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 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.

De data 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	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	
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

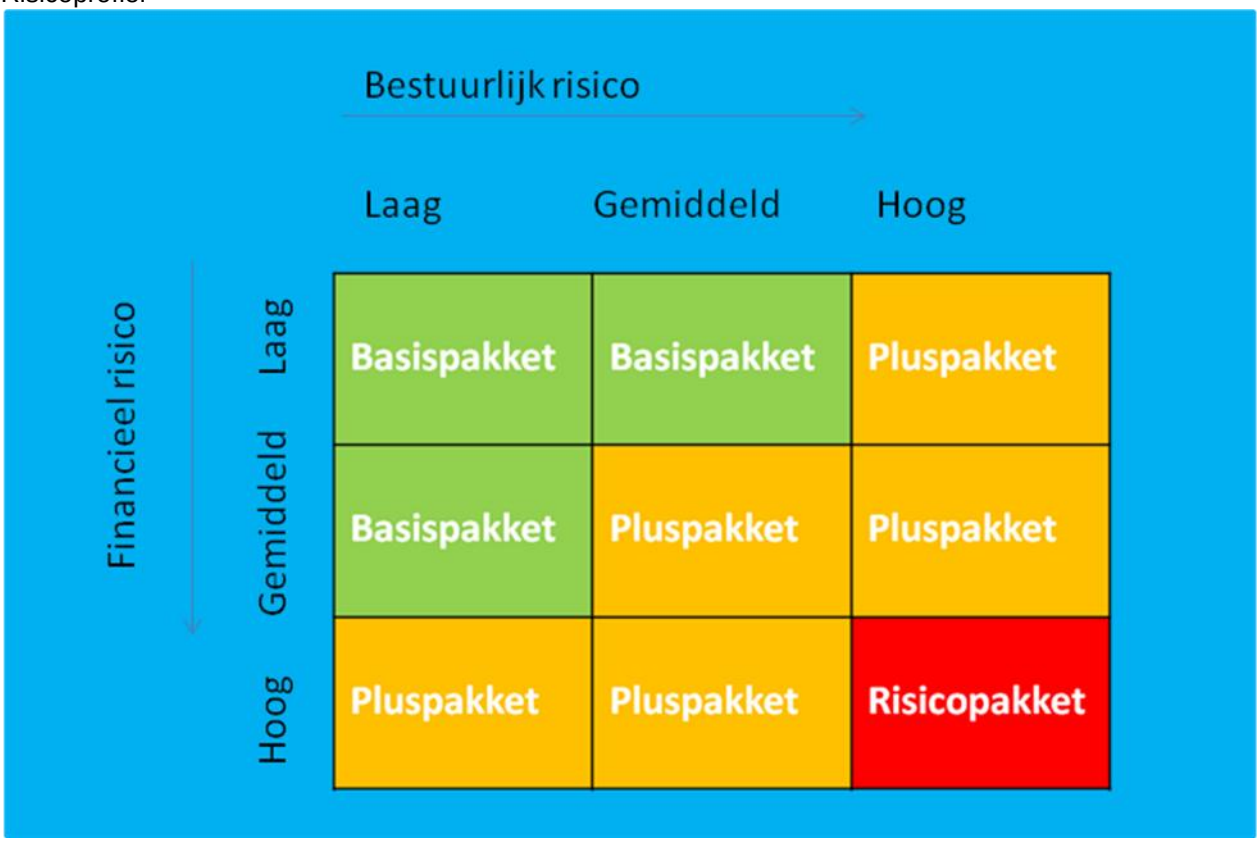
Per gemeente wordt afgesproken om verbonden partijen in te delen op (politiek, inhoudelijk en financieel) risico. De informatievoorziening wordt gedifferentieerd naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij. Hoe meer risico, hoe zwaarder het 'toezichtregime' en hoe meer informatievoorziening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

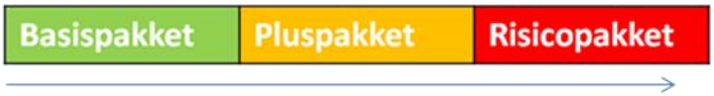
De concrete invulling is maatwerk per gemeente en per verbonden partij. Uit praktische overwegingen is het aan te bevelen niet over alle verbonden partijen in dezelfde mate geïnformeerd te willen worden. Hierin dient een prioritering aangebracht te worden.

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. 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

Spelregel 5 Begroting en jaarrekening

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.
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.

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	verbonden partij
Kaderstellende evaluatie (vooruitkijken)	najaar 2018	(nieuwe) gemeenteraad