

# **Notitie verbonden partijen**

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord .....	3
1. Inleiding .....	4
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Richtlijnen.....	4
2. Juridisch kader.....	5
2.1 Definitie Verbonden partij.....	5
2.2 Bepalingen in het BBV .....	7
2.3 De begroting- en verslaggevingsvoorschriften voor verbonden partijen .....	8
BBV en gemeenschappelijke regelingen .....	9
2.4 Termijnbepalingen .....	17
3. Rechtmatigheid.....	18
3.1 Rechtmatigheid bij de verbonden partij .....	18
3.2 Rechtmatigheid bij de gemeente ten aanzien van de verbonden partij.....	19
4. Bestuur en toezicht (governance).....	20
4.1 Bestuur en toezicht binnen de gemeenschappelijke regeling .....	20
4.2 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling.....	21
4.3 Bestuur en toezicht binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen .....	23
4.4 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en private verbonden partijen.....	23

## Voorwoord

Verbonden partijen kunnen zowel voor de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen als voor de financiële gevolgen daarvan van majeure betekenis zijn. Het is daarom belangrijk dat de gemeente/provincie/waterschap zich bewust op de hoogte stelt van de governance aspecten en de instrumenten voor bestuur en toezicht optimaal benut. Daarvoor is kennis nodig van en inzicht in bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen, zowel aan de kant van de verbonden partij als bij de individuele deelnemer/aandeelhouder.

Wettelijk zijn de instrumenten voor de publiekrechtelijke verbonden partijen toegesneden op de governance vraagstukken. Beleidsvorming, begroting- en verantwoordingregels, informatieplicht en democratische controle zijn daar voorbeelden van.

De instrumenten die kunnen worden ingezet voor private verbonden partijen zijn niet toegesneden op de specifieke overheidsaspecten. Maar ook daar gelden spelregels die bruikbaar zijn, met name opgenomen in statuten en overeenkomsten. Daarin kunnen nadere regels worden vastgelegd voor bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en (ook tussentijdse) verantwoording. Dat moet dan wel bij de oprichting van of toetreding tot de verbonden partij worden geregeld. Het is dus zaak om daar vooraf goed over na te denken, achteraf repareren is veel moeilijker.

De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. Met deze notitie wordt de eerdere notitie Verbonden partijen d.d. 10 november 2014 buiten werking gesteld. De voorpublicatie Verbonden partijen d.d. 11 juli 2016 is verwerkt in hoofdstuk 2.3 van deze notitie.

## 1. Inleiding

### 1.1 Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van de relevante aspecten van verbonden partijen met betrekking tot vraagstukken van begroting, verantwoording en governance voor gemeenten, provincies en waterschappen. Daar waar in de notitie alleen van gemeenten wordt gesproken worden impliciet ook provincie en waterschap bedoeld.

### 1.2 Richtlijnen

Richtlijnen van de Commissie BBV aan gemeenten zijn een belangrijk instrument van de Commissie om in navolging van BBV artikel 75 lid 2 een eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de Commissie worden – naar analogie van de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) – onderverdeeld naar stellige uitspraken (I.) en aanbevelingen (II.). De betekenis van beide categorieën kan voor de praktijk van de begrotingscyclus inclusief jaarverslaggeving verschillen.

Met stellige uitspraken geeft de Commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past en ook 'BBV-proof' is), zij dit expliciet motiveert en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarstukken.

Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De Commissie BBV spoort gemeenten en provincies aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). De richtlijnen die de Commissie BBV in deze notitie heeft geformuleerd inzake verbonden partijen zijn hierna opgenomen. Bij elk van de richtlijnen wordt aangegeven uit welk hoofdstuk en paragraaf van de tekst deze is ontleend.

I. Stellige uitspraken

A Uit hoofdstuk 2.3 van deze notitie

Stellige uitspraak 1

**Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen moeten als directe lasten op de taakvelden worden geboekt. De bijdragen worden aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen verwerkt zonder afsplitsing van de overhead naar het taakveld Overhead. Aan de lastenkant bij de gemeenschappelijke regelingen vindt de afsplitsing van de Overhead op het taakveld overhead wel plaats.**

Stellige uitspraak 2

**Wanneer de gemeenschappelijke regeling overheadtaken van de gemeente uitvoert, dan wordt de bijdrage voor deze gemeentelijke overheadtaken aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen wel op het taakveld Overhead begroot en verantwoord.**

## II. Aanbevelingen

A Uit hoofdstuk 2.1 van deze notitie

**In het geval dat formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:**

- een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én
- een bestuurlijke belang;

**beveelt de Commissie BBV aan om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.**

## 2. Juridisch kader

### 2.1 Definitie Verbonden partij

Het begrip **verbonden partij** is in artikel 1, eerste lid, onderdeel b van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) als volgt gedefinieerd: *“Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.”*

#### **Financieel belang**

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c BBV wordt **financieel belang** gedefinieerd als: *“Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt”*.

Van een financieel belang is grofweg sprake wanneer de gemeente of provincie middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de organisatie, of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente. Dit financiële belang kan op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg tot stand komen, zoals via de Wgr, aandelen, leningen of garantstellingen<sup>1</sup>. Reguliere handelstransacties waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, maar een betaling van een tegenprestatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij crediteuren of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang.

Soms is er sprake van bekostiging van activiteiten via één of meer typen geldstromen. De instandhouding van een bepaalde organisatie al dan niet met zijn activiteiten kan als zodanig belangrijk zijn. Daarom wordt voor instandhouding soms afzonderlijk betaald, bijvoorbeeld via de activiteiten die door de organisatie worden uitgevoerd. Dat kan er toe leiden dat bij organisaties, waarmee de gemeente wel een bestuurlijk, maar geen financieel belang heeft, het maatschappelijk of algemeen belang een reden vormt om voor de instandhouding als zodanig te betalen. Bekostiging van activiteiten bij dergelijke niet verbonden partijen kan via de volgende vormen: begrotingsfinanciering, subsidie of overeenkomst van opdracht.

Indien er structureel sprake is van een overwegende bekostiging van (activiteiten van) de organisatie gezien het maatschappelijk of algemeen belang in combinatie met een bestuurlijk belang, dan vindt de commissie BBV vermelding van deze organisatie in de paragraaf verbonden partijen op zijn plaats.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld bankgaranties en borgstellingen

De Commissie BBV doet daarom de volgende **aanbeveling**:

**In het geval dat formeel juridisch geen sprake is van een verbonden partij door het ontbreken van een financieel belang zoals gedefinieerd in het BBV, maar er wel sprake is van:**

- **een structurele bekostiging in overwegende mate van (de activiteiten van) een organisatie via één of meer geldstromen (begrotingsfinanciering, subsidie en overeenkomst van opdracht); én**
- **een bestuurlijke belang;**

**beveelt de Commissie BBV aan om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's toch op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.**

Aan deze aanbeveling kan invulling worden gegeven door in de paragraaf verbonden partijen onder de verplichte categorieën (gemeenschappelijke regelingen / vennootschappen en coöperaties / stichtingen en verenigingen / overige verbonden partijen) een extra categorie 'organisaties met een bestuurlijk belang en een maatschappelijk of algemeen belang' op te nemen. In deze categorie wordt vervolgens benoemd (in lijn met BBV artikel 15 lid 2):

- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee wordt gediend;
- de omvang van de bekostiging in het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de maatschappelijke risico's.

### ***Bestuurlijk belang***

In artikel 1, eerste lid, onderdeel d BBV tenslotte wordt **bestuurlijk belang** gedefinieerd als: *"Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht"*.

Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur. Wanneer de gemeenten in een toezichthoudend orgaan echter een besluitvormende stem heeft, wordt dit gelijk gesteld aan vertegenwoordiging in het bestuur en is sprake van een bestuurlijk belang. Wanneer er slechts sprake is van een adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan, dan bestaat er geen bestuurlijk belang. Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht voor het bestuur is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij. Ook indien niet namens de gemeente maar op persoonlijke titel zitting wordt genomen in een bestuur is er geen sprake van een verbonden partij. Vanuit de beeldvorming en in het kader van transparante governance vraagt dit wel om de nodige aandacht bij de gemeente.

In de handreiking Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ( BZK) worden het financiële en bestuurlijke belang verder toegelicht.

Bij verbonden partijen gaat het om privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld, en kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. In het laatste geval wordt de term deelneming gebruikt. Een deelneming is een vennootschap (NV of BV) waarin de gemeente participeert via aandelen in de vennootschap. Ook een Commanditaire Vennootschap (CV), Vennootschap onder firma (Vof) en een EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking, een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid voor lokale, regionale en nationale overheden, ingesteld bij verordening door de EU) zijn verbonden partijen indien de gemeente hier een bestuurlijk en financieel belang heeft (BBV art. 1 lid 2).

De samenwerking tussen gemeenten in publiekrechtelijke constructies is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het gaat in dit geval om gemeenschappelijke regelingen. Deze publiekrechtelijke samenwerking kan verschillende vormen aannemen (zoals een regeling zonder meer, een centrumgemeente-constructie, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie en een openbaar lichaam).

## 2.2 Bepalingen in het BBV

Uit de definitie van een verbonden partij in het BBV blijkt dat sprake moet zijn van een financieel belang én een bestuurlijk belang. Indien het alleen om een financieel belang of om alleen een bestuurlijk belang gaat, dan is er geen sprake van een verbonden partij. Uit de Nota van toelichting op het oorspronkelijke BBV kan worden afgeleid dat een organisatie waarin alleen een financieel belang bestaat, moet worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Indien het alleen gaat om een bestuurlijk belang moet dit worden beschreven in een programma en taakveld. Verdere bepalingen zijn:

- Artikel 5 BBV schrijft voor dat verbonden partijen niet geconsolideerd worden in de begroting en in de jaarstukken.
- Artikel 8 lid 3 BBV schrijft voor dat de betrokkenheid van verbonden partijen bij de realisatie van de doelstellingen binnen een programma, moet worden opgenomen in het betreffende programma.
- Artikel 9 lid 2 BBV regelt dat verbonden partijen verplicht moeten worden opgenomen in een aparte paragraaf verbonden partijen. Het is daarmee onderdeel van de beleidsbegroting en het jaarverslag.
- Artikel 15 BBV schrijft het volgende voor:
  1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
    - a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
    - b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
      - 1°. gemeenschappelijke regelingen;
      - 2°. vennootschappen en coöperaties;
      - 3°. stichtingen en verenigingen, en,
      - 4°. overige verbonden partijen;

2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
- de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
  - het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
  - de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
  - de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
  - de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

De paragraaf verbonden partijen is daarmee ook kaderstellend. De betekenis daarvan is echter onder meer afhankelijk van de vraag of er een door de Raad vastgestelde actuele nota verbonden partijen aanwezig is die een zelfstandige kaderstellende rol heeft. Als dat zo is, kan de paragraaf verbonden partijen in de begroting voor wat betreft de visie op en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen worden beperkt tot een verwijzing naar betreffende kadernota verbonden partijen.

- Artikel 36 BBV schrijft voor dat kapitaalverstrekkingen en leningen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen afzonderlijk op de balans worden opgenomen onder de financiële vaste activa.

Vanwege de verhouding met een verbonden partij kunnen ook de bepalingen in het BBV inzake resultaat en inzake voorzieningen van toepassing zijn voor de gemeentelijke begroting en verantwoording. Zo worden exploitatiebijdragen aan de verbonden partij (zoals een bedrag per inwoner, een vergoeding voor een prestatie volgens kostprijsmodel c.q. cafetariamodel e.d.) opgenomen in het programma en taakveld waar beleidsmatig het openbaar belang van de verbonden partij aan verbonden is.

Indien op grond van een concrete gebeurtenis een risico wordt voorzien dat het financieel belang in een verbonden partij zou kunnen leiden tot een verlies op het ingebrachte kapitaal, de verstrekte lening of indien het leidt tot een verplichting (zie de definitie van financieel belang) en dit risico is kwantificeerbaar dan zal daarvoor een voorziening moeten worden gevormd in de jaarrekening van de gemeente. Hierbij gelden de algemene regels m.b.t. voorzieningen als opgenomen in artikel 44 BBV. Indien het risico niet kwantificeerbaar is moet er een toelichting worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

### **2.3 De begroting- en verslaggevingsvoorschriften voor verbonden partijen**

Voor verbonden partijen gelden de eigen van toepassing zijnde begroting- en verslaggevingsregels. Voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie) zijn dat eveneens de regels volgens het BBV.



### Samenvatting GR en BBV regels

Samenwerkingsvorm Wgr	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Gemeenschappelijk orgaan <sup>2</sup>	Centrum-gemeente	Lichte regeling
Rechtspersoonlijkheid	✓	✓	✗	✗	✗
Eigen begroting en jaarrekening	✓	✓	✓	✗	✗
Toepassing BBV	✓	✓	✓	n.v.t.	n.v.t.

Voor privaatrechtelijke partijen gelden de verslaggevingsvoorschriften volgens het Burgerlijk Wetboek, waarbij voor vennootschappen een en ander het meest vergaand is uitgewerkt in BW2 Titel 9. Daarnaast kunnen afhankelijk van de situatie internationale verslaggevingstandaarden gelden, te weten IFRS.

Privaatrechtelijke organisaties kennen geen specifieke voorschriften voor begrotingen. Indien daarvoor regels gelden, dan zijn dat regels die in het eigen statuut (of daarvan afgeleide stukken) van de organisatie zijn vastgelegd.

#### BBV en gemeenschappelijke regelingen

Het BBV is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen voor zover deze een eigen begroting en jaarstukken moeten opstellen. Dit betekent dat deze gemeenschappelijke regelingen vanaf de begroting 2018 in hun begroting en jaarstukken inzicht moeten verschaffen in de kosten van overhead.

#### Bijdrage gemeenten aan gemeenschappelijke regelingen

Vanaf de begroting 2017 volgt de splitsing van de algemene bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling over de taakvelden van de gemeente uit de introductie van de taakvelden in de begroting en het feit dat de beleidsdoelstellingen van de verbonden partijen bij de programma's en dus taakvelden van de gemeente waaraan de verbonden partij bijdraagt moet worden opgenomen. De splitsing naar taakvelden is voor gemeenschappelijke regelingen vanaf 2018 voorgeschreven. Overigens moeten de BUIG-gelden (bijstandsverlening van Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)) en de lasten van Integratie-uitkering sociaal domein zowel in het huidige BBV als in het BBV vanaf 2017 - ook als er sprake is van een gemeenschappelijke regeling die de taken in delegatie uitvoert – op de taakvelden en het bijhorend programma van het sociale domein worden begroot en verantwoord bij zowel de gemeente als de gemeenschappelijke regeling.

Om de transparantie en vergelijkbaarheid te bevorderen is het van belang dat het uitbesteden van taken aan derden of het onderbrengen van taken bij gemeenschappelijke regelingen op een éénduidige wijze plaatsvindt. Bij de verantwoording van baten en lasten tussen gemeenschappelijke regelingen en gemeenten staan daarom de volgende uitgangspunten centraal:

<sup>2</sup> Voor gemeenschappelijke organen bestaat geen wettelijke verplichting tot inzending van de begroting aan de Gedeputeerde Staten.

- De gemeenschappelijke regelingen verantwoorden de direct aan taakvelden toe te rekenen kosten op de taakvelden en de overheadkosten worden op het taakveld Overhead.
- De gemeenschappelijke regelingen maken geen afsplitsing van een gedeelte van de bijdragen (baten) van de deelnemers naar het taakveld Overhead.
- De gemeenschappelijke regelingen verantwoorden de bijdragen van de deelnemers onder de baten bij de taakvelden. Wanneer dit meerdere taakvelden zijn, wordt de bijdrage van de deelnemers op basis van intern vastgestelde criteria verdeeld over de taakvelden.
- Om de vergelijkbaarheid tussen de gemeenten te bevorderen worden de kosten bij de gemeenten op de taakvelden verantwoord.
- De gemeenten verantwoorden de bijdragen aan de gemeenschappelijke regeling als directe kosten op de betreffende taakvelden. Wanneer dit meerdere taakvelden zijn, wordt de verdeling op basis van een specificatie van de gemeenschappelijke regeling toegepast. Deze splitsing heeft de gemeenschappelijke regeling immers beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeeld over de bij de gemeenschappelijke regeling van toepassing zijnde taakvelden. De bijdrage dient gedeeltelijk ook ter dekking van de overheadkosten die binnen de gemeenschappelijke regeling worden gemaakt. Achtergrond van dit uitgangspunt is dat:
  - Wanneer wordt uitbesteed bij een ander type verbonden partij (BV of stichting), dan wordt de splitsing tussen directe taken en overhead ook niet gemaakt;
  - In het geval van uitbesteding heeft de gemeente zelf ook feitelijk minder overhead. De lasten van uitbesteding leiden tot hogere lasten op het betreffende taakveld en lagere lasten op overhead;
  - Inzicht in overhead wordt door de gemeenschappelijke regeling gegeven; gemeenten kunnen daar via hun vertegenwoordiger binnen de gemeenschappelijke regeling op sturen.

Dit leidt tot de volgende **stellige uitspaken**:

Stellige uitspraak 1

**Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen moeten als directe lasten op de taakvelden worden geboekt. De bijdragen worden aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen verwerkt zonder afsplitsing van de overhead naar het taakveld Overhead. Aan de lastenkant bij de gemeenschappelijke regelingen vindt de afsplitsing van de overhead op het taakveld Overhead wel plaats.**

Stellige uitspraak 2

**Wanneer de gemeenschappelijke regeling overheadtaken van de gemeente uitvoert, dan wordt de bijdrage voor deze gemeentelijke overheadtaken aan de lastenkant bij gemeenten en batenkant bij gemeenschappelijke regelingen wel op het taakveld Overhead begroot en verantwoord.**

Bovenstaande uitgangspunten voor het verantwoorden van baten en lasten tussen gemeenschappelijke regelingen en gemeenten is in de volgende vier voorbeelden uitgewerkt.

Voorbeeld 1 (taken in mandaat):

Gemeenschappelijke regeling Buitendienst (groen, begraafplaatsen, sportvelden) die werkt in mandaat.

- gemeenschappelijke regeling heeft overhead;
- gemeenschappelijke regeling heeft medewerkers (en eventueel tractiemiddelen) die direct voor de taakvelden Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties werken, maar de directe kosten van deze taakvelden, zoals inkopen staan niet in de begroting/jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling. Die worden rechtstreeks bij de gemeente in rekening gebracht door de leveranciers.

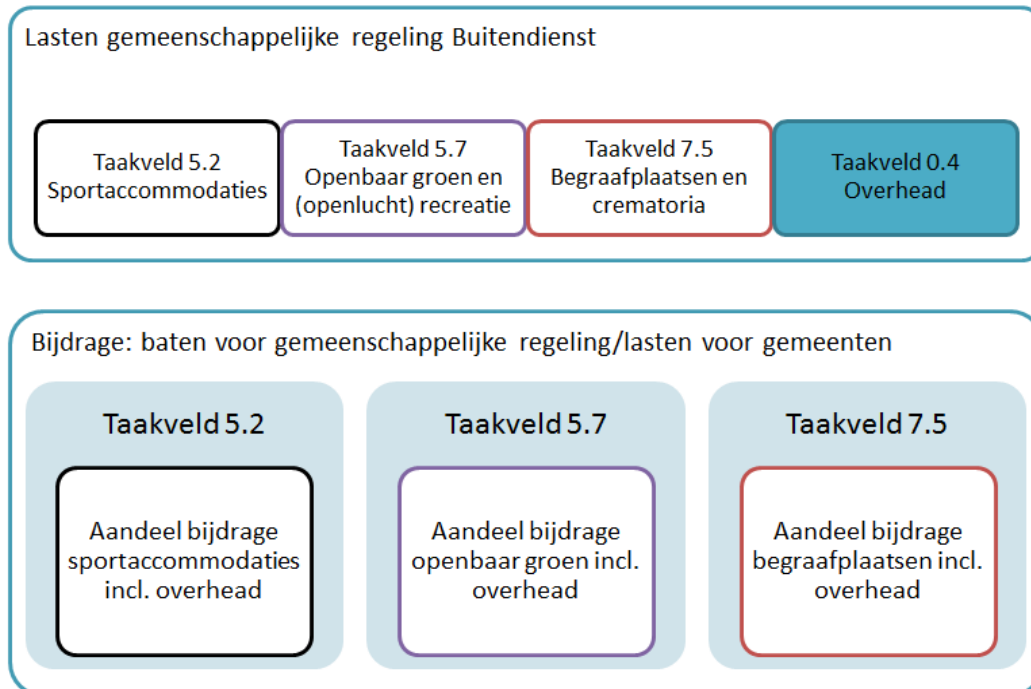
In de begroting en de jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling wordt het volgende opgenomen:

- onder de lasten op de diverse taakvelden inzake Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties de directe kosten, zijnde vooral de directe loonkosten (en eventueel kosten van tractiemiddelen);
- onder de lasten op het taakveld Overhead de overheadkosten;
- onder de baten op de diverse taakvelden Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties de bijdragen van de deelnemers op basis van de laatst gemaakte afspraken. Er vindt geen afsplitsing plaats van de bijdragen van de deelnemers naar het taakveld Overhead. De bijdrage is uiteraard wel gesplitst in de diverse taakvelden Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties. Deze splitsing heeft de gemeenschappelijke regeling immers beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeeld over de van toepassing zijnde taakvelden.

In de begroting en jaarstukken van de gemeente wordt het volgende opgenomen:

- onder de lasten op de diverse taakvelden inzake Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling op basis van de afspraken met de gemeenschappelijke regeling. De bijdragen die op de taakvelden worden verantwoord, zijn inclusief de overhead. Er wordt geen splitsing gemaakt naar een bijdrage op het taakveld Overhead. De splitsing per taakveld heeft de gemeenschappelijke regeling beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeeld over de van toepassing zijnde taakvelden.
- de directe kosten van de leveranciers en eventuele directe loonkosten van de gemeente zelf op de taakvelden Openbaar groen en (openlucht) recreatie, Begraafplaatsen en crematoria en Sportaccommodaties.

Schematisch ziet voorbeeld 1 er als volgt uit:



Voorbeeld 2 (taken in delegatie):

Gemeenschappelijke regeling Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voert de Wmo in delegatie uit.

- gemeenschappelijke regeling heeft overhead;
- gemeenschappelijke regeling heeft medewerkers die direct voor de Wmo werken. Namens de gemeenschappelijke regeling wordt ook beschikt en worden de voorzieningen aan de burgers verstrekt. Het taakveld Maatwerkvoorzieningen c.a. staat in de begroting / jaarstukken en de gemeenschappelijke regeling;
- de gemeente ontvangt de gelden voor de Wmo. Deze gelden maken deel uit van de Integratie-uitkering sociaal domein.

In de begroting en de jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling wordt het volgende opgenomen:

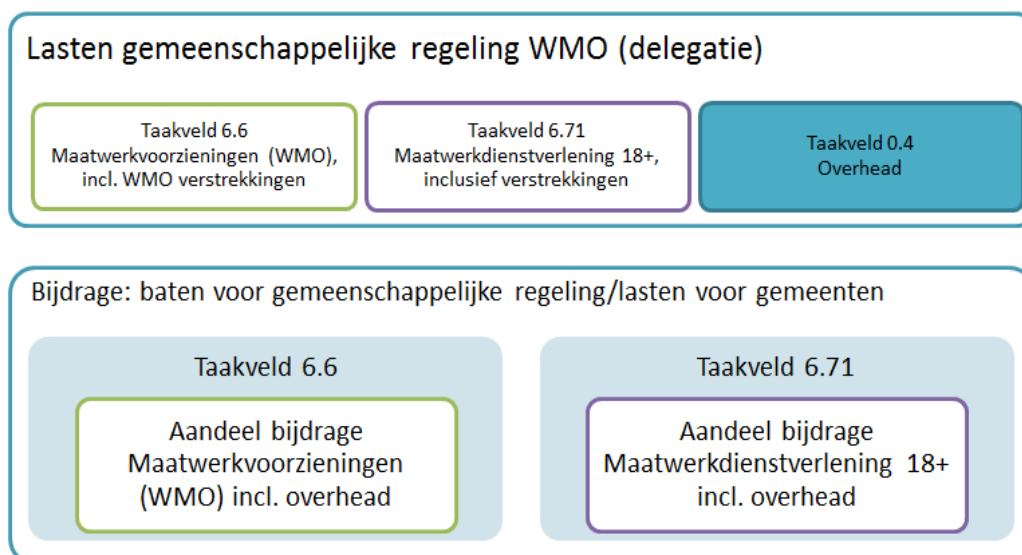
- onder de lasten op het taakveld Overhead de overheadkosten;
- onder de lasten op het taakveld Maatwerkvoorzieningen c.a. (Wmo) de directe kosten, waaronder de directe loonkosten en de verstrekkingen.
- onder de baten op het taakveld Maatwerkvoorzieningen c.a. de bijdragen van de deelnemers op basis van de laatst gemaakte afspraken. . Er vindt geen afsplitsing plaats van de bijdragen van de deelnemers naar het taakveld Overhead. De bijdrage is uiteraard wel gesplitst in de diverse taakvelden die de Wmo betreffen. Deze splitsing heeft de gemeenschappelijke

regeling immers beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeelt over de van toepassing zijnde taakvelden.

In de begroting en jaarstukken van de gemeente wordt het volgende opgenomen:

- onder de baten op het taakveld Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds de integratie uitkering sociaal domein;
- onder de lasten op het taakveld Maatwerkvoorzieningen c.a. de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling. De splitsing per taakveld heeft de gemeenschappelijke regeling immers beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeelt over de van toepassing zijnde taakvelden.

Schematisch ziet voorbeeld 2 er als volgt uit:



#### Voorbeeld 3 (Shared Service Center):

Gemeenschappelijke regeling Shared Service Center (SCC)

- gemeenschappelijke regeling heeft overhead;
- gemeenschappelijke regeling heeft medewerkers in dienst die alléén overheadtaken voor de deelnemers uitvoeren (o.a. financiële administratie, P&C, treasury en ICT).

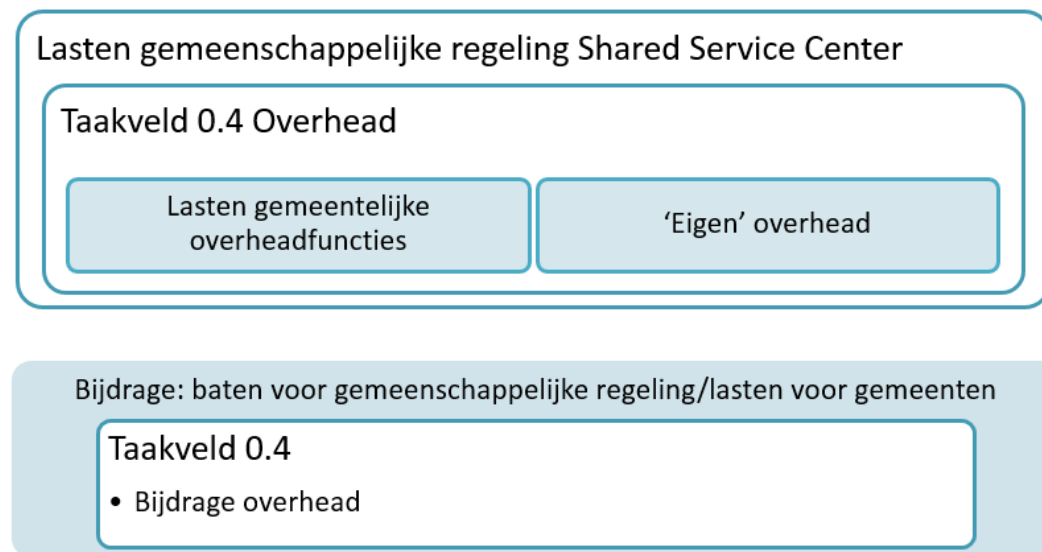
In de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling wordt het volgende opgenomen:

- onder de lasten op het taakveld Overhead de overheadkosten die worden gemaakt voor de deelnemende gemeenten, waaronder de loonkosten van de ondersteunende functies die de gemeenschappelijke regeling voor de deelnemers vervult;
- onder de lasten op het taakveld Overhead de 'eigen' overheadkosten;
- onder de baten op het taakveld Overhead de bijdragen van de gemeenten op basis van de laatst gemaakte afspraken.

In de begroting en jaarstukken van de gemeente wordt het volgende opgenomen:

- onder de lasten op het taakveld Overhead de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling op basis van de afspraken met de gemeenschappelijke regeling. Dit betreft dus zowel het deel van de bijdrage voor de overheadfuncties bij de gemeenschappelijke regeling ten behoeve van de gemeenten als de bijdrage voor de 'eigen' overhead van de gemeenschappelijke regeling.

Schematisch ziet voorbeeld 3 er als volgt uit:



Voorbeeld 4 (Shared Service Center en andere taken (in mandaat)):

Gemeenschappelijke regeling Belastingen en SCC

- gemeenschappelijke regeling heeft ('eigen') overhead;
- gemeenschappelijke regeling heeft medewerkers die direct voor de belastingheffing en –inning werken;
- gemeenschappelijke regeling heeft medewerkers die overheadtaken voor de deelnemers uitvoeren (o.a. financiële administratie, P&C, treasury en ICT);
- de belastingopbrengsten van de deelnemers staan niet in de begroting / jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling.

In de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling wordt het volgende opgenomen:

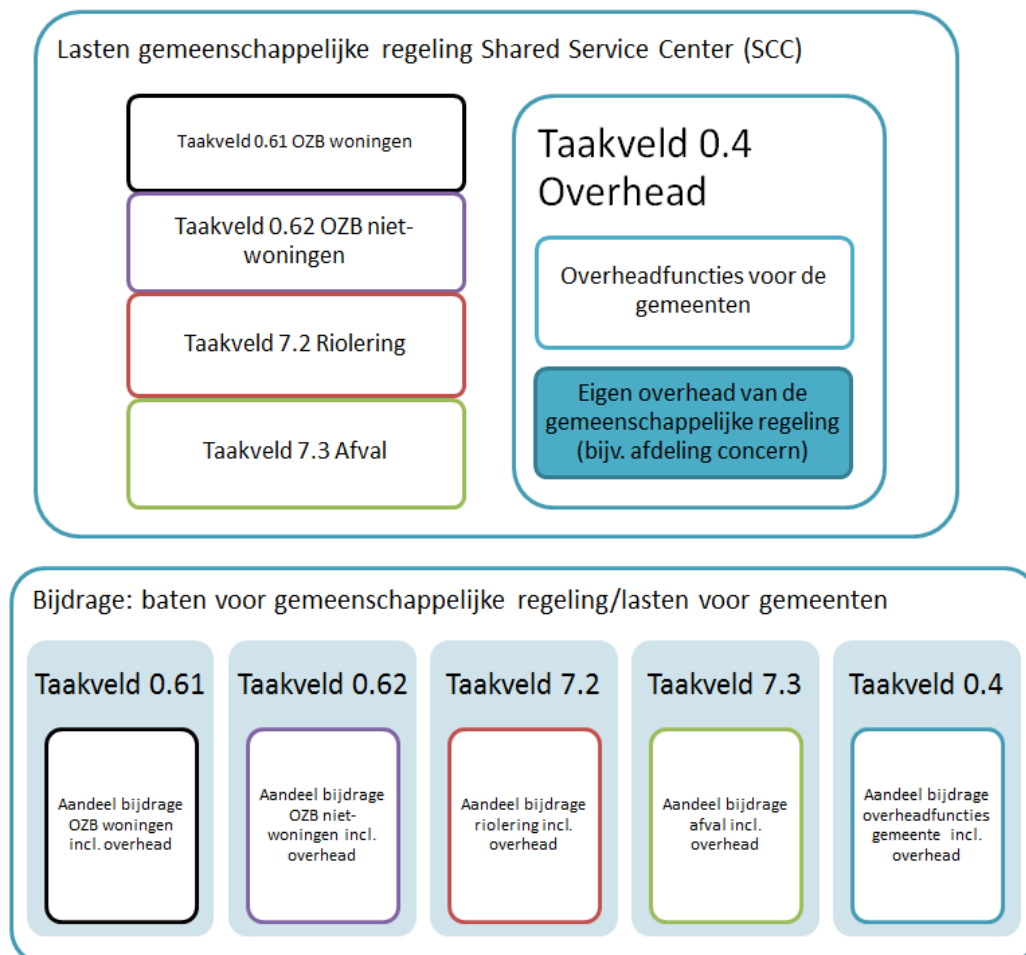
- onder de lasten op de diverse taakvelden Belastingen en heffingen de directe kosten, waaronder de directe loonkosten;
- onder de lasten op het taakveld Overhead de 'eigen' overheadkosten;
- onder de lasten op het taakveld Overhead de overheadkosten die worden gemaakt voor de gemeenten, waaronder de loonkosten van de ondersteunende functies die de gemeenschappelijke regeling voor de deelnemers vervult;

- onder de baten op de diverse taakvelden Belastingen en heffingen de bijdragen van de gemeenten op basis van de laatst gemaakte afspraken. Er vindt geen afsplitsing plaats van de bijdragen van de deelnemers naar het taakveld Overhead. De splitsing naar de diverse taakvelden Belastingen heeft de gemeenschappelijke regeling beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeelt over deze meerdere taakvelden. Binnen het taakveld Overhead kan de gemeenschappelijke regeling ervoor kiezen om het onderscheid tussen de eigen overhead en de directe kosten voor de overheadtaken ten behoeve van gemeenten administratief te scheiden. Overweging hiertoe is dan om het inzicht in de eigen concernkosten te behouden, mede voor de interne sturing en bewaking. Wanneer deze scheiding wordt aangebracht, dan wordt (het deel van) de bijdrage voor de gemeentelijke overheadtaken op het taakveld Overhead geboekt en (het deel van) de bijdrage voor de diverse taakvelden Belastingen en Heffingen op de betreffende taakvelden. De bijdrage voor de eigen overhead wordt naar rato verdeeld over de diverse taakvelden Belastingen en heffingen enerzijds en het taakveld Overhead anderzijds.

In de begroting en jaarstukken van de gemeente wordt het volgende opgenomen:

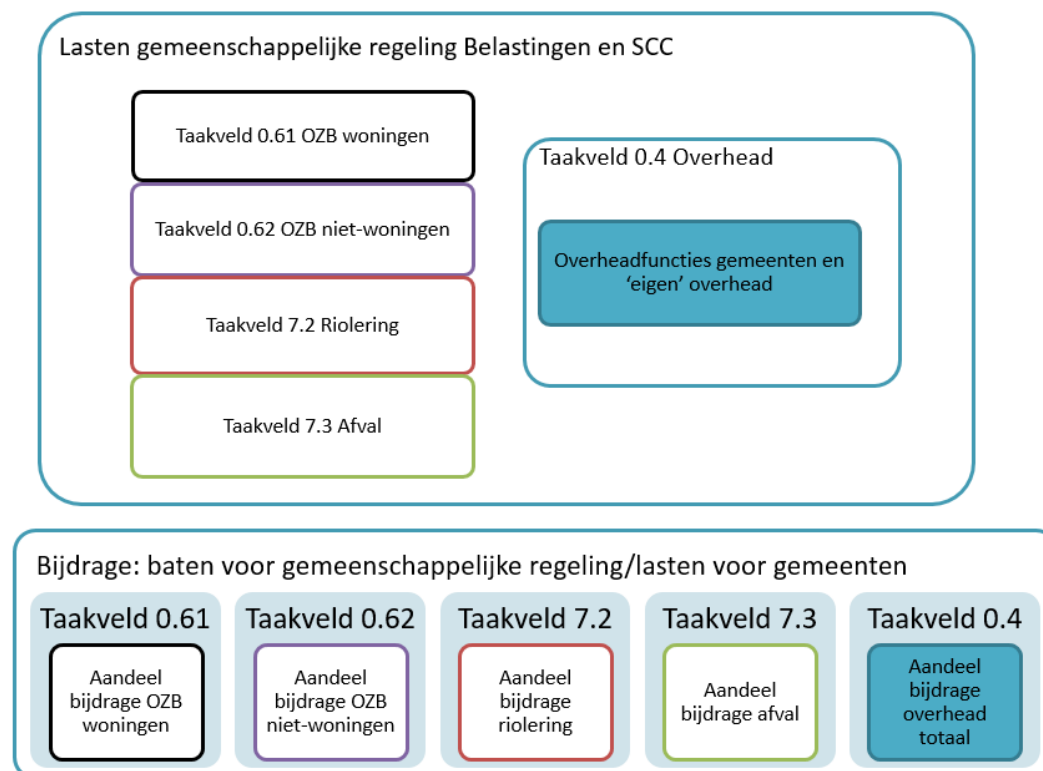
- onder de baten de belastingopbrengsten op de diverse taakvelden van Belastingen en heffingen;
- onder de lasten op de diverse taakvelden Belastingen en heffingen én het taakveld Overhead de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling op basis van de afspraken met de gemeenschappelijke regeling. De splitsing per taakveld Belastingen en heffingen heeft de gemeenschappelijke regeling immers beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeelt over de van toepassing zijnde taakvelden. De verdeling van de overhead over de bijdragen aan de diverse taakvelden is afhankelijk van de vraag of de gemeenschappelijke regeling onderscheid heeft gemaakt in 'eigen' overhead en kosten voor gemeentelijke overheadtaken. Wanneer geen onderscheid is gemaakt, staan alle overheadkosten verzameld op het taakveld Overhead. Omdat hier ook de kosten voor de gemeentelijke overheadtaken bij zitten, wordt deze overhead niet opgenomen in de bijdragen voor de directe taakvelden, maar wordt de totale overhead opgenomen in de gemeentelijke bijdrage voor het taakveld Overhead. Indien wel een splitsing is gemaakt, dan wordt de eigen overhead naar rato opgenomen in de bijdragen voor diverse taakvelden Belastingen en heffingen én het taakveld Overhead. De bijdrage voor het deel van de gemeentelijke overheadtaken boekt de gemeente als last op het taakveld Overhead.

Schematisch ziet voorbeeld 4 er als volgt uit, in het geval dat is gekozen voor een splitsing tussen eigen overhead en gemeentelijke overhead:





Schematisch ziet voorbeeld 4 er als volgt uit, in het geval dat is gekozen om geen splitsing aan te brengen tussen eigen overhead en gemeentelijke overhead:



## 2.4 Termijnbepalingen

Voor gemeenten is in de Gemeentewet bepaald dat de begroting uiterlijk 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten moet worden gezonden. De jaarstukken moeten uiterlijk 15 juli volgend op het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten worden gezonden.

Voor gemeenschappelijke regelingen gelden afwijkende termijnen, omdat de begrotingsinformatie in de begroting van de gemeenten moet kunnen worden verwerkt. In de Wet gemeenschappelijke regelingen (gewijzigd op 9 juli 2014, wijziging ingaande 1 januari 2015) is in artikel 34 geregeld dat de begroting uiterlijk 1 augustus (was voorheen 15 juli) voorafgaande aan het begrotingsjaar moet zijn aangeboden aan gedeputeerde staten<sup>3</sup>. Voorts is met de wijziging van 9 juli 2014 aan de Wgr toegevoegd een nieuw artikel 34b luidende: *Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt voor 15 april van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten* (waartoe de memorie van toelichting ook het accountantsrapport rekent, zie de toelichting in bijlage 1 van deze notitie). De ontwerp begroting wordt acht weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten (voor de wetswijziging was deze termijn zes weken).

<sup>3</sup> In het geval dat een provincie deelnemer is aan een gemeenschappelijke regeling dan worden de begroting en jaarrekening aangeboden aan BZK

Voor de definitieve jaarrekeningen gelden na de wetwijziging geen gewijzigde termijnen. Ook voor jaarrekeningen van gemeenschappelijke regelingen geldt dat deze voor 15 juli volgende op het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten moeten worden gezonden.

Voor privaatrechtelijke organisaties gelden de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Voor deelnemingen geldt dat de jaarrekening in principe binnen 5 maanden moet zijn opgemaakt en daarna binnen 8 dagen gepubliceerd (artikel 394 BW2). De Algemene Vergadering van Aandeelhouders kan die termijn echter met 6 maanden verlengen. Zoals gezegd gelden er geen wettelijke bepalingen met betrekking tot de begroting van privaatrechtelijke rechtspersonen, dus ook geen termijnbepalingen, tenzij vastgelegd in de statuten van de rechtspersoon of daarvan afgeleide regelingen.

Duidelijk is dat daarmee bij privaatrechtelijke organisaties de samenhang tussen de begroting- en jaarrekeningstermijnen voor een gemeente en de termijnen voor verbonden partijen beperkt is. Dit maakt het lastig om tijdig de benodigde informatie beschikbaar te hebben voor de eigen begroting en jaarstukken, althans als daarop gerekend wordt door de wetgeving. Een en ander zal dan op vrijwillige basis nader afgesproken moeten worden tussen de partijen, dan wel bij de oprichting van een verbonden partij moeten worden geregeld in de statuten c.q. de regeling van die partij.

### 3. Rechtmatigheid

#### 3.1 Rechtmatigheid bij de verbonden partij

De rechtmatigheidseisen ten aanzien van de verantwoording en accountantscontrole van gemeenten, provincies en waterschappen zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Dit besluit geldt ook voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie). Daarmee is een verbonden partij in deze categorie zelfstandig verantwoordelijk voor de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties. Omdat consolidatie niet is toegestaan worden eventuele onrechtmatigheden niet geconsolideerd in de jaarrekeningen van gemeenten die deelnemen in zo'n gemeenschappelijke regeling. Op de rechtmatigheidsaspecten met betrekking tot verbonden partijen wordt in de volgende paragraaf nog teruggekomen.

Voor privaatrechtelijke verbonden partijen geldt het Bado niet. Daarvoor gelden dus geen specifieke rechtmatigheidseisen vanuit het perspectief van verantwoording en accountantscontrole. Dat wil niet zeggen dat daarover geen nadere afspraken kunnen worden gemaakt, maar die afspraken moeten dan expliciet worden vastgelegd in bijvoorbeeld de statuten van de verbonden partij of in een overeenkomst tussen de verbonden partij en de gemeente, bijvoorbeeld als onderdeel van een aandeelhoudersovereenkomst, een financieringsovereenkomst of een bijdrageregeling. Overigens gelden voor private verbonden partijen wel specifieke regels waaraan rechtmatigheidsaspecten verbonden zijn. Primair is dat het eigen wettelijke kader voor de private partij, zoals verslaggevingsregels in het toepasselijke Burgerlijk Wetboek. Maar ook gelden bijvoorbeeld de aanbestedingsregels indien de verbonden partij kwalificeert als "aanbestedende dienst". In de notitie "verbonden partijen en aanbesteding" van de commissie BBV is dat nader beschreven<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> <http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/notities/>

Kern is dat steeds getoetst moet worden of een privaatrechtelijk rechtspersoon een aanbestedende dienst (publiekrechtelijke instelling) is in de zin van de Europese regelgeving (artikel 1 lid 9 Richtlijn 2004/18/EG). Volgens de richtlijnen is een publiekrechtelijke instelling, een instelling die:

- is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard; en
- rechtspersoonlijkheid heeft en
  - waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door een aanbestedende dienst worden gefinancierd (meer dan 50%) of
  - waarvan het beheer onderworpen is aan toezicht door de aanbestedende dienst of
  - waarvan de bestuursorganen voor meer dan de helft worden benoemd door een of meer aanbestedende diensten.

Een verbonden partij die zelf op grond van artikel 1 lid 9 Richtlijn 2004/18/EG kwalificeert als publiekrechtelijke instelling (zoals in ieder geval een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie), zal voor de eigen transacties moeten voldoen aan (Europese) aanbestedingsregels.

### **3.2 Rechtmatigheid bij de gemeente ten aanzien van de verbonden partij.**

De rechtmatigheid bij een gemeente kan worden beïnvloed door het handelen van een instelling waarmee de gemeente is verbonden, indien:

- in (het statuut van) de gemeenschappelijke regeling, statuten, oprichtingsakte of overeenkomst is geregeld dat voorwaarden aan de bijdrage zijn verbonden waaraan de instelling zich moet houden op straffe van gehele of gedeeltelijke vermindering van de bijdrage van de gemeenten;
- de verbonden partij een mandaat (lees volmacht) heeft om namens en met geld van de gemeente te handelen, waarbij de gemeente feitelijk opdrachtgever is;
- de verbonden partij een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en een aanbesteding doet, terwijl deze verbonden partij binnen de gezagsstructuur van de gemeente valt als ware het een eigen overheidsdienst, die het merendeel van haar werkzaamheden verricht voor de gemeente;
- de organisatie geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en de opdracht daarmee feitelijk is verstrekt door de gemeente. Formeel is dan overigens ook geen sprake van een verbonden partij.

Eerdere notities over het onderwerp rechtmatigheid van de commissie BBV (Platform Rechtmatigheid)<sup>5</sup> zijn de “Notitie gemeenschappelijke regelingen” (2006) over wijze waarop bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen onder de rechtmatigheidscontrole vallen en de hiervoor aangehaalde “Notitie verbonden partijen en aanbesteding” (2012) over de wijze waarop onrechtmatigheden in de aanbesteding bij gemeenschappelijke regelingen doorwerken bij de deelnemende gemeenten.

---

<sup>5</sup> <http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/notities/>

## 4. Bestuur en toezicht (governance).

De wettelijke regels voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voor de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, inclusief die in het BBV, zijn gericht op de goede werking van het openbaar bestuur inclusief de toezichthoudende functie.

### 4.1 Bestuur en toezicht binnen de gemeenschappelijke regeling

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

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

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

#### ***Openbaar lichaam***

Het openbaar lichaam is de zwaarste vorm van samenwerking. De deelnemende gemeenten kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit de volgende bestuursorganen: een voorzitter, een dagelijks bestuur en aan het hoofd een algemeen bestuur. De voorzitter is tevens voorzitter en lid van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. De samenstelling van het algemeen bestuur is afhankelijk van het type regeling: een regeling van gemeenteraden, van colleges, van burgemeesters of een gemengde regeling waarbij verschillende bestuursorganen een regeling hebben getroffen. In beginsel heeft elk gemeentebestuur ten minste één zetel in het algemeen bestuur. Bij de gemeenschappelijke regeling kan hiervan worden afgeweken. Om recht te doen aan bijvoorbeeld verschillen in inbreng kan in de gemeenschappelijke regeling worden bepaald dat de ene gemeente meer zetels heeft dan de andere. Ieder lid heeft stemrecht en vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen.

Het dagelijks bestuur wordt in beginsel gekozen door en uit het algemeen bestuur en bestaat naast de voorzitter uit ten minste twee leden. Het algemeen bestuur kan een lid van het dagelijks bestuur ontslaan. Het dagelijks bestuur is (en de afzonderlijke leden zijn) verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur. Het moet het algemeen bestuur actief alle inlichtingen geven die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het dagelijks bestuur is gericht op het samenwerkingsbelang: het belang van het openbaar lichaam.

De bevoegdheden die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen, berusten bij het algemeen bestuur, tenzij bij wet of in de regeling anders is bepaald. De bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.

#### ***Bedrijfsvoeringsorganisatie***

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een vorm van samenwerking die sinds 2015 in de Wgr is geregeld. Deze samenwerkingsvorm heeft rechtspersoonlijkheid en heeft maar één bestuursorgaan. Anders dan het openbaar lichaam kent de bedrijfsvoeringsorganisatie géén geleed bestuur. Door het ongelede bestuur (en dus het ontbreken van voldoende “checks en balances”) geldt een beperking

voor de overdracht van taken aan een bedrijfsvoeringsorganisatie. De gemeenschappelijke regeling kan alleen worden getroffen “ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers”. Het gaat dus om lichtere taken die naar hun aard niet vragen om de zware bestuursstructuur van een openbaar lichaam.

Aan een bedrijfsvoeringsorganisatie nemen uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deel. Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Net als bij het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam kan ook hier gedifferentieerd worden in het aantal zetels per gemeente. Ieder lid heeft stemrecht en vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen.

### ***Gemeenschappelijk orgaan***

Het gemeenschappelijk orgaan is net als de bedrijfsvoeringsorganisatie een lichtere vorm van samenwerking dan een openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan heeft één bestuur, maar heeft anders dan de bedrijfsvoeringsorganisatie geen rechtspersoonlijkheid. Het kan dus niet zelf privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Ieder bestuurslid heeft stemrecht en vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Ook hier kan gedifferentieerd worden in het aantal zetels per gemeente. Aan het gemeenschappelijk orgaan kan geen verordenende bevoegdheid worden overgedragen.

### ***Centrumregeling***

Bij een centrumregeling worden bestuursbevoegdheden van het ene gemeentebestuur gemandateerd aan en uitgeoefend door het gemeentebestuur van een andere gemeente. Een centrumregeling vereist geen nieuwe organisatie; er is anders dan bij het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan geen sprake van verzelfstandiging. Er is ook geen sprake van een eigen rechtspersoonlijkheid.

### ***Regeling zonder meer***

Een ‘regeling zonder meer’ is een lichte vorm van samenwerking. Deze vorm van samenwerking is niet expliciet in de Wgr geregeld. De ‘regeling zonder meer’ is bruikbaar als gemeenten gezamenlijk een belang willen behartigen dat geen zelfstandige bestuurlijke voorziening behoeft. Gemeenten kunnen geen taken en bevoegdheden delegeren of mandateren aan een ‘regeling zonder meer’. Bij een regeling zonder meer kan gedacht worden aan bijvoorbeeld bestuursafspraken, intentieverklaringen en convenanten. Wordt in de desbetreffende overeenkomst verwezen naar artikel 1 van de Wgr, dan is daarmee duidelijk dat sprake is van een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling en geen privaatrechtelijke overeenkomst.

## **4.2 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling**

De deelnemers aan een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan verlenen hun medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur overgedragen bevoegdheden. Indien een deelnemer niet of niet in voldoende mate medewerking verleent, kan het bestuur namens en ten laste van de betrokken deelnemer een besluit (laten) uitvoeren.

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter van een openbaar lichaam en de besturen van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan zijn als zodanig verplicht om desgevraagd inlichtingen te verstrekken aan (één of meer) leden van de raden van de deelnemende gemeenten.

Een lid van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam moet desgevraagd inlichtingen verstrekken aan de raad die hem heeft aangewezen. Dat lid kan ook door de raad tot verantwoording worden geroepen voor de wijze waarop hij de gemeente vertegenwoordigt in het algemeen bestuur. Het lid stemt (dus) niet zonder last. Blijkt van een gebrek aan vertrouwen, dan kan hij uiteindelijk door zijn eigen gemeente ontslagen worden als lid van het algemeen bestuur. Dit bevestigt nog eens het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur.

Bij collegeregelingen, zoals ook de bedrijfsvoeringsorganisatie, gelden die inlichtingen- en verantwoordingsplicht niet alleen ten aanzien van de raad, maar ook ten aanzien van het college dat hem heeft aangewezen. Daarnaast kan bij een collegeregeling de raad (een lid van) het college ter verantwoording roepen via artikel 169 van de Gemeentewet.

Een deelnemer kan aan een lid dat zijn gemeente in het algemeen bestuur vertegenwoordigt, kaders meegegeven voor het door dat lid te voeren beleid. Het belangrijkste kader is het beleid van de deelnemende gemeente zoals dat in de begroting is vastgelegd in de “paragraaf verbonden partijen” of in een “beleidsnota verbonden partijen”. Overigens kan het lid van het algemeen bestuur in het geval van belangrijke besluiten ook overwegen om eerst de zienswijze te willen weten van de bestuursorganen van de deelnemers.

Zoals hiervoor in 4.1 reeds aangegeven zijn het dagelijks bestuur en zijn afzonderlijke leden alleen verantwoording verschuldigd over het gevoerde bestuur aan het algemeen bestuur. Als blijkt dat er belangrijke ontwikkelingen zijn, waaronder risico's en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie kan een lid van het algemeen bestuur dit melden aan zijn gemeente.

Anders dan de leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam zijn de leden van het dagelijks bestuur geen verantwoording verschuldigd aan hun eigen gemeente. Daaruit kan worden afgeleid dat het dagelijks bestuur handelt vanuit het samenwerkingsbelang, het belang van het openbaar lichaam. Basis daarvoor is primair het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid en de begroting van het openbaar lichaam.

De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan verschaffen inlichtingen aan de raden van de deelnemende gemeenten als een of meer raadsleden hierom vragen. Zij leggen zelf geen verantwoording af voor wat zij doen. Het bestuur van deze samenwerkingsverbanden is immers een vertegenwoordigend orgaan; elk bestuurslid vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Het bestuurslid is verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur, niet voor de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur. Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie (een collegeregeling) legt hij die verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders en de raad. Bij een gemeenschappelijk orgaan is het afhankelijk van het type regeling (raadregeling, collegeregeling etc.) aan wie het lid verantwoording aflegt.

Het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam stelt de begroting vast vóór 1 augustus van het jaar waarop de begroting betrekking heeft. De jaarrekening stelt het algemeen bestuur vast vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Ten aanzien van de begroting van het openbaar lichaam is in artikel 35 van de Wgr geregeld dat het algemeen bestuur de begroting pas vaststelt, nadat de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten een zienswijze hebben kunnen geven op de inhoud van de begroting. De zienswijzetermijn bedraagt acht weken, zodat afzonderlijke raden in staat zijn om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, met elkaar af te stemmen. Het algemeen bestuur is overigens niet verplicht de zienswijze op te volgen.

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam biedt uiterlijk op 15 april van het lopende begrotingsjaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aan aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de zogenoemde voorjaarsnota. Daarnaast is 15 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Zo kan de betrokkenheid van de raden bij het openbaar lichaam worden vergroot door te bewerkstelligen dat de begrotingscycli van het openbaar lichaam, en van de deelnemende gemeenten beter op elkaar aansluiten.

Wat hiervoor ten aanzien van openbare lichamen is opgemerkt over de begroting en de jaarrekening geldt ook voor de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan, met dien verstande dat laatstgenoemde organisaties, zoals eerder opgemerkt, geen geled bestuur hebben.

Onder 4.1 is bij de centrumgemeente en de 'regeling zonder meer' opgemerkt dat daar een zelfstandige bestuurlijke voorziening ontbreekt. Daarom behoeven zij hier geen verdere bespreking.

#### **4.3 Bestuur en toezicht binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen**

Binnen de privaatrechtelijke verbonden partijen gelden andere regels voor de inrichting van bestuur en toezicht. Bij vennootschappen, met als basis de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, is het bestuur neergelegd bij een of meerdere statutaire bestuurders. Diens bevoegdheden zijn vastgelegd in de statuten of oprichtingsakte. Voor stichtingen en verenigingen geldt dat ook.

Het toezicht bij vennootschappen is eveneens langs die lijn geregeld, en neergelegd bij een Raad van Commissarissen (niet altijd verplicht, en sinds 1-1-2013 ook mogelijk in een "one-tier model") bij vennootschappen, en raden van toezicht bij stichtingen en verenigingen, mits geregeld in de statuten. De bevoegdheden van een bestuurder en de onderwerpen waarvoor instemming van de toezichthouder nodig is worden eveneens geregeld in de statuten of oprichtingsakte.

Bij vennootschappen bestaat dan nog het orgaan Vergadering van Aandeelhouders. Dit orgaan gaat formeel over aanstelling en ontslag van de bestuurder en de commissarissen, verleent decharge, stelt de jaarrekening en de resultaatbestemming vast en heeft vaak statutaire bevoegdheden inzake de besluitvorming rond majeure onderwerpen als beleid, investeringen, deelnemingen en financiering.

#### **4.4 De bestuurlijke relatie tussen gemeente en private verbonden partijen**

De vertegenwoordiging in private verbonden partijen (vennootschappen, verenigingen, stichtingen) vanuit gemeenten is divers van aard. Zowel de bestuurdersrol, de toezichthoudende rol als de rol van aandeelhouder c.q. ledenvergadering kan van toepassing zijn. Voor de bestuurdersrol geldt ook hier de eigenstandige verantwoordelijkheid, gebaseerd op de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en in

de statuten (handelen in belang van de organisatie en de daarmee verbonden “onderneming” en rekening houdend met de bepalingen die gelden voor bestuurdersaansprakelijkheid). Het belang van de rechtspersoon is leidend, maar de bestuurder zal het beleidskader van de organisatie namens wie hij in het bestuur zit mede als leidraad hanteren. Ook hier geldt dat hij daarvoor verantwoording aflegt aan de eigen organen (zoals college en raad). In deze situatie legt de bestuurder primair verantwoording af aan de toezichhoudende organen van de verbonden partij en, in geval van een vennootschap, aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en bij een vereniging de ledenvergadering. Deze organen hebben de bevoegdheid om decharge te verlenen en besluiten over de benoeming en ontslag van de bestuurder. In de statuten kunnen daar nadere regels voor worden opgenomen.

Daar waar de gemeente in de vergadering van aandeelhouders c.q. ledenvergadering is vertegenwoordigd kan de vertegenwoordiger van de gemeente (wettelijk de burgemeester, of een andere vertegenwoordiger bij volmacht) slechts een stem uitbrengen namens de gemeente. De inhoud van de stem wordt dan bepaald door het beleidskader van de gemeente of door een individueel collegebesluit aangaande de inhoud van het voorstel waarover gestemd wordt. Dat geldt ook voor de vaststelling van de jaarrekening.

Verder zijn er geen formele instrumenten voor de sturing vanuit een gemeente. Er is geen begroting voorgeschreven. Dat maakt het voor deelnemende partijen lastig om in de eigen begroting actuele prospectieve informatie op te nemen over de verbonden partij. Gemeenten doen er in een dergelijke situatie verstandig aan om in de statuten dan wel in een aandeelhoudersovereenkomst (of andere te sluiten overeenkomsten met de verbonden partij) vast te leggen dat de verbonden partij een begroting opmaakt, goed te keuren door de algemene vergadering van aandeelhouders c.q. ledenvergadering, en uiterlijk 15 juli (of 1 augustus, vergelijkbaar met de nieuwe regeling voor gemeenschappelijke regelingen) voorafgaande aan het begrotingsjaar voor te leggen aan de aandeelhouders c.q. leden. Ook voor verenigingen en stichtingen die kwalificeren als verbonden partij kunnen dus dergelijke bepalingen zinvol zijn. Voor tussentijdse cijfers kunnen vergelijkbare afspraken worden gemaakt.