

## AAN DE SLAG MET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN



Vereniging van  
Zeeuwse Gemeenten

Werkgroep verbonden partijen van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten  
11 december 2009

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave		2
Inleiding		3
1. Categorieën gemeenschappelijke regelingen		4
2. Organisatie		5
3. Sturing		7
4. Beheersing		9
5. Verantwoording		10
6. Toezicht		11
7. Besluitvorming en implementatie		13
Bijlage 1	Afwegingskader samenwerkingsvormen	14
Bijlage 2	Financiële aspecten gemeenschappelijke regelingen	18
Bijlage 3	Afspraken portefeuillehouders centrale uniforme toetsing	25
Bijlage 4	Model-gemeenschappelijke regeling	27

## Inleiding

Eind 2007 heeft het VZG-bestuur een werkgroep verbonden partijen ingesteld. Het VZG-bestuur heeft deze werkgroep gevraagd om concrete voorstellen te doen die leiden tot verbetering in de governance. De werkgroep is tevens gevraagd om advies te geven over de implementatie van die voorstellen, voor de besluitvorming in de individuele gemeenten, de communicatie met de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) en de termijn waarbinnen een en ander gerealiseerd moet zijn.

### Samenstelling werkgroep

De werkgroep is beperkt van omvang gehouden en bestond uit mevrouw Antes (griffier Tholen) en de heren Hogendorf (controller Kapelle), Lauret (gemeentesecretaris Terneuzen), Van Oostenbrugge (griffier Schouwen-Duiveland), Rouw (communicatieadviseur Terneuzen), Sinke (gemeentesecretaris Noord-Beveland), Waverijn (griffier Veere) en Israël (griffier Middelburg). De heren Dingemanse (hoofd financiën Veere), Jongepier (hoofd planning & control Middelburg) en Dingemanse (controller Sociale Dienst Walcheren) leverden op ad hoc-basis een bijdrage aan het proces.

### Uitgangspunten

- De werkgroep werkt aan concrete voorstellen op basis van onderzoeken die al eerder hebben plaatsgevonden (door Rekenkamers en dergelijke).
- De werkgroep beperkt zich tot GR-en als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- De focus is primair gericht op het benutten / verbeteren van al bestaande instrumenten.
- De jaarlijks vast te stellen VZG-richtlijn is een gegeven.
- De voorstellen bieden een kader als vertrekpunt voor het op maat maken van afspraken met de gemeenschappelijke regelingen.

### Aspecten van Good Governance

De werkgroep heeft zich gericht op de vijf aspecten van Good Governance. Per aspect is een aantal concrete voorstellen gedaan. Hierbij heeft de werkgroep per voorstel aangegeven bij welke categorieën gemeenschappelijke regelingen deze toegepast kan worden. De aspecten zijn:

1. Verbeter de organisatie rondom de (GR-en).
2. Verbeter de sturing van de GR-en.
3. Verbeter de beheersing van de GR-en.
4. Verbeter de verantwoording door GR-en.
5. Verbeter het toezicht op de GR-en.

### Afstemming en advies

De voorstellen van de werkgroep zijn afgestemd met de hoofden financiën van de Zeeuwse gemeenten. Op 3 juli 2009 heeft een tweetal bijeenkomsten plaatsgevonden, waarin met vertegenwoordigers van GR-en en met contactambtenaren van de gemeenten over dit document van gedachten is gewisseld. Ook is schriftelijk gereageerd. Alle reacties zijn beoordeeld en voor zover naar de mening van de werkgroep nodig, in het einddocument verwerkt. Dat geldt ook voor adviezen van de provincie Zeeland en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Tenslotte heeft op 19 november 2009 een bijeenkomst plaatsgevonden, waarbij ook bestuurders van GR-en en raadsleden aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst werd bevestigd dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan elkaar verbonden zijn. Ook heeft deze bijeenkomst een bijdrage geleverd aan betere verhoudingen en het vertrouwen is gesterkt. De input uit deze bijeenkomst is verwerkt in dit document.

# 1. Categorieën gemeenschappelijke regelingen

Niet elke GR is hetzelfde. De voorstellen over de governance zijn meer of minder relevant naarmate het politiek-bestuurlijke en financiële belang van een GR groter of kleiner is. Maatwerk is uiteindelijk het meest effectief, en ook het meest efficiënt.

## 1.1 Streef naar maatwerk bij het bepalen van de omvang van het pakket governance-maatregelen.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- Deel de GR-en in drie categorieën in op basis van de criteria politiek-bestuurlijk belang, financieel belang en risico's.
- GR-en die onvoldoende beeld hebben van de risico's vallen standaard in categorie 1.
- Neem de categorie-indeling op in de jaarlijkse VZG-richtlijn. Laat de gemeenten de categorie-indeling vaststellen bij het accorderen van de VZG-richtlijn.
- Kies voor (tijdelijke) plaatsing in een andere categorie als de omstandigheden veranderen.
- Onderken dat subjectieve elementen en het moment invloed hebben op de categorie-indeling.

Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden vallen buiten de reikwijdte van dit document. Zeeland Seaports neemt een bijzondere positie in, vanwege de specifieke bedrijfsvoeringsaspecten en marktin-vloeden.

Naam gemeenschappelijke regeling	categorie		
	1	2	3
Veiligheidsregio Zeeland	1		
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD)	1		
Zeeland Seaports	1		
Dethon	1		
Betho	1		
LetÉ	1		
SaBeWa		2	
Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (OLAZ)		2	
Stadsgewestelijke Brandweer Vlissingen/Middelburg		2	
Sociale Dienst Walcheren (SDW)		2	
Zeeuwse Muziekschool		2	
Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio		2	
Museum voor Zuid- en Noord-Beveland		2	
Zeeuws Archief			3
Kredietbank Walcheren			3
Gem. Orgaan Uitv. Milieutaken Bevelandse gemeenten en Tholen			3
Samenwerkingsverband Uitvoering Milieutaken Zeeuws-Vlaanderen			3
Woonwagenschap Midden- en Noord-Zeeland			3
Collectief Vervoer Gehandicapten Zeeuws-Vlaanderen			3
Gemeenschappelijke Reinigingstaak Borsele-Goes			3
BWS Zeeuws-Vlaanderen			3
Regionaal Budgetbeheer Woninggebonden Subsidies (BWS)			3
Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren			3
Natuur- en recreatieschap De Grevelingen			3
Gemeenschappelijke regeling KELF			3
Gemeenschappelijke regeling Kabel-TV Zeeuws-Vlaanderen			3

## 2. ORGANISATIE

De organisatie rondom GR-en is behandeld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen. In elke paragraaf zijn één of meer concrete voorstellen opgenomen, waarbij is aangegeven op welke categorieën GR-en deze van toepassing zijn.

### 2.1 Maak een afwegingskader m.b.t. GR-en en leg daarin vast in welke situaties gemeenten overgaan tot het instellen van een GR.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Hanteer de beschrijving in bijlage 1 als afwegingskader en gebruik dit bij toekomstige besluitvorming over intergemeentelijke samenwerkingsrelaties en bij de periodieke beoordeling van bestaande samenwerkingsrelaties (categorie 1, 2 en 3).

### 2.2 Bepaal op welke manier bestaande GR-en worden getoetst aan de hand van het afwegingskader.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Draag het bestuur van elke GR op om elke vijf jaar zelf te beoordelen of de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds aansluit op de doelstellingen van de samenwerking (categorie 1, 2 en 3).
- b. Laat de adviesgemeente of de adviescommissie de conclusies van de GR-en beoordelen aan de hand van het afwegingskader en stuur die beoordeling toe aan de deelnemende gemeenten en de GR (1, 2 en 3).
- c. Laat de besturen van de GR-en de gemeentebesturen informeren over hun bevindingen (1, 2 en 3).

### 2.3 Kan het bestuur van een GR dual worden ingericht?

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Richt de besturen van GR-en niet dual in (categorie 1, 2 en 3). De gemeentebesturen zijn gedualiseerd en de relatie met de GR-en kan binnen die verhouding prima vorm krijgen. Dualisering van GR-en maakt de verhoudingen juist onduidelijker. De Wet gemeenschappelijke regelingen is niet gedualiseerd.
- b. Overweeg het benoemen van bestuursleden van buiten, die op basis van inhoudelijke deskundigheid een toegevoegde waarde kunnen vervullen binnen het bestuur en als klankbord voor de directie van de GR-en (categorie 1 en 2).

### 2.4 Overweeg functiescheiding binnen het college, bijvoorbeeld tussen de vakinhoudelijke portefeuillehouder en de portefeuillehouder Financiën.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Maak binnen de gemeente afspraken over de wijze waarop de collegeafstemming tussen inhoud en financiën plaatsvindt (categorie 1 en 2).
- b. Laat GR-en het aantal gemeentelijke vertegenwoordigers per gemeente beperken tot 1 per GR. Voor grote en kleine regelingen is vanwege de samenstelling van het AB en DB maatwerk gewenst (1, 2 en 3).

### 2.5 Zorg ervoor dat gemeentelijke vertegenwoordigers vanuit de eigen organisatie worden geadviseerd, dat terugkoppeling plaatsvindt door de bestuurder naar de organisatie en dat vergaderstukken tijdig aan de gemeenten worden toegestuurd.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. De bestuurders eisen van "hun" GR dat vergaderstukken tenminste twee weken voor de vergaderdatum door de gemeenten ontvangen zijn. Bij belangrijke producten (begroting, rekening) geldt een termijn van drie weken. De verantwoordelijkheid voor de tijdige toezending ligt bij de bestuurders, die daarmee verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de voorbereiding van de bestuursvergaderingen (1, 2 en 3).

- b. Stel voorafgaand aan elk jaar een gemeentelijk vergaderschema op waarin ook de verzenddata van vergaderstukken zijn opgenomen en laat GR-en hierop hun interne planning afstemmen (1, 2 en 3).
- c. Laat de gemeentelijke vertegenwoordigers integraal (over inhoud en financiën) adviseren door de vakafdeling van de betreffende gemeente. Stem dit af met de adviesgemeente of de adviescommissie (categorie 1, 2 en 3).
- d. Zorg ervoor dat de beleidsambtenaren van de deelnemende gemeenten periodiek met elkaar overleggen over vergaderstukken van GR-en. Benut hiervoor ook de adviesgemeente of de adviescommissie (1, 2 en 3).
- e. Leg binnen de gemeente vast dat de bestuurder verantwoordelijk is voor de terugkoppeling na de bestuursvergadering richting college, de ambtelijke organisatie en de raad. De beleidsambtenaar dient de bestuurder na elke vergadering actief hierop te bevragen (1, 2 en 3).

### 3. Sturing

De sturing van GR-en is behandeld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen. In elke paragraaf zijn één of meer concrete voorstellen opgenomen, waarbij is aangegeven op welke categorieën GR-en deze van toepassing zijn.

#### 3.1 Verbeter de paragraaf verbonden partijen in de gemeentebegroting en neem daarin de prestatieafspraken op die met de GR-en zijn gemaakt.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Vermeld in de paragraaf verbonden partijen de gemaakte prestatieafspraken en het financiële belang door vermelding van de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente aan de GR (categorie 1, 2 en 3).
- b. Streef naar een vergelijkbaar detailniveau van de informatie bij alle gemeenten (1, 2 en 3).

#### 3.2 Neem financiële risico's van GR-en op in de paragraaf verbonden partijen en in de paragraaf weerstandsvermogen in de gemeentebegroting.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Neem op basis van informatie van de GR-en financiële risico's op in de paragraaf verbonden partijen en in de paragraaf weerstandsvermogen (categorie 1, 2 en 3).

#### 3.3 Maak afspraken dat GR-en en gemeenten elkaar informeren.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. GR-en informeren gemeenten actief door het (volgens wet of GR) tijdig indienen van de begroting, begrotingswijzigingen en jaarstukken (categorie 1, 2 en 3).
- b. Leg afspraken vast tussen raad en college over de invulling van de actieve informatieplicht over GR-en waarin collegeleden zitting hebben. Beoordeel periodiek of deze afspraken nog voldoen (1, 2 en 3).
- c. Laat GR-en periodiek een raadsbezoek organiseren, bij voorkeur met een specifieke vraag (1 en 2).
- d. Laat GR-en gemeenteraden een toelichting geven op begroting, begrotingswijziging of jaarrekening (1 en 2).
- e. Laat GR-en een werkconferentie organiseren om raadsleden en collegeleden input te laten geven voor beleidsplannen (categorie 1).
- f. Laat GR-en periodiek algemene bijeenkomsten organiseren om bij te praten over een GR (categorie 1).
- g. Laat hoofden financiën en/of controllers van GR-en periodiek deelnemen aan het hoofden financiënoverleg van de Zeeuwse gemeenten (1, 2 en 3).

#### 3.4 Positie bestuurders in het bestuur van de GR-en (belangen GR versus belangen gemeente). Geef een advies over de positie van raadsleden en wethouders in besturen van GR-en.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Stel vast dat het bestuur van een GR de belangen van de samenwerkende gemeenten als primair uitgangspunt dient te hebben (categorie 1, 2 en 3).
- b. Maak de spagaatpositie binnen de GR en binnen de gemeenten bespreekbaar als de leden van het dagelijks bestuur daarin terecht komen (afwegen van het belang van de eigen gemeente, het belang van de gezamenlijke gemeenten en het belang van de gemeenschappelijke regeling) (1, 2 en 3).
- c. Benoem uitsluitend collegeleden in besturen van gemeenschappelijke regelingen (1, 2 en 3).

### **3.5 Hanteer een duidelijke VZG-richtlijn.**

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Hanteer voor het vaststellen van de VZG-richtlijn een vaste procedure en methodiek. Wijk daarvan niet af om het bestuurlijk draagvlak en het draagvlak bij gemeenten en GR-en in stand te houden. Betrek GR-en bij de totstandkoming van deze richtlijn (categorie 1, 2 en 3).
- b. Deel deze richtlijn tijdig mee aan de GR-en (1 december jaar t-2) (1, 2 en 3).

## 4. Beheersing

De beheersing van GR-en is behandeld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen. In elke paragraaf zijn één of meer concrete voorstellen opgenomen, waarbij is aangegeven op welke categorieën GR-en deze van toepassing zijn.

### 4.1 Optimaliseer de tussentijdse informatievoorziening door GR-en aan gemeenten.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. GR-en stellen voor de eigen organisatie managementrapportages op en brengen op basis hiervan een tussentijdse rapportage uit voor het AB en gemeenteraden. Voor wezenlijke beleidsmatige en/of financiële afwijkingen wordt een begrotingswijziging aangeboden (categorie 1, 2 en 3).

### 4.2 Besteed meer aandacht aan inhoudelijke prestatiegegevens, naast financiële informatie.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Laat de GR-en primair aandacht besteden aan inhoudelijke prestatiegegevens en daar waar mogelijk ook aan de beoogde maatschappelijke effecten. Maak hierbij zoveel als mogelijk gebruik van bestaande informatiebronnen uit verantwoordingen richting ministerie, monitors, onderzoeken e.d. (categorie 1 en 2).

### 4.3 Stem de P&C-cyclus van de GR af op die van de deelnemende gemeenten.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Laat gelijktijdig met de ontwerpbegroting ook de ontwerpmeerjarenraming en de ontwerp 1<sup>e</sup> begrotingswijziging aanbieden, waarin het nieuwe beleid is opgenomen, en ook een heroverweging van bestaand beleid en beheer (categorie 1 en 2).

### 4.4 Laat GR-en periodiek een risicoanalyse maken.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. GR-en stellen jaarlijks een risicoanalyse op en nemen op basis hiervan maatregelen (risicobeheersing). Gemeenten nemen de risico's op in de paragraaf weerstandsvermogen van begroting, tussentijdse rapportage en jaarstukken (categorie 1 en 2).

## 5 Verantwoording

De verantwoording door GR-en is behandeld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen. In elke paragraaf zijn één of meer concrete voorstellen opgenomen, waarbij is aangegeven op welke categorieën GR-en deze van toepassing zijn.

### 5.1 Tijdige aanlevering van jaarstukken met accountantsverklaring.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Jaarstukken zijn met de accountantsverklaring en het accountantsrapport uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het begrotingsjaar gereed (categorie 1, 2 en 3).
- b. Vermeld in het jaarverslag de gerealiseerde prestaties en de daadwerkelijke financiële bijdrage met een toelichting op belangrijke afwijkingen (1, 2 en 3).

### 5.2 Laat periodiek de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau toetsen en beoordelen.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. De adviesgemeente en de GR maken hierover afspraken, afhankelijk van de feitelijke situatie (categorie 1 en 2).

### 5.3 Laat de rekenkamer periodiek een onderzoek doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid van GR-en.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Maak gebruik van de mogelijkheid die wettelijk bestaat om Rekenkamers onderzoek te laten doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van GR-en (categorie 1 en 2).
- b. Bij een rekenkamercommissie is deze onderzoeksmogelijkheid facultatief. Leg als raad in de verordening op de rekenkamercommissie vast dat de commissie deze bevoegdheid heeft (1 en 2).
- c. Maak als raad optimaal gebruik van het beschikbare instrument en leg de rekenkamer en rekenkamercommissie in voorkomende gevallen een onderbouwd verzoek voor om een bepaalde GR aan een onderzoek te onderwerpen. Stem dit af met andere gemeenten die aan de GR deelnemen (1 en 2).
- d. Voorkom dubbel werk en maak waar mogelijk gebruik van bestaande informatie, bijvoorbeeld van inspectierapporten, monitors, benchmarkgegevens, accountantsonderzoeken en dergelijke (1, 2 en 3).

## 6 Toezicht

Het aspect van het toezicht van gemeenschappelijke regelingen is behandeld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn verder uitgewerkt in de volgende paragrafen. In elke paragraaf zijn één of meer concrete voorstellen opgenomen, waarbij is aangegeven op welke categorieën gemeenschappelijke regelingen deze van toepassing zijn.

### 6.1 Leg de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het AB, DB of bestuur/directie goed vast in het toetskader en in de GR zelf.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Hanteer de bepalingen in de model-gemeenschappelijke regeling, waardoor de verantwoordelijkheden van AB, DB en directie adequaat zijn vastgelegd (categorie 1, 2 en 3).

### 6.2 Laat deskundigen jaarlijks de balanspositie, resultatenrekening, risicoanalyse en tussentijdse financiële en niet-financiële informatie beoordelen.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Geef uitvoering aan de afspraken (bijlage 3) uit het portefeuillehoudersoverleg financiën van de Zeeuwse gemeenten (categorie 1).

### 6.3 Leg afspraken vast over inlichtingen, inzagebevoegdheid en controlerechten.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Hanteer de bepalingen in de model-gemeenschappelijke regeling, waardoor de afspraken over inlichtingen, inzagebevoegdheid en controlerechten adequaat zijn vastgelegd (categorie 1, 2 en 3).
- b. Maak aanvullende afspraken wat betreft de verantwoordelijkheden van de directie (categorie 1 en 2).

### 6.4 Leg afspraken vast over de goedkeuring van jaarrekening en begroting door de toezichthouder.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Hanteer de bepalingen in de model-gemeenschappelijke regeling, waardoor de afspraken over inlichtingen, inzagebevoegdheid en controlerechten adequaat zijn vastgelegd (categorie 1, 2 en 3).
- b. Maak aanvullende afspraken wat betreft de verantwoordelijkheden van de directie (categorie 1 en 2).

### 6.5 Maak duidelijke afspraken over de werkwijze bij begrotingsvoorstellen.

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Volg de bepalingen in het BBV en maak dus een begrotingswijziging (categorie 1, 2 en 3).

### 6.6 Maak duidelijke afspraken over de werkwijze bij budgetoverheveling.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Laat de GR-en een formeel besluit nemen over één van de vier mogelijke opties uit bijlage 2 en neem dit op in de financiële verordening (categorie 1, 2 en 3).

### 6.7 Maak duidelijke afspraken over de werkwijze bij reservevorming.

De werkgroep doet hier het volgende voorstel:

- a. Regel in elke GR welk deel van het jaarresultaat aan de algemene reserve wordt toegevoegd en welke omvang die reserve maximaal mag hebben (categorie 1, 2 en 3).

### **6.8 Werk met een adviescommissie of met een adviesgemeente.**

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Wijs een adviesgemeente aan bij gemeenschappelijke regelingen in categorie 3.
- b. Werk met een adviescommissie bij gemeenschappelijke regelingen in categorie 1.
- c. Werk met een adviescommissie bij gemeenschappelijke regelingen in categorie 2, tenzij de deelnemende gemeenten en de GR gezamenlijk van mening zijn dat kan worden volstaan met een adviesgemeente.

### **6.9 Hanteer een herkenbare en uniforme taakomschrijving voor de adviesgemeente.**

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Spreek als samenwerkende gemeenten met de GR af welke gemeente als adviesgemeente optreedt (categorie 2 en 3).
- b. Hanteer tenminste de werkwijze als omschreven in bijlage 3. Let op: in dit document wordt de term “toetsgemeente” gehanteerd. De werkgroep adviseert om dit te lezen als “adviesgemeente”, een term waar de werkgroep voor heeft gekozen omdat dat meer recht doet aan de rolopvatting en rolinvulling van de betreffende gemeente (2 en 3).
- a. De adviesgemeente toetst of de VZG-richtlijn is toegepast (2 en 3).
- c. De adviesgemeente brengt advies uit aan de deelnemende gemeenten bij begroting, begrotingswijzigingen en jaarstukken van de betreffende GR. De andere deelnemende gemeenten nemen dit advies als vertrekpunt bij het voorbereiden van besluitvorming door de gemeenteraden (het onderzoek wordt dus niet opnieuw gedaan) (2 en 3).

### **6.10 Hanteer een herkenbare en uniforme taakomschrijving voor een adviescommissie.**

De werkgroep doet hier de volgende voorstellen:

- a. Stel een adviescommissie samen uit ambtelijke vertegenwoordigers van de GR en de deelnemende gemeenten, waarbij zowel inhoudelijke als financiële deskundigheid aanwezig is. Er hebben geen bestuurders zitting in een adviescommissie. De adviescommissie is klankbord / vraagbaak voor GR-en (categorie 1 en 2).
- b. Kies bij GR-en met veel deelnemende gemeenten voor een regionale vertegenwoordiging in de adviescommissie, om de omvang van de commissie in de hand te houden (1 en 2).
- c. De adviescommissie bespreekt alle inhoudelijke en financiële documenten van de GR, voordat deze aan het bestuur of aan gemeenten worden voorgelegd. De andere deelnemende gemeenten nemen dit advies als vertrekpunt bij het voorbereiden van besluitvorming door de gemeenteraden (het onderzoek wordt dus niet opnieuw gedaan) (1 en 2).
- d. De adviescommissie toetst of de VZG-richtlijn is toegepast (1 en 2).

## 7 Besluitvorming en implementatie

De werkgroep verbonden partijen heeft in dit document een aantal concrete voorstellen gedaan om de governance te verbeteren. Het woord is daarna aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen en de raden van de Zeeuwse gemeenten om hierover een besluit te nemen. Het is daarbij van belang dat alle gemeenten in ongeveer dezelfde periode besluiten nemen, die inhoudelijk met elkaar overeenkomen. Aansluitend zullen de voorstellen geïmplementeerd moeten worden. De werkgroep adviseert hiervoor het volgende traject:

<b>Wat?</b>	<b>Wie?</b>	<b>Wanneer?</b>
Besluit over het overnemen van de aanbevelingen.	Gemeenteraden (voor de verkiezingen), extra inzet van griffiers en gemeentesecretarissen is hiervoor nodig.	Januari / februari 2010
Aanpassen interne werkwijze gemeenten.	College van B&W. In het kader van de actieve informatieplicht informeert het college de gemeenteraad over de aanpassingen.	Voorjaar 2010
Aanpassen interne werkwijze gemeenschappelijke regelingen.	Besturen GR-en. In het kader van de actieve informatieplicht informeren de wethouders die in het bestuur van de GR zitten de gemeenteraad over de aanpassingen.	Voorjaar 2010
Aanpassen verschillende gemeenschappelijke regelingen.	Voorstellen worden voorbereid door de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. Die voorstellen worden door tussenkomst van de colleges van B&W ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraden.	2010

Het is aan de individuele gemeenteraden om te beoordelen in hoeverre de implementatie van de besluiten die de raad hierover heeft genomen op de afgesproken manier worden uitgevoerd. Elke gemeente dient er zelf voor te zorgen dat de aanbevelingen worden geïmplementeerd die betrekking hebben op de interne werkwijze bij gemeenten.

### 7.1 Model-gemeenschappelijke regeling

Als bijlage 4 bij deze notitie treft u een model-GR aan. In dit model zijn de aanbevelingen uit deze notitie verwerkt voor zover die via de regeling zelf kunnen worden vastgelegd. De werkgroep doet de aanbeveling om bestaande en toekomstige GR-en zoveel mogelijk naar analogie van dit model in te richten. De werkgroep adviseert om hierbij maatwerk toe te passen, omdat elke samenwerking specifieke kenmerken heeft die niet in een kerslijf gedwongen moeten worden (categorie 1, 2 en 3).

## Bijlage 1

### Afwegingskader samenwerkingsvormen

#### Inleiding

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke organisatie, waarin de provincie – onderscheidenlijk de gemeente – een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Zo definieert het BBV een verbonden partij.

In deze memo zijn de mogelijkheden voor samenwerking op een rijtje gezet. Niet alleen de vormen van samenwerking komen aan de orde, ook de argumenten die bij het aangaan van samenwerking een rol spelen, de motieven om niet samen te werken en het aan te houden afwegingskader.

#### Wie werkt samen

Bij verbonden partijen gaat het om samenwerking tussen gemeenteraden en/of tussen colleges en/of tussen burgemeesters. Al dan niet met anderen.

#### Vormen van samenwerking

Samenwerking kan tot stand komen via het publiekrecht of via het privaatrecht.

#### A . Publiekrechtelijk samenwerking

*Publiekrechtelijke samenwerking kan plaatsvinden op basis van een publiekrechtelijk convenant, artikel 83 en 84 Gemeentewet, en op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.*

Binnen de Wgr zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk.

1. regeling met centrum gemeente.

Bij een regeling met een centrumconstructie treedt een van de deelnemers namens de anderen naar buiten op. Het handelen vindt plaats op basis van mandaat.

2. regeling met een gemeenschappelijk orgaan.

Er is een gemeenschappelijk orgaan. Het orgaan beschikt niet over een zelfstandige rechtspersoonlijkheid.

3. regeling met openbaar lichaam.

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en functioneert in die zin als een zelfstandig orgaan.

#### B . Privaatrechtelijk samenwerking binnen de mogelijkheden van het Burgerlijk wetboek

1. Privaatrechtelijk convenant

In een convenant worden afspraken tussen partijen vastgelegd, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak. Het aangaan van een convenant valt niet onder art. 160 Gemeentewet. Een convenant is in feite een 'herenakkoord'. Dat kan anders zijn als er wel bindende (beleids) afspraken worden gemaakt.

2. Vennootschap (NV en BV)

Vennootschappen zijn privaatrechtelijke organisaties. Naamloze vennootschappen zijn organisaties met verhandelbare aandelen. Bij besloten vennootschappen gaat het over aandelen op naam.

3. Stichtingen

Een stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een stichting kent een ideëel doel en kan geen uitkeringen doen aan de bestuursleden.

4. Vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij.

De vereniging wordt opgericht bij notariële akte. De gezamenlijke leden kiezen en controleren het verenigingsbestuur uit hun midden. Ieder lid is hoofdelijk aansprakelijk. De Algemene ledenvergadering (ALV) be-

paalt het beleid van de vereniging. De coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij zijn bijzondere vormen van verenigingen.

#### 5. De Vennootschap onder firma (VOF)

De vennoten voeren onder een gemeenschappelijke naam een bedrijf uit. De VOF wordt aangegaan bij notariële of onderhandse akte, waarin tevens het in en uittreden wordt geregeld.

#### 6. De Commanditaire vennootschap (CV)

Een CV is een maatschapsvorm waarbij alle vennoten een inbrengplicht hebben.

#### 7. De Maatschap

De maatschap kent geen afgescheiden vermogen. Deze vorm wordt alleen gebruikt door natuurlijke personen en verdient in dit kader geen speciale uitwerking.

#### 8. PPS-constructies

Een Publiek Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband, waarbij één of meer overheden en een of meer private partijen samenwerken ter realisering van een onderling overeengekomen doelstelling. Een PPS constructie kan in velerlei juridische entiteiten vorm krijgen.

#### 9. De maatschappelijke onderneming

Een wetsvoorstel hiervoor is in voorbereiding. De werkgroep adviseert om bij toekomstige toetsing van nieuwe en bestaande samenwerkingsvormen te bezien of de maatschappelijke onderneming wettelijk mogelijk is en of die vorm toepasbaar is.

*Na de inwerkingtreding van de Wet personenvennootschappen, naar verwachting per 1 januari 2010, komen de maatschap, de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap te vervallen. Daarvoor in de plaats komen drie nieuw vormen van samenwerking, te weten de stille vennootschap, de openbare en de commanditaire vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid en de openbare en commanditaire vennootschap met rechtspersoonlijkheid.*

### **Waarom vindt samenwerking plaats, welke belangen spelen bij samenwerking een rol?**

Het aangaan van een samenwerkingsverband komt voort uit het gezamenlijk willen behartigen van het algemeen belang of publieke taken met een financiële component. Wederzijds vertrouwen en de bereidheid tot samenwerking zijn van essentieel belang.

Bestuurlijke en financiële belangen geven de doorslag en die kunnen bestaan uit:

- risicospreiding. Risico's worden met andere partijen gedeeld
- efficiency voordeel. Samenwerking kan een stuk efficiënter zijn dan ieder afzonderlijk
- kennis voordeel. Grotere verbanden kunnen meer specifieke kennis en expertise leveren
- katalysatorfunctie. Samenwerking brengt processen op gang die anders moeilijk van de grond komen.
- Gemeentegrensoverschrijdende problematiek.

### **Motieven om niet samen te werken**

Motieven die er voor kunnen pleiten om niet samen te werken kunnen bestaan uit:

- het volledig zelf willen houden van zeggenschap;
- het voorkomen van een dubbelrol van opdrachtgever en opdrachtnemer;
- het houden van grip op controle en uitvoering.
- Behoud van identiteit.

### **Vrijwillig of verplicht**

In het geval samenwerking via een gemeenschappelijke regeling wettelijk verplicht is, blijft de vraag naar het toetsingskader achterwege. Het antwoord op de vraag is dan bij wet al gegeven.

### **Vrijwillig**

Samenwerking binnen een gemeenschappelijke regeling is als regel een vorm van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, met de provincie, waterschappen en/of met het rijk.

### **Welke argumenten spelen een rol bij de keus voor privaatrechtelijke of publiekrechtelijke samenwerking?**

Nu de mogelijke vormen van samenwerking in beeld zijn gebracht, komt aan de orde de vraag welk toetsingskader kan worden aangehouden bij de keus voor de ene of de ander vorm van samenwerking.

#### 1. de aard van de samenwerking

Bij samenwerking op grond van de Wgr staat voorop dat publiekrechtelijke taken via een publiekrechtelijke verbonden partij tot stand komt.

#### 2. samenwerking met wie

Bij samenwerking op grond van de Wgr is sprake van samenwerking tussen overheidsorganen. Bij samenwerking met particulieren ligt een privaatrechtelijke samenwerking meer voor de hand.

#### 3. welke verantwoordelijkheden

Bij samenwerking op grond van de Wgr is sprake van het op- en/of overdragen van taken aan anderen. In die zin blijven de deelnemende overheidsinstanties in financiële zin verantwoordelijk voor de werkzaamheden van het samenwerkingsverband. Deelnemers houden grip op de werkzaamheden.

Bij privaatrechtelijke samenwerking is de financiële verantwoordelijkheid beperkt tot de ter beschikking gestelde bedragen, de omvang van de deelname. Het gaat hier om besturen op afstand.

#### 4. grip op de samenwerking of besturen op afstand

Bij samenwerking op grond van de Wgr gaat het om aansturing, beheer, toezicht en informatie. De overheidsorganen blijven indirect verantwoordelijk voor het beleid van het samenwerkingsverband. Bij samenwerking op grond van het BW gaat het om besturen op afstand.

#### 5. van toepassing zijnd recht

Op publiekrechtelijke verbonden partijen is het bestuursrecht van toepassing. Dat zijn onder meer van toepassing de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur e.d.

### **Procedure**

Het aangaan van een privaatrechtelijke verbonden partij is op grond van de Gemeentewet een bevoegdheid van het college. Het college kan de samenwerking pas aangaan nadat de gemeenteraad vooraf in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken (160, lid 2 Gemeentewet). Het collegebesluit heeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. (160 lid 3 Gemeentewet). De goedkeuring kan alleen worden onthouden als de samenwerking in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Het college en de burgemeester behoeven de toestemming van de raad in het geval besloten wordt tot het aangaan van samenwerking op grond van de Wgr. Gemeenten houden een register bij van regelingen waarin wordt deelgenomen.

## Bijlage 2

### Financiële aspecten gemeenschappelijke regelingen

#### 1. Inleiding

Eén van de aspecten van de verbetering van de grip op de verbonden partijen betreft de financiële aspecten. Deze financiële aspecten kunnen in de volgende drie verbeterpunten onderverdeeld worden:

1. beheersing;
2. verantwoording;
3. toezicht.

Vervolgens kunnen deze drie verbeterpunten weer onderverdeeld worden in een aantal vragen:

##### *ad. 1. beheersing*

- op welke manier kan de P&C-cyclus van de GR worden afgestemd op de cyclus van de deelnemende gemeenten;
- hoe kan de tussentijdse informatievoorziening door GR-en aan gemeenten worden geoptimaliseerd en welke eisen kunnen daaraan worden gesteld?
- op welke manier kunnen GR-en periodiek een risico-inventarisatie maken?
- hoe kan meer aandacht besteed worden aan inhoudelijke prestatiegegevens, naast financiële informatie?

##### *ad. 2. verantwoording*

- wat is tijdige aanlevering van stukken met accountantsverklaring en hoe is dit te realiseren?
- Periodieke toetsing en beoordeling van de kwaliteit van de diensten, organisatie en kostenniveau.

##### *ad. 3. toezicht*

- jaarlijkse beoordeling van de balanspositie, resultatenrekening, risicoanalyse en tussentijdse financiële en niet-financiële informatie door deskundigen.

Hieronder zal op bovenstaande vragen nader worden ingegaan, waarbij het uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenschappelijke regeling.

#### 2. Beheersing

*Op welke manier kan de P&C-cyclus van de GR worden afgestemd op de cyclus van de deelnemende gemeenten?*

In hoofdstuk 13 van de Gemeentewet zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening. Voorts zijn in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepalingen opgenomen over de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken.

Uitgangspunt voor de gemeentebegroting is dat deze uiterlijk vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten wordt verzonden. Voor de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening is dit vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Dit zijn wettelijke bepalingen, die een onderdeel uitmaken van de P&C-cyclus.

Naast deze wettelijke bepalingen hebben de meeste gemeenten op grond van de Financiële Verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet bepalingen opgenomen over een Voorjaarsnota / Kadernota / Perspectiefnota / Beleidsnota of wat voor naam dan ook aan deze nota wordt gegeven. Bedoeld wordt een document dat meestal in het voorjaar wordt behandeld als voorloper van de begroting en de meerjarenraming. Het is

een document om de kaderstellende functie van de gemeenteraad gestalte te geven. De begroting is hiervoor minder het geëigende stuk, omdat deze meestal zo kort mogelijk voor de wettelijk verplichte datum wordt aangeboden.

Daarom wordt in het voorjaar in de raad op hoofdlijnen over het beleid van de komende jaar en de drie daarop volgende jaren gediscussieerd, waarbij het niet de bedoeling is dat de nota wordt vastgesteld, maar een opdracht is aan het college om de begroting op te stellen, met inachtneming van hetgeen in de nota staat en de discussie die hierover in de raad is gevoerd. Dit heeft als voordeel dat:

- De raad in het voorjaar politieke richting aan het beleid heeft gegeven;
- Het college weet waar het rekening mee moet houden bij het opstellen van de begroting;
- Er recht wordt gedaan aan het dualistisch stelsel;
- De ambtelijke organisatie, gezien de discussie in de raad al voorbereidingen kan treffen om nieuw beleid op te starten, waar al duidelijk richting is gegeven door de raad bij de behandeling van de voorjaarsnota;
- De begroting geen document meer is die veel verrassingen voor de raad zal en kan inhouden. Er is namelijk over veel zaken al informatie gegeven bij de Voorjaarsnota. Wijzigingen kunnen zich nog voor doen in de periode tussen de behandeling van de Voorjaarsnota en de behandeling van de begroting.

In de praktijk blijkt dat de Voorjaarsnota bij uitstek het beleidsdocument binnen de P&C-cyclus is dat in belangrijkheid de begroting overtreft, omdat in de Voorjaarsnota de politiek belangrijke zaken al in de raad worden besproken.

Overigens moet opgemerkt worden dat de opstelling en de behandeling van een dergelijk document per gemeente verschilt.

Bij de gemeenschappelijke regelingen ligt het accent nog steeds op de begroting. Gelet echter op het bovenstaande zou het aan te bevelen te zijn dat bij gemeenschappelijke regelingen ook met een Voorjaarsnota gewerkt gaat worden.

In de Voorjaarsnota zouden dan de volgende zaken aangegeven kunnen worden:

- Welke veranderingen in het bestaande beleid en beheer noodzakelijk en / of gewenst zijn, zowel in positieve als negatieve zin;
- Welk nieuw beleid wettelijke of autonoom op de gr afkomt en wat hiervan de financiële gevolgen zijn;
- Welke investeringen (vervanging, uitbreiding, levensduurverlengend) eventueel gedaan moeten worden en de hieraan verbonden financieel verbonden consequenties;
- Wat de huidige capaciteit en de benodigde capaciteit in formatie is.

Het totale proces van de Voorjaarsnota, zijnde de verbinding tussen de begroting en de meerjarenraming betekent een zodanige tijdspanne dat dit (nog) niet realistisch is voor gemeenschappelijke regelingen. Een tussenvorm, waarin bovengenoemde onderdelen verwerkt zijn, zou kunnen door gelijktijdig met de ontwerp-begroting ook een ontwerpmeerjarenraming op te stellen en een 1<sup>o</sup> begrotingswijziging, waarin het nieuw beleid is opgenomen, alsmede een heroverweging van het bestaand beleid en beheer. Deze stukken dienen door het algemeen bestuur uiterlijk 1 april aan de betrokken gemeenteraden worden aangeboden, waarbij deze gemeenteraden tot 1 juni de gelegenheid hebben om schriftelijk commentaar bij het algemeen bestuur in te dienen.

Het algemeen bestuur stelt vervolgens met inachtneming van de ontvangen commentaren de begroting en de 1<sup>o</sup> begrotingswijziging vast en stuurt deze stukken met de meerjarenraming uiterlijk 15 juli naar gedeputeerde staten en de betrokken gemeenteraden.

**Advies: Gelijktijdig met het aanbieden van de ontwerp-begroting ook de ontwerpmeerjarenraming en de ontwerp 1<sup>o</sup> begrotingswijziging, waarin het nieuw beleid is opgenomen, alsmede een heroverweging van bestaand beleid en beheer.**

*Hoe kan de tussentijdse informatievoorziening door GR-en aan gemeenten worden geoptimaliseerd en welke eisen kunnen daaraan worden gesteld?*

In de Financiële Verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet is geregeld hoeveel tussentijdse rapportages de Gemeenschappelijke regeling in een begrotingsjaar opstelt.

In de VZG-richtlijn was t/m het jaar 2008 de bepaling opgenomen dat de gemeenschappelijke regeling voor 15 september van ieder jaar een tussentijdse rapportage over de eerste acht manden van het betreffende jaar aan de gemeenten zendt. In 2009 is deze bepaling niet meer in de richtlijn opgenomen.

Momenteel wordt in diverse gemeenten de vraag gesteld of het aantal tussentijdse rapportages, zoals opgenomen in de Financiële Verordening nog nuttig / noodzakelijk is voor de informatieverstrekking aan de raad. In het verlengde hiervan kan deze vraag ook gesteld worden voor de GR. In de praktijk gaan diverse gemeenten over op twee rapportages, waarbij deze rapportages en de jaarstukken de raad voldoende informatie moet verschaffen over de voortgang van het beleid en de verantwoording.

Ook een andere vraag kan gesteld worden, namelijk of gemeenschappelijke regelingen wel tussentijdse rapportages voor de betrokken gemeenten moeten maken.

Het antwoord hierop kan zijn. Geen rapportages, tenzij er wezenlijke afwijkingen zijn, zowel beleidsmatig en/of financieel.

**Advies: GR-en stellen voor de eigen organisatie managementrapportages op en brengen op basis hiervan een tussentijdse rapportage uit voor het AB en gemeenteraden. Voor wezenlijke beleidsmatige en/of financiële afwijkingen wordt een begrotingswijziging aangeboden.**

*Op welke manier kunnen GR-en periodiek een risico-inventarisatie maken?*

Een risico-inventarisatie maakt een onderdeel uit van het risicomanagement. Kijken naar het begrip risico kan de volgende definitie worden gehanteerd:

*“Een mogelijke gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeenschappelijke regeling ....”.*

Het voordoen van een risico kan tot gevolg hebben dat de realisatie van de doelstellingen minder of niet meer realiseerbaar is.

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op risico's en risico-inventarisatie

**Advies: Bij gemeenschappelijke regelingen zal jaarlijks een risico-inventarisatie opgesteld moeten worden en vervolgens zal in de paragraaf weerstandsvermogen van zowel de begroting, als van een eventuele tussentijdse rapportage en van de jaarstukken verslag moeten worden gedaan over de stand van zaken.**

*Hoe kan meer aandacht besteed worden aan inhoudelijke prestatiegegevens, naast financiële informatie*

In artikel 8, lid 3 BBV is het volgende inzake het programmaplan opgenomen:

“Het programmaplan bevat per programma:

- a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
- b. de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
- c. de raming van baten lasten”.

Met andere woorden de drie W-vragen:

- a. Wat willen we bereiken?
- b. Wat gaan we ervoor doen?
- c. Wat mag het kosten?

Op grond van de modelverordening artikel 212 Gemeentewet stelt:

- de raad per programma vast:
  - de beoogde maatschappelijke effecten, de te leveren goederen en diensten en de baten en lasten.

- het college:
  - per programma voor de indicatoren voor de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten. De raad stelt deze indicatoren vooraf vast.
  - legt gegevens vast opdat de raad achteraf de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid kan toetsen.

Op grond van het bovenstaande is er een programmadoelstelling (missie programma). Deze programmadoelstelling kent vervolgens hoofddoelen, waarbij de hoofddoelen weer verder gespecificeerd worden in subdoelen en aan de subdoelen zijn de prestaties(= prestatie-indicatoren) gekoppeld .

Aan de hoofddoelen en de subdoelen zijn de effect-indicatoren gekoppeld.

Bij de effectindicator wordt de gevolgen van de gerealiseerde beleidsdoelstelling gemeten.

De prestatie-indicator is gericht op het resultaat van de dienstverlening en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces wordt bereikt.

De doelen en de prestaties moeten SMART geformuleerd worden

S = specifiek

M = meetbaar

A = aanvaardbaar

R = realistisch

T = tijdgebonden

In principe hebben alle programma's een aantal beoogde effecten. Sommige effecten, meestal op de korte termijn zijn vrij concreet. Effecten op de langere termijn zijn meestal abstract.

Begin daarom met de direct benoembare prestaties om vervolgens stap voor stap richting de bredere maatschappelijke doelstelling te gaan. Met de volgende vier vragen kan hier naar toe worden gewerkt:

1. Wat is het probleem?
2. Wat gaan we daaraan doen?
3. Wat willen we daarmee bereiken?
4. Waarom willen wij dat?

Het bovenstaande heeft in hoofdzaak betrekking op de activiteiten bij de gemeente. Een gemeenschappelijke regeling behoeft zich niet met maatschappelijke effecten bezig te houden.

**Advies: Laat de GR-en primair aandacht besteden aan inhoudelijke prestatiegegevens en daar waar mogelijk ook aan de beoogde maatschappelijke effecten. Maak hierbij zoveel als mogelijk gebruik van bestaande informatiebronnen uit verantwoordingen richting ministerie, monitors, onderzoeken e.d.**

### 3. Verantwoording

*Wat is tijdige aanlevering van stukken met accountantsverklaring en hoe is dit te realiseren?*

Uitgangspunt van de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening is, dat deze stukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar zijn vastgesteld.

Uitgangspunt moet zijn dat de jaarrekening in ieder geval in concept gereed is voordat met de begroting wordt begonnen. Eigenlijk zou de jaarrekening in concept gereed moeten zijn, voordat met de Voorjaarsnota wordt begonnen. Eventuele structurele zaken kunnen dan alsnog in Voorjaarsnota / begroting worden verwerkt.

De jaarrekening met accountantsverklaring zou uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het begrotingsjaar gereed moeten zijn.

Voor de gemeenten, kan bij diverse gemeenschappelijke regelingen de datum van 1 april in verband met de SiSa-verantwoording te laat zijn. De stukken zouden dan 1 maart gereed moeten zijn.

Voor duidelijkheid over de datum, waarop de stukken gereed moeten zijn, wordt 1 april gekozen.

Dit is te realiseren door in het begrotingsjaar per kwartaal interne controles uit te voeren, tussenrekeningen te schonen etc. en een strak factuurregime te voeren in de maand januari van het nieuwe jaar. Hierdoor kan vroegtijdig met het opstellen van de jaarrekening en vervolgens het jaarverslag worden begonnen.

**Advies: Jaarstukken, waarbij de accountantsverklaring en het accountantsrapport uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het begrotingsjaar gereed zijn.**

*Periodieke toetsing en beoordeling van de kwaliteit van de diensten, organisatie en kostenniveau.*

Met de GR en de adviesgemeente bespreken op welke wijze het toetsen plaatsvindt.

**Advies: GR en adviesgemeente dit samen laten bespreken.**

#### 4. Toezicht

*Jaarlijkse beoordeling van de balanspositie, resultatenrekening, risicoanalyse en tussentijdse financiële en niet-financiële informatie door deskundigen.*

Een paar jaar geleden is in het hoofdenoverleg financiën afgesproken dat voor elke GR een gemeente als adviesgemeente wordt aangewezen. Bij de GR waar elke Zeeuwse gemeente aan deelneemt is ook nog een klankbordgemeente toegevoegd.

De taken van de adviesgemeente zijn in bijlage 3 opgenomen.

In 2008 is in het hoofdenoverleg financiën en vervolgens in het portefeuillehoudersoverleg financiën Zeeuwse gemeenten het volgende afgesproken:

- Voor zware GR (financieel en politiek van importantie) wordt een adviescommissie ingesteld. Dit comité is multidisciplinair van samenstelling met financiële, juridische en vakinhoudelijke inbreng. De taak van deze adviescommissie is drieledig:
  1. klankbord voor de GR;
  2. het adviseren van het AB van de GR;
  3. het begeleiden van onderzoeken. Bijvoorbeeld een doelmatigheids- of doeltreffendheidsonderzoek, waarbij de GR zelf verantwoordelijk is voor een dergelijk onderzoek .
- Voor een middelgrote GR beslist de deelnemende gemeenten of een adviescommissie wordt ingesteld.
- Voor een lichte GR wordt geen adviescommissie ingesteld, maar is het regime van de adviesgemeente (voorheen toetsgemeente) van toepassing.

**Advies: uitvoering geven aan de afspraken uit het portefeuillehoudersoverleg financiën Zeeuwse gemeenten.**

## 5. Aanvullende punten

*Hoe om te gaan met begrotingswijzigingen.*

Artikel 18 BBV gaat over begrotingswijzigingen en luidt als volgt:

*“In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.”*

In dit artikel gaat het expliciet over de begrotingswijziging en niet over de wijziging van de productenraming. Het AB stelt de begroting en ook de begrotingswijziging vast en het DB de productenraming. Bij de productenraming is er geen sprake van een begrotingswijziging, maar van een (administratieve) aanpassing van de raming.

Artikel 18 heeft alleen betrekking op de autorisatie van bedragen. In de toelichting bij artikel 7 BBV wordt het volgende nog opgemerkt. Indien voor een bepaalde activiteit meer geld nodig is, hetgeen betekent dat het vastgestelde bedrag voor het betreffende programma hoger moet zijn, dan zal deze mutatie opnieuw moeten worden vastgesteld.

Verschuivingen van bedragen binnen het totale bedrag dat voor het programma is vastgesteld, behoeft op zich geen hernieuwde vaststelling, tenzij een verschuiving het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging. In dat geval zal de raad het gewijzigde programma opnieuw willen vaststellen.

Verschuivingen van budgetten tussen programma's hoeft op zich geen financiële gevolgen te hebben, maar kunnen wel beleidsmatige oorzaken hebben. Dergelijke wijzigingen kunnen niet zo maar worden doorgevoerd, maar zullen door het bevoegde orgaan vastgesteld moeten worden.

**Conclusie: de bepalingen in het BBV moeten gevolgd worden, dus een begrotingswijziging.**

*Hoe om te gaan met budgetoverheveling.*

Het Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten heeft op 1 juli 2008 een notitie uitgebracht inzake budgetoverheveling tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid.

Deze notitie is gebaseerd op de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, maar is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. In het vervolg zal dan ook het DB en AB worden genoemd.

Het komt nogal eens voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat het DB in het begrotingsjaar niet in staat is geweest om de activiteiten, waarvoor het AB geld beschikbaar heeft gesteld geheel uit te voeren, of slechts gedeeltelijk. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden vervolgens in het volgende begrotingsjaar uitgevoerd. Voor dit volgende begrotingsjaar heeft het AB echter in de begroting geen bedragen geraamd. Het DB staat dan voor een dilemma. Het AB heeft besloten dat de activiteiten en bestedingen moeten worden uitgevoerd, maar in het nieuwe jaar is daarvoor (nog) geen budget beschikbaar...

Om dit probleem op te lossen heeft het Platform vier opties gepresenteerd:

1. Voor 31 december het overgebleven bedrag via een begrotingswijziging toevoegen aan een bestemmingsreserve.
2. Het AB neemt het besluit dat bij het niet volledig besteden van specifieke budgetten een bestemmingsreserve mag worden gevormd waaruit in een volgend jaar deze specifieke lasten kunnen worden gedekt.
3. Indien het AB niet vóór 31 december heeft besloten de bedragen over te hevelen, leiden de niet bestede middelen als gevolg van achterstand in de uitvoering tot een voordelig effect op het jaarresultaat van de jaarrekening. Bij de vaststelling van de jaarrekening van het afgesloten jaar kan – in het kader van het te nemen besluit tot resultaatbestemming – worden voorgesteld om de niet aangewende middelen aan de

algemene reserve toe te voegen of om de niet aangewende middelen aan het exploitatiebudget voor het nieuwe jaar toe te voegen.

4. De uitvoering van activiteiten en bijbehorende lasten gewoon ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoorden. Bij de vaststelling van de jaarrekening en de daarin opgenomen resultaatbestemming of eventueel eerder met een afzonderlijk raadsbesluit stemt het AB op grond van een geactualiseerde uitvoeringsplanning vervolgens in met het overhevelen van de niet aangewende middelen als gevolg van nog niet uitgevoerde activiteiten naar het nieuwe begrotingsjaar.

**Advies: De GR een besluit laten nemen over één van de vier opties en opnemen in de financiële verordening.**

## Bijlage 3

### afspraken portefeuillehouders Financiën centrale uniforme toetsing

1. De toetsgemeente beoordeelt alleen de financiële stukken, dus de vakafdeling blijft verantwoordelijk voor het beleid.
2. Voor de regelingen waaraan alle Zeeuwse gemeenten deelnemen is naast de toetsgemeente nog een klankbordgemeente toegevoegd.
3. Het hoofd financiën van de betreffende gemeente is verantwoordelijk voor de regeling die zijn gemeente behartigt. De behandelend ambtenaar kan een andere persoon zijn.
4. De gemeenschappelijke regelingen zullen een extra set van de stukken moeten zenden naar de verantwoordelijke ambtenaar.
5. De toetsgemeente brengt digitaal volgens de opgestelde checklisten zijn bevindingen uit aan de deelnemende gemeenten.
6. De opgestelde checklisten betrekking hebbende op de begroting, meerjarenraming, begrotingswijziging, tussentijdse rapportage en jaarstukken zullen bij de centrale toetsing gebruikt worden.

Op 12 januari 2007 heeft een evaluatiebijeenkomst van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen plaatsgevonden over de centrale toetsing. De volgende punten zijn tijdens dit overleg naar voren gekomen:

1. Afspraak is dat alleen de financiële stukken worden getoetst.
2. Specifieke (extra) projecten voor een bepaalde gemeente of bepaalde gemeenten moeten duidelijk zichtbaar in de begroting worden verwerkt en toegelicht. Aandacht kan dan bijvoorbeeld besteed worden aan de systematiek van de doorberekening van kosten.
3. De stukken van de gemeenschappelijke regeling (GR) moeten zowel naar de hoofd financiën als de behandelend ambtenaar van de toetsgemeente worden gezonden. Dit wordt mede gedaan voor het verbeteren van de onderlinge relatie tussen gemeenten en GR. Desgewenst doet / kan de GR een beroep doen op de deskundigheid van de gemeente. Het hoofd financiën blijft voor het toetsingstraject verantwoordelijk.
4. De klankbordgemeente is ingesteld voor die gemeenschappelijke regelingen waaraan alle Zeeuwse gemeenten deelnemen en moet fungeren als sparringpartner van de eerste toetser. Daarnaast kan het van belang zijn voor de continuïteit in het geval de eerste toetser afhaakt.
5. Het gebruik van de checklisten blijft gehandhaafd, maar in een verkorte vorm, waarbij alleen belangrijke criteria, zoals VZG-richtlijn, reserves, voorzieningen etc. opgenomen worden.
6. Het advies van de toetsgemeente is in principe bindend voor de andere gemeenten. Het werk moet niet nog eens worden overgedaan.
7. Als de toetsing te laat is uitgevoerd, moeten gemeenten elkaar daar onderling op aanspreken.
8. De door het AB vastgestelde begroting wordt getoetst. Deze begroting wordt naar de deelnemende gemeenten verzonden. Vooroverleg voor de vaststelling van de begroting door het DB tussen de toetsgemeente en de GR kan plaatsvinden. Het wel of niet houden van een vooroverleg kan per GR verschillen, maar verdient wel aanbeveling bij een GR die voor alle Zeeuwse gemeenten geldt. Toetsing na de AB-vergadering is te laat, omdat dan de stukken formeel zijn vastgesteld.
9. Nieuw beleid kan niet in de primitieve begroting worden opgenomen, ook niet als dit binnen het totale budget van begroting t-1 + eventuele begrotingswijzigingen valt. Nieuw beleid zal altijd getoetst moeten worden. Wel moet "nieuw beleid" worden opgenomen in de begroting, als hierover reeds een AB-besluit is genomen.
10. In het portefeuillehoudersoverleg financiën de uitwerking van de meerjarenraming GR bespreken en hierbij punt 9 betrekken.

11. Voor GR kan aanlevertermijn een probleem worden / zijn omdat de rekeningcijfers in de nieuwe begroting verwerkt moeten worden.
12. De gemeentelijke bijdragen moeten zichtbaar in de begroting aanwezig zijn, eventueel via een bijlage.
13. Het beschrijven van het risicoprofiel en de paragraaf weerstandsvermogen bij GR en verbonden partijen bij gemeenten moeten nog meer worden uitgewerkt.
14. Geen afzonderlijk traject opstarten voor de tussentijdse rapportages. De toetsgemeente geeft eventuele bijzonderheden door.

Algemene conclusies:

1. De ontwikkelde checklisten hebben een positieve bijdrage geleverd in het toetsingsproces.
2. De proef van 1 jaar nog met een 1 jaar verlengen.
3. Bijeenkomsten tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn nuttig.

## **Bijlage 4**

### **Model-gemeenschappelijke regeling**