

Notitie verbonden partijen 2025

1. Inhoud

1.	Introductie	3
1.1	Aanleiding nieuwe notitie	3
1.2	Attentiepunten en wijzigingen	3
1.3	Leeswijzer	4
1.4	Richtlijnen.....	4
1.5	Stellige uitspraken en aanbevelingen	5
2.	Raadsleden: belang en inzicht in verbonden partijen.....	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Wat is een verbonden partij	7
2.3	Verantwoordelijkheden raad.....	7
2.4	Structuur	8
3.	Definitie en instrumentarium.....	10
3.1	Definitie verbonden partijen	10
3.2	Instrumentarium	12
4.	Begroting en jaarstukken.....	15
4.1	De begroting- en verslaggevingsvoorschriften	15
4.2	Paragraaf verbonden partijen.....	17
4.3	Termijnen	18
5.	Rechtmatigheid.....	21
5.1	Rechtmatigheidsverantwoording	21
5.2	Rechtmatigheid bij de gemeente ten aanzien van de verbonden partij ...	22
5.3	Rechtmatigheid en rekenkamer	22
Bijlage 1	Relevante artikelen	24
Bijlage 2	Voorbeelden	26
Bijlage 3	Toelichting samenwerkingsvormen	37
Bijlage 4	Wijzigingen Wgr.....	43
Bijlage 5	Elementen reglement Wgr.....	45
Bijlage 6	Voorbeelden verbonden partijen en rechtmatigheidsproblematiek	47

1. Introductie

1.1 Aanleiding nieuwe notitie

Deze notitie geeft een overzicht van alle relevante aspecten van verbonden partijen met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies, waterschappen en verbonden partijen. Daar waar in de notitie alleen over gemeenten wordt gesproken, worden ook provincies en waterschappen bedoeld. De Commissie BBV is ten aanzien van dit document niet alleen verantwoordelijk voor het opstellen ervan maar ook voor het onderhoud. De Commissie BBV zorgt voor regelmatige actualisatie naar aanleiding van wijzigingen in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, BBVW, het BBV en eventuele andere relevante wet- en regelgeving.

Het doel van deze notitie is inzicht te bieden aan raadsleden en meer specifiek duiding te geven aan vakspecialisten op het gebied van verbonden partijen. 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 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.

1.2 Attentiepunten en wijzigingen

De wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die per 1 juli 2022 in werking zijn getreden, hebben als voornaamste doelstelling om de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. Deze veranderingen zijn in drie belangrijke categorieën te verdelen:

- Versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.
- Introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.
- Verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

In hoofdstuk 3 zijn bovenstaande punten nader uitgewerkt.

Daarnaast wordt er in het kader van bovenregionale afstemming en uitvoering veel en steeds intensiever samengewerkt in de vorm van verbonden partijen. De complexiteit van de problematiek die in deze partijen worden ondergebracht kan van invloed zijn op het inzicht en de invloed die een gemeenteraad heeft en de wijze waarop de gemeenteraad zijn taken uit kan voeren. Zowel het BBV als de Wgr bieden handvaten om

het college en de raad in staat te stellen hun verantwoordelijkheden na te komen. Voor privaatrechtelijke rechtsvormen is het Burgerlijk Wetboek leidend.

1.3 Leeswijzer

Deze notitie begint met een inleidend hoofdstuk met daarin ook de samenvatting van de stellige uitspraken en aanbevelingen. Hoofdstuk 2 is specifiek gericht op raadsleden en kan zowel zelfstandig door hen worden gebruikt of ter ondersteuning van de advisering door de vakspecialisten. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de definitie van verbonden partijen aan de hand van het financieel en bestuurlijk belang en het instrumentarium dat beschikbaar is om invloed en toezicht uit te oefenen op deze partijen. In hoofdstuk 4 worden de vereisten ten aanzien van verbonden partijen voor de begroting en jaarrekening uitgewerkt. Hoofdstuk 5 gaat kort in op de specifieke problematiek ten aanzien van de rechtmatigheid en verbonden partijen. Bijlage 1 bevat de artikelen uit het BBV waarin specifiek naar verbonden partijen wordt verwezen. In bijlage 2 zijn voorbeelden opgenomen voor de verwerking van verbonden partijen in begroting en jaarverslag van zowel de gemeente als de verbonden partij. In bijlage 3 is een meer uitgebreide toelichting opgenomen over de verschillende samenwerkingsvormen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen ('Wgr'). Deze bijlage kan behulpzaam zijn in het afwegingskader voor de raad om inzicht te hebben wat de reikwijdte van de verschillende regelingen zijn. Bijlage 4 en 5 bevatten meer informatie over de Wet gemeenschappelijke regelingen ('Wgr') en de wijzigingen die hebben plaatsgevonden.

1.4 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 en aanbevelingen. 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. Indien een gemeente toch voor een afwijkende interpretatie kiest dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en de jaarstukken. De gemeente moet dan onderbouwd motiveren dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past die ook 'BBV-proof' is. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De Commissie BBV spoort gemeenten aan om de stellige uitspraken en aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

De stellige uitspraken en aanbevelingen die de Commissie BBV in deze notitie heeft

geformuleerd inzake verbonden partijen zijn samengevat in paragraaf 1.5. Bij elk van de stellige uitspraken c.q. aanbevelingen wordt aangegeven aan welk hoofdstuk of paragraaf deze tekst is ontleend.

In deze notitie is rekening gehouden met de wetgeving, de eerder opgestelde notitie over verbonden partijen (2016) en alle gepubliceerde antwoorden over verbonden partijen tot 1 januari 2025. Met de publicatie van de notitie Verbonden Partijen 2024 wordt de voorgaande notitie Verbonden Partijen en gepubliceerde antwoorden ingetrokken. Naast deze notitie kunnen de [notities Overhead](#) (2024) en de [Kadernota rechtmatigheid](#) (2024) aanvullende informatie bieden op het gebied van verbonden partijen.

1.5 Stellige uitspraken en aanbevelingen

In deze notitie zijn de volgende stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen:

Stellige uitspraken

- 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. Zie [paragraaf 4.1](#).
- 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 op het taakveld Overhead begroot en verantwoord. Zie [paragraaf 4.1](#).

Aanbevelingen

- 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 op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Zie [paragraaf 3.1](#).
- De commissie BBV adviseert in de paragraaf verbonden partijen een tabel op te nemen zoals opgenomen in paragraaf 4.2. Zie [paragraaf 4.2](#).

2. Raadsleden: belang en inzicht in verbonden partijen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat samenwerking voor gemeenten inhoudt, waarom het belangrijk is en hoe gemeenteraden en colleges invloed kunnen behouden wanneer taken en bevoegdheden worden overgedragen aan verbonden partijen. Samenwerking is voor zowel kleine als grote gemeenten noodzakelijk.

Verbonden partijen kunnen een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtsvorm hebben. Dit betekent dat zowel een lokale stichting voor sportaccommodaties als de landelijk opererende Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) als verbonden partij kunnen worden aangemerkt. In de volgende paragraaf worden de criteria voor het kwalificeren van een verbonden partij verder uitgewerkt.

Bij verbonden partijen zijn altijd meerdere partijen betrokken. Dit kan variëren van een gemeenschappelijke regeling tot een stichting. Ongeacht de specifieke samenwerkingsvorm zijn er altijd meerdere actoren die een rol spelen in het besluitvormings- en uitvoeringsproces.

Voorheen reden we zelf de auto naar de bestemming, zaten we zelf aan het stuur. Bij samenwerking stappen we met z'n allen in de bus en de chauffeur, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, stuurt. Hij vraagt wel waarheen we willen en eenieder geeft aan waar hij of zij heen wil; Veluwe, Waddeneilanden, Scheveningen, Zandvoort. Zo verschillend dat de chauffeur met zijn AB/DB¹ denkt, we bepalen zelf wel de koers. Want van zulke concrete bestemmingen kunnen we geen gezamenlijke "koek" bakken. Maar als we als gemeenteraden met elkaar meer algemeen aangeven waar we naar toe willen: bos, strand, meeste zonuren, showelement, casino, dan wordt het al anders. De chauffeur krijgt meer helderheid in wat de wensen zijn. Op basis van eenduidige wensen kan hij de richting bepalen binnen de kaders die hij op deze wijze krijgt. En dan krijgen we een bestemming waar we met z'n allen best tevreden over kunnen zijn.

De [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) is van belang voor samenwerking tussen gemeenten. Per 1 juli 2022 is deze wet gewijzigd om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dit biedt gemeenteraden nieuwe instrumenten, zoals de mogelijkheid om extra zienswijzen in te dienen, een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen en gebruik te maken van het regionaal enquêterecht. Ook zijn er nieuwe bepalingen toegevoegd voor participatie en inspraak op regionaal niveau.

¹ AB: Algemeen Bestuur; DB: Dagelijks Bestuur.

2.2 Wat is een verbonden partij

Een verbonden partij heeft een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtsvorm waarin de provincie en/of gemeenten en waterschappen een bestuurlijke én financieel belang hebben.

De term financieel belang wil zeggen dat de gemeente financiële middelen heeft bijgedragen aan de verbonden partij. Bij een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een stichting, NV of BV kunnen bij een faillissement de schulden niet verhaald worden op de gemeente. Bij een GR zijn de deelnemers gehouden om eventuele tekorten aan te zuiveren. Voorbeelden waarbij het financieel belang ontbreekt is het geval bij crediteuren of subsidierelaties waar tegen betaling een prestatie wordt geleverd.

Van bestuurlijk belang is sprake wanneer er zeggenschap is door middel van vertegenwoordiging in het bestuur door een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente of in de vorm van stemrecht, aandelen of anderszins.

Iedere gemeente in Nederland werkt samen met andere gemeenten in de regio. Dat gebeurt op verschillende manieren en op verschillende terreinen. Soms is samenwerking verplicht, bijvoorbeeld in de veiligheidsregio's en de kaderwetgebieden. Steeds vaker kiezen gemeenten ook zélf voor onderlinge samenwerking. Dit gebeurt als antwoord op gemeente overschrijdende vraagstukken, maar ook om de bestuurskracht te versterken, expertise te bundelen en efficiëntie en effectiviteit te verhogen. Denk hierbij aan de regionale energie strategie bij het instellen van een warmtebedrijf of jeugdzorg.

2.3 Verantwoordelijkheden raad

De raad heeft een brede verantwoordelijkheid bij de besluitvorming over verschillende onderwerpen. Dit geldt ook voor verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen in NV/BV en stichtingen waarin de gemeente participeert. Omdat deze verbonden partijen zelfstandig opereren en meerdere gemeenten betrokken kunnen zijn, is het belangrijk als raad om effectief invloed uit te oefenen en goed overzicht te houden.

- **Volksvertegenwoordiging:** De gemeenteraad vertegenwoordigt de belangen van de inwoners, ook wanneer de gemeente deelneemt aan een verbonden partij, zoals een regionale afvalverwerkingsmaatschappij. Stel dat deze maatschappij besluit de tarieven voor afvalinzameling te verhogen. De raad kan niet direct ingrijpen, maar kan via het college van B&W aandringen op overleg met de andere aandeelhoudende gemeenten om de tarieven te verlagen of alternatieve oplossingen te zoeken, zodat de belangen van de inwoners gewaarborgd blijven.
- **Kaderstellen:** De raad stelt beleidsmatige en financiële kaders vast, maar in het geval van verbonden partijen is de invloed hierop afhankelijk van de afspraken

tussen deelnemende gemeenten. Bijvoorbeeld, bij een afvalverwerkingsbedrijf waarin de gemeente participeert, kan de raad duurzaamheid als uitgangspunt vastleggen. De uiteindelijke beslissingen worden echter gezamenlijk genomen met andere gemeenten. Dit vraagt om goede afstemming en samenwerking om de gemeentelijke doelen binnen de verbonden partij te realiseren.

- **Controleren:** De raad heeft de taak om toezicht te houden op de uitvoering van beleid. Bij verbonden partijen verloopt dit vaak via het college, dat de gemeente vertegenwoordigt in bestuurlijke overleggen. Bijvoorbeeld, als een regionaal openbaar vervoersbedrijf wijzigingen in dienstregelingen doorvoert, kan de raad nagaan of deze passen binnen de gestelde afspraken. Door middel van rapportages, vragen en bestuurlijke afstemming kan de raad invloed uitoefenen op de besluitvorming en de belangen van de gemeente behartigen.

Daarnaast kunnen gemeenten elkaar ondersteunen in regionale besluitvorming en afstemming met de provincie en het Rijk. Door gezamenlijke belangen te behartigen, versterken gemeenten hun invloed binnen samenwerkingsverbanden.

De gemeenteraad speelt een cruciale rol in de besluitvorming over gemeenschappelijke regelingen door zienswijzen in te dienen, kaders te stellen en toezicht te houden op de uitvoering. Samenwerking in verbonden partijen biedt voordelen zoals kostenbesparing en efficiëntie, maar brengt ook bestuurlijke en financiële risico's met zich mee. Gemeenteraden moeten goed afstemmen en afspraken maken over begrotingen, taken en uittredingsvoorwaarden om hun invloed te behouden. De Wet gemeenschappelijke regelingen versterkt deze positie door extra inspraakmogelijkheden en controle-instrumenten. Effectieve samenwerking en duidelijke kaders zorgen ervoor dat gemeenten hun beleidsdoelen realiseren en democratische controle waarborgen.

2.4 Structuur

Bij verbonden partijen spelen zowel eigenaarschap als de opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding een belangrijke rol. Gemeenten die deelnemen in een verbonden partij zijn doorgaans mede-eigenaar en dragen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. Dit eigenaarschap betekent dat zij zeggenschap hebben via statuten/ aandeelhouderschap en gemeenschappelijke regelingen, en invloed kunnen uitoefenen op strategische keuzes.

Daarnaast fungeren gemeenten vaak als opdrachtgever van de verbonden partij, waarbij zij specifieke taken en diensten afnemen. De verbonden partij treedt dan op als opdrachtnemer en is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de afgesproken kaders. Dit kan spanning opleveren, omdat gemeenten enerzijds sturing willen geven als eigenaar en anderzijds een zakelijke relatie onderhouden als opdrachtgever. Een duidelijke scheiding van rollen, heldere afspraken over prestaties en een goed ingerichte

governance-structuur zijn daarom essentieel om belangenconflicten te voorkomen en samenwerking effectief te laten verlopen.

Een gemeente heeft jarenlang haar eigen mobiliteitsbeleid bepaald, alsof ze zelf een auto bestuurde. Elke beslissing lag in eigen handen, elke bocht werd zelf genomen. Maar in samenwerking met andere gemeenten in een gemeenschappelijke regeling verandert dat. Nu stapt iedereen in een trein. De wethouder zit erbij als bestuurder, maar de machinist – het bestuur van de gemeenschappelijke regeling – bepaalt de snelheid en route.

De gemeenteraad geeft aan dat er minder budget is en vraagt om langzamer te rijden. Maar onderweg zitten ook andere gemeenten in de trein, en niet iedereen geeft daar dezelfde voorkeur aan. Sommigen willen juist versnellen, terwijl anderen liever een andere bestemming kiezen. De wethouder balanceert tussen twee rollen: enerzijds als bestuurder van de trein, anderzijds als vertegenwoordiger van de eigen gemeente.

Raden kunnen ervaren dat ze vooral reizigers zijn, met beperkte invloed op de koers. Maar stel dat de verschillende raden niet allemaal een andere halte aanduiden, maar gezamenlijk aangeven wat ze belangrijk vinden – duurzaamheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid – dan krijgt de machinist duidelijke kaders. Binnen die richtlijnen kan de route worden bepaald, en zo komt de trein op een bestemming waar iedereen zich in kan vinden.

3. Definitie en instrumentarium

3.1 Definitie verbonden partijen

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt een ‘verbonden partij’² geduid als een organisatie, zowel privaat- als publiekrechtelijk, waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft.

Financieel Belang

Financieel belang verwijst bij een privaatrechtelijke rechtspersoon naar het bedrag of naar de bijdrage in het eigen vermogen, hetgeen niet kan worden teruggevorderd in geval van faillissement, of waarvoor de gemeente aansprakelijk is als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Dit belang ontstaat wanneer de gemeente of provincie middelen ter beschikking stelt die verloren gaan bij een faillissement, of wanneer financiële problemen van de organisatie bij de gemeente kunnen worden verhaald. Bij een gemeenschappelijke regeling verwijst het financiële belang naar de verplichting van de deelnemers om alle kosten te dragen van de GR en ook (indien nodig) het exploitatietekort aan te zuiveren,

Afhankelijk van het privaat- of publiekrechtelijke karakter van de samenwerking, vloeit het financiële belang voort uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, aandelen, leningen of garantstellingen. Gewone handelstransacties, waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, leiden niet tot een financieel belang.

In sommige gevallen worden activiteiten bekostigd via verschillende geldstromen. De instandhouding van een organisatie kan zo belangrijk zijn dat hier afzonderlijk voor wordt betaald, zelfs als de gemeente enkel een bestuurlijk belang heeft. Bekostiging kan plaatsvinden via begrotingsfinanciering, subsidies of overeenkomsten van opdracht.

Bestuurlijk Belang

Bestuurlijk belang wordt gedefinieerd als de zeggenschap die voortvloeit uit vertegenwoordiging in het bestuur of stemrecht. Dit is het geval wanneer een wethouder, raadslid of ambtenaar namens de gemeente deelneemt aan het bestuur van de verbonden partij. Indien een gemeente een besluitvormende stem heeft in een toezichthoudend orgaan, wordt dit ook als bestuurlijk belang beschouwd. Echter, adviserend lidmaatschap in zo’n orgaan levert geen bestuurlijk belang op. Bij alleen een benoemings- of voordrachtsrecht is er ook geen sprake van een verbonden partij. Persoonlijk lidmaatschap in een bestuur telt niet als verbonden partij, Vanuit de

² 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.

beeldvorming en in het kader van transparante governance vraagt dit wel om de nodige aandacht bij de gemeente.

Vormen en interpretatie

Verbonden partijen kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties zijn. Privaatrechtelijke organisaties zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek en omvatten stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen. In geval van een deelneming betreft het een vennootschap waarin de gemeente aandelen bezit. Ook vormen zoals een Commanditaire Vennootschap (CV) of Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking (EGTS) zijn verbonden partijen indien er bestuurlijk en financieel belang is. Privaatrechtelijke samenwerking kan zowel tussen gemeenten als tussen gemeente en andere privaatrechtelijke organisaties plaatsvinden. Denk hierbij aan een N.V. of B.V. Publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten is geregeld in de Wgr, en kan verschillende vormen aannemen, zoals gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties

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. In aanvulling daarop is de commissie BBV van mening dat als er sprake is van een aanzienlijke bekostiging van een organisatie op basis van maatschappelijk belang, in combinatie met een bestuurlijk belang, het de voorkeur geniet deze op te nemen in de paragraaf over verbonden partijen. Dit kan door een extra categorie 'organisaties met bestuurlijk en maatschappelijk belang' toe te voegen, waarin onder andere wordt vermeld:

- Hoe de gemeente betrokken is en welk openbaar belang wordt gediend.
- De omvang van de bekostiging in het begrotingsjaar.
- De verwachte vermogenspositie aan het begin en einde van het begrotingsjaar.
- De verwachte financiële resultaten in het begrotingsjaar.
- De maatschappelijke risico's.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert 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 om deze organisaties gezien het maatschappelijke of algemene belang en de mogelijke risico's op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

De reden voor deze aanbeveling is dat op deze wijze alle informatie over verbonden partijen en samenwerkingen van belang in enige vorm op één plaats verzameld worden.

3.2 Instrumentarium

Het instrumentarium voor verbonden partijen omvat verschillende wettelijke en beleidsmatige instrumenten die de governance, besluitvorming en controlemechanismen reguleren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Voor publiekrechtelijke verbonden partijen, die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vallen, zijn er specifieke wettelijke instrumenten die zich richten op governance-vraagstukken. Dit omvat onder andere:

- **Beleidsvorming:** De gemeenteraden kunnen invloed uitoefenen door kaders te stellen in beleidsnota's die richting geven aan de uitvoering binnen de verbonden partij.
- **Begrotings- en verantwoordingsregels:** Gemeenten zijn verplicht om begrotingen van deze verbonden partijen te beoordelen en hier zienswijzen op in te dienen. Dit zorgt voor financiële controle en transparantie.
- **Informatieplicht:** Verbonden partijen moeten gemeenten actief informeren over ontwikkelingen, beleidswijzigingen en financiële prestaties.
- **Democratische controle:** Gemeenteraden kunnen hun invloed uitoefenen via het instellen van adviescommissies, het gebruik van het recht van enquête en andere controle-instrumenten.

Omdat publiekrechtelijke verbonden partijen onder de Wgr vallen, is ook het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing. Dit betekent dat de begroting en het jaarverslag formeel onderdeel zijn van het instrumentarium waarmee gemeenteraden hun controlerende en kaderstellende rol richting deze partijen kunnen uitvoeren. Daarnaast kunnen beleidsnota's, zoals een handhavingsstrategie voor omgevingsdiensten of een beleidskader voor armoedebestrijding, richting geven aan de uitvoering binnen deze verbonden partijen.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Voor verbonden partijen met een privaatrechtelijk karakter (zoals een vennootschap of stichting) gelden minder specifieke wettelijke instrumenten. In plaats daarvan spelen statuten en overeenkomsten een cruciale rol bij het vastleggen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening en financiële afspraken.

Het is dan ook van belang om binnen het gemeentelijke beleid ten aanzien van verbonden partijen een expliciete visie op te nemen ten aanzien van de inrichting van governance bij privaatrechtelijke partijen waarin de gemeente deelneemt. Juist bij deze partijen is sprake van een bijzondere verhouding: de gemeente treedt op als aandeelhouder of deelnemer binnen het privaatrecht, terwijl de behartiging van publieke belangen centraal blijft staan.

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) beschikt op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet over de bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Dit betekent dat het college namens de gemeente optreedt in bijvoorbeeld de algemene vergadering van aandeelhouders. Hoewel deze bevoegdheid formeel bij het college ligt, komt de gemeenteraad in specifieke gevallen een belangrijke kaderstellende en controlerende rol toe.

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat het college de raad vooraf in de gelegenheid moet stellen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij voorgenomen besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. Dit biedt een grondslag voor betrokkenheid van de raad bij strategische keuzes binnen privaatrechtelijke verbonden partijen.

Een beleidsmatige benadering van governance bij dergelijke partijen vraagt om duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen college en raad. Dit betreft onder andere hoe en wanneer de raad wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen, bij welke onderwerpen voorafgaande raadpleging noodzakelijk is, en op welke wijze het publieke belang geborgd wordt binnen een privaatrechtelijke context.

Gemeenten kunnen hun invloed uitoefenen via:

- **Begrotingen en beleidsnota's:** Hoewel privaatrechtelijke partijen niet onder de Wgr vallen, kan een gemeente toch beleidsmatig sturen door haar inzet te formuleren in begrotingen en beleidsdocumenten.
- **Bestuursvergaderingen en aandeelhoudersvergaderingen:** In tegenstelling tot publiekrechtelijke organisaties, waar gemeenteraden directe invloed hebben, moet de gemeente haar standpunten bij privaatrechtelijke verbonden partijen naar voren brengen via bestuurs- en aandeelhoudersvergaderingen of andere overlegstructuren.
- **Juridische en contractuele afspraken:** De mate van invloed is afhankelijk van de rechtsvorm en de inhoud van de statuten en overeenkomsten. Daarom is het essentieel dat gemeenteraden deze documenten zorgvuldig bestuderen voordat een gemeente toetreedt tot een verbonden partij.

Het belang van een doordachte oprichting en deelname

Omdat wijzigingen in statuten en reglementen achteraf vaak lastig te realiseren zijn, is het cruciaal om vooraf goed na te denken over de inrichting en governance van een verbonden partij. Dit voorkomt problemen op het gebied van transparantie, controle en bestuurlijke invloed op de lange termijn. Zie voor meer details over reglementen bij publiekrechtelijke samenwerking bijlage 5.

4. Begroting en jaarstukken

4.1 De begroting- en verslaggevingsvoorschriften

Voor verbonden partijen gelden de eigen van toepassing zijnde begrotings- en verslaggevingsregels. In het publiekrechtelijke domein worden vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden. Het BBV is van toepassing voor alle gemeenschappelijke organen en voor gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie).

Samenvatting GR en BBV regels

Samenwerkingsvorm conform Wgr ³	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Gemeenschappelijk orgaan	Centrum-gemeente	Regeling zonder meer
Rechtspersoonlijkheid?	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Eigen begroting en jaarrekening?	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Toepassing BBV	Ja	Ja	Ja	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.

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 ([artikel 8 lid 3](#)) 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.

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

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

verantwoording van baten en lasten tussen gemeenschappelijke regelingen en gemeenten staan daarom de volgende uitgangspunten centraal:

- De gemeenschappelijke regelingen verantwoorden de direct aan taakvelden toe te rekenen kosten op de taakvelden en de overheadkosten worden op het taakveld Overhead⁴.
- 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.

⁴ Met de nieuwe notitie Overhead bestaat de mogelijkheid dat bepaalde Gemeenschappelijke Regelingen in feite geen afzonderlijke overhead kennen. Of er daadwerkelijk sprake is van overhead, is afhankelijk van de keuzes die de raad heeft gemaakt ten aanzien van de toerekening van kosten aan specifieke taakvelden.

Stellige uitspraak:

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

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.

4.2 Paragraaf verbonden partijen

De paragraaf verbonden partijen heeft binnen de begroting en jaarrekening zowel een kaderstellende als toelichtende functie. De wijze van invulling hangt mede af van de aanwezigheid van een door de raad vastgestelde, actuele nota verbonden partijen. Indien zo'n nota beschikbaar is en een zelfstandige kaderstellende status heeft, kan in de paragraaf worden volstaan met een verwijzing naar deze nota voor de visie en beleidsvoornemens rondom verbonden partijen.

In artikel 8, lid 3b zit feitelijk de vierde W-vraag verborgen: – “Wat is de betrokkenheid van verbonden partijen?” – en maakt hierdoor formeel deel uit van de programmabegroting. In de praktijk blijft deze W-vraag vaak onderbelicht. Verbonden partijen worden veelal in een aparte paragraaf behandeld, zonder duidelijke koppeling aan doelen, middelen en uitvoering binnen de programma's. Dit gaat ten koste van het integrale beeld en belemmert de sturingsinformatie voor raad en college.

Om de integraliteit en inzichtelijkheid te versterken, wordt voorgesteld om per programma expliciet en beknopt op te nemen welke verbonden partijen bijdragen aan de uitvoering, welke rol zij vervullen en welke financiële bijdrage daaraan is gekoppeld. Dit versterkt de toepassing van de vierde W-vraag en maakt de geldstromen inzichtelijker.

Tegelijkertijd wordt geadviseerd om de paragraaf verbonden partijen te beperken tot een overzichtelijke tabel met per partij de beleidsmatige relevantie, financiële betrokkenheid, risico's en verwachte resultaten. Dit voorkomt lange, technisch ingestoken opsommingen en maakt de informatie overzichtelijk. Indien informatie over eigen of vreemd vermogen niet beschikbaar is, dan worden deze vakken in de tabel leeg gelaten. De exploitatiebijdragen aan verbonden partijen (zoals bijdragen per inwoner of via een kostprijsmodel) worden opgenomen in het taakveld en programma waar het

publiek belang van de verbonden partij ligt. De relevante BBV-bepalingen inzake resultaat en voorzieningen zijn dan van toepassing op dat taakveld.

Aanbeveling

De commissie adviseert in de paragraaf verbonden partijen onderstaande tabel op te nemen:

Verbonden partij	Programma	Vorm van belang	Omvang belang	Financiële bijdrage (*1.000)	Eigen vermogen 1/1 (*1.000)	Eigen vermogen 31/12 (*1.000)	Vreemd vermogen 1/1 (*1.000)	Vreemd vermogen 31/12 (*1.000)	Risico's	Verwacht resultaat
GR Jeugdhulp X	Jeugd	GR	25%	4.200	5.000	4.800	1.000	1.200	Matig	Kostendekkend
Veiligheidsregio Y	Openbare orde	Gemeenschappelijke regeling	8%	1.100	3.300	3.000	900	950	Laag	Licht negatief
Ontwikkelmaatschappij Z	Economie	NV	15%	850	2.500	2.600	700	750	Hoog	Verwacht positief saldo

Door deze werkwijze ontstaat een duidelijke koppeling tussen beleid, uitvoering en financiële verantwoording, met een compact maar volledig overzicht van de relevante verbonden partijen.

4.3 Termijnen

Voor verbonden partijen moet een onderscheid worden gemaakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke partijen om de termijnen voor begroting en jaarstukken te benoemen. Deze verschillende termijnen zijn in deze paragraaf kort uitgewerkt.

Publiekrechtelijk

De rijksoverheid, de rechtsprekende macht en alle ZBO's en PBO's zijn publiekrechtelijke organen die niet onderhevig aan de Wgr en het BBV. Voor Waterschappen geldt het BBVW dat onderdeel uitmaakt van het Waterschapsbesluit.

Voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen gelden specifieke termijnen voor het aanleveren van begrotingen en jaarstukken, zoals vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Sinds 2015 is het verplicht om ook een kadernota aan te leveren

In de tabel hieronder zijn de belangrijke data en stukken voor gemeenschappelijke regelingen samengevat:

Aan te leveren stukken	De stukken bevatten minimaal	Termijn
(Financiële) verordeningen	• Uitgangspunten en regels voor het financiële beleid en beheer • Getekend besluit (algemeen) bestuur.	Maximaal twee weken na besluitvorming.
Begroting en meerjarenraming	• Beleidsbegroting • Financiële begroting • Meerjarenraming • Gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen • Getekend bestuursbesluit • Overige begrotingswijzigingen.	Maximaal twee weken na besluitvorming en begroting + eventuele eerste wijzigingen daarvan vóór 15 september in het jaar voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar.
Jaarstukken	• Jaarverslag • Jaarrekening⁵ • Controleverklaring • Accountantsverslag • Getekend bestuursbesluit.	Maximaal twee weken na besluitvorming en vóór 15 juli in het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.

Deze termijnen zijn uiterste termijnen. Dit betekent dat het gemeenten en gemeenschappelijke regelingen vrij staat om de data naar voren te halen. Door het benoemen van termijnen is ervoor gezorgd dat gemeenteraden voldoende tijd hebben om invloed uit te oefenen op de begroting en controle uit te oefenen op de jaarrekening. De provincie houdt toezicht op de naleving en kan ingrijpen bij financiële risico's. Uiteraard gelden voor ook voor de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een structureel en reëel evenwicht tussen de baten en de lasten.

Bij gemeenschappelijke regelingen speelt timing een cruciale rol in de besluitvorming. De raden krijgen volgens de nieuwe regels meer tijd om hun zienswijze op de begroting te geven. In theorie zou dit hun invloed moeten vergroten, maar in de praktijk doet zich een probleem voor: een groot deel van deze reactietermijn valt midden in de zomervakantie.

⁵ De jaarrekening moet ook aan het CBS worden verstuurd. Voor de begroting is er geen wettelijke verplichting.

Een betere afstemming van de besluitvorming kan dit probleem verminderen. Door eerder een conceptbegroting te delen en tussentijds updates te geven, kunnen gemeenteraden op tijd meedenken en hun zienswijze geven wanneer het nog daadwerkelijk invloed heeft. Zo wordt voorkomen dat belangrijke financiële beslissingen genomen worden zonder voldoende inspraak, en blijft de begrotingscyclus op het juiste spoor.

Privaatrechtelijk

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 5 maanden verlengen. Er zijn 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. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om bij subsidies afspraken tussen de verstrekker en de ontvanger om een begroting op te stellen door dit in de subsidievoorwaarden op te nemen.

5. Rechtmatigheid

In de [kadernota rechtmatigheid](#) worden verschillende situaties beschreven waarin verbonden partijen van invloed zijn op de rechtmatigheidsverantwoording van een gemeente. In dit hoofdstuk worden de onderdelen van rechtmatigheid kort toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de kadernota rechtmatigheid.

5.1 Rechtmatigheidsverantwoording

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".

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

5.2 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 reglement 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.

5.3 Rechtmatigheid en rekenkamer

Gemeenten en provincies zijn wettelijk verplicht een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen om onafhankelijk onderzoek te doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Iedere rekenkamer van een deelnemende gemeenten kan onderzoek doen naar de gemeenschappelijke regeling. Hiervoor is geen toestemming van het dagelijks – of algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk.

Bijlagen

Bijlage 1 Relevante artikelen

In deze bijlage zijn de relevante bepalingen ten aanzien van verbonden partijen uit het BBV verzameld en kort toegelicht. Tussen haakjes zijn ook steeds de relevante artikelen uit het Waterschapsbesluit vermeld voor het BBVW).

[Artikel 5 BBV \(artikel 4.5 Waterschapsbesluit\)](#) schrijft voor dat verbonden partijen niet geconsolideerd worden in de begroting en in de jaarstukken.

[Artikel 8 lid 3 BBV \(artikel 4.10 Waterschapsbesluit\)](#) schrijft voor dat de betrokkenheid van verbonden partijen bij de realisatie van de effecten binnen een programma, moet worden opgenomen in het betreffende programma.

[Artikel 9 lid 2 BBV \(Artikel 4.13 Waterschapsbesluit\)](#) 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 \(\(Artikel 4.17 Waterschapsbesluit\)](#) 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;
- c. de lijst van verbonden partijen.

2 In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- b. 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;
- c. 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;

- d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- e. 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.

[Artikel 36 BBV \(Artikel 4.40 Waterschapsbesluit\)](#) 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.

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 \(Artikel 4.51 Waterschapsbesluit\)](#). Indien het risico niet kwantificeerbaar is moet er een toelichting worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

[Artikel 71 BBV](#) schrijft voor dat gemeenschappelijke regelingen en de deelnemers aan deze regelingen verplicht zijn om financiële informatie te verstrekken aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) via de zogeheten Informatie voor Derden (lv3). Binnen dit kader dienen de lasten, baten, balansmutaties (en balansstanden) volgens de richtlijnen van de lv3 te worden verwerkt in de lv3-verdelingsmatrix. De lv3-matrix bestaat uit een indeling in taakvelden en een indeling in economische categorieën. Elk taakveld staat voor een deelterrein waarop een gemeenschappelijke regeling of deelnemer beleid uitvoert en dus uitgaven voor doet of inkomsten voor krijgt. Een economische categorie verwijst naar het type uitgaven of inkomsten van een gemeenschappelijke regeling of deelnemer.

Voor een juiste verwerking van de financiële informatie in de lv3 biedt het lv3-informatievoorschrift⁶ gedegen richtlijnen, zoals welke activiteiten onder een bepaald taakveld vallen en op welke economische categorie een bepaalde last of baat geboekt moet worden.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/02/lv3-informatievoorschrift-gemeenten-en-gemeenschappelijke-regelingen>

Bijlage 2 Voorbeelden

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 taakvelden 5.7 inzake Openbaar groen en (openlucht) recreatie, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria en 5.2 Sportaccommodaties de directe kosten, zijnde vooral de directe loonkosten (en eventueel kosten van tractiemiddelen);
- onder de lasten op het taakveld 0.4 Overhead de overheadkosten; hieronder vallen onder meer de loonkosten van overhead, de bijbehorende verbruikskosten en ook de huurkosten van kantoorruimte.
- onder de baten op de diverse taakvelden 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria en 5.2 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 taakveld 0.4 Overhead. De bijdrage is uiteraard wel gesplitst in de taakvelden 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria en 5.2 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 taakvelden inzake 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria en 5.2 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 van de gemeenschappelijke regeling. Er wordt dus geen splitsing gemaakt naar een bijdrage op het taakveld 0.4 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 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie, 7.5 Begraafplaatsen en crematoria en 5.2 Sportaccommodaties.

In de lv3 van de gemeenschappelijke regeling worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- aan de lastenzijde worden de directe loonkosten volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten' geboekt.
- aan de lastenzijde wordt de aankoop van tractiemiddelen, afhankelijk van het specifieke duurzame goed, op de balanspost van de vaste activa A125 'MVA: Vervoermiddelen' en/of A126 'MVA: Machines, apparaten en installaties' en op de economische categorie 3.2 'Duurzame goederen' geboekt.
Aangezien deze transactie in de lv3 'in evenwicht' dient te zijn, wordt aan de batenzijde de financiering van de aankoop op de balanspost van vlottende activa A23 'Liquide middelen (kas- en banksaldi)' of op de balanspost van vaste passiva P133 'Onderhandse leningen van binnenlandse banken en overige financiële instellingen' (afhankelijk van de vorm van financiering) en op de categorie 6.1 'Financiële transacties' geboekt.
- aan de lastenzijde op de hierboven genoemde taakveld(en) waarvoor de tractiemiddelen worden gebruikt, wordt de afschrijving van de tractiemiddelen op economische categorie 7.3 'Afschrijvingen' geboekt.
Aangezien deze boeking in de lv3 'in evenwicht' dient te zijn, wordt de afschrijving ook aan de batenzijde op de balanspost van de vaste activa A125 'MVA: Vervoermiddelen' en/of A126 'MVA: Machines, apparaten en installaties' geboekt, waarbij het bedrag van de afschrijving aan de lasten- en batenzijde gelijk/in evenwicht' is.
- Aan de lastenzijde op taakveld 0.4 Overhead worden de loonkosten van overhead op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten', en de verbruikskosten en de huurkosten van kantoorruimte op de economische categorie 3.8 'Overige goederen en diensten' geboekt.

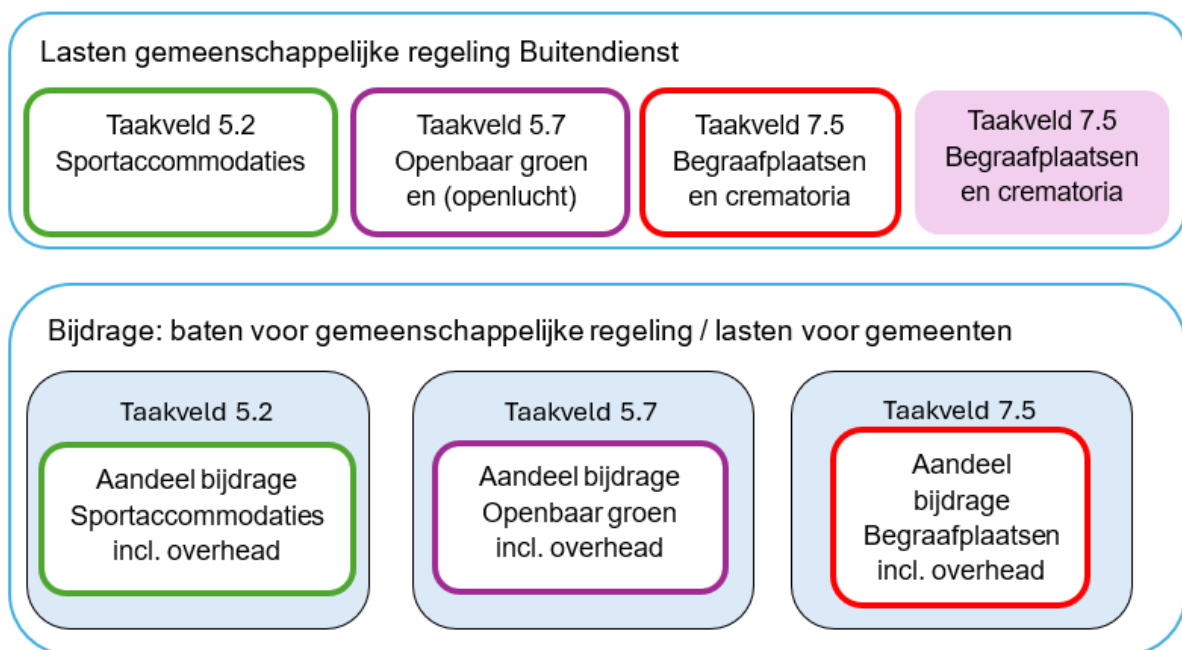
- Aan de batenzijde worden de bijdragen van de deelnemers, in dit geval gemeenten, volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden op de economische categorie 4.3.2 'Inkomensoverdrachten – Gemeenten' geboekt.

In de lv3 van de gemeente worden de lasten als volgt verwerkt:

- Aan de lastenzijde wordt de bijdrage van de gemeente volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden op de economische categorie 4.3.3 'Inkomensoverdrachten - Gemeenschappelijke regelingen' geboekt, waarbij er dus geen splitsing gemaakt wordt naar taakveld 0.4 Overhead.
- Aan de lastenzijde worden de directe kosten van de leveranciers volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden op de economische categorie 3.8 'Overige goederen en diensten' geboekt.

Aan de lastenzijde worden de eventuele directe loonkosten van de gemeente zelf volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten' geboekt.

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. Taakveld 6.60 'Hulpmiddelen en diensten

(Wmo)' en 6.711 'Huishoudelijke hulp (Wmo)' staan in de begroting/ jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling;

- De gemeenten ontvangen de Wmo-gelden via de integratie-uitkering Sociaal Domein van het Rijk en dragen deze middelen over aan de gemeenschappelijke regeling.

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

- onder de lasten op het taakveld 0.4 Overhead de overheadkosten; hieronder vallen onder meer de loonkosten van overhead, de bijbehorende verbruikskosten en ook de huurkosten van kantoorruimte.
- onder de lasten op het taakveld taakveld 6.60 'Hulpmiddelen en diensten (Wmo)' en 6.711 'Huishoudelijke hulp (Wmo)' de directe kosten, waaronder de directe loonkosten en de verstrekking van de sociale voorzieningen;
- onder de baten op het taakveld taakveld 6.60 'Hulpmiddelen en diensten (Wmo)' en 6.711 'Huishoudelijke hulp (Wmo)' 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 0.4 Overhead. De bijdragen zijn uiteraard wel gesplitst in de genoemde 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 gemeenten wordt het volgende opgenomen:

- onder de baten op het taakveld 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds de integratie uitkering sociaal domein;
- onder de lasten op het taakveld taakveld 6.60 'Hulpmiddelen en diensten (Wmo)' en 6.711 'Huishoudelijke hulp (Wmo)' de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling. De bijdragen die op deze taakvelden worden verantwoord, zijn inclusief de overhead van de gemeenschappelijke regeling. Er wordt dus geen splitsing gemaakt naar een bijdrage op taakveld 0.4 Overhead. De gemeenschappelijke regeling beschikt over een uitsplitsing per taakveld, aangezien zij de kosten intern, op basis van vastgestelde verdeelcriteria, toerekent aan de betreffende taakvelden.

In de lv3 van de gemeenschappelijke regeling worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- Aan de lastenzijde op taakveld 0.4 Overhead worden de loonkosten van overhead op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten', en de verbruikskosten en de huurkosten van kantoorruimte op de economische categorie 3.8 'Overige goederen en diensten' geboekt. Aan de lastenzijde worden

de directe loonkosten van medewerkers die voor de Wmo werken, volgens de hier bovengenoemde verdeling over de Wmo-taakvelden op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten' geboekt.

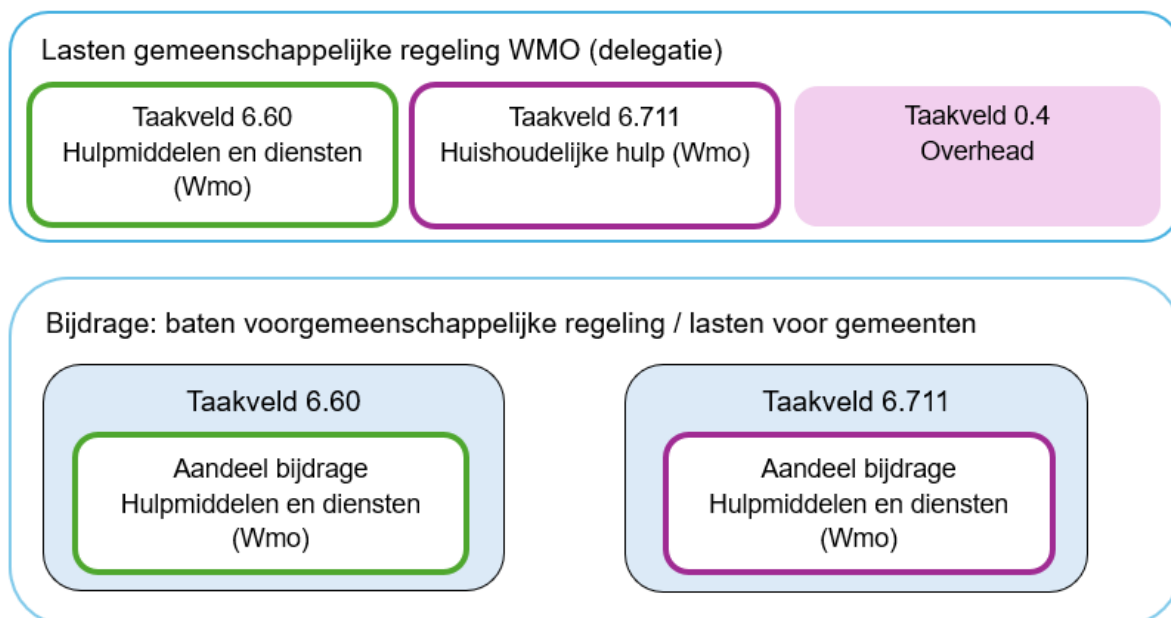
- Aan de lastenzijde worden de verstrekkingen van de sociale voorzieningen volgens de hier bovengenoemde verdeling over de Wmo-taakvelden op de economische categorie 3.4.1 'Sociale uitkeringen in natura' geboekt.
- Aan de batenzijde worden de bijdragen van de deelnemers, in dit geval gemeenten, volgens de hier bovengenoemde verdeling over de Wmo-taakvelden op de economische categorie 4.3.2 'Inkomensoverdrachten – Gemeenten' geboekt, waarbij dus geen afsplitsing plaatsvindt naar taakveld 0.4 Overhead.

In de lv3 van de gemeenten worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- Aan de batenzijde wordt de integratie uitkering sociaal domein die de gemeenten van het Rijk ontvangen op taakveld 0.7 'Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds' en economische categorie 4.3.1 'Inkomensoverdrachten – Rijk' geboekt.

Aan de lastenzijde wordt de bijdrage van de gemeente volgens de hier bovengenoemde verdeling over de Wmo-taakvelden op de economische categorie 4.3.3 'Inkomensoverdrachten - Gemeenschappelijke regelingen' geboekt, waarbij er dus geen splitsing gemaakt wordt naar taakveld 0.4 Overhead.

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, in dit geval gemeenten, 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 taakveld 0.4 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 taakveld 0.4 Overhead ook de ‘eigen’ overheadkosten; hieronder vallen onder meer de loonkosten van overhead, de bijbehorende verbruikskosten en ook de huurkosten van kantoorruimte.
- onder de baten op het taakveld 0.4 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 taakveld 0.4 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.

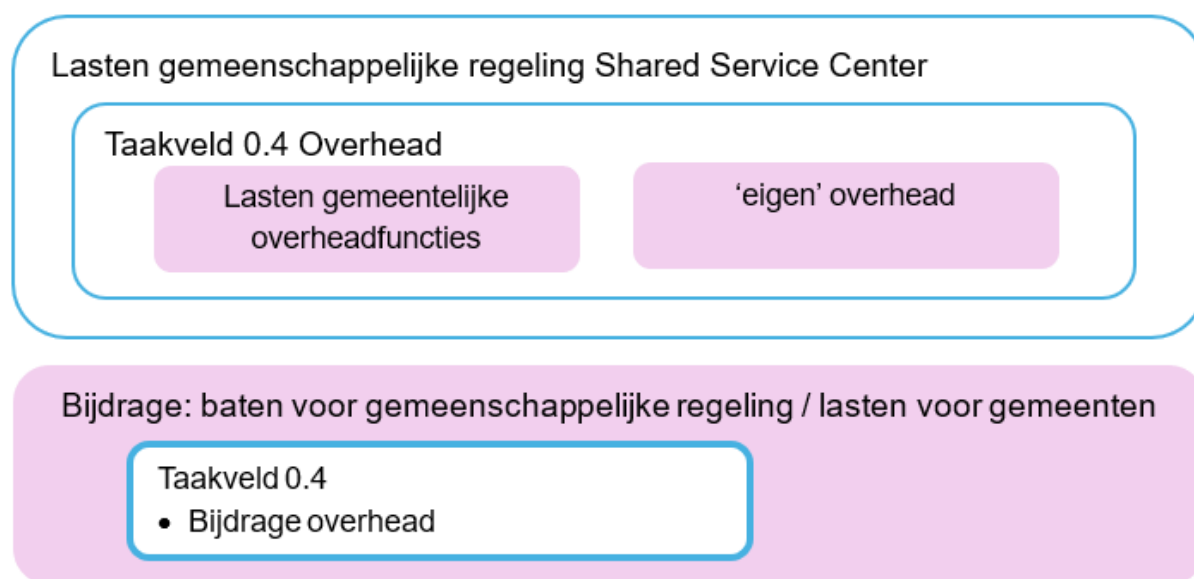
In de lv3 van de gemeenschappelijke regeling worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- Aan de lastenzijde worden de loonkosten van de ondersteunende functies die de gemeenschappelijke regeling voor de deelnemers vervult, op taakveld 0.4 Overhead en op de economische categorie 1.1 ‘Salarissen en sociale lasten’ geboekt;
- Aan de lastenzijde op taakveld 0.4 Overhead worden de loonkosten van ‘eigen’ overhead op de economische categorie 1.1 ‘Salarissen en sociale lasten’, en de verbruikskosten en de huurkosten van kantoorruimte op de economische categorie 3.8 ‘Overige goederen en diensten’ geboekt.
- Aan de batenzijde worden de bijdragen van de deelnemers, in dit geval gemeenten, op taakveld 0.4 Overhead op de economische categorie 4.3.2 ‘Inkomensoverdrachten – Gemeenten’ geboekt, waarbij de bijdragen betrekking

hebben op zowel overhead van de gemeenten als de ‘eigen’ overhead van de gemeenschappelijke regeling.

In de lv3 van de gemeenten worden de lasten als volgt verwerkt:

- Aan de lastenzijde worden op taakveld 0.4 Overhead 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 op de economische categorie 4.3.3 ‘Inkomensoverdrachten - Gemeenschappelijke regelingen’ geboekt. 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, in dit geval gemeenten, 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 taakveld 0.61 OZB woningen, 0.62 OZB niet-woningen, 7.2 Riolering en 7.3 Afval de directe kosten, waaronder de directe loonkosten en verbruikskosten voor de belastingheffing en – inning;

- onder de lasten op taakveld 0.4 Overhead de ‘eigen’ overheadkosten; hieronder vallen onder meer de loonkosten van overhead, de bijbehorende verbruikskosten en ook de huurkosten van kantoorruimte.
- onder de lasten op taakveld 0.4 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 taakveld 0.4 Overhead, 0.61 OZB woningen, 0.62 OZB niet-woningen, 7.2 Riolering en 7.3 Afval de bijdragen van de gemeenten op basis van de laatst gemaakte afspraken. De splitsing naar de diverse taakvelden van Belastingen en heffingen heeft de gemeenschappelijke regeling beschikbaar omdat de gemeenschappelijke regeling op basis van intern vastgestelde criteria de kosten zelf verdeelt over deze meerdere taakvelden. Binnen taakveld 0.4 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 taakveld 0.4 Overhead geboekt en (het deel van) de bijdrage voor de diverse taakvelden van 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 taakveld 0.4 Overhead anderzijds.

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

- onder de baten de belastingopbrengsten op taakveld 0.61 OZB woningen, 0.62 OZB niet-woningen, 7.2 Riolering en 7.3 Afval;
- onder de lasten op taakveld 0.61 OZB woningen, 0.62 OZB niet-woningen, 7.2 Riolering en 7.3 Afval én taakveld 0.4 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 bijdragen voor de ‘eigen’ overhead van de gemeenschappelijke regeling over de bijdragen voor de diverse taakvelden van Belastingen en heffingen 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 taakveld 0.4 Overhead. Omdat hier ook de kosten voor de gemeentelijke overheadtaken bij zitten, wordt de ‘eigen’ overhead van de gemeenschappelijke regeling niet opgenomen in de bijdragen voor de taakvelden Belastingen en heffingen, maar

wordt de totale overhead opgenomen in de gemeentelijke bijdrage voor taakveld 0.4 Overhead.

Indien wel een splitsing is gemaakt, dan wordt de 'eigen' overhead naar rato opgenomen in de bijdragen voor de taakvelden van Belastingen en heffingen én taakveld Overhead 0.4. De bijdrage voor het deel van de gemeentelijke overheadtaken boekt de gemeente als last op taakveld 0.4 Overhead.

In de lv3 van de gemeenschappelijke regeling worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- Aan de lastenzijde worden de directe loonkosten en de verbruikskosten voor de belastingheffing en – inning volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden van Belastingen en heffingen op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten' respectievelijk categorie 3.8 'Overige goederen en diensten' geboekt.
- Aan de lastenzijde op taakveld 0.4 Overhead worden de loonkosten van 'eigen' overhead op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten', en de verbruikskosten en de huurkosten van kantoorruimte op de economische categorie 3.8 'Overige goederen en diensten' geboekt.
- Aan de lastenzijde worden de loonkosten van de ondersteunende functies die de gemeenschappelijke regeling voor de deelnemers vervult, op taakveld 0.4 Overhead en op de economische categorie 1.1 'Salarissen en sociale lasten' geboekt;
- Aan de batenzijde worden de bijdragen van de deelnemers, in dit geval gemeenten, op taakveld 0.4 Overhead en de hierboven genoemde taakvelden van Belastingen en heffingen op de economische categorie 4.3.2 'Inkomensoverdrachten – Gemeenten' geboekt.

In het geval dat de gemeenschappelijke regeling onderscheid heeft gemaakt in 'eigen' overhead en kosten voor gemeentelijke overheadtaken, wordt de bijdrage voor de 'eigen' overhead naar rato verdeeld over de diverse taakvelden Belastingen en heffingen enerzijds en taakveld Overhead 0.4 anderzijds. Indien de gemeenschappelijke regeling geen splitsing tussen eigen overhead en gemeentelijke overhead heeft aangebracht, dan komen alle bijdragen voor overhead ('eigen' overhead en gemeentelijke overhead) op taakveld 0.4 Overhead terecht.

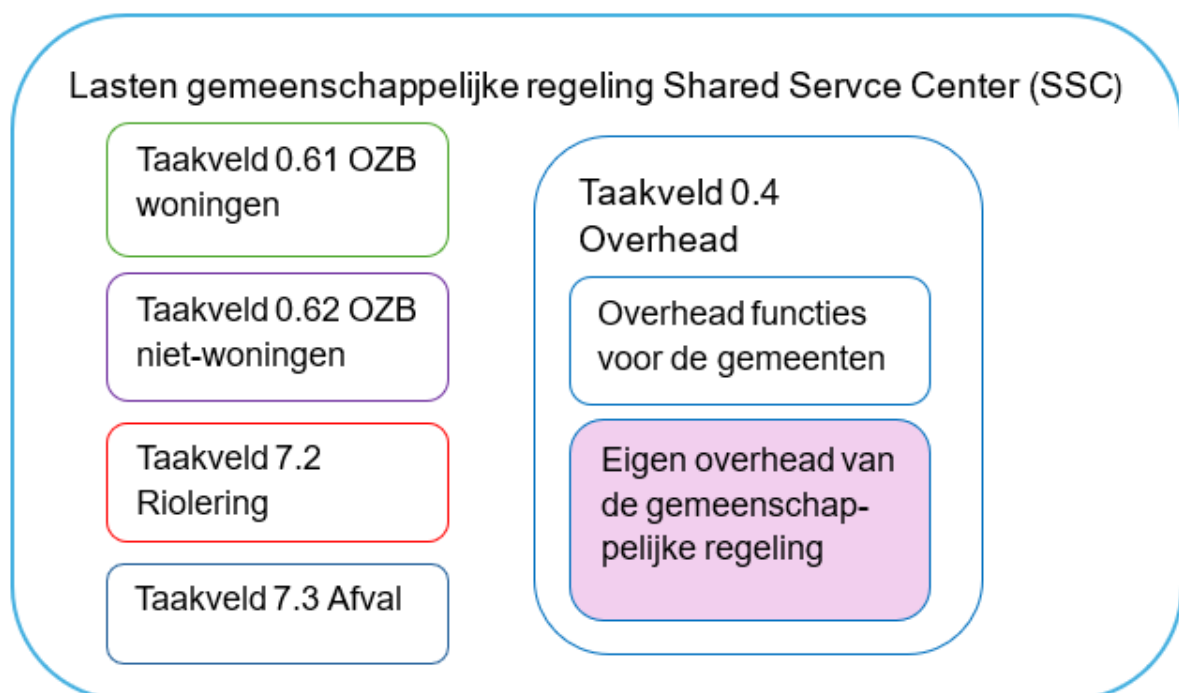
In de lv3 van de gemeenten worden de lasten en baten als volgt verwerkt:

- Aan de batenzijde worden de belastingopbrengsten volgens de hier bovengenoemde verdeling over de taakvelden van Belastingen en heffingen op de economische categorie 2.2.1 'Belastingen op producenten' of 2.2.2 'Belastingen op huishoudens' geboekt, afhankelijk van de partij die belast wordt.

- Aan de lastenzijde wordt de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling op taakveld 0.4 Overhead en de hierboven genoemde taakvelden van Belastingen en heffingen, en op de economische categorie 4.3.3 'Inkomensoverdrachten – Gemeenschappelijke regelingen' geboekt.

In het geval dat de gemeenschappelijke regeling onderscheid heeft gemaakt in 'eigen' overhead en kosten voor gemeentelijke overheadtaken, wordt de gemeentelijke bijdrage voor de 'eigen' overhead van de gemeenschappelijke regeling naar rato verdeeld over de diverse taakvelden Belastingen en heffingen enerzijds en taakveld Overhead 0.4 anderzijds. Indien de gemeenschappelijke regeling geen splitsing tussen eigen overhead en gemeentelijke overhead heeft aangebracht, dan komen alle gemeentelijke bijdragen voor overhead ('eigen' overhead en gemeentelijke overhead) op taakveld 0.4 Overhead terecht.

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



Bijdrage: baten voor gemeenschappelijke regeling / lasten voor gemeenten

Taakveld 0.61	Taakveld 0.62	Taakveld 7.2	Taakveld 7.3	Taakveld 0.4
Aandeel bijdrage OZB woningen incl. overhead	Aandeel bijdrage OZB niet- woningen incl. overhead	Aandeel bijdrage riolering incl. overhead	Aandeel bijdrage afval incl. overhead	Aandeel bijdrage overhead functies gemeen- te incl. 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:

Bijdrage: baten voor gemeenschappelijke regeling / lasten voor gemeenten

Taakveld 0.61	Taakveld 0.62	Taakveld 7.2	Taakveld 7.3	Taakveld 0.4
Aandeel bijdrage OZB woningen	Aandeel bijdrage OZB niet- woningen	Aandeel bijdrage riolering	Aandeel bijdrage afval	Aandeel bijdrage overhead totaal

Bijlage 3 Toelichting samenwerkingsvormen

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.

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

Een openbaar lichaam is de meest uitgebreide en toegankelijke samenwerkingsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en wordt vaak gebruikt voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden. Het onderscheidt zich van de andere samenwerkingsvormen binnen de Wgr door zijn rechtspersoonlijkheid, die het mogelijk maakt om zelfstandig op te treden in het maatschappelijk verkeer.

Kenmerken van een Openbaar Lichaam

Door zijn rechtspersoonlijkheid kan een openbaar lichaam zelfstandig contracten sluiten, convenanten aangaan, personeel in dienst nemen, eigen fondsen beheren en zelfs publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden oprichten. Een belangrijk kenmerk is dat personeel dat overgaat van een deelnemende gemeente naar het openbaar lichaam zijn ambtenarenstatus behoudt. Dit biedt een zekere mate van continuïteit en bescherming voor het personeel.

Daarnaast heeft een openbaar lichaam een bestuurlijke structuur die bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Deze bestuursstructuur is essentieel voor de besluitvorming en uitvoering van taken die aan het lichaam zijn gedelegeerd. De leden van het bestuur worden vaak aangewezen uit de gemeentelijke besturen, waarbij raadsleden, collegeleden en burgemeesters zitting kunnen nemen in het bestuur, mits de gemeenteraden zelf een Gemeenschappelijke Regeling (GR) aangaan.

Delegeren en Mandateren

Een van de belangrijkste mogelijkheden die een openbaar lichaam biedt, is de delegatie van bevoegdheden door deelnemende gemeenten. Gemeenten kunnen zowel raadstaken als college taken delegeren aan een openbaar lichaam. Delegeren heeft tot gevolg dat het openbaar lichaam zelfstandig beslissingen kan nemen, zonder dat de gemeente deze besluiten hoeft te ratificeren, in tegenstelling tot mandaatverlening. Mandaat is een lichtere vorm van overdracht waarbij de mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming, zelfs als een ander de uitvoering uitvoert.

Bij mandaatverlening is de regeling geregeld in artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel onderscheidt twee belangrijke bepalingen:

- Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever, is instemming van de gemandateerde nodig om de mandaatverlening rechtsgeldig te maken.
- Lid 2: Deze instemming is niet vereist als de bevoegdheid tot mandatering bij wettelijk voorschrift is geregeld.

De praktische implicatie van deze regeling is dat een gemeente bij mandaatverlening altijd het recht heeft om een besluit opnieuw te nemen als zij het niet eens is met de uitvoering door het gemandateerde lichaam. Bij delegatie echter, is dit recht niet aanwezig, aangezien het openbaar lichaam volledig verantwoordelijk is voor het genomen besluit.

Voor- en Nadelen van een Openbaar Lichaam

De keuze om een openbaar lichaam in te stellen is niet altijd zonder gevolgen. De rechtspersoonlijkheid biedt weliswaar voordelen in termen van zelfstandigheid en juridische flexibiliteit, maar kan ook als een relatief zware bestuursstructuur worden ervaren, vooral wanneer de samenwerking zich richt op uitvoerende taken. Dit kan als een nadeel worden gezien, aangezien de oprichting en het beheer van een openbaar lichaam kosten en administratieve lasten met zich meebrengen. Toch is het vanwege de rechtspersoonlijkheid vaak noodzakelijk om deze vorm van samenwerking te kiezen, bijvoorbeeld voor de uitvoering van gezamenlijke beleids- en uitvoeringsopdrachten.

In de praktijk wordt de constructie van het openbaar lichaam vaak gebruikt voor regionale samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg, veiligheid, of milieu- en infrastructuurbeheer. Het is daarnaast een keuze voor het uitvoeren van politiek gevoelige taken, waarbij de decentralisatie van bevoegdheden via een openbaar lichaam zorgt voor een onafhankelijke en minder politieke uitvoering van beleid. Ook voor complexe uitvoerende taken kan een openbaar lichaam noodzakelijk zijn om de benodigde juridische en administratieve kaders te bieden.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een relatief lichtere samenwerkingsvorm onder de Wgr. Het belangrijkste kenmerk van deze samenwerkingsvorm is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van het traditionele geledingenbestuur. Dit vereenvoudigt de bestuurlijke structuur, vermindert bestuurlijke drukte en maakt de aansturing van de organisatie efficiënter. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijke complexiteit te vermijden en tegelijkertijd de noodzakelijke uitvoerende taken te centraliseren zonder te vervallen in een privaatrechtelijke structuur. De privaatrechtelijke samenwerking wordt immers vaak als suboptimaal beschouwd op het gebied van sturing en verantwoording.

Afbakening van de Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld binnen het kader van collegeregelingen, waarbij alleen de colleges van burgemeester en wethouders (of in het geval van waterschappen, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap) deelnemen. Hierdoor is de samenwerking van een bedrijfsvoeringsorganisatie beperkt tot uitvoerende en bedrijfsvoerende taken die vallen onder de wettelijke verantwoordelijkheden van het betreffende college. De bedrijfsvoeringsorganisatie is dus bedoeld als een uitvoeringsstructuur en is niet bedoeld voor beleidsontwikkeling. In tegenstelling tot een openbaar lichaam, waarbij sprake kan zijn van delegatie van bevoegdheden, blijft bij een bedrijfsvoeringsorganisatie de verantwoordelijkheid voor de taken volledig liggen bij de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders. De organisatie voert werkzaamheden uit namens de colleges, maar neemt zelf geen zelfstandige besluiten die rechtsgevolgen hebben.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is niet geschikt voor organisaties die een ruime beleidsvrijheid hebben. De organisatie moet functioneel worden ingericht als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst die zich richt op de uitvoering van taken die anders per gemeente afzonderlijk zouden worden verricht. Het doel is de concentratie van uitvoerende taken op regionaal niveau, als tegenhanger van deconcentratie, zonder dat daarbij beleidsruimte of autonomie in de uitvoering verloren gaat.

Functionele Rol en Beperkingen

De bedrijfsvoeringsorganisatie is in de eerste plaats bedoeld als een concentratie van uitvoerende taken, die zorgt voor schaalvoordelen en efficiëntie. Het beheer en de uitvoering van de taken blijft onder de directe verantwoordelijkheid van de deelnemende colleges. Er is dan ook geen sprake van delegatie, maar van mandaat of ondermandaat. Het college blijft formeel besluitvormingsbevoegd en draagt via mandaat alleen de feitelijke uitvoering van de taak over. De colleges moeten dus altijd toezicht kunnen houden op de wijze van uitvoering en behouden de mogelijkheid om in te grijpen of zelf besluiten te nemen.

In de praktijk betekent dit dat de deelnemende colleges eindverantwoordelijk zijn voor het handelen van de organisatie, zowel bestuurlijk als juridisch.

De afbakening van de rol van de bedrijfsvoeringsorganisatie voorkomt dat deze te veel beleidsvrijheid krijgt, en garandeert dat de organisatiestructuur enkel gericht is op de uitvoering en bedrijfsvoering.

Deze structuur kan met name nuttig zijn in situaties waarin gemeenten samen willen werken op uitvoerend niveau, maar waar beleidsbeslissingen blijven liggen bij de individuele gemeenten of het gezamenlijke college. Dit voorkomt de noodzaak voor privaatrechtelijke samenwerking die, gezien de complexiteit van verantwoording en sturing, vaak als minder efficiënt en transparant wordt ervaren.

Gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), gekarakteriseerd door een beperkte rechtspersoonlijkheid. In tegenstelling tot zwaardere samenwerkingsvormen, zoals het openbaar lichaam, heeft het gemeenschappelijk orgaan geen volledige zelfstandigheid. Het personeel is altijd in dienst van een of meer van de deelnemende gemeenten, wat betekent dat de organisatorische autonomie in dit opzicht beperkt is.

Bestuurlijke Structuur en Bevoegdheden

Een belangrijk kenmerk van het gemeenschappelijk orgaan is de aanwezigheid van alleen een Dagelijks Bestuur (DB). Deze eenvoudige bestuursstructuur betekent dat er een sterkere sturing vanuit de deelnemende gemeenten vereist is dan bij meer zelfstandige vormen van samenwerking. De deelnemende gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om strategische beslissingen te nemen en toezicht te houden op de uitvoering van de werkzaamheden.

Het gemeenschappelijk orgaan heeft echter een beperkte set aan bevoegdheden. Zo kunnen aan het orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit houdt in dat het gemeenschappelijk orgaan geen bevoegdheid heeft om bijvoorbeeld algemeen verbindende voorschriften op te stellen of belastingen te heffen. Wel kunnen gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen, wat betekent dat het orgaan in staat is om individuele beslissingen te nemen op basis van de door de gemeenten gedelegeerde bevoegdheden, maar deze bevoegdheden zijn strikt afgebakend.

Toepassing en Praktische Relevantie

De gemeenschappelijke regeling (GR) op basis van een gemeenschappelijk orgaan wordt vaak toegepast voor enkelvoudige samenwerking of afstemming op specifieke beleidsgebieden. Het doel is doorgaans coördinatie en samenwerking, zonder dat er sprake is van een diepgaande gedelegeerde autonomie. Voorbeelden van

beleidsterreinen waar een gemeenschappelijk orgaan effectief kan functioneren, zijn bijvoorbeeld welzijn of huisvesting.

Ondanks de voordelen van eenvoud en beperkte juridische structuur, komt de vorm van het gemeenschappelijk orgaan in de praktijk relatief minder vaak voor, vooral omdat het meer omvangrijke en zelfstandige samenwerkingsvormen zoals het openbaar lichaam vaak praktischer zijn voor meer complexe intergemeentelijke taken.

Centrumregeling

De centrumgemeente is een samenwerkingsvorm binnen de Wgr waarbij geen nieuw orgaan wordt ingesteld, zoals bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. In plaats daarvan wordt één gemeente aangewezen die bestuursbevoegdheden uitoefent namens de andere deelnemende gemeenten. De uitvoering van deze bevoegdheden kan zowel door bestuursorganen als door ambtenaren van de centrumgemeente gebeuren.

Een centrumregeling betreft het mandateren van bestuursbevoegdheden van het ene gemeentebestuur aan het gemeentebestuur van een andere gemeente. Dit betekent dat de centrumgemeente bevoegdheden uitvoert namens de andere gemeenten, zonder dat er sprake is van delegatie. Er is dus geen verzelfstandiging van de samenwerking, en de centrumgemeente heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

Enkelvoudige versus Meervoudige Centrumgemeente

Er zijn twee varianten van de centrumgemeente-constructie:

- Bij de enkelvoudige constructie worden alle bevoegdheden bij de centrumgemeente geconcentreerd, wat vaak voorkomt wanneer een grotere gemeente samenwerkt met kleinere omliggende gemeenten.
- Bij de meervoudige constructie worden de beleidsterreinen verdeeld over de deelnemende gemeenten, waarbij elke gemeente de uitvoering van een specifiek beleidsterrein verzorgt. Deze variant komt vaak voor bij gemeenten van vergelijkbare omvang.

Mandatering van Bevoegdheden

Een belangrijk verschil tussen de centrumgemeente en andere samenwerkingsvormen is dat bij de centrumgemeente uitsluitend sprake is van mandatering van bevoegdheden, niet van delegatie. Dit betekent dat de centrumgemeente de bevoegdheden uitvoert namens de andere deelnemende gemeenten, maar deze bevoegdheden blijven formeel bij de betreffende gemeenten.

Omdat bij de centrumgemeente-constructie geen nieuw rechtspersoonlijk orgaan wordt opgericht en geen delegatie van bevoegdheden plaatsvindt, stelt de Wgr minder strenge eisen aan deze samenwerkingsvorm. Er is geen sprake van verzelfstandiging of eigen

rechtspersoonlijkheid, wat de administratieve lasten verlaagt. Dit maakt de centrumgemeente een geschikte keuze voor lichte vormen van samenwerking, waarbij de uitvoering van bevoegdheden centraal staat zonder de noodzaak van een zelfstandige organisatie.

Regeling zonder meer

De ‘regeling zonder meer’ is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een belang te behartigen zonder dat er een zelfstandige bestuurlijke structuur of rechtspersoonlijkheid nodig is. Het is een flexibele en informele samenwerking, vaak vastgelegd in bestuursafspraken, intentieverklaringen, of convenanten.

Bij een regeling zonder meer kunnen gemeenten geen taken of bevoegdheden delegeren of mandateren. Dit betekent dat er geen formele overdracht van bevoegdheden of verantwoordelijkheden plaatsvindt. De regeling richt zich op afstemming en samenwerking zonder dat er juridisch afdwingbare verplichtingen zijn.

Indien in de overeenkomst wordt verwezen naar artikel 1 Wgr, wordt duidelijk dat het om een publiekrechtelijke regeling gaat. Dit legt de juridische basis vast en voorkomt dat de afspraken als een privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd. Het expliciete gebruik van dit artikel is essentieel voor het vaststellen van de publiekrechtelijke status van de samenwerking. Wordt artikel 1 Wgr niet vermeld, kan dit leiden tot onzekerheid over de status van de afspraken, wat juridische complicaties met zich mee kan brengen. Geschillen over de publiek- of privaatrechtelijke aard kunnen worden voorgelegd aan de provincie en, indien nodig, aan de bestuursrechter.

Bijlage 4 Wijzigingen Wgr

De wijzigingen in de Wgr, die per 1 juli 2022 in werking zijn getreden, hebben de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen versterkt. Deze veranderingen zijn in drie belangrijke categorieën te verdelen:

1. Versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.
2. Introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.
3. Verbetering van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

1. Versterken van de positie bij besluitvorming

Gemeenteraden hebben nu meer invloed op de besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen. Er zijn verschillende maatregelen genomen om hun betrokkenheid te vergroten:

- Gemeenteraden kunnen een zienswijze indienen bij het treffen van een regeling, wat hen meer zeggenschap geeft over de initiële besluitvorming.
- Voor besluiten, zoals begroting, jaarrekening en beleidsnota's, binnen de regeling is er nu ook een zienswijze mogelijk, zodat de raden hun mening kunnen geven voordat definitieve besluiten worden genomen.
- Er is de mogelijkheid om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen, die de gemeenteraden ondersteunt in hun taak.
- Verder zijn er afspraken gemaakt over participatie, zodat gemeenten actief kunnen bijdragen aan de besluitvorming.
- Colleges hebben nu een actieve informatieplicht: zij moeten proactief de raden op de hoogte worden gehouden van relevante ontwikkelingen binnen de regeling.
- Tot slot is er een extra vergoeding ingesteld voor leden van nieuwe gemeenschappelijke commissies, om hen te compenseren voor hun extra werkzaamheden.

2. Aanvullende controle-instrumenten

Naast de versterking van de positie bij besluitvorming zijn er aanvullende controle-instrumenten ingevoerd voor gemeenteraden:

- Gemeenteraden hebben nu het recht om onderzoek te doen naar mogelijke misstanden binnen een gemeenschappelijke regeling. Dit kan zowel door

individuele als gezamenlijke gemeenteraden gebeuren, en omvat het recht van enquête.

- De lokale rekenkamers, inclusief gezamenlijke rekenkamers, hebben duidelijkere onderzoeksmogelijkheden gekregen. Zij kunnen nu onderzoek doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling waaraan een gemeente deelneemt.

3. Verbeteren van de positie met betrekking tot het functioneren van de regeling

Er zijn ook maatregelen genomen om de positie van gemeenteraden te verbeteren in het toezicht op het functioneren van de regeling:

- Er moeten afspraken worden gemaakt over de evaluatie van de regeling. De frequentie en de specifieke focus van deze evaluatie worden niet wettelijk voorgeschreven, wat enige flexibiliteit biedt. Het is zelfs mogelijk om af te spreken dat er geen evaluatie plaatsvindt.
- Wat betreft het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling, moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon. Dit omvat zaken als personeel, contracten, huisvesting en investeringen.
- Tot slot zijn er aanpassingen doorgevoerd in de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen. De termijnen voor de indiening van de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting zijn aangepast, wat zorgt voor een betere afstemming op de besluitvorming van de gemeenteraad.

Met deze wijzigingen wordt de rol van de gemeenteraden versterkt, krijgen zij meer controle en invloed op de begroting en het jaarverslag, en kunnen zij beter toezien op de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen. Voor meer informatie over publiekrechtelijke regionale samenwerking wordt verwezen naar de kennisbank openbaar bestuur: www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/regionaal-besturen-en-samenwerken/regionale-samenwerking.

Bijlage 5 Elementen reglement Wgr

Een **reglement van een gemeenschappelijke regeling** bevat de juridische en organisatorische basis voor de samenwerking tussen gemeenten of andere overheidsinstanties. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) stelt bepaalde eisen aan de inhoud van zo'n reglement. Hieronder staan de belangrijkste elementen die in een reglement moeten worden opgenomen:

1. Algemene bepalingen

- Naam en rechtsvorm van de gemeenschappelijke regeling.
- Deelnemende gemeenten of andere overheden.
- Doel en taakstelling van de regeling.

2. Bestuurlijke organisatie

- Samenstelling, benoeming en werkwijze van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter.
- Bevoegdheden van deze organen, inclusief delegatie- en mandaatregelingen.
- Vertegenwoordiging van gemeenten en stemverhoudingen.

3. Besluitvorming en democratische controle

- Stemprocedures en besluitvorming binnen de gemeenschappelijke regeling.
- Rol van gemeenteraden, inclusief zienswijzeprocedures en controlerende bevoegdheden.
- Informatieplicht en verantwoordingsmechanismen richting de deelnemende gemeenten.

4. Financiën en begrotingsregels

- Financiering van de gemeenschappelijke regeling en bijdrage van de deelnemende gemeenten.
- Begrotingscyclus, inclusief termijnen en procedure voor vaststelling.
- Verantwoordelijkheid voor financiële risico's en schulden.
- Verdeling van kosten en baten tussen de deelnemers.

5. Toezicht en evaluatie

- Wijze waarop de regeling wordt geëvalueerd en hoe verslaglegging plaatsvindt.
- Instrumenten voor toezicht en controle, zoals recht van enquête of rekenkameronderzoek.

- Sancties bij niet-naleving van afspraken.

6. Toetreding, uittreding en opheffing

- Voorwaarden en procedure voor toetreding van nieuwe gemeenten.
- Uittredingsregels, inclusief financiële consequenties en afhandeling van verplichtingen.
- Procedure voor wijziging of beëindiging van de regeling.

Door deze elementen in het reglement op te nemen, wordt de samenwerking juridisch verankerd en kunnen deelnemende gemeenten effectief samenwerken en democratische controle uitoefenen.

Bijlage 6 Voorbeelden verbonden partijen en rechtmatigheidsproblematiek

Rechtmatigheidsverantwoording en fouten in een Centrumregeling-aanbesteding

Gemeente A maakt deel uit van een Gemeenschappelijke regeling in de vorm van een centrumregeling voor de inkoop van jeugdzorg. Gemeente B treedt op als centrumgemeente en voert namens vijf deelnemende gemeenten een aanbesteding uit ter waarde van €10 miljoen. Tijdens de controle van de jaarrekening ontdekt de accountant van Gemeente B dat er een fout is gemaakt bij de aanbestedingsprocedure: de centrumgemeente heeft de opdracht met een onjuiste aanbesteding gegund, waardoor potentiële aanbidders geen eerlijke kans kregen om in te schrijven.

Probleem met Rechtmatigheid voor Gemeente A:

Gemeente A draagt voor €2 miljoen bij aan deze aanbesteding. Bij het opstellen van de eigen rechtmatigheidsverantwoording moet de gemeente aangeven dat alle uitgaven volgens de geldende wet- en regelgeving zijn besteed. De accountant stelt echter vast dat de aanbesteding niet volgens de Aanbestedingswet 2012 is verlopen, waardoor de uitgaven van gemeente A als onrechtmatig worden aangemerkt.

Mogelijke gevolgen voor Gemeente A:

1. Vermelding van de rechtmatigheidsfout in de rechtmatigheidsverantwoording indien de verantwoordingsgrens is overschreden.
2. Terugvordering van subsidies – Van de €2 miljoen die gemeente A bijdraagt, komt €1 miljoen uit rijksmiddelen. Het Rijk kan besluiten op basis van de rapportage van deze fout bij de verantwoording in de Single Informatie Single Audit (SiSa)-bijlage deze subsidie terug te vorderen.
3. Aansprakelijkheidskwestie – Ondanks dat gemeente B de aanbesteding uitvoerde, kan ook gemeente A door mogelijk benadeelde partijen, als deelnemende gemeente verantwoordelijk worden gesteld voor deze rechtmatigheidsfout.
4. Bestuurlijke en politieke druk – gemeente A stelt gemeente B aansprakelijk voor de gemaakte fout en mogelijk geleden schade. Dit zet de samenwerking in de centrumregeling onder druk.
5. De Europese Commissie heeft het instrument om een boete op te leggen aan het Rijk. Het Rijk zal deze boete doorleggen aan gemeente A.

Conclusie:

Hoewel gemeente A zelf niet verantwoordelijk is voor de aanbesteding, wordt zij toch geconfronteerd met ernstige financiële en bestuurlijke consequenties door de gemaakte fouten bij gemeente B binnen de centrumregeling.

Gemeente als Deelnemer in een VOF en Rechtmatigheidsrisico's

Gemeente X besluit samen met een private ontwikkelaar een Vennootschap onder Firma (VOF) op te richten om een verouderd bedrijventerrein te herontwikkelen. De gemeente wil hiermee duurzaamheid en werkgelegenheid bevorderen en draagt €2,5 miljoen bij aan de VOF. Daarnaast ontvangt de VOF een subsidie van €1 miljoen van het Rijk voor de toepassing van duurzame bouwtechnieken. De private partner neemt 60% van het project voor zijn rekening en beheert de dagelijkse gang van zaken.

Tijdens de uitvoering blijkt dat de kosten hoger oplopen dan verwacht. De private partner besluit zonder openbare aanbesteding een aannemer in te schakelen waar hij nauwe zakelijke banden mee heeft. Hierdoor krijgen andere potentiële partijen geen eerlijke kans om mee te dingen. Bovendien blijkt aan het einde van het project dat niet alle duurzaamheidseisen, die als voorwaarde voor de subsidie waren gesteld, zijn gehaald.

Na enkele jaren raakt de private partner in financiële problemen en kan hij zijn verplichtingen niet meer nakomen. Schuldeisers richten zich tot de VOF, en omdat deze geen juridische rechtspersoonlijkheid heeft, worden de vennoten – waaronder gemeente X – hoofdelijk aansprakelijk gesteld voor de openstaande schuld van €2,5 miljoen.

Conclusie

Door onvoldoende risicomanagement wordt Gemeente X geconfronteerd met grote financiële en rechtmatigheidsvraagstukken. De onrechtmatige aanbesteding telt voor zover het de euro's van de gemeente betreft mee als rechtmatigheidsfout, die bij overschrijding van de verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording moet worden opgenomen. De gemeente kan ook aansprakelijk worden gesteld voor de onrechtmatige aanbesteding. Het Rijk kan overwegen de subsidie terug te vorderen omdat niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan. De gemeente wordt aansprakelijk gesteld voor de openstaande schuld. Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is dat een gemeente bij deelname in een VOF vooraf duidelijke afspraken maakt over aansprakelijkheid, aanbestedingen en subsidies om de rechtmatigheid te waarborgen en financiële risico's te managen.

Bestuurlijk Belang in een Verbonden Partij en Rechtmatigheidsproblemen

Gemeente Y is aandeelhouder in een gemeentelijke grondexploitatiemaatschappij (GEM), een verbonden partij die grondposities beheert en ontwikkelt. De gemeente heeft een belang van 40% in deze Besloten Vennootschap, en een wethouder is medebestuurder van de GEM.

Om een nieuw woonwijkproject te realiseren, verstrekt Gemeente Y een lening van €5 miljoen aan de GEM. De gemeenteraad stemt in met de lening, mede op basis van de informatie die door de wethouder wordt verstrekt. Een jaar later blijkt dat de GEM in financiële problemen is gekomen door tegenvallende grondverkoop. De lening kan niet worden terugbetaald, en er is onvoldoende onderpand om de verliezen te dekken.

Bij de accountantscontrole blijkt dat:

1. De gemeente onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de financiële risico's van de lening.
2. De wethouder als bestuurder van de GEM mogelijk in strijd heeft gehandeld met de integriteitsregels, omdat hij zowel de lening heeft voorgesteld als invloed heeft gehad op de besluitvorming binnen de GEM.
3. De gemeenteraad onvoldoende risicomanagement heeft toegepast, waardoor er geen harde voorwaarden aan de lening zijn gesteld.

Doordat de wethouder medebestuurder is in de GEM ontstaat een ongewenste belangentegenstelling, die leidt tot integriteitsvragen en financiële risico's met zich meebrengt, waarbij de rechtmatigheid van de door de gemeente verstrekte lening onder druk komt. De gemeente heeft onvoldoende grip gehouden op de financiële risico's en kan nu geconfronteerd worden met een verlies van €5 miljoen. Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is dat een gemeente bij bestuurlijke betrokkenheid in verbonden partijen strikte scheiding aanhoudt tussen rollen en verantwoordelijkheden zowel binnen de verbonden partij als binnen de gemeente zelf. Het deelnemen van bestuurders en/of ambtenaren in het bestuur of directie van vennootschappen, stichtingen en verenigingen leidt per definitie tot risicovolle belangentegenstellingen.