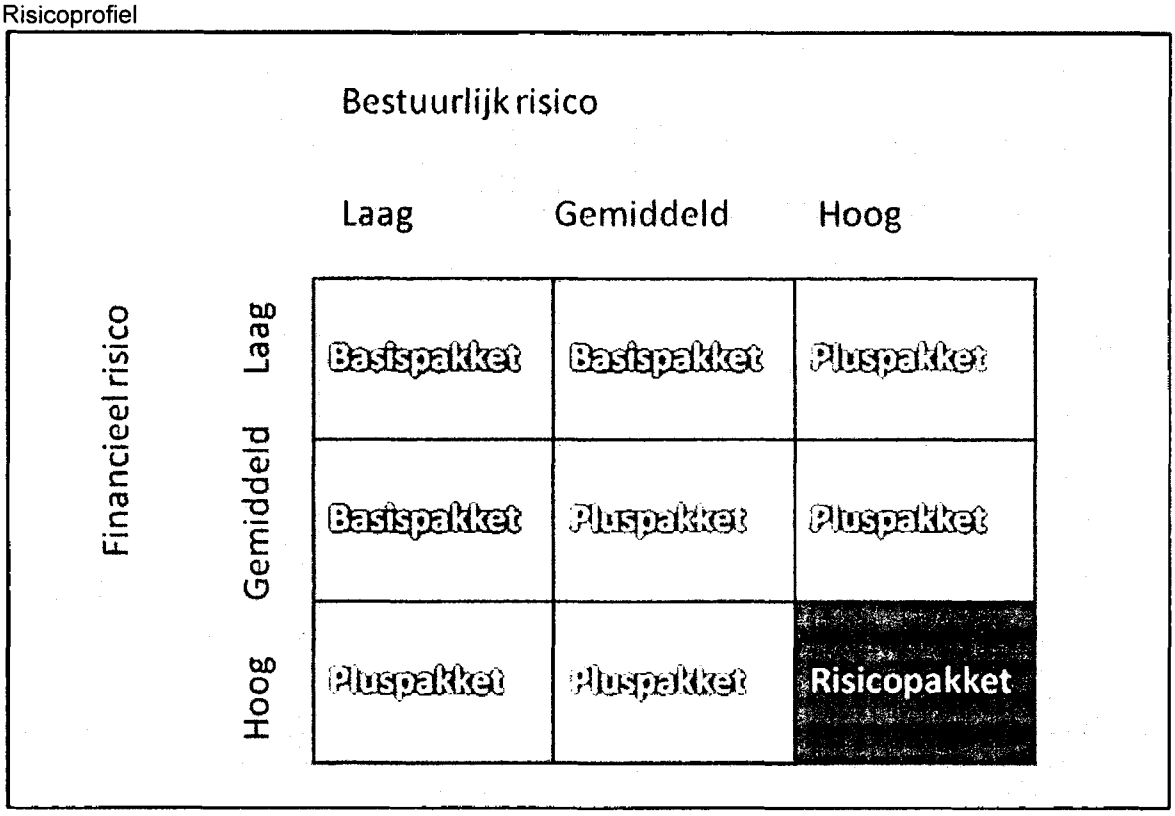
Per gemeente wordt afgesproken om verbonden partijen in te delen op (politiek, inhoudelijk en financieel) risico. De informatievoorziening wordt gedifferentieerd naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij. Hoe meer risico, hoe zwaarder het 'toezichtregime' en hoe meer informatievoorziening gewenst is. Voor verbonden partijen met een laag risico wordt volstaan met bovenstaande drie punten.

De concrete invulling is maatwerk per gemeente en per verbonden partij. Uit praktische overwegingen is het aan te bevelen niet over alle verbonden partijen in dezelfde mate geïnformeerd te willen worden. Hierin dient een prioritering aangebracht te worden.

Mogelijke invulling

1. De gemeenteraad kan verbonden partijen als vast agendapunt opvoeren bij de raadscyclus. Dit kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de AB agenda van de verbonden partij. Tijdens dit agendapunt informeert de portefeuillehouder de gemeenteraad.
2. Het college kan buiten de raadsvergadering om de raad actief informeren door middel van bijvoorbeeld nieuwsbrieven of een raadswerkgroep met afgevaardigden van alle raadsfracties.
3. Het college kan de verbonden partij een terugkoppeling laten geven over ingediende zienswijzen, zowel van de eigen gemeente als van andere partijen.
4. De gemeenteraden kunnen samen met de verbonden partijen (subregionale) raadsledenbijeenkomsten organiseren. De bijeenkomsten vinden bij voorkeur plaats na het ontvangen van de beleidsmatige en financiële kaders (zie spelregel 4), en voor de behandeling van de ontwerpbegroting.

Risicoprofiel





Kaderstellende rol	-Begrotings-zienswijze VP; -Paragraaf VP (BBV); -Kaderbrief.	Aanvulling op paragraaf VP begroting.	Jaarlijks vaststellen aanvullende kaders en prestatie-indicatoren.
Controlerende rol	- Jaarstukken VP; - Paragraaf VP in jaarrekening; - Informatie-plicht college.	-Aanvulling op paragraaf VP jaarrekening; - Extra tussentijdse informatie - Mogelijkheid tot onderzoek.	- Verzoek rekenkamer-onderzoek; - Verzoek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid VP (artikel 213a GW).

Spelregel 3 Afstemming en aansturing

Gemeenten bundelen de krachten en dragen samen zorg voor integrale aansturing. Zowel ambtelijke als bestuurlijke voorbereiding gebeurt (deels) gezamenlijk met ruimte voor lokale aanvullingen, waarbij één bepaalde gemeente per verbonden partij de leiding neemt.

Toelichting

Elke verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid en een verantwoordelijk gemeentelijk ambtelijk adviseur: de contactambtenaar. De bestuurder en de contactambtenaar dragen zorg voor regionale afstemming. Afstemming is gericht op:

1. Beoordelen van strategische documenten;
2. Advies formuleren voor gemeenten en het betreffende vakinhoudelijke portefeuillehoudersoverleg;
3. Het bewaken en maken van afspraken op het gebied van planning en control op vier deelterreinen, te weten:
    - productdefiniëring en prestaties;
    - de beleidscyclus (vooral begroting, voortgangsrapportages, jaarrekening en jaarverslag);
    - financieel technisch instrumentarium (bewaking index e.d.);
    - kwaliteitszorg (welke kwaliteitseisen zijn er en op welke wijze kunnen deze worden gewaarborgd).

Mogelijke invulling

1. Per gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald hoe (sub)regionale afstemming wordt vormgegeven. Uitgangspunt is dat deelname aan ambtelijke en bestuurlijke overleggen pragmatisch en praktisch wordt ingestoken en waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande overleggen.
2. In situaties waarin de ontwikkelingen bij een verbonden partij daartoe aanleiding geven kunnen gemeenten krachten bundelen. De regionale afstemming zal hier aan bijdragen. Uitgangspunt is dat één bepaalde gemeente per verbonden partij de leiding neemt en mede namens andere deelnemende gemeenten opereert in de richting van een verbonden partij. De gemeenten spreken zo zoveel mogelijk met één mond richting verbonden partij.
3. Beoordelen van strategische documenten kan worden voorbereid door contactambtenaren van meerdere gemeenten waarbij één bepaalde gemeente de leiding neemt (om te borgen dat afstemming daadwerkelijk plaatsvindt). Afstemming vindt integraal plaats, dat wil zeggen met zowel financiële als beleidsmatige inbreng. Ook een vertegenwoordiging van de verbonden partij wordt betrokken zodat de juiste expertise beschikbaar is (bijvoorbeeld bij het opstellen van richtlijnen voor de beleidsmatige en financiële kaders).
4. De raden kunnen elkaar informeren over uit te brengen zienswijzen. Ook kan overwogen worden dat enkele raadsleden een verbonden partij "adopteren".

Spelregel 4 Kaderstelling
Jaarlijks in november sturen deelnemers van de verbonden partij richtlijnen aan de verbonden partij waarop de beleidsmatige en financiële kaders gebaseerd dienen te worden. In deze kaders geeft de gemeenschappelijke regeling op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de begroting aan.
Voor NV's en BV's gelden uiteraard de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW).
De deelnemers dienen de kaders uiterlijk 1 februari te ontvangen.

Toelichting
De deelnemers van een verbonden partij sturen op de beleidsmatige en financiële kaders van een verbonden partij door richtlijnen mee te geven. De deelnemers zullen voorafgaand aan de kaderbrief, in overleg met de verbonden partij, de richtlijnen opstellen en kenbaar maken aan de verbonden partij.
Deze richtlijnen dienen bij voldoende draagvlak door de verbonden partij overgenomen te worden in de ontwerpbegroting. De verbonden partij is betrokken bij de voorbereiding van de richtlijnen.
De richtlijnen worden in de gemeenteraden behandeld bij de behandeling van de gemeentebegroting die uiterlijk 15 november plaatsvindt.
Voor de gemeenschappelijke regelingen geldt dat de deelnemers van de gemeenschappelijke regelingen de algemene financiële en beleidsmatige kaders uiterlijk 1 februari ontvangen[3]. De kaderbrief moet kort de belangrijkste opgaven bevatten voor het komend jaar en de richtlijnen moeten erin zijn verwerkt.

Nieuw beleid
Voorstellen voor nieuw beleid, die niet door de deelnemers zijn opgenomen in de richtlijnen, worden gedaan in de kaders en dienen expliciet te worden vermeld als nieuw beleid. Hierover moet besluitvorming plaatsvinden in het algemeen bestuur en bij de deelnemers (gemeenteraden).

Mogelijke invulling
1. De totstandkoming van de richtlijnen vindt plaats in onderlinge afstemming tussen deelnemers en in overleg met de verbonden partij. Zie spelregel 3 (afstemming en aansturing).
2. De richtlijnen beperken zich tot de hoofdpunten en hebben betrekking op:
    - Jaarlijkse indexering van loon- en prijsontwikkeling;
    - Opdracht tot algemene ombuiging en bezuinigingen (korting) van een bepaalde omvang;
    - Algemene- en bestemmingsreserve;
    - (Nieuwe) beleidsontwikkelingen, speerpunten en/of beleidsdoelen;
    - Inzet van capaciteit;
    - Te bereiken effecten/effectindicatoren.
3. De richtlijnen kunnen per verbonden partij afwijken; iedere verbonden partij wordt afzonderlijk geïnformeerd.

Wat	**Wanneer**	**Wie**
Vaststellen richtlijnen (begroting +1)	November	gemeenteraad
Toezenden kaders	Uiterlijk 1 februari	Gemeenschappelijke regeling

[3] Deze datum wijkt af van de datum in de Wgr. In deze nota is gekozen voor een eerdere datum om ruimte te creëren voor sturing aan de voorkant.

Spelregel 5 Begroting en jaarrekening
De ontwerpbegroting wordt uiterlijk 15 april[4] door de gemeenschappelijke regeling naar de deelnemers gestuurd. De zienswijzen van de deelnemers dienen uiterlijk 1 juli door de gemeenschappelijke regeling te zijn ontvangen.
Weerstandscapaciteit is aanwezig bij deelnemende gemeenten.
Jaarrekeningresultaat vloeit terug naar gemeenten.

Toelichting
De gemeenteraad dient inzicht te hebben in de financiën van een verbonden partij om daar haar kaderstellende en controlerende taak op uit te kunnen oefenen. In de begroting wordt aangegeven welke activiteiten de verbonden partij gaat uitvoeren en wat de bijdrage per gemeente is. Dit is voor de raad een belangrijk document om te sturen.

De jaarrekening is een belangrijk document om te controleren of de activiteiten binnen de gestelde beleidsmatige en financiële kaders zijn uitgevoerd. De aangeleverde jaarrekening wordt gelijktijdig geagendeerd met de behandeling van de ontwerpbegroting. Hiermee wordt meer invulling gegeven aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Het is aan het college om te zorgen voor een voorstel aan de raad over de ontwerpbegroting en de jaarrekening.

Uitgangspunten bij de begroting en jaarrekening zijn dat de weerstandscapaciteit aanwezig is bij de deelnemende gemeenten en het jaarrekening resultaat terugvloeit naar de deelnemende gemeenten. De verbonden partij kan afwijken van laatstgenoemde uitgangspunt. Dit dient zij dan expliciet via een voorstel tot resultaatbestemming (zienswijze mogelijk) aan het algemeen bestuur van de verbonden partij voor te leggen.

Mogelijke invulling

Wat	Wanneer	Wie
Toezenden voorlopige jaarrekening	Uiterlijk 15 april	Gemeenschappelijke regeling
Toezenden ontwerpbegroting	Uiterlijk 15 april	Gemeenschappelijke regeling
Voorbereiden raadsvoorstel	Vanaf 15 april	college
Behandeling in de gemeenteraad/vaststellen zienswijze	Uiterlijk 30 juni	gemeenteraad
Vaststelling begroting door het algemeen bestuur	Na 1 juli	Gemeenschappelijke regeling

NB. Aangezien de jaarrekening in dezelfde gemeenteraadsvergadering wordt besproken is er de mogelijkheid om in de zienswijze op de begroting een opmerking over het jaarrekeningresultaat op te nemen.

[4] Deze datum wijkt af van de bepaling in de Wgr (toezenden 8 weken voor vaststelling in AB). In deze nota is gekozen om hiervoor een concrete datum te noemen.

Spelregel 6 Meerjarenbeleidsplan en evaluatie

Vierjaarlijks is de gemeenschappelijke regeling verplicht om een meerjarenbeleidsplan op te stellen. Het meerjarenbeleidsplan, die bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wordt opgesteld, is samen met de jaarrekening de basis om de resultaten van de gemeenschappelijke regeling over een periode van vier jaar te evalueren.

Toelichting

Vierjaarlijks stelt de gemeenschappelijke regeling een meerjarenbeleidsplan op waarin de financiële en inhoudelijke vooruitzichten worden uiteengezet. De jaarlijkse begroting moet binnen deze kaders passen.

De gemeenschappelijke regeling worden raadsbreed besproken, waarbij de afspraken, de werkwijze en ook nut en noodzaak ten aanzien van verbonden partijen aan de orde zijn.

Mogelijke invulling

Elementen van deze meerjarige beleidskaders zijn:

- de gemeentelijke doelen en/of prestaties die de gemeenschappelijke regeling de deelnemende gemeente zal leveren;
- die kosten die daaraan voor de gemeenten gezamenlijk en voor elke gemeente afzonderlijk verbonden zullen zijn;
- een overzicht van de risico's van de gemeenschappelijke regeling en een uiteenzetting over de wijze waarop deze risico's worden beheerst.

Op basis van deze stukken worden gemeenschappelijke regeling geëvalueerd. Voor een toelichting op het evaluatieproces, zie de handreiking van de VNG. Een onafhankelijke partij zoals de Rekenkamer kan een rol vervullen in dit proces. Om deze rol te kunnen vervullen, worden de volgende afspraken vastgelegd:

1. Bij elke aanbesteding en dienstverleningsovereenkomst die een gemeentebestuur afsluit met bijvoorbeeld een zorgaanbieder respectievelijk samenwerkingsverband of centrumgemeente wordt in de bepalingen van het contract standaard een verplichting tot medewerking aan rekenkameronderzoek opgenomen. Deze verplichting moet zodanig geformuleerd zijn dat elke rekenkamer of rekenkamercommissie van de betrokken gemeenten al dan niet in samenwerking onderzoek kan uitvoeren.
2. Voor elke gemeenschappelijke regeling geldt dat de rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten afzonderlijk en in samenwerking in staat worden gesteld om alle informatie te verkrijgen die voor de wettelijke taakuitoefening nodig is.

De evaluatie van gemeenschappelijke regeling vindt plaats rondom de gemeenteraadsverkiezingen, zodat de oude gemeenteraad advies mee kan geven aan de nieuwe gemeenteraad. Tevens kan de nieuwe gemeenteraad gewenste kaders voor de nieuwe raadsperiode opstellen.

Wat	**Wanneer**	**Wie**
Adviserende evaluatie (terugkijken)	najaar 2017	(oude) gemeenteraad
Meerjaren(beleids)kaders	1 mei 2018	gemeenschappelijke regeling
Kaderstellende evaluatie (vooruitkijken)	najaar 2018	(nieuwe) gemeenteraad

Verbonden Partijen

zes kaderstellende spelregels

In deze nota Verbonden Partijen worden zes spelregels benoemd voor Verbonden Partijen (achtergrond informatie over Verbonden Partijen, de mogelijke varianten, voor-en nadelen etcetera, is in bijlage 1 opgenomen).

1) Informatievoorziening

Belangrijk voor de gemeenteraad is de actieve informatieplicht van het college. De raad kan immers alleen goed besturen als hij tijdig, juist en volledig door het college wordt geïnformeerd. Dit geldt ook voor het collegelid dat in een Gemeenschappelijke Regeling (GR) als lid van het Algemeen Bestuur (AB) optreedt. Daarbij komt dat het AB-lid in sommige gevallen ook lid is van het Dagelijks Bestuur (DB). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) verplicht dat in een GR de verantwoordings- en informatieplicht van DB aan AB en aan gemeenteraad en college is geregeld.

De spelregel:

De informatieplicht op basis van artikel 169 en 180 van de Gemeentewet is ook voor wat betreft gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen leidend in de verhouding tussen college en raad en daarmee ook vertrekpunt in de aansturing van en verantwoording over deze regelingen. Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen (uitgewerkt in bijlage 2).

2) Bestuurlijke verantwoordelijkheid en vertegenwoordiging

In duale verhoudingen vallen verbonden partijen zoals o.a. gemeenschappelijke regelingen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college. Daaruit volgt b.v. dat raadsleden geen zitting nemen in het bestuur van een GR. Een raadslid moet namelijk niet in de positie komen dat hij als gedelegeerd bestuurder van een verbonden partij verantwoording aan zichzelf is verschuldigd. De gemeenteraad beslist, conform dit uitgangspunt, aan het begin van de bestuursperiode over de vertegenwoordiging in de gemeenschappelijke regelingen. Een ander argument om collegeleden de gemeente te laten vertegenwoordigen is dat gemeenschappelijke regelingen meestal eerder gericht zijn op *uitvoering* dan op *vaststelling* van beleid.

Er zijn voorts twee rollen te onderscheiden richting een verbonden partij, te weten die van klant en van eigenaar. Uitgangspunt is dat deze rollen gescheiden ingevuld worden. Vaak wordt er vanuit praktische overwegingen echter voor gekozen om één portefeuillehouder op te laten treden als klant én eigenaar. Zo is bijvoorbeeld bij aandeelhouderschappen meestal de portefeuillehouder Middelen dé gemeentelijk vertegenwoordiger. Voordeel van deze constructie is éénduidigheid waardoor de communicatieproblemen beperkt kunnen blijven ("minder bureaucratie"). Er is immers voor de ambtelijke organisatie één bestuurlijk aanspreekpunt. Bijkomend voordeel is dat bij de eigenaar meer materiedeskundigheid ontstaat vanuit zijn optreden als klant.

Zo er sprake van is om deze rollen in één vertegenwoordiger te verenigen wordt deze keuze kenbaar gemotiveerd.

De spelregel:
Per individuele verbonden partij wordt bekeken of de rollen van klant en eigenaar in één gemeentelijke vertegenwoordiger verenigd worden óf verdeeld over twee vertegenwoordigers. Zo er sprake van is om deze rollen in één vertegenwoordiger te verenigen wordt deze keuze kenbaar gemotiveerd; (uitwerking in bijlage 3).

3) Actieve ondersteuning

Om de bestuurder goed te ondersteunen in verbonden partijen, moet er een actieve ondersteuning zijn vanuit de eigen ambtelijke organisatie.

De spelregel
Elke verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid en een verantwoordelijk gemeentelijk ambtelijk adviseur: de contactambtenaar. De contactambtenaar draagt, indien nodig, zorg voor regionale ambtelijke afstemming (uitgewerkt in bijlage 4).

4) Zienswijze begrotingen en kennisname Jaarrekening

De gemeenteraad dient inzicht te hebben in de financiën van een verbonden partij om daar controle op uit te kunnen oefenen. In de begroting wordt aangegeven welke activiteiten de verbonden partij in dat jaar gaat uitvoeren en wat de bijdrage per gemeente is. Dit is voor de raad een belangrijk document om kaders te stellen.

Uiterlijk in januari van een jaar ontvangen de gemeenten van de verbonden partijen een kaderbrief, waarin de verbonden partij inzicht geeft in de voor de begroting relevante ontwikkelingen.

Voor wat betreft gemeenschappelijke regelingen schrijft de Wgr voor dat de ontwerpbegroting 6 weken voor aanbieding aan het algemeen bestuur aan de gemeenteraden wordt toegezonden. De raden kunnen binnen 6 weken bij het dagelijks bestuur hun zienswijzen kenbaar maken. Het algemeen bestuur stelt uiterlijk 15 juli (voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt) de begroting vast.

De jaarrekening is een belangrijk document om te controleren of de activiteiten binnen de gestelde kaders en financiële mogelijkheden zijn uitgevoerd. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent terzake geen voorschriften ten aanzien van de jaarrekening.

De spelregel
De begrotingen (mogelijkheid tot geven van zienswijze), jaarrekeningen (ter kennisname) en kaderbrief (mogelijkheid tot geven van zienswijze) van de gemeenschappelijke regelingen worden geagendeerd voor de gemeenteraad (uitgewerkt in bijlage 5). De ontwerpbegroting en de ontwerpjaarrekening worden uiterlijk 1 mei van een kalenderjaar door de verbonden partij naar de gemeenten verstuurd.

5) Aangaan Verbonden Partij

Een besluit tot het aangaan van een relatie met een Verbonden Partij voor een nieuwe activiteit kan op verschillende momenten aan de orde zijn. Bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe wetgeving of uit praktische overwegingen. Om te besluiten tot het al dan niet aangaan van een relatie met een Verbonden Partij dient een afwegingskader te bestaan.

Dit afwegingskader kan tevens gebruikt worden indien een heroverweging van de relatie nodig is, bijvoorbeeld naar aanleiding van externe ontwikkelingen.

De spelregel
Het eventuele aangaan van een Verbonden Partij gaat op basis van een afwegingskader (uitgewerkt in bijlage 6).
Dit afwegingskader wordt ook toegepast indien een heroverweging van de relatie met de Verbonden Partij nodig is.

6) Financieel instrumentarium

De afgelopen jaren is flink geïnvesteerd in het komen tot afspraken over de financiële beheersing. In de praktijk is het lastig om tot eensluidende regionale afspraken te komen ten behoeve van financiële beheersing. Het project Implementatie Basismodel Gemeentelijke Samenwerking, waarin 11 gemeenten in de regio participeren, biedt hiertoe de oplossing.

In deze nota Verbonden Partijen zijn aanvullend afspraken gemaakt over het financiële instrumentarium en over de jaarlijkse indexering, inzichtelijkheid van nieuw beleid, het aantrekken van vreemd vermogen en risicobeheer.

De spelregel:
De gemeente dient over een instrumentarium te beschikken om vorm en inhoud te kunnen geven aan beheer en control van een Verbonden Partij (uitgewerkt in bijlage 7).

Kaders:
- Nieuw beleid binnen de begroting van een gemeenschappelijk regeling moet se paraat inzichtelijk gemaakt worden en hierover moet expliciete besluitvorming plaatsvinden;
- Voor het aantrekken van vreemd vermogen heeft de gemeenschappelijke regeling toestemming nodig van het algemeen bestuur;
- Binnen de Planning & Control producten (begroting en jaarrekening) besteedt de gemeenschappelijke regeling op een systematische manier aandacht aan risicobeheer;
- Per Verbonden Partij worden maatwerkafspraken gemaakt over:
    - jaarlijkse indexering van loon- en materiaalkosten
    - Reservevorming;
    - Levering van basispakketten en maatwerkproducten per gemeente;
    - Kostprijsberekeningen;
    - Rapportages voor zowel klant- als eigenaarrol.
- De gevolgen van de financiële crisis zullen er toe leiden dat er voor gemeenten aan zienlijke kortingen op het Gemeentefonds te verwachten zijn. Dit kan niet anders dan tot consequenties leiden voor het gemeentelijk takenpakket en dus ook voor het af te nemen takenpakket bij verbonden partijen. In tijden van economische voorspoed zal het omgekeerde opgeld doen (trap op- trap af mechanisme)

Bijlage 1 Achtergrondinformatie Verbonden Partijen

1.1 Algemeen

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (B.B.V.) geeft de volgende definitie van Verbonden Partij: "een Verbonden Partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Een financieel belang is een aan de Verbonden Partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de Verbonden Partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de Verbonden Partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht."

Bij *leningen* en *garantstellingen* is geen sprake van een Verbonden Partij, omdat de gemeente haar juridische verhaalsmogelijkheden behoudt als de partij failliet gaat. Bij *exploitatiesubsidies* is geen sprake van een Verbonden Partij, omdat het hier overdrachten (subsidies) betreft.
Met betrekking tot bestuurlijk belang het volgende. Er is sprake van een "Verbonden Partij" als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente, namens de gemeente in het bestuur van de Verbonden Partij zit, of namens de gemeente stemt. Bij alléén een benoemingsrecht of een voordrachtsrecht – de gemeente mag een bestuurder of commissaris in de organisatie benoemen of voordragen – is er géén sprake van een Verbonden Partij.

De definitie uit het B.B.V. geeft aan dat participaties in Naamloze Vennootschappen (N.V.), Besloten Vennootschappen (B.V.) en gemeenschappelijke regelingen hieronder vallen.
Stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingsverbanden (P.P.S.) kúnnen een Verbonden Partij zijn. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie ontvangt, waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden, is géén Verbonden Partij. Een aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert valt niet onder (de definitie van) een Verbonden Partij. Bijvoorbeeld: De West-Brabantse Vergadering.

1.2 Organisatievormen

Hierna worden de belangrijkste kenmerken toegelicht van de publiek- en privaatrechtelijke organisatievormen waarvoor gekozen kan worden. Voor de privaatrechtelijke rechtsvormen is de inventarisatie beperkt tot de vennootschap en de stichting en voor de publiekrechtelijke vorm worden gemeenschappelijke regelingen belicht.

1.2.1 Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen zijn bedoeld voor de uitvoering van taken die vanwege de aard of de schaal van de taak niet op een goede wijze door de gemeente zelf kunnen worden uitgevoerd.
Samenwerking op basis van de Wgr is verlengd lokaal bestuur. Dit houdt in dat lokale taken in samenwerking met andere overheden (met name gemeenten) voor gemeenschappelijke rekening worden uitgevoerd. Regelingen kunnen worden getroffen tussen verschillende bestuursorganen. Zowel tussen de raden, de colleges als de burgemeesters. Indien gemeenschappelijke regelingen worden aangegaan door het college of de burgemeester is voorafgaande toestemming van de gemeenteraad vereist.

Indien gemeenten kiezen om krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen samen te werken kan uit vier varianten worden gekozen, waarvan er drie worden opgesomd in artikel 8 van de Wgr:

- openbaar lichaam
- gemeenschappelijk orgaan
- centrumgemeente-constructie
- regeling zonder meer.

De laatste variant is niet expliciet genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar kan wel worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid).

Het openbaar lichaam
Het openbaar lichaam is de zwaarste variant. Alleen het openbaar lichaam beschikt namelijk over rechtspersoonlijkheid en kan dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen. De deelnemende gemeenten kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam.

Gemeenschappelijk orgaan
Een gemeenschappelijke regeling kan ook voorzien in de instelling van een gemeenschappelijk orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen. Een tweede verschil ten opzichte van een openbaar lichaam is dat aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheid kan worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden. De regels omtrent inlichtingen, verantwoording en tussentijds ontslag zoals bij het openbaar lichaam gelden ook voor het gemeenschappelijk orgaan.

Centrumgemeente-constructie
De derde mogelijkheid is de intergemeentelijke samenwerking vorm te geven door een centrumgemeente-constructie. Op basis van deze variant kunnen deelnemers overeenkomen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente krachtens de regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van mandaat van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere gemeentebestuur.

Regeling zonder meer
Een 'regeling zonder meer' is een overeenkomst aangegaan op basis van de Wgr, waarbij geen van de overige drie varianten in het leven is geroepen. In een lichte regeling kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd. De regeling laat zich vergelijken met een convenant.

Uittreding of opheffing
De gemeente heeft bij samenwerking op vrijwillige basis het recht om uit de regeling te treden. Met betrekking tot de vraag of een bestaande gemeenschappelijke regeling wel moet worden gecontinueerd dient met een bijzondere (financiële) afwegingsfactor te worden rekening gehouden. Bij uittreding (hetgeen geschiedt als de gemeenschappelijke regeling na vertrek van een gemeente blijft voortbestaan) kan, als sprake is van een jaarlijkse bijdrage, een behoorlijke uittredingssom verschuldigd zijn. In veel gemeenschappelijke regelingen is voorzien in een uittredingsregeling en een regeling omtrent de vereffening van het vermogen in geval van ontbinding. Tevens moet rekening worden gehouden met het feit dat het ingestelde rechtspersoonlijkheid bezittende lichaam na zijn ontbinding blijft voortbestaan voorzover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

De Wgr is gebaseerd op vrijwillige samenwerking. Verplichte samenwerking is geregeld in specifieke wetten. Het gemeentelijke ambulancevervoer en gezondheidszorg en veiligheid vallen bijvoorbeeld onder verplichte samenwerking.

1.2.2 Vennootschap

Een kapitaalvennootschap is een rechtsvorm met winstoogmerk, waarbij risico's en geldstromen over de aandeelhouders worden verdeeld. Aandeelhouders dragen risico voor het ingebrachte kapitaal tot het bedrag waarvoor zij deelnemen in de vennootschap en zijn niet aansprakelijk voor de schulden die de vennootschap heeft. Iedere vennootschap kent ten minste een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) en een Raad van Bestuur (RvB/directie). De vennootschap wordt opgericht met een notariële akte.
De vennootschapsvorm biedt de mogelijkheid om activiteiten meer marktconform en bedrijfsmatig uit te voeren. De inrichting, verslaggeving en verantwoording van activiteiten zijn daardoor ook te vergelijken met die van andere ondernemingen in de sector.

1.2.3 Stichting

In tegenstelling tot de vennootschap heeft de stichting geen winstdoel maar doorgaans een ideeel doel. De stichting mag echter wel materiële of commerciële activiteiten uitvoeren en winst maken. Een stichting kan bijvoorbeeld ook worden ingesteld voor het werkgeverschap van medewerkers die om welke reden dan ook bij een andere werkgever arbeid verrichten. Een stichting mag niet tot doel hebben uitkeringen te verstrekken aan de oprichters. Ook de stichting is een rechtspersoon en wordt opgericht bij notariële akte.

Bij stichtingen is het bestuur het orgaan dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken binnen de stichting. Bij grotere stichtingen wordt vaak de directie aangesteld als Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht (RvT) als toezichthoudend orgaan (vergelijkbaar met de Raad van Commissarissen bij de structuurvennootschap). Een belangrijk verschil is dat de stichting geen aandeelhouders kent zoals de NV en BV of leden zoals een vereniging. Dit betekent dat de stichting geen wettelijke verantwoordingsplicht heeft. In de statuten kan wel geregeld worden dat het bestuur of de RvT verantwoording aflegt aan de gemeente.

1.3 Wettelijk kader Verbonden Partijen

Bij Verbonden Partijen dient rekening te worden gehouden met een juridisch kader (gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording en Wet gemeenschappelijke regelingen).

1.3.1 Gemeentewet

Grondregel van de Gemeentewet is dat publieke taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet geeft aan dat private rechtsvormen slechts toelaatbaar zijn: "*indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang*".

Dit artikel geldt zowel voor het verzelfstandigen van reeds bestaande taken als voor het gaan uitvoeren van nieuwe taken. Voor gebruik van de publiekrechtelijke rechtsvormen geldt deze beperking niet. Hiervoor is gekozen omdat in de Gemeentewet (en de Wet gemeenschappelijke regelingen) bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid, die niet gelden bij privaatrechtelijke rechtsvormen.

In het Windmill-arrest ontwikkelde de Hoge Raad het criterium dat het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden een publiekrechtelijke regeling niet op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen. De privaatrechtelijke weg staat derhalve open als een belang niet of onvoldoende op de

publiekrechtelijke wijze kan worden behartigd. In dat geval is volgens de Hoge Raad "de vraag beslissend of het die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Daarbij moet gelet worden op inhoud en strekking van de regeling en op de wijze waarop en de mate waarin de belangen van de burgers zijn beschermd, een en ander tegen de achtergrond van de regels van geschreven en ongeschreven recht." Daarnaast is de vraag van belang of de gemeente via een publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken. Indien dit het geval is, vormt dit een belangrijke aanwijzing dat voor de privaatrechtelijke weg geen plaats is.

Publiek belang
De gemeentewet geeft als belangrijkste criterium dat de privaatrechtelijke weg slechts is toegestaan als er sprake is van het behartigen van het daarmee te dienen openbaar belang. Het begrip publiek belang wordt in de wet niet nader gedefinieerd. Gemeenten bepalen zelf wat onder het begrip "publiek belang" wordt begrepen.

"Publiek belang" geoperationaliseerd
De Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (WRR) heeft een nadere studie verricht naar de inhoud van het begrip "publiek belang". In het rapport "Het Borgen van Publiek Belang" maakt de WRR onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Voor de behartiging van deze maatschappelijke belangen is echter niet altijd betrokkenheid van de gemeente vereist. Wanneer betrokkenheid van de gemeente wel is vereist, is er volgens de WRR sprake van een publiek belang. De gemeente neemt dan de verantwoordelijkheid voor de behartiging van een algemeen belang op zich. Publieke belangen zijn die belangen die actief dienen te worden behartigd door de overheid. Hieruit vloeien twee soorten vragen voort, namelijk

- De *wat-vraag*: welke maatschappelijke belangen merkt de gemeente aan als *publieke* belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen?
- De *hoe-vraag*: op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de gemeente aldus de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

De *wat-vraag* is een politiek/ideologische vraag. Publieke belangen zijn "die maatschappelijke belangen waarvoor de gemeente de eindverantwoordelijkheid op zich neemt op grond van de overtuiging dat die belangen anders niet goed tot hun recht komen". Het gaat hier uiteindelijk om een politiek-bestuurlijke keuze.
De *hoe-vraag* daarentegen is veel minder politiek van karakter. Hier gaat het immers vooral om de pro's en contra's van uitvoeringsmodaliteiten, om voor- en nadelen die zich wel laten objectiveren (zie voor het afwegingskader inclusief beslissingsboom bijlage 6).

1.3.2 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is in artikel 9, lid 2 sub f bepaald dat in de begroting in een afzonderlijke paragraaf de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen.
Volgens artikel 15 van het BBV bevat de paragraaf tenminste:

- de visie op Verbonden Partijen in relatie tot de uitvoering van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent Verbonden Partijen.

In artikel 67 van het BBV is voorgeschreven dat in de toelichting op de productenrealisatie een lijst van Verbonden Partijen moet worden opgenomen, waarin op basis van artikel 69 van het BBV ten minste de volgende informatie met betrekking tot een Verbonden Partij wordt verstrekt:

- De naam en de vestigingsplaats;
- Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de Verbonden Partij heeft;
- Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de Verbonden Partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- Het resultaat van de Verbonden Partij.

De BBV-voorschriften zijn ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

1.3.3 Wet gemeenschappelijke regelingen

Een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wet gemeenschappelijke regelingen richt zich op een specifiek type samenwerking en wel die tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR is, op hoofdlijnen, in de Wgr vastgelegd. De politieke controle (informatieplicht van een AB-lid ten opzichte van de raad en van het bestuur als geheel ten opzichte van de raad) wordt geregeld in de artikelen 16 en 17 Wgr. Ook de verantwoordingsrelatie binnen het bestuur is vastgelegd in de Wgr. De financiële controle die een raad kan uitoefenen op een GR is benoemd in de artikelen 34 en 35. In de GR kan verder volgens de Wgr op enkele onderdelen worden bepaald hoe het AB wordt samengesteld. De bevoegdheid van de raad om het doel van het samenwerkingsverband in de GR vast te leggen en de daarbij behorende bevoegdheden over te dragen, wordt geregeld in artikel 10 Wgr.

Bijlage 2 Informatievoorziening

2.1 Algemeen

Op basis van artikel 169 van de Gemeentewet heeft het College een verantwoordings- en informatieplicht naar de gemeenteraad. Het college moet aan de gemeenteraad de informatie verschaffen die de gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van zijn controletaak. De jaarlijkse begroting- en rekeningcyclus is hiervoor, op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording, het geëigende instrument.

2.2 Paragraaf Verbonden Partijen

In de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarrekening wordt aandacht besteed aan de visie op de Verbonden Partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent Verbonden Partijen. De paragraaf dient tenminste te voldoen aan de vereisten uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit houdt in dat de paragraaf per Verbonden Partij antwoord moet geven op de volgende vragen:

- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan en/of zelfstandigheid (b.v. door een voorgenomen fusie)?
- Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- Zijn er nieuwe risico's en/of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?

Verder geeft de paragraaf Verbonden Partijen een overzicht van en informatie over alle Verbonden Partijen van de gemeente. Deze lijst wordt elk jaar bij het opstellen van de begroting en jaarrekening geactualiseerd. Deze lijst zal per Verbonden Partij de volgende gegevens bevatten:

- de volledige naam;
- de vestigingsplaats;
- betrokkenen / deelnemende gemeenten;
- de doelstelling van de Verbonden Partij;
- de reden waarom de gemeente participeert c.q. het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd;
- uittredingsbepaling;
- overzicht van de activiteiten en prestaties van de Verbonden Partij gerelateerd aan de doelstelling van de gemeente;
- veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de Verbonden Partij heeft;
- inzicht in de wijze waarop de eigenaar- en/of klantrol van de gemeente is georganiseerd;
- inzicht in de wijze waarop het bestuurlijk belang van de gemeente in de Verbonden Partij is georganiseerd (bestuurlijke vertegenwoordiging);
- inzicht in het financiële belang van de gemeente in de Verbonden Partij;
- het eigen en vreemd vermogen van de Verbonden Partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het resultaat van de Verbonden Partij.

2.3 Concernrapportages

De concernrapportage (marap) is een periodieke rapportage van het college aan de raad. Hierin legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en nieuwe ontwikkelingen en worden

mogelijke risico's gesignaleerd. Op basis van deze informatie kan door de raad tussentijds worden bijgestuurd.
Gelet op het vorenstaande zal de concernrapportage, indien noodzakelijk, inzicht geven in de stand van zaken en ontwikkelingen bij Verbonden Partijen.
De volgende vragen worden dan bijvoorbeeld beantwoord:

- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling?
- Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- Zijn er nieuwe risico's en/of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?

2.4 Informatievoorziening binnen gemeenschappelijke regelingen

De taken en verantwoordelijkheden binnen gemeenschappelijke regelingen en de verhouding tussen Algemeen respectievelijk Dagelijks bestuur zullen per regeling worden vastgelegd. Als uitgangspunt worden de volgende afspraken gebruikt:

- AB is eigenaar van de Verbonden Partij en vanuit die rol ook toezichthouder;
- AB is eindverantwoordelijk voor goed functioneren van de Verbonden Partij enerzijds en voor een goede dienstverlening door deze Verbonden Partij anderzijds;
- AB stelt begroting vast, rekening houdend met belangen van "opdrachtgevers" en het adequaat kunnen functioneren van de Verbonden Partij;.
- AB stelt jaarrekening/jaarverslag vast en wijst accountant aan. Volgt organisatie kritisch, gevoed door Dagelijks Bestuur;
- AB benoemt en ontslaat directie op voordracht van Dagelijks Bestuur.
- AB besluit over strategisch ingrijpende zaken, zoals uitbreiden met of afstoten van nieuwe taakgebieden;
- Vergaderfrequentie;
- Samenstelling.

Voor wat betreft het Dagelijks Bestuur kunnen de volgende afspraken als uitgangspunt dienen:

- DB is de vooruitgeschoven post van het Algemeen Bestuur;
- DB is een eigen / apart bestuursorgaan
- DB bereidt de agenda en de besluitvorming van het Algemeen Bestuur voor;
- DB functioneert als toezichthouder op en klankbord voor de directie van de Verbonden Partij (gericht op het functioneren van en de dienstverlening door de Verbonden Partij)
- DB is daarbij constructief kritisch waarbij de Verbonden Partij aan hand van periodieke rapportages wordt gevolgd;
- Ten aanzien van het functioneren als toezichthouder kan ook worden gedacht aan het inrichten van een regionale rekenkamer en het instellen van periodiek accountantsoverleg;
- DB laat zich voeden door evt. aanwezige bestuurscommissies;
- DB voert jaarlijks een evaluatiegesprek met de directie en doet voorstellen aan het AB voor benoeming en ontslag van de directie;
- Vergaderfrequentie;
- Samenstelling. Deze dient te bestaan uit politiek bestuurders.

In dié gevallen waarin het gemeentebestuur niet vertegenwoordigd is in het Dagelijks Bestuur van een Verbonden Partij dient het eigen gemeentebestuur (zowel college als raad) extra alert te zijn op de te volgen procedures en daarbij horende wettelijke termijnen voorafgaand aan de

vaststelling van beleidsrelevante stukken (m.n. begroting en jaarrekening). Immers het "eigen" gemeentebestuur heeft in die situaties geen invloed op de samenstelling van ontwerp-stukken. Dit is namelijk een taak van het Dagelijks Bestuur.
Het "eigen" gemeentebestuur (i.c. de gemeenteraad) kan dan slechts zijn bevindingen neerleggen bij het Algemeen Bestuur, waarin men overigens per definitie wel is vertegenwoordigd.

Wel moet worden benadrukt dat er door het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van een samenwerkingsverband wel altijd sprake dient te zijn van een actieve informatieplicht richting alle betrokken gemeenteraden.

Bijlage 3 Bestuurlijke vertegenwoordiging

3.1 Vertegenwoordiging in een publiekrechtelijke participatie

Artikel 13, 14 en 15 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepalen dat het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk regeling bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en de wethouders worden aangewezen. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken. De algemene bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen afgevaardigd heeft.

De Wgr gaat uit van gemeentelijke vertegenwoordiging in door de gemeente opgerichte publieke rechtspersonen (openbare lichamen of gemeenschappelijke organen). Gemeentelijke vertegenwoordiging draagt bij aan het kunnen uitoefenen van voldoende invloed c.q. sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.

3.2 Vertegenwoordiging in een privaatrechtelijke participatie

Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente in private rechtspersonen zoals vennootschappen, stichtingen en verenigingen. Voor deelnemingen in het aandelenkapitaal is de vertegenwoordiging via de zeggenschapsrechten verbonden aan het aandeelhouderschap geregeld. Het college van burgemeester en wethouders vervult formeel de rol van aandeelhouder van Verbonden Partijen (vennootschappen) namens de gemeente. De gemeente wordt als aandeelhouder altijd vertegenwoordigd door een portefeuillehouder. Met een verdergaande vertegenwoordiging wordt terughoudend omgesprongen. Een gemeentelijke vertegenwoordiging in de raad van bestuur (directie) en de raad van commissarissen is minder gewenst. De bestuurder / commissaris van een vennootschap moet namelijk wettelijk de belangen van de vennootschap laten prevaleren boven elk ander belang. Zodra de belangen van de gemeente en de vennootschap uiteenlopen kan de bestuurder derhalve in een lastig parket komen.

3.3 Klant- en eigenaarsrol

De gemeente vervult ten aanzien van de Verbonden Partijen twee rollen: de rol van klant en de rol van eigenaar. In de rol van eigenaar van de Verbonden Partij dient de gemeente de belangen van de Verbonden Partij te behartigen. Als klant neemt de gemeente producten of diensten van de Verbonden Partij af en moet zij de belangen van de gemeente behartigen. Per samenwerkingsverband zal duidelijk moeten zijn hoe het bestuurlijke belang in de gemeenschappelijke regeling is (invulling klant- en eigenaarsrol).

Klantrol

De klantrol kent de volgende aspecten:

- Formuleren van programma van eisen (welke producten wil je afnemen?);
- De klant is in principe vrij om te kiezen waar producten worden afgenomen;
- Contracteren van de te realiseren producten;
- Bewaken van de prestatielevering;
- Beoordelen van de prijs;
- Beoordelen van de positie van de verzelfstandigde organisatie (er kunnen redenen zijn om over te gaan tot uitbesteden of tot volledige privatisering).

Eigenaarrol
Met de invulling van de eigenaarrol door de gemeenten wordt met name bedoeld de wijze waarop door de gemeenten de bewaking van de levensvatbaarheid (continuïteit) van de organisatie plaatsvindt.
Hierbij moet o.a. worden gedacht aan het bewaken van de bedrijfsvoering, de omzet, klanttevredenheid, kostenbeheersing, marketing en innovatie. Het belang dat een gemeente hecht aan een goede invulling van de eigenaarrol is ook verbonden met het belang dat de gemeente hecht aan behoud van zeggenschap. Zeggenschap gericht op de belangen van de burger, ingeval van een lokale monopoliesituatie of in geval van politieke belangen. De gemeenten kunnen dan ingrijpen in beslissingen van het samenwerkingsverband.

De rol van eigenaar kent voor de gemeente de volgende aspecten:

- formuleren van te voeren beleid;
- nemen van beslissingen die aan de eigenaar zijn voorbehouden;
- bewaken van rendement en continuïteit (aan de hand van periodieke rapportages, jaarrekening, begroting);
- formuleren van te voeren beleid met betrekking tot de vorming van reserves en voorzieningen;
- voorbereiding vergaderingen Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

Hoe de invulling van de rol van klant en eigenaar binnen individuele gemeenten plaatsvindt kan per gemeente verschillen. Zo kunnen gemeenten er voor kiezen om een scheiding aan te brengen tussen de klantrol en de eigenaarrol. De portefeuillehouder die invulling geeft aan de eigenaarrol zal worden afgevaardigd naar het DB / AB. Voordeel van deze constructie is dat geen verstrengeling van belangen optreedt en dat de verhoudingen zakelijk worden gehouden.

Het alternatief is om één portefeuillehouder op te laten treden als klant én als eigenaar (met daarbij een mentale scheiding van rollen). Voordeel van deze constructie is éénduidigheid waardoor de communicatieproblemen beperkt kunnen blijven ("minder bureaucratie"). Er is immers voor de ambtelijke organisatie één bestuurlijk aanspreekpunt. Bijkomend voordeel is dat bij de eigenaar meer materiedeskundigheid ontstaat vanuit zijn optreden als klant.

De gemeente kiest er voor per individuele verbonden partij te bekijken of de rollen van klant en eigenaar in één gemeentelijke vertegenwoordiger verenigd worden óf verdeeld over twee vertegenwoordigers.

3.4. Gemeenschappelijke Regelingen en bestuurlijke vertegenwoordiging

Gemeenschappelijke regeling	Vertegenwoordiger o.b.v. richtsnoer
Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Economische Samenwerking	Portefeuillehouder Economie
Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Midden- en West Brabant	Burgemeester
Gemeenschappelijke Regeling ter behartiging van de openbare gezondheidszorg	Portefeuillehouder Volksgezondheid
Gemeenschappelijke Regeling Regionale Ambulancevoorziening	Portefeuillehouder Volksgezondheid
Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap	Portefeuillehouder Sociale Zaken
NV Bank Nederlandse Gemeenten Vergadering van Aandeelhouders	Portefeuillehouder Financiën
Etcetera	

Bijlage 4 Ondersteuning

4.1 Contactambtenaar

Een organisatorisch aspect betreft de invoering van de contactambtenaar. De contactambtenaar is diegene die inhoudelijke, beleidsmatige en financiële ondersteuning biedt aan alle belanghebbende partijen. Dit zullen met name individuele collegeleden zijn (in hun rol als klant en /of eigenaar), maar soms ook het gehele college als bestuurlijk orgaan.

De contactambtenaar is werkzaam binnen de afdeling waar het gemeentelijk beleid wordt ontwikkeld. Hij/zij moet dus vanuit de "eigen" functie kunnen adviseren over de klantrol. ("Welk samenwerkingsverband sluit met zijn beleid het beste aan bij het gemeentelijk beleid"). Een contactambtenaar is dus per definitie niet de functionaris die vanuit de gemeente invulling geeft aan de bedrijfsmatige control op de Verbonden Partij. Hij/zij is er wel zelf verantwoordelijk voor dat de control-aspecten in voldoende mate worden meegewogen in de advisering.

4.2 Informatiestroom

Een tweede organisatorisch aspect betreft de organen c.q. de personen aan wie de informatiestroom is gericht. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsgevoelige informatie waarbij door het bestuur van de Verbonden Partij een standpunt van de gemeente wordt gevraagd en overige informatie (o.a. vergaderstukken). Hoewel hierbij van een "grijs gebied" sprake kan zijn dient in de regel de informatie waar een standpunt van de gemeente wordt gevraagd gericht te zijn aan het bestuursorgaan (college c.q. raad als geheel) en niet aan een individuele bestuurder of ambtenaar. De overige informatie (m.n. vergaderstukken) kunnen wel rechtstreeks worden gericht aan de beleidsverantwoordelijke portefeuillehouder. Deze portefeuillehouder is er verantwoordelijk voor, dat deze stukken (al dan niet in kopie) bij zijn/haar contactambtenaar terechtkomen.

Een derde organisatorisch aspect betreft de wijze waarop de informatiestroom binnen de individuele gemeenten moet worden geregeld. Deze dient per definitie via de contactambtenaar te lopen. Het is hierbij de verantwoordelijkheid van de contactambtenaar om de noodzakelijke procedures in gang te zetten. In die gevallen waar van de gemeente een standpunt wordt gevraagd dienen door de contactambtenaar de volgende stappen te worden doorlopen (waarbij ervan wordt uitgegaan dat de contactambtenaar zelf invulling kan geven aan de klantrol).

Als een portefeuillehouder is vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur:

- Op initiatief van de portefeuillehouder: feedback geven / adviseren door contactambtenaar over inhoud van ontwerpstukken (eventueel na overleg met organisatieonderdelen die over eigenaarrol kunnen adviseren). Bevindingen kunnen door de portefeuillehouder worden ingebracht in de DB-vergadering

Vervolgens (als portefeuillehouder al dan niet in DB is vertegenwoordigd):

- Bestuderen ontwerpstukken afkomstig van Verbonden Partij;
- Overleg voeren met en advies vragen van de onderdelen van de organisatie die invulling (kunnen) geven aan de eigenaarrol. Hierbij moet met name gedacht worden aan de sector Middelen;
- Formuleren van een collegevoorstel waarin het gemeentelijke standpunt

wordt verwoord. Bij de totstandkoming van dit voorstel dient met alle benodigde partijen vooroververleg te worden gevoerd.
- Voorbespreken collegevoorstel met de portefeuillehouder(s) met de rol van klant en van eigenaar;
- Eventueel opstellen raadsvoorstel;
- Advies / bevindingen raad schriftelijk kenbaar maken aan AB van Verbonden Partij.

Gemeenschappelijke regeling	Afdeling contactambtenaar
Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Economische Samenwerking	Werk en Inkomen
Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Midden- en West Brabant	Veiligheid
Gemeenschappelijke Regeling ter behartiging van de openbare gezondheidszorg	Zorg en Welzijn
Gemeenschappelijke Regeling Regionale Ambulancevoorziening	Zorg en Welzijn
Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap	Werk en Inkomen
NV Bank Nederlandse Gemeenten Vergadering van Aandeelhouders	Financiën
Etcetera	

4.3 Regionale ambtelijke afstemming

Contactambtenaren zullen zitting hebben in regionale contactambtenarenoverleggen. De overleggen hebben als doel:
- Beoordelen van de P&C documenten; advies formuleren voor gemeenten en het betreffende vakinhoudelijke portefeuillehoudersoverleg;
- Het bewaken en maken van afspraken op het gebied van planning en control op vier deelterreinen, te weten:
  - productdefiniëring en prestaties;
  - de beleidscyclus (vooral begroting,voortgangsrapportages en jaarverslag);
  - financieel technisch instrumentarium (bewaking index e.d.);
  - kwaliteitszorg (welke kwaliteitseisen zijn er en op welke wijze kunnen deze worden gewaarborgd);

Per gemeenschappelijke regeling zal dan ook worden bepaald hoe bovenstaande wordt vormgegeven. Uitgangspunt is dat deelname aan contactambtenarenoverleggen pragmatisch en praktisch wordt ingestoken en waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande overleggen.
In situaties waarin de ontwikkelingen bij een Verbonden Partij daartoe aanleiding geven zullen gemeenten krachten bundelen. De regionale ambtelijke afstemming zal hier aan bijdragen. Uitgangspunt is dat één bepaalde gemeente een voortrekkersrol vervult en mede namens andere deelnemende gemeenten opereert in de richting van een Verbonden Partij. De gemeenten spreken zo zoveel mogelijk met één mond richting Verbonden Partij.

Bijlage 5 P&C producten gemeenschappelijke regelingen

5.1 Wettelijk kader

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is bepaald dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

5.2 Praktische toepassing

In de huidige praktijk blijkt de termijn van zes weken te kort. De oorzaak hiervan is met name te vinden in aanlevertermijnen voor raadsvergaderingen. De planning en control cyclus van Verbonden Partijen en de deelnemende gemeenten dienen derhalve beter te worden afgestemd. Hiervoor gelden de volgende randvoorwaarden:

- Gemeenteraden moeten de mogelijkheid krijgen om zienswijze kenbaar te maken;
- De aanlevering van de begroting dient derhalve uiterlijk 1 mei maar bij voorkeur eerder plaats te vinden zodat deze kan worden meegenomen in de gemeentelijke begroting. In het bijzonder indien sprake is van een voorziene uitzetting van uitgaven dient dit bekend zijn vóór vaststelling van het Beleidskader;
- Gemeenschappelijke regelingen moeten aan de wettelijke plicht kunnen voldoen om vòòr 15 juli een begroting aan te leveren bij de provincie.

Raadsbehandeling begrotingen

Dit leidt ertoe dat de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen in de raadsvergadering van juli moeten worden geagendeerd (mits voor 15 juli wordt vergaderd). Raadsstukken voor de vergadering van juni dienen te worden aangeleverd. Derhalve dienen begrotingen van gemeenschappelijke regelingen begin mei te worden aangeleverd aan de deelnemende gemeenten. Schematisch levert dat het volgende voorbeeld op:

Ambtelijke voorbereiding collegenota / raadsvoorstel	Collegebehandeling	Verzending raadsstukken	Raadbehandeling
Begin mei	Half mei	Eind mei	Juni (voor 15 juli)

Begrotingswijzigingen

Voor gemeenschappelijke regelingen is het veeleisend om een begroting voor volgend jaar zo vroeg in het lopende jaar op te stellen. Daarom wordt voorgesteld om gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid te geven om in september begrotingswijzigingen voor te stellen. Deze mogelijke begrotingswijzigingen worden in de raadsvergadering van oktober behandeld. Schematisch levert dat het volgende voorbeeld op:

Ambtelijke voorbereiding collegenota / raadsvoorstel	Collegebehandeling	Verzending raadsstukken	Raadbehandeling
Begin september	Half september	Eind september	Oktober
2008: 1 t./m 8 september	2008: 15 september	2008: september	2008: 30 oktober

De concrete toepassing zal jaarlijks aan de Verbonden Partijen en gemeenteraad worden medegedeeld.

Bijlage 6 Beslissingskader aangaan Verbonden Partijen

6.1 Algemeen

Om te besluiten tot het al dan niet aangaan van een Verbonden Partij is hieronder een afwegingskader opgesteld.

6.2 Afwegingskader

1) Is er sprake van een publiek belang bij de uitvoering van de taak? *(zo ja, vraag 2)*

Uitgangspunt is dat de gemeente alleen taken uitvoert of laat uitvoeren die een publiek belang hebben. De term publiek belang is niet in de wet gedefinieerd. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringbeleid heeft publiek belang gedefinieerd als: *"Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt"*. Dit impliceert dat er een toegevoegde waarde moet zijn voor de overheid om zich met de activiteit te bemoeien. Het gaat hier uiteindelijk om een politiek-bestuurlijke keuze. Opgemerkt dient te worden dan bij wettelijk opgedragen taken het publieke belang reeds is vastgesteld.

2) Is volledige gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang noodzakelijk? *(zo nee, vraag 3)*

Als het publieke belang van de taak is vastgesteld dient vervolgens onderzocht te worden welke onderdelen daarvan wel of niet kunnen worden uitbesteed. Een publiek belang impliceert namelijk niet dat de gehele taak door de gemeente moet worden uitgevoerd. Er dient dan ook een analyse te worden gemaakt van de taak in relatie tot het publiek belang. Indien volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk is komt uitvoering via een Verbonden Partij niet aan de orde (bijvoorbeeld als gevolg van een wettelijke verplichting).

3) Kan het publieke belang voldoende behartigd worden door middel van subsidies, regelgeving, toezicht of het inkopen van diensten of producten tegen een redelijke prijs? *(zo nee, vraag 4)*

Het publieke belang kan bijvoorbeeld ook via subsidies worden gewaarborgd. Via subsidies bevordert de gemeente de totstandkoming van bepaalde activiteiten die noodzakelijk zijn voor borging van het publieke belang. Verder kan door gemeentelijke regeling sturing en inhoud worden gegeven aan het publieke belang. Bij het inkopen van diensten en producten wordt het publiek belang geborgd door de beschrijving van de opdracht en afspraken in overeenkomsten.

4) Is voor de borging van het publieke belang het oprichten c.q. het aangaan van een Verbonden Partij, voor de uitvoering van de taak, de beste organisatievorm? *(zo ja, vraag 5)*

Deze vraag geeft als opdracht dat moet worden nagegaan of het publieke belang beter kan worden gediend door een Verbonden Partij. De meerwaarde van een Verbonden Partij zal derhalve expliciet moeten worden aangegeven. Als daar geen goede argumenten voor zijn zal de activiteit door de gemeente zelf moeten worden uitgevoerd. De meerwaarde zal worden verduidelijkt aan de hand van concrete effecten ten aanzien van financiën en de benodigde bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid. Dit zal worden afgezet tegen alternatieven waarmee de beoogde effecten ook kunnen worden bereikt (wederom in relatie tot financiën en wat de gevolgen zijn voor bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid).

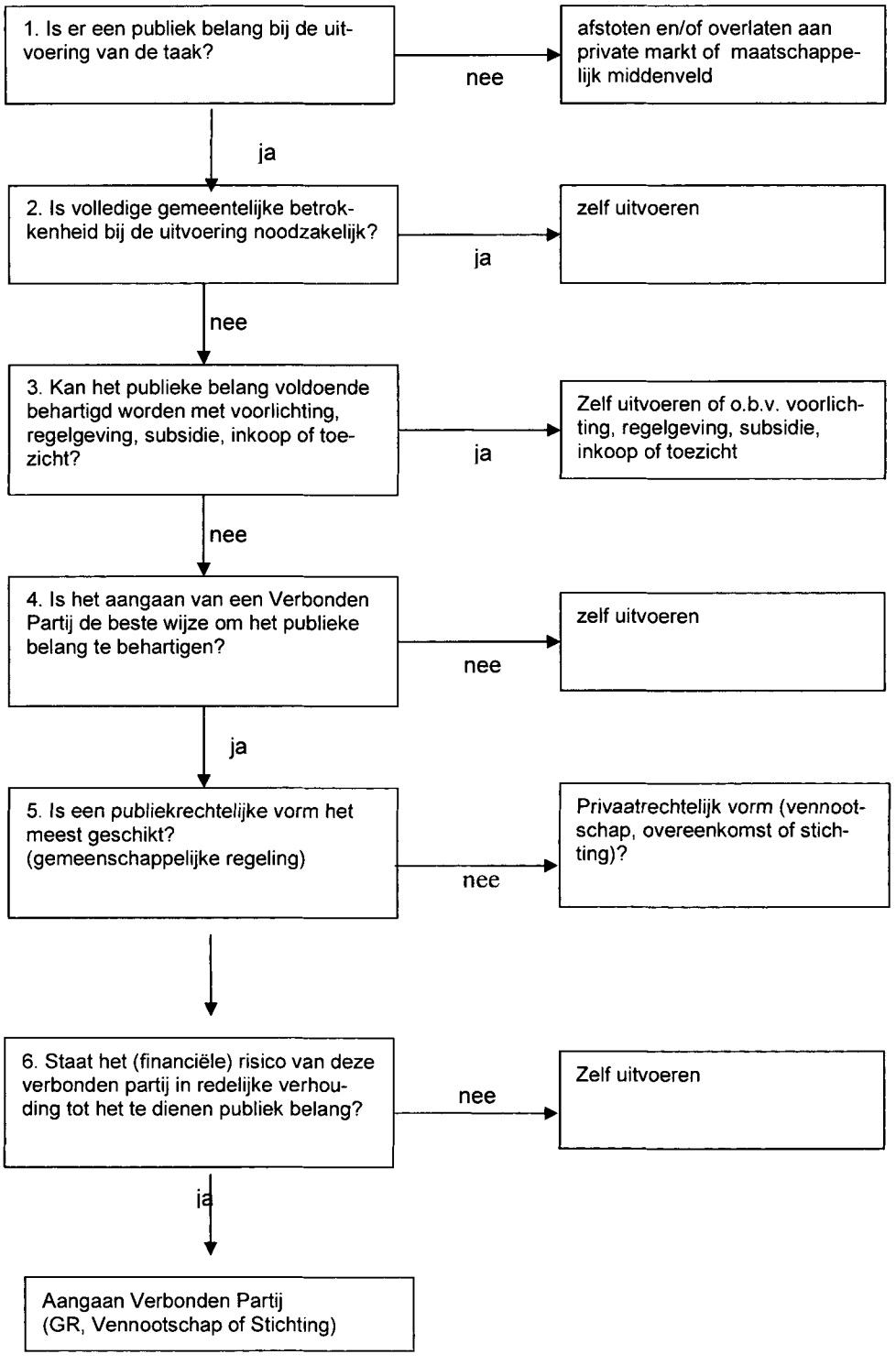
5) Welke rechtsvorm van verzelfstandiging past het beste bij de uitvoering van deze taak (publiek of privaatrechtelijk)?

Bij de vraag wordt onderzocht wat de beste organisatievorm is om de taak uit te voeren. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de voorkeursvolgorde uit de gemeentewet en jurisprudentie. Dit betekent dat als hetzelfde resultaat kan worden bereikt, gebruik gemaakt dient te worden van de publiekrechtelijke weg, dus de gemeenschappelijke regeling (in één van de vier mogelijke varianten). Pas als deze vorm niet geschikt is komt een private rechtsvorm zoals een vennootschap of de stichting (zware privaatrechtelijke vorm) in beeld. Dit evenwel onverlet dat gemeenten bij lichtere vormen van samenwerking de keuzevrijheid hebben en behouden om te kiezen voor een samenwerkingsvorm gebaseerd op het privaat- dan wel publiekrecht. Echter, bij "lichtere "privaatrechtelijke vormen als overeenkomsten (convenanten, samenwerkingsovereenkomsten, dienstverleningsovereenkomsten), laat de WGR de keuze tussen beide wegen van samenwerking (publiek- dan wel privaatrechtelijk) wel vrij. In de wetgeving is niet, zoals bij het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke vormen (zware privaatrechtelijke vorm), een voorkeur uitgesproken voor de publiekrechtelijke vorm. Partijen kunnen dus in plaats van een gemeenschappelijke regeling ook voor deze lichtere privaatrechtelijke vorm kiezen, als deze het beste past bij de uitvoering van de publiek- of privaatrechtelijke taak.

6) Staat het (financiële) risico dat de gemeente met de Verbonden Partij neemt in redelijke verhouding tot het daarmee te dienen publiek belang?

Bij deze vraag worden de risico's die de gemeente loopt afgezet tegen het publieke belang. Om deze afweging te kunnen maken dienen de financiële gevolgen en risico's duidelijk in kaart gebracht te zijn. Deze afweging is een politieke keuze. Om die keuze te maken is het wel van groot belang dat die risico's zo concreet mogelijk in beeld worden gebracht.

6.3 Beslissingsboom



Bijlage 7 Financieel instrumentarium

7.1 Nieuw beleid

Nieuw beleid binnen de begroting van een gemeenschappelijk regeling moet separaat inzichtelijk gemaakt worden en hierover moet expliciete besluitvorming plaatsvinden.
In het bijzonder indien sprake is van een voorziene uitzetting van uitgaven voor het daarop volgend jaar dient dit bekend zijn vóór vaststelling van het Beleidskader.

7.2 Financiering

Het samenwerkingsverband dient zelf te voorzien in de financiering. Bij voorkeur bankiert zij bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Mocht dit vanwege praktische redenen niet mogelijk zijn dan bankiert zij bij een Nederlandse bank met minimaal een AA-rating. De keuze van bankier is een bevoegdheid van het algemeen bestuur. Voor het aantrekken van geldleningen c.q. het uitzetten/beleggen van kasoverschotten is eveneens toestemming van het algemeen bestuur vereist. Middelen worden uitgezet bij financiële partijen met minimaal een AA-rating.

7.3 Risicobeheer

Conform de voorschriften moet er in de planning & control producten van de gemeenschappelijke regelingen aandacht worden besteed aan de risicoparagraaf. Hierdoor ontstaat er duidelijkheid en eenduidigheid in de risico's die gemeenten lopen vanuit hun eigenaarschap ten aanzien van de gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden.

7.4 Maatwerkafspraken

Over een aantal zaken is het niet zinvol om uniforme afspraken te maken die gelden voor alle Verbonden Partijen. Hierbij is het van belang om per Verbonden Partij deze afspraken uit te werken. Dit is onderdeel van de uitwerking van het project Implementatie Basismodel Gemeentelijke Samenwerking, zoals in 2005 vastgesteld is. De gevolgen van de financiële crisis zullen er toe leiden dat er voor gemeenten aanzienlijke kortingen op het Gemeentefonds te verwachten zijn. Dit kan niet anders dan tot consequenties leiden voor het gemeentelijk takenpakket en dus ook voor het af te nemen takenpakket bij verbonden partijen. In tijden van economische voorspoed zal het omgekeerde opgeld doen (trap op- trap af mechanisme).

Per Verbonden Partij worden maatwerkafspraken gemaakt over:
Indexering van loon- en materiaalkosten.
De kosten van lonen en prijzen stijgen normaal gesproken ieder jaar voor iedere organisatie. Voor de indexering wordt voorgesteld uit te gaan van de bestaande afspraken tussen gemeenten en verbonden partijen en deze parameters duidelijk vast te stellen. Om het systeem eenvoudig en transparant te houden wordt er voor gekozen om achteraf geen nacalculatie door te voeren, wanneer blijkt dat de inflatie hoger en/of lager is.

Reservevorming
Reserves kunnen een belangrijke rol spelen in het financieel afdekken van risico's en in het opvangen van eventuele financiële problemen. Voorgesteld wordt om reservevorming binnen gemeenschappelijke regelingen toe te staan, waarbij zowel de minimale als de maximale omvang van deze reservevorming vastgesteld wordt door het algemeen bestuur. De omvang is afhankelijk van de aard van de werkzaamheden en de daarmee samenhangende risico's die het samenwerkingsverband loopt.

Levering van basispakketten en maatwerkproducten per gemeente
Per gemeenschappelijk regeling is het van belang in kaart te brengen:

- het basispakket: welke gestandaardiseerde producten/ diensten levert de gemeenschappelijke regeling concreet;
- Maatwerkpakket: welke aanvullende producten (inclusief kosten per product) kunnen gemeenten optioneel afnemen.

Kostprijsberekeningen
Voor de producten die een samenwerkingsverband levert moet een onderbouwde kostprijsberekening opgesteld zijn, waarbij in principe uitgegaan moet worden van een integrale kostprijs.

Rapportages voor klant- en eigenaarsrollen
Samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af over hun functioneren, zowel gericht ten behoeve van de eigenaarrol als ten behoeve van de klantrol. Verantwoording wordt afgelegd via de geëigende P&C documenten: begroting en jaarrekening.
Als eigenaar heeft de gemeente behoefte aan inzicht in:

- omzet, kosten en resultaat (per product/segment) inclusief de ontwikkeling hiervan;
- mate van klanttevredenheid;
- solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en rendement;
- algemene vooruitzichten voor de toekomst;
- e.d..

Als klant heeft de gemeente behoefte aan inzicht in:

- voortgang lopende contracten en geleverde prestaties;
- kwaliteitswaarborgen;
- tarieven en prijzen;
- klachtengegevens;
- e.d..

Van belang is dat er per gemeenschappelijke regeling maatwerkafspraken worden gemaakt met betrekking tot de op te stellen rapportages, zodat deze voldoen aan de informatiebehoeften van de gemeenten.

Schematische weergave doorlooptijd begroting

Rekening houdend met de spelregels 4 en 6 van de Nota Verbonden Partijen is het belangrijk dat de doorlooptijden van de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen zijn afgestemd op de processen van besluitvorming van de deelnemende gemeenten. De doorlooptijd van het proces van de begroting van verbonden partijen bij de deelnemende gemeenten is als volgt.

Ambtelijke voorbereiding	Collegebehandeling	Verzending raadsstukken	Raadbehandeling
Begin/half april	Half mei	Eind mei	Eind juni/ begin juli

De doorlooptijd van de begroting van de gemeenschappelijke regeling afstemmend op het bovenstaande schema, betekent dat de planning voor deze begroting er uitzien zoals in de onderstaande tabel staat beschreven.

Tijdpad	**Actie**	**Organisatie**
februari	Start begrotingsvoorbereiding	Gemeenschappelijke regeling
Uiterlijk 1 mei	Vaststellen ontwerpbegroting door dagelijks bestuur en verzending naar gemeenten met verzoek binnen 8 weken reactie	Gemeenschappelijke regeling
Eind juni- begin juli	Raadsbehandeling ontwerpbegroting en berichtgeving n.a.v. behandeling aan de gemeenschappelijke regeling.	Deelnemende gemeenten
Eind juni-begin juli	Vaststelling begroting door algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling .	Gemeenschappelijke regelingen
Voor 15 juli	Indiening begroting bij Gedeputeerde Staten	Gemeenschappelijke regeling