



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Grip op samenwerken



Grip op samenwerken

Colofon

Samenstelling

Vereniging Nederlandse Gemeenten, ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken
Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefoon (070) 373 8393
www.vng.nl/slimsamenwerken

Redactie

Marja Hilders
Hester Tjalma
Ruurd Palstra
Martine Meijers

Praktijkvoorbeelden

Johanna Bergsma
Met dank aan alle gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan de VNG Databank
Praktijkvoorbeelden
<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl>

Vormgeving en opmaak

Chris Koning - VNG

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

November 2012



Inhoudsopgave

Introductie	5
Leeswijzer	7
1 Vormgeven aan samenwerking	7
1.1 Juridische vormgeving samenwerking	7
1.2 Organisatorische vormgeving samenwerking	8
2 Sturing op samenwerking	8
2.1 Vormgeven aan een kader voor (invloed op) samenwerking.	8
2.2 Wat moet u regelen vóór de start van een samenwerkingsverband?	8
2.3 Hoe sturen als het samenwerkingsverband eenmaal draait?	8
1 Vormgeven aan samenwerking	9
1.1 Juridische vormen van samenwerking	9
1.1.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen	9
1.1.2 Privaatrechtelijke samenwerking	13
1.2 Organisatorische vormgeving samenwerking	18
1.2.1 Het Netwerkconcept	18
1.2.2 Het Matrixmodel	18
1.2.3 De Centrumgemeente	19
1.2.4 Het Shared service center	20

2 Gemeentelijke regie op samenwerking	23
2.1 Vormgeven aan een kader voor (invloed op) samenwerking	23
2.1.1 Een gemeentelijke visie op samenwerking	24
2.1.2 Het vraagstuk van de regiegemeente	25
2.1.3 Een afwegingskader voor samenwerking	25
2.1.4 Nieuwe werkwijze: voorstellen Friese griffiers	26
2.2 Wat moet u regelen vóór de start van een samenwerkingsverband?	27
2.2.1 Ontwikkelen visie op samenwerking	28
2.2.2 Aan welke Gemeenschappelijke Regelingen neemt de gemeente deel?	28
2.2.3 Past de schaal waarop wordt samengewerkt bij het vraagstuk?	28
2.2.4 Oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling (artikel 1, 10, 26, 27 Wgr)	28
2.2.5 Vastleggen doelstelling: hoe breed of hoe smal?	29
2.2.6 Samenstelling AB-DB	29
2.2.7 Stemverhoudingen	29
2.2.8 Regeling voor bepaalde of onbepaalde tijd	30
2.2.9 Uittreding	31
2.2.10 Hoe sturen op de kwaliteit van de dienstverlening?	31
2.3 Hoe sturen als het samenwerkingsverband eenmaal draait?	32
2.3.1 Benutten van de verantwoordingsmechanismen uit de Wgr	32
2.3.2 Rekenkamercommissie	33
2.3.3 Gezamenlijke raadsbijeenkomsten	34
2.3.4 Simultane behandeling in gemeenteraden	35
2.3.5 Risicomanagement	35
2.3.6 Begrotingsparagraaf verbonden partijen	35
2.3.7 Sturen op kwaliteit van dienstverlening	35
2.3.8 Startconferentie gemeenteraden	36
2.3.9 Menukaart informatie	36
2.3.10 Lijsten met contactpersonen in andere gemeenten	36



Introductie

Veel gemeenten werken al sinds jaar en dag samen, meestal met andere gemeenten in de regio, vaak vrijwillig, soms verplicht (bv. veiligheidsregio's, Wgr-plus). Gemeenten organiseren de uitvoering van gemeentelijke taken, maar ook de beleidsontwikkeling steeds vaker binnen samenwerkingsverbanden. Deze publicatie biedt een overzicht van de mogelijkheden om samenwerking vorm te geven en er grip op te houden.

Ontwikkeling intergemeentelijke samenwerking

Oorspronkelijk was intergemeentelijke samenwerking vooral gericht op de ruimtelijke planning van gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken en relatief eenvoudige uitvoerende taken zoals bijvoorbeeld afvalverwerking. Tegenwoordig spelen steeds meer en diverse doelen een rol. Denk bijvoorbeeld aan:

- het realiseren van schaalvoordelen
- het streven naar betere kwaliteit van de dienstverlening
- kennis en expertise delen
- kosten besparen
- voldoende bestuurskracht
- het behoud van politieke zelfstandigheid
- deregulering
- verbeteren van de beleidseffectiviteit/het bereiken van maatschappelijke doelen
- verzekeren van de slagkracht van de organisatie

De belangstelling voor gemeentelijke samenwerking is nog verder toegenomen door recente ontwikkelingen zoals de decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, de Wet werken naar vermogen en de AWBZ.

Bij nieuwe samenwerkingsverbanden komen vragen naar voren over hoe aan de samenwerking vorm kan worden gegeven. Bij bestaande én bij nieuwe samenwerkingsverbanden rijzen vragen over hoe

colleges en raden grip op en sturing van deze samenwerkingsverbanden kunnen organiseren. Met deze publicatie biedt het ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken u een handzaam overzicht van de meest voorkomende juridische en organisatorische vormen van samenwerking. Daarnaast besteden we aandacht aan de mogelijkheden die er zijn om (meer) grip en sturing op samenwerking te krijgen. Zowel tijdens de rit van een bestaand samenwerkingsverband als bij de vormgeving van nieuwe samenwerkingsverbanden. Hierna vind u een leeswijzer waarin de inhoud van de verschillende hoofdstukken kort wordt toegelicht.

Deze publicatie biedt een bondig overzicht van basisinformatie over intergemeentelijke samenwerking. Mocht u verdiepingsvragen hebben, behoefte aan ondersteuning of begeleiding op maat of heeft u juist kennis en ervaringen te delen met anderen in de vorm van een voorbeeld of persoonlijke ervaringen? Kijkt u dan op www.vng.nl/slimsamenwerken of neemt u direct contact op met slimsamenwerken@vng.nl.



Leeswijzer

1 Vormgeven aan samenwerking

In hoofdstuk 1 komen verschillende, veel voorkomende mogelijkheden aan de orde om samenwerking vorm te geven. De vormgeving van samenwerking kent een juridische en een organisatorische dimensie. De manier waarop een gemeente de samenwerking organiseert, zegt niet bij voorbaat iets over de juridische vormgeving. Dit zijn twee verschillende dimensies van samenwerking. Het is niet gezegd dat één juridische vorm past bij één organisatorische vorm. Verschillende vormen zijn mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld de centrumgemeente zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk gestalte krijgen. Zo werken bijvoorbeeld de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen (BOCE) met een privaatrechtelijke centrumgemeenteconstructie, Groningen en Ten Boer werken met een publiekrechtelijke centrumgemeenteconstructie. Zie verder paragraaf 1.1.1 en 1.1.2.

1.1 Juridische vormgeving samenwerking

In de loop van de tijd is een verscheidenheid aan samenwerkingsvormen ontstaan met tal van juridische constructies: publiekrechtelijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en privaatrechtelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW).

1.1.1 Publiekrechtelijke samenwerking

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd lokaal bestuur.

Publiekrechtelijke samenwerking kent in ieder geval de volgende vormen

- 1.1.1.1 Het Openbaar lichaam
- 1.1.1.2 Het Gemeenschappelijk orgaan
- 1.1.1.3 De Centrumgemeente
- 1.1.1.4 De Regeling zonder meer

Naarmate de samenwerking zich richt op meer beleidsrijke en politiek gevoelige taken, wordt in de praktijk vaker gekozen voor een publiekrechtelijke constructie.

1.1.2 Privaatrechtelijke samenwerking

Bij privaatrechtelijke samenwerking zijn diverse vormen mogelijk. Hieronder vindt u informatie over

- 1.1.2.1 Stichting
- 1.1.2.2 Vereniging
- 1.1.2.3 Vennootschap onder firma (Vof)
- 1.1.2.4 Besloten Vennootschap (BV)
- 1.1.2.5 Naamloze Vennootschap (NV)
- 1.1.2.6 Coöperatie
- 1.1.2.7 Privaatrechtelijk convenant
- 1.1.2.8 Privaatrechtelijke overeenkomst

1.2 Organisatorische vormgeving samenwerking

De volgende organisatorische samenwerkingsvormen worden onderscheiden¹

- 1.2.1 Het Netwerkconcept
- 1.2.2 Het Matrixmodel
- 1.2.3 De Centrumgemeente
- 1.2.4 Het Shared service center

De centrumgemeente komt dus als juridische én organisatorische samenwerkingsvorm voor. Bovendien kan de centrumgemeente zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk gestalte krijgen. Het netwerkconcept, het matrixmodel en het shared service center staan in principe los van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de uitvoeringspraktijk komen combinaties met publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie paragraaf 1.1) evenwel regelmatig voor.

2 Sturing op samenwerking

Gemeentelijke samenwerking vereist naast praktische vormgeving, ook visie en sturing. In hoofdstuk 2 komt aan de orde hoe regie op en sturing van samenwerking kan plaatsvinden. In paragraaf 2.1 komen algemene zaken rond samenwerking aan bod: hoe kan je vormgeven aan een kader voor (invloed op) samenwerking. In paragraaf 2.2 komt aan de orde hoe sturing, voorafgaand aan de oprichting van samenwerkingsverbanden kan plaatsvinden. Paragraaf 2.3 beschrijft hoe sturing kan plaatsvinden als het samenwerkingsverband eenmaal draait.

2.1 Vormgeven aan een kader voor (invloed op) samenwerking.

Met aandacht voor

- 2.1.1 Het formuleren van een gemeentelijke visie op samenwerking
- 2.1.2 Het vraagstuk van de regiegemeente, waarbij de invulling van opdrachtgeverschap centraal staat
- 2.1.3 Een afwegingskader voor samenwerking
- 2.1.4 Voorstellen Friese griffiers voor een nieuwe werkwijze

2.2 Wat moet u regelen vóór de start van een samenwerkingsverband?

2.3 Hoe sturen als het samenwerkingsverband eenmaal draait?

¹ De indeling die wij hier hanteren is ontleend aan de publicatie 'Shared services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten,' 2004 van A.F.A. Korsten, L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, aangepast aan de huidige praktijk.



1 Vormgeven aan samenwerking

In dit hoofdstuk komen aan de orde de juridische (paragraaf 1.1) en organisatorische (paragraaf 1.2) vormen om gestalte te geven aan samenwerking. Bij de juridische vormen van samenwerking wordt onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (paragraaf 1.1.1) en privaatrechtelijke (samenwerkingsvormen (paragraaf 1.1.2.))

1.1 Juridische vormen van samenwerking

In de loop van de tijd is een verscheidenheid aan samenwerkingsvormen ontstaan met tal van juridische constructies: publiekrechtelijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en privaatrechtelijk op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW).

1.1.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd lokaal bestuur. Binnen de Wgr bestaan vier mogelijkheden om gestalte te geven aan (inter)gemeentelijke samenwerking.

1.1.1.1 Het Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Van de vier samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB).

Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan

het openbaar lichaam. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als college taken. Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid. Dit wordt soms als nadeel ervaren.

Indien een openbaar lichaam eenmaal bestaat is mandaatverlening mogelijk op grond van artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), lid 1 en 2:

Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.

Lid 2: Het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandatering is voorzien.

Bij mandatering kan een gemeente een besluit opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. Bij delegeren kan een besluit in dat geval niet opnieuw worden genomen.

In de praktijk wordt deze variant vaak gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politieke gevoelige taken en bij uitvoerende taken.

Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam. Raadsleden kunnen alleen zitting nemen in het bestuur als de Gemeenschappelijke Regeling (GR) wordt aangegaan door de (samenwerkende) gemeenteraden.

Voorbeelden

Rivierenland:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bestuurlijk/samenwerken-in-rivierenland-loont.aspx?kws=rivierenland>

ISMH:

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bestuurlijk/intergemeentelijk-samenwerkingsorgaan-midden-holland-\(ismh\).aspx?kws=ismh](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bestuurlijk/intergemeentelijk-samenwerkingsorgaan-midden-holland-(ismh).aspx?kws=ismh)

Holland-Rijnland:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bestuurlijk/vrijwillige-maar-niet-vrijblijvende-samenwerking-in-holland-rijnland.aspx?kws=Holland+rijnland>

BEL-combinatie:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/het-bel-model.aspx?kws=BEL>

Gooi- en Vechtstreek:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi+vechtstreek>

1.1.1.2 Het Gemeenschappelijk orgaan

Een Gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers.

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen

deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. Nog een voorbeeld is de Gemeenschappelijke Regeling (GR) onderwijsbeleid op Walcheren. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan minder vaak voor.

Het recente wetsontwerp Wijziging van de Wgr² bevat de mogelijkheid van een lichte samenwerkingsconstructie mét rechtspersoonlijkheid. Dit wetsontwerp is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer, de behandeling van dit wetsontwerp loopt (niet controversieel verklaard).

Voorbeelden

Stedendriehoek:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bestuurlijk/regio-stedendriehoek.aspx?kws=stedendriehoek>

1.1.1.3 De Centrumgemeente

De constructie van de centrumgemeente is eveneens gebaseerd op de Wgr. De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. Het ene gemeentebestuur mandateert dus bestuursbevoegdheden aan het andere.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in artikel 10.4 in mandatering aan niet-ondergeschikten. Voor elk onderdeel dat in mandaat gegeven wordt, moet dan expliciet toestemming gegeven worden (door de mandaatgever).

Bij een centrumgemeenteconstructie hoeft niet voor elk onderdeel expliciet toestemming gegeven te worden door de mandaatgever. Daarmee is deze constructie eenvoudiger en relatief makkelijk te organiseren. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet. Gemeenten dienen zich te beraden op de wijze waarop zij regie/sturing kunnen houden op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden (het vraagstuk van de regiegemeente). Bij het mandateren van taken kan de mandaterende gemeente een besluit opnieuw nemen als de gemeente het er niet mee eens is. Ook kan het mandaat worden ingetrokken. Deze variant wordt wel gebruikt voor bijvoorbeeld afvalverwerking.

2 27 008: Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen.

Voorbeelden

Losser-Enschede

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenvoeging-publieksdienstverlening-en-bedrijfsvoering.aspx?kws=losser>

Amstelveen-Aalsmeer

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/ambtelijke-samenwerking-aalsmeer-amstelveen.aspx>

BOCE

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-volgens-het-gastheermodel-boce-\(regio-zuidoost-drenthe\).aspx?kws=BOCE](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-volgens-het-gastheermodel-boce-(regio-zuidoost-drenthe).aspx?kws=BOCE)

1.1.1.4 Regeling zonder meer

De 'Regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan of de Centrumgemeente. De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

De 'Regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiek-/privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter.

In nogal wat convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken worden artikelen opgenomen over de regeling van geschillen (vaak een procedure) en de rechtsgevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Regelmatig wordt een bepaling opgenomen dat geen rechtsgevolgen verbonden worden aan het in gebreke blijven van één van de deelnemende partijen. Nakoming van de afspraken is dan niet juridisch afdwingbaar.

Voorbeelden

NB. In onderstaande voorbeelden wordt artikel 1 Wgr niet aangehaald. Indien convenanten zinsneden bevatten die verwijzen naar de belangen van gemeenten, dan kan worden geredeneerd dat sprake is van publiekrecht.

Jeugdzorg Gelderse regio:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-decentralisaties/op-weg-naar-de-transformatie-jeugdzorg-in-de-gelderse-regios.aspx?kws=gelderse+regio>

Uitvoering sociale zekerheid Houten:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-decentralisaties/intentieverklaring-regionale-uitvoering-sociale-zekerheid.aspx?kws=zekerheid>

Achterhoekagenda:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/achterhoekagenda-2020.aspx?kws=achterhoekagenda>

Samenvattend

De meest uitgebreide vorm van samenwerking is een Openbaar lichaam waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Een lichtere vorm is een Gemeenschappelijk orgaan. Gemeenten kunnen aan een Gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden overdragen (met uitzondering van belastingheffing en het geven van algemeen verbindende voorschriften). Regelgevende bevoegdheden van de gemeente kunnen niet aan een Gemeenschappelijk orgaan gedelegeerd worden. Bij de Centrumgemeente mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere. De 'Regeling zonder meer' heeft betrekking op lichte vormen van samenwerking: zoals convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken.

1.1.2 *Privaatrechtelijke samenwerking*

Gemeenten geven samenwerking ook regelmatig vorm op privaatrechtelijke basis.

De volgende privaatrechtelijke constructies komen vaak voor:

- 1.1.2.1 Stichting
- 1.1.2.2 Vereniging
- 1.1.2.3 Besloten Vennootschap (BV)
- 1.1.2.4 Coöperatie
- 1.1.2.5 Privaatrechtelijk convenant
- 1.1.2.6 Privaatrechtelijke overeenkomst
- 1.1.2.7 Vennootschap onder firma (Vof)
- 1.1.2.8 Naamloze Vennootschap (NV)

De Vennootschap onder firma (Vof) en de Naamloze Vennootschap (NV) worden relatief weinig gebruikt vanwege de directe aansprakelijkheid van de bestuurders (Vof) en de eenvoudige overdraagbaarheid van de aandelen (NV). Deze twee constructies worden daarom in het vervolg niet nader uitgewerkt.

1.1.2.1 **Stichting**

Een stichting wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren, door middel van de inzet van haar

vermogen. Er is geen winstoogmerk, eventuele positieve resultaten moeten ten goede komen aan ideële maatschappelijke of sociale doeleinden. Een stichting kan eenvoudig, bij notariële akte worden opgericht, ook door één of meer gemeenten.

Gemeenten gebruiken de stichtingsvorm vaak om geormerkt geld adequaat te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur. Schoolbesturen, bibliotheken, schouwburgen e.d. worden wel in stichtingen geplaatst.

De statuten bevatten ten minste bepalingen met betrekking tot

- een duidelijk doel
- het Instellen van een bestuur, om het doel te realiseren
- voorwaarden over benoeming en ontslag van het bestuur
- en de bestemming van het vermogen bij ontbinding van de stichting.

Bij de oprichting kan worden voorzien in bepaalde aanvullingen. Overige wijzigingen kunnen later slechts bij notariële akte plaats vinden.

De verantwoordingsmechanismen zijn beperkt: een stichting kent geen leden, het bestuur hoeft alleen verantwoording af te leggen over het behalen van het doel. Voor het realiseren van het doel is het mogelijk dat een stichting werknemers in dienst heeft.

Voorbeelden

Stichting bodembeheer Schoonebeek

opgericht door o.a. de gemeenten Emmen en Coevorden. De Stichting is verantwoordelijk voor zowel het bodembeheer als de bodemsaneringen in het landinrichtingsgebied Schoonebeek. Verder nemen deel provincie, waterschap en particulieren.

<http://www.emmen.nl/nieuws/persberichten/item/archief/2007/09/artikel/stichting-bodembeheer-schoonebeek-824.html>

Intergemeentelijke Stichting Openbaar onderwijs

<http://www.isob.net/algemeen.php?nid=26885>

1.1.2.2 Vereniging

Een vereniging wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren. Er is geen winstoogmerk, eventuele positieve resultaten moeten ten goede komen aan de vereniging zelf. Een vereniging wordt door middel van een oprichtingsakte bij de notaris opgericht. Oprichting van een vereniging kan ook plaatsvinden door twee of meer gemeenten die samen een bepaald doel willen realiseren.

Een vereniging heeft leden. De Algemene Ledenvergadering (ALV) is het belangrijkste orgaan van de vereniging. De ALV komt minimaal éénmaal per jaar bijeen om verantwoording over het voorgaande jaar af te leggen. Ieder lid heeft daar in beginsel tenminste één stem. Het doel van de vereniging staat voorop (dus niet de belangen van de individuele deelnemers).

In de ALV worden besluiten genomen over het voortbestaan en de organisatie van de vereniging. Hieronder vallen in ieder geval

- statutenwijzigingen
- benoemen en ontslag van bestuur
- wijzigen en aannemen van huishoudelijke reglementen
- toetreding en royement van leden
- goedkeuring van begrotingen en eindafrekeningen.

Het bestuur van de vereniging heeft de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken. Een vereniging kan werknemers in dienst hebben.

De verantwoordingsmechanismen voorzien in een goede controle door de leden.

Voorbeelden

Vereniging van Grondbedrijven (VvG)

<http://www.vvg.nl/de-vereniging/over-vvg/algemeen>

Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten (VOC)

<http://www.vocgemeenten.nl/vereniging/organisatie/organogram>

1.1.2.3 Besloten vennootschap (BV)

Een Besloten Vennootschap (BV) wordt opgericht met het doel om winst te maken voor de aandeelhouders. Een BV heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben.

'Besloten' houdt in dat de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn. Dit in tegenstelling tot de Naamloze Vennootschap (NV) waarvan de aandelen vrij overdraagbaar zijn, bijvoorbeeld op de effectenbeurs. De beperkte overdraagbaarheid is geregeld in de wet. De statuten van de vennootschap kunnen dit besloten karakter versoepelen of aan strengere regels onderwerpen. Een BV wordt bij notariële akte opgericht. Daarvoor is een minimum kapitaal van € 18.000 vereist. Oprichting van een BV kan ook plaatsvinden door een of meerdere gemeenten. De BV kan worden gewijzigd bij notariële akte. De wet stelt hieraan strengere eisen naarmate het ingebrachte kapitaal door de aandeelhouders hoger is. Een BV is een eenvoudige vorm, waaraan gemakkelijk zelf nader invulling te geven is.

Het belangrijkste orgaan van de BV is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De dagelijkse leiding van de BV berust bij het bestuur, vaak directie genoemd. Het bestuur wordt door de AVA benoemd en ontslagen. In de statuten van de BV kan bepaald zijn dat er een Raad van Commissarissen (RvC) moet worden benoemd die namens de AVA toezicht houdt op de directie. De RvC stuurt de directie op hoofdlijnen aan, de directie is verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering. Het bestuur/de directie wordt benoemd op persoonlijke titel en is belast met de dagelijkse gang van zaken. In een BV wordt uitdrukkelijk van het bestuur/de directie verlangd dat ze het doel van de onderneming dient (namelijk winst maken). Dit kan op gespannen voet staan met de deelbelangen van de verschillende aandeelhouders. Er is sprake van een goede interne verantwoordingsstructuur maar de verantwoordingsmechanismen naar gemeenten zijn minimaal. De aandeelhouder zit in beginsel op persoonlijke titel in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (dus niet namens de gemeente).

Voorbeelden

Havenbedrijf Rotterdam

<http://www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/organisatie/bestuur-en-toezicht/Pages/default.aspx>

Cition parkeerhandhaving, Amsterdam

http://www.cition.nl/main.php?obj_id=1057735111

Stadstoezicht Almelo

<http://www.stadstoezicht-almelo.nl/pages/organisatie/organisatie.php>

Vastgoed Ontwikkelingsmaatschappij (VOM) Delft BV

<http://www.vom-delft.nl/#>

1.1.2.4 (Overheids-)coöperatie

Een (overheids)coöperatie is een vereniging die opkomt voor de materiële belangen van haar leden, door overeenkomsten met hen af te sluiten. De leden zijn dus tevens afnemers van de coöperatie. Een (overheids-)coöperatie wordt opgericht om schaalvoordelen voor de leden te behalen en mag winst uitkeren aan de leden. Oprichting vindt plaats bij notariële akte, daarbij worden tegelijkertijd de statuten opgesteld. Een coöperatie combineert een aantal kenmerken van een vereniging en een BV. De coöperatie heeft leden/eigenaren, elk lid heeft in beginsel één stem. Er wordt een bestuur benoemd voor de dagelijkse gang van zaken, het voornaamste doel van het bestuur is de coöperatie dienen. Leden/eigenaren kunnen (in persoon) deel uit maken van het bestuur. Een coöperatie is een rechtspersoon en kan personeel in dienst hebben. De leden/eigenaren, tevens afnemers, worden nauw betrokken bij de strategie van de coöperatie. Hun rol is toezicht houden en de investeringen mede bepalen. Leden/eigenaren combineren de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

Voorbeelden

Dim pact is een coöperatieve vereniging 100% van, voor en door gemeenten. De doelstelling van Dim pact is het organiseren van samenwerking voor de inkoop van ICT voor multi-channel dienstverlening.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ict/dimpact-samenwerken-aan-digitale-diensten.aspx?kws=dimpact>

Parkeerservice Amersfoort

<http://www.parkeerservice.nl/amersfoort/cooperatie-parkeerservice2.html>

1.1.2.5 Privaatrechtelijk convenant

Een convenant is een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten. Convenanten worden gebruikt in situaties dat de reguliere middelen niet effectief blijken en om uiteenlopende afspraken vast te leggen, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking. Er bestaat geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Convenanten zijn er in vele soorten en maten zoals bestuursakkoorden, herenakkoorden, intentieovereenkomsten, beleidsakkoorden, enzovoorts. Privaatrechtelijke convenanten vallen onder normale juridische regels die voor alle niet nader bepaalde overeenkomsten gelden. Convenanten zijn vaak beperkt juridisch afdwingbaar.

Voorbeeld

Zwolle Kampen netwerkstad

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/zwolle-kampen-netwerkstad-\(zkn\).aspx?kws=zwolle](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/zwolle-kampen-netwerkstad-(zkn).aspx?kws=zwolle)

1.1.2.6 Privaatrechtelijke overeenkomst

Gemeenten sluiten onderling nog tal van andere privaatrechtelijke overeenkomsten. Denk hierbij aan dienstverleningsovereenkomsten, service level agreements, opdrachtovereenkomsten, beheerovereenkomsten enz. Dergelijke overeenkomsten zijn voor concrete doeleinden eenvoudig op te stellen. Daarbij ontstaat in de regel een opdrachtgevers-/opdrachtnemersrelatie tussen de betrokken gemeenten

Voorbeeld

Ten Boer-Groningen

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/model-ten-boer-groningen.aspx?kws=boer>

Er is een privaatrechtelijke raamovereenkomst gesloten tussen Ten Boer en Groningen. De afspraken uit de raamovereenkomst zijn uitgewerkt in 6 dienstverleningsovereenkomsten

Aandachtspunten bij privaatrechtelijke samenwerking

Oprichting

Een stichting, vereniging, besloten vennootschap en coöperatie kunnen alleen bij notariële akte worden opgericht. De notaris kan de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen aanpassen aan de wensen van de oprichters, uiteraard binnen de kaders van de wet. Er zijn veel mogelijkheden om aspecten zoals verantwoording, besluitvorming, toetreding en uittreding te regelen. Van belang is dat gemeenten bij oprichting helder voor ogen hebben wat de wensen zijn. Zo niet, dan zal het resultaat slechts een beperkt wettelijk verplicht kader zijn.

Relatie met gemeenten

Een stichting, vereniging, besloten vennootschap en coöperatie stellen de doelen resp. eigen belangen voorop. De belangen van het samenwerkingsverband kunnen dus (gaan) verschillen van de belangen van de deelnemers. In beginsel bestaat geen verantwoordingsrelatie naar de gemeenteraad en slechts een beperkte verantwoordingsrelatie naar (leden van) het college in de vorm van (in ieder geval) de jaarrekening en de begroting. Bij publieke samenwerking wordt juist vanuit de belangen van de deelnemers gewerkt. Bij private samenwerking moet dit apart worden geregeld in de statuten.

Private samenwerking en verbonden partijen

Bij privaatrechtelijke samenwerking is sprake van verbonden partijen. De uitgaven zijn, na het vaststellen van de begroting door het bestuur van het samenwerkingsverband, verplichte uitgaven voor de deelnemende gemeente(n). Jaarlijks moet door het samenwerkingsverband verantwoording worden afgelegd aan de colleges van de deelnemende gemeenten.

1.2 Organisatorische vormgeving samenwerking

De organisatorische indeling van samenwerking staat los van de juridische constructie. Onderstaande organisatievormen kunnen in principe zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden geregeld.³ De volgende organisatorische samenwerkingsvormen worden onderscheiden: het Netwerkkoncept, het Matrixmodel, de Centrumgemeente en het Shared service center.

1.2.1 Het Netwerkkoncept

Het netwerkkoncept is een lichte vorm van samenwerking met een losse structuur. De gemeentelijke organisaties blijven in tact maar op een aantal gebieden opereren ambtenaren gezamenlijk. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, ze werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen. Het netwerkkoncept is een flexibel concept. Waar kansen zijn om gezamenlijk voordeel te behalen, kunnen gemeenten de samenwerking intensiveren.

De juridische constructie kan ook licht zijn, bijvoorbeeld een convenant (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Mandatering op grond van artikel 10.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is hier ook een optie. Voor elk onderdeel dat in mandaat gegeven wordt, moet dan expliciet toestemming gegeven worden door de mandaatgever. Nog een mogelijkheid is een detachingsconstructie waarbij ambtenaren voor enkele taken in beide gemeenten werken (met gesloten beurzen of volgens een verdeelmodel).

Er bestaat het risico van vrijblijvendheid. Bestuurders zullen zich steeds opnieuw moeten afvragen wat ze met samenwerken willen bereiken (kaderstelling). Het netwerkkoncept is geschikt als er geen tijdsdruk is (er is tijd om naar elkaar toe te groeien) en geen urgentie bestaat om schaalvoordelen te realiseren. Kostenbesparingen en schaalvoordelen (bv. lagere investeringen en carrièrekansen personeel) zijn in beperkte mate mogelijk. Personeelsreductie is hier niet voor de hand liggend.

Voorbeelden

Zwolle Kampen Netwerkstad

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/zwolle-kampen-netwerkstad-\(zkn\).aspx?kws=zwolle](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/zwolle-kampen-netwerkstad-(zkn).aspx?kws=zwolle)

Netwerkkoncept Drechtsteden

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/netwerkkoncept-drechtsteden.aspx?kws=drechtsteden>

Juridisch overleg Netwerkstad Twente

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/juridisch-overleg-netwerkstad-twente.aspx?kws=twente>

1.2.2 Het Matrixmodel

Het matrixmodel is in feite een intensivering van het netwerkkoncept: samenwerkingspartijen nemen via een portefeuilleverdeling verschillende taken of beleidsterreinen voor hun rekening. Bestuurlijke vraag is of de samenwerking betrekking heeft op operationele en uitvoerende taken of ook op beleidsontwikkeling. Medewerkers van één bepaalde sector worden naar één gemeente gedetacheerd of in dienst genomen. Door de fysieke en organisatorische scheiding bestaat de mogelijkheid dat ambte-

³ De indeling die wij hier hanteren is ontleend aan de publicatie 'Shared services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten,' 2004 van A.F.A. Korsten, L. Schaepkens en L.J.M.J. Sonnenschein, aangepast aan de huidige praktijk

lijke verkokering toeneemt.

De onderlinge dienstverlening kan plaatsvinden op basis van een convenant (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) of op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Een dienstverleningsovereenkomst is in de praktijk vaak een overeenkomst tussen een gemeente en een derde contractpartij over het uitbesteden van werkzaamheden in het kader van de uitoefening van (wettelijke en niet-wettelijke) taken. Mandatering op grond van artikel 10.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is hier ook een optie. Voor elk onderdeel dat in mandaat gegeven wordt, moet dan expliciet toestemming gegeven worden door de mandaatgever.

De potentiële voordelen zijn groter dan bij de netwerkconstructie omdat de samenwerking betrekking heeft op meer taakvelden. De portefeuilleverdeling kan plaatsvinden op basis van de sterke punten van de deelnemende gemeenten. Bij afstemming van beleid worden de kostenvoordelen en schaalvoordelen groter. Goede afspraken zijn nodig over de kostenverrekening. Tussen de gemeenten bestaat onderlinge afhankelijkheid voor verschillende beleidsterreinen. Per beleidsterrein zal de cultuur van één organisatie kunnen domineren.

Voorbeelden

Middelsee

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-middelseegemeenten.aspx?kws=middelsee>

nb. De gemeenten werken nu naar een bestuurlijke fusie toe, het matrixmodel is beëindigd

Krimpenerwaard

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/samenwerkingsverband-k5.aspx?kws=krimpenerwaard>

nb. De gemeenten oriënteren zich op de nieuwe situatie na brief BZK over het afblazen van de herindelingsplannen.

1.2.3 De Centrumgemeente

De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. En een gemeente kan natuurlijk het mandaat intrekken.

Omdat sprake is van nauwe verbondenheid van samenwerkende overheden, met wederzijdse afhankelijkheden en aansprakelijkheden, is een iets zwaarder samenwerkingsmodel nodig dan bij bijvoorbeeld het netwerkconcept. Zoals een centrumgemeente onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een privaatrechtelijke constructie of een samenwerking op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Een dienstverleningsovereenkomst is in de praktijk vaak een overeenkomst tussen een gemeente en een derde contractpartij over het uitbesteden van werkzaamheden in het kader van de uitoefening van (wettelijke en niet-wettelijke) taken.

De centrumgemeente is met name een passende samenwerkingsvorm als een gemeente voor een bepaalde taak de werkprocessen goed op orde heeft. Zo maken gemeenten gebruik van de specifieke sterke punten en expertise van één van de partners. De oprichting van een centrumgemeente kost relatief weinig energie: het gaat om uitbreiding van de capaciteit van een al functionerende afdeling plus de ontwikkeling van maatwerkcontracten, vaak via een dienstverleningsovereenkomst.

De centrumgemeenteconstructie is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van

de ambtelijke organisatie te beperken. Voor de andere gemeenten ontstaat afhankelijkheid van de centrumgemeente. Ook zal de cultuur van één organisatie kunnen domineren.

Voorbeelden

Ten Boer-Groningen

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/model-ten-boer-groningen.aspx?kws=boer>

BOCE

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-volgens-het-gastheermodel-boce-\(regio-zuidoost-drenthe\).aspx?kws=BOCE](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenwerking-volgens-het-gastheermodel-boce-(regio-zuidoost-drenthe).aspx?kws=BOCE)

Losser-Enschede

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/samenvoeging-publieksdienstverlening-en-bedrijfsvoering.aspx?kws=Enschede+Losser>

1.2.4 Het Shared service center

Bij een Shared service center (Ssc) worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen één nieuwe organisatie, om opdrachten uit te voeren voor verschillende autonome gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen. Zo is sprake van een heldere scheiding van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. De focus ligt op professionaliteit en dienstverlening aan (meerdere) opdrachtgevers.

De samenwerking is eenvoudig uit te breiden naar andere taakvelden. Uittreding wordt overigens moeilijker als taken groter, complexer of kapitaalintensiever zijn.

Bestuurlijke vragen die aan de orde zijn:

- Heeft de samenwerking betrekking op operationele en uitvoerende taken of ook op beleidsontwikkeling? Welke taken zet een gemeente wel en niet buiten de deur?
- Hoe regie houden op de taken die buiten de deur gezet worden? Dit vereist een klein, hoogwaardig apparaat (bestuur en ambtelijke ondersteuning) dat de juiste opdrachten formuleert en beslissingen neemt. Niet elke medewerker kan de slag kan maken naar regisseur of zakelijke uitvoerder. Zie ook paragraaf 2.1 over opdrachtgeverschap en regiegemeente.

Het Shared service center is met name geschikt om schaalvoordelen en kostenvoordelen te realiseren, de dienstverlening te professionaliseren en de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken.

Randvoorwaarden zijn een flexibele en slagvaardige bestuursstructuur; wordt, aansprakelijkheid van deelnemende overheden, kostenverrekening op basis van afgenomen producten en verantwoording naar de politieke gemeenschappen.

Het Shared service center verleent diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Een zakelijke en transparante relatie tussen gemeentebesturen en het Shared service center is belangrijk. Zowel publiekrechtelijke constructies volgens de Wgr als privaatrechtelijke constructies zijn mogelijk. Bij beleidsrijke taken en overdracht van publieke bevoegdheden en personeel zal een Wgr-constructie vaker voorkomen.

Voorbeelden

Kempengemeenten:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-shared-service-center/shared-service-center-ict-de-kempengemeenten.aspx?kws=kempengemeenten>

Intergemeentelijk Samenwerkingsverband ZuidWest Fryslân (ISZF):

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ict/iszf-ict-samenwerkingsverband-zuidwest-fryslân.aspx?kws=iszf>

Servicepunt71:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-shared-service-center/servicepunt71-bedrijfsvoering-voor-de-publieke-sector.aspx?kws=servicepunt>

De Kompanjie:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-shared-service-center/ambtelijke-samenwerking-in-de-kompanjie.aspx>



2 Gemeentelijke regie op samenwerking

Het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden en -vormen is de laatste 10 tot 15 jaar aanzienlijk toegenomen. Binnen gemeenten is hierdoor behoefte ontstaan aan meer overzicht van en grip op hun samenwerkingsverbanden. In paragraaf 2.1 wordt allereerst een kader voor (invloed op) samenwerking geschetst. In paragraaf 2.2 komt aan de orde hoe sturing voorafgaand aan de oprichting van een samenwerkingsverband kan plaatsvinden en in paragraaf 2.3 komen sturingsmogelijkheden aan bod voor als het samenwerkingsverband eenmaal draait.

2.1 Vormgeven aan een kader voor (invloed op) samenwerking

Hieronder gaan we nader in op enkele mogelijkheden voor college en raad om grip/ regie te houden op samenwerking. Nadenken over de vraag binnen welk kader je als gemeente je samenwerkingen wil vormgeven, kan helpen om meer grip en sturing te krijgen op de vormgeving en werkwijze van samenwerkingsverbanden.

- Zo kan een *gemeentelijke visie op samenwerking* gemeenten helpen meer gestructureerd te kiezen voor vormen van samenwerking. Zodat bij vergelijkbare 'samenwerkingsituaties' de aanpak vergelijkbaar kan zijn.
- *Het vraagstuk van de regiegemeente* biedt inzicht 'hoe regie te houden op taken die worden uitbesteed of in een Gemeenschappelijke Regeling (GR) worden ondergebracht'. Goed opdrachtgeverschap is daarbij belangrijk.
- *Een afwegingskader voor samenwerking* biedt inzicht in de criteria op grond waarvan de gemeente taken zelf oppakt dan wel regelt via samenwerking (of uitbesteding).
- *Voorstellen Friese griffiers voor een nieuwe werkwijze*

De Friese Griffierskring heeft een nieuwe werkwijze voorgesteld met als doel gemeenteraden meer invloed geven op Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en). Veel gemeenten hebben het gevoel dat zij met het reguliere Wgr-sturingsinstrumentarium onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de taken die door samenwerkingsverbanden (met name 'zwaardere' Gemeenschappelijke Regelingen) worden uitgevoerd.

2.1.1 Een gemeentelijke visie op samenwerking

Bij een gemeentelijke visie op samenwerking gaat het om antwoorden op vragen zoals:

- Wat voor gemeente willen we zijn? Wat zijn de doelen van de samenwerking?
- Is er bij het aangaan/ aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht voor kaderstelling door de gemeenteraad?
- Is er een beleidskader samenwerking? Daarin kan aandacht worden besteed aan vragen zoals
 - bij welke taken willen gemeenten samenwerken?
 - welke taken blijven bij de gemeente?
 - op basis van welke criteria (afwegingskader)?
- Hoe houden we regie op de taken waarop we samenwerken?
- Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken?
- Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking? Worden gemeentelijke doelen zo beter gerealiseerd?
- Zijn keuzes voor samenwerkingsvormen bewuste keuzes?
- Maakt een gemeente in vergelijkbare gevallen ook vergelijkbare keuzes voor een samenwerkingsvorm of wordt dit van keer tot keer bezien?

Deze vragen kunnen ook worden beantwoord voor sectorale samenwerkingsverbanden.

Nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen worden getoetst aan de visie op samenwerking.

In een gemeentelijke visie op samenwerking worden algemene uitgangspunten voor samenwerking vastgelegd en afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de gemeenteraad.

De gemeente is zo eerder in staat pro-actief in te spelen op bovenlokale ontwikkelingen en richting te geven aan samenwerkingsverbanden. In vergelijkbare situaties wordt eerder voor een vergelijkbare structuur gekozen, waardoor ad hoc-sturing wordt voorkomen. Voor de gemeenteraad wordt (sturing op) samenwerking zo meer transparant.

Voorbeelden

Visiedocument Intergemeentelijke samenwerking gemeente Helmond

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-visies/visiedocument-intergemeentelijke-samenwerking.aspx>

Visie op intergemeentelijke samenwerking: startnota gemeente Papendrecht

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-visies/visie-op-intergemeentelijke-samenwerking-startnota.aspx>

Visiedocument Midden-Holland

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-visies/de-nieuwe-regio-visie-op-regionale-samenwerking.aspx>

Gooi- en Vechtstreek

Na evaluatie zijn aanbevelingen opgesteld voor de -verschillende- eisen aan strategische, uitvoerende en facilitaire samenwerking.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi>

10 spelregels van de gemeente Hoorn⁴

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/10-spelregels-voor-samenwerken.aspx>

2.1.2 Het vraagstuk van de regiegemeente

Het vraagstuk van 'de regiegemeente' staat voluit in de aandacht. Een gemeente die een Gemeenschappelijke Regeling opstelt of taken uitbesteedt aan een andere gemeente (of externe partij), krijgt te maken met de invulling van goed opdrachtgeverschap. Dat stelt nieuwe eisen aan de werkwijze van het college, de raad en het ambtelijk apparaat.

Van belang is dat de gemeente over voldoende kennis en kunde beschikt om andere partijen aan te sturen (sturingskwaliteiten). En dat voldoende inhoudelijke expertise bij de gemeente achterblijft om niet alleen opdrachten te verlenen maar ook om te kunnen beoordelen of opdrachten volgens afspraak zijn uitgevoerd. Medewerkers dienen zich van een inhoudelijk professional tot een regisserende opdrachtgever te ontwikkelen. Dit vereist een cultuurverandering, opleidingstrajecten en ook wel het aannemen van meer commercieel geschoold personeel.

Voorbeelden

Zo werkt Amersfoort:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/zo-werkt-amersfoort.aspx?kws=amersfoort>

Regiegemeente Gouda

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-samenwerkingsmodellen/regiegemeente-gouda.aspx?kws=gouda>

2.1.3 Een afwegingskader voor samenwerking

Samen werken is in de regel geen doel maar een middel om gewenste doelen te bereiken. In alle gemeenten bestaan opvattingen over het wel of niet samenwerken met andere gemeenten. Opvattingen over de manier waarop samenwerking vorm zou moeten krijgen én opvattingen over de wijze waarop dat niet zou moeten. In een afwegingskader kunnen deze opvattingen op een rij worden gezet.

Dat biedt inzicht in de criteria die de gemeente hanteert om te beoordelen welke taken de gemeente zelf wil oppakken en op welke taken samenwerking (of uitbesteding) plaatsvindt.

Deze criteria kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld

- wettelijke en beleidsmatige beleidsvrijheid
- aanstuurbaarheid
- kostenbesparingen
- prestaties
- risico's
- continuïteit
- impact op organisatie
- ambities over de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Deze ambities kunnen worden vastgelegd met behulp van servicenormen, die worden meegenomen in Programma's van Eisen, aanbestedingstrajecten e.d.

⁴ bron: Samenwerking in beweging, de lappendeken voorbij, M. Eikenboom, M. Kiewik en H. van den Heuvel

Voorbeeld

Afwegingskader gemeente Katwijk⁵

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-visies/afwegingskader-samenwerking.aspx>

2.1.4 Nieuwe werkwijze: voorstellen Friese griffiers

De Friese Griffierskring heeft een nieuwe werkwijze voorgesteld met als doel gemeenteraden meer invloed te geven op Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en). Om als gemeenteraad de koers te bepalen zijn volgens de Friese griffiers de volgende punten van belang

- Kaderstellende rol gemeenteraad: het zwaartepunt ligt bij sturing vooraf
- Tijdige informatieverstrekking
- Aansluiten bij de gemeentelijke planning- en controlcyclus
- Eénmaal per raadsperiode een evaluatie

Zie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-gemeenteraad/raden-werken-samen-aan-betere-control-op-gemeenschappelijke-regelingen.aspx?kws=griffierskring>

2.1.4.1 Kaderstellende rol gemeenteraad: het zwaartepunt ligt bij sturing vooraf

De gemeenteraad wordt in staat gesteld om het doel van de samenwerking (op hoofdlijnen) te formuleren en aan te geven wanneer de raad tevreden is. Het aanspreekpunt voor de raad is het college (en niet de Gemeenschappelijke Regeling).

Het college:

- vertegenwoordigt de gemeente in het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling
- bewaakt de taakuitvoering (doelrealisatie, prestaties, kosten, risicobeheersing)
- voorziet de raad van adequate (= juiste, tijdige, volledige, betrouwbare en relevante) informatie

De raad:

- stelt de kaders en geeft dus aan
 - wat zij met de Gemeenschappelijke Regeling wil bereiken: doelen
 - wanneer zij tevreden is: indicatoren
 - wat het mag kosten: budget
- controleert het college

Zie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-gemeenteraad/optimaliseren-betrokkenheid-gemeenteraad.aspx>

2.1.4.2 Tijdige informatieverstrekking

Sturing vooraf is alleen mogelijk als de gemeenteraad vroegtijdig over de volledige en juiste informatie beschikt. Wijzigingen in beleid en budget evenals politiek gevoelige informatie worden voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de raden in een stadium dat er nog te sturen valt. Zie het 'Protocol Kaderstelling met drie fasen 'beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming/publieke verantwoording', p. 3.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-gemeenteraad/optimaliseren-betrokkenheid-gemeenteraad.aspx>

⁵ bron: Samenwerking in beweging, de lappendeken voorbij, M. Eikenboom, M. Kiewik en H. van den Heuvel

2.1.4.3 Aansluiten bij de gemeentelijke planning- en controlcyclus

Verantwoordingsinformatie en controle vinden plaats via de reguliere gemeentelijke P- en C-cyclus. Dat vereist o.a. dat gemeenschappelijke regelingen een langetermijnvisie formuleren en werken met een daaraan gekoppelde meerjarenbegroting. Voorstellen tot wijziging van beleid en begroting moeten verwerkt kunnen worden in de begroting of kadernota van de gemeente. Dergelijke voorstellen moeten dus tijdig worden ingediend. Niet tijdig ingediende voorstellen kunnen leiden tot niet instemmen. Flexibiliteit kan wel noodzakelijk zijn in verband met tussentijdse wijzigingen (bijvoorbeeld als gevolg van wetswijzigingen).

Notitie VvG afdeling Fryslân

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-gemeenteraad/optimaliseren-betrokkenheid-gemeenteraad.aspxSp>

Spoorboekje planning- en controlcyclus

http://www.vng.nl/zoeken?gws_q=spoorboekje+schiedam

2.1.4.4 Eénmaal per raadsperiode een evaluatie

Aangezien gemeenten vaak in meerdere Gemeenschappelijke Regelingen deelnemen is het zaak om evaluaties evenwichtig te verdelen over de raadsperiode. De evaluaties worden opgesteld door de Gemeenschappelijke Regeling en behandeld door de gemeenteraad.

Bij voldoende draagvlak in alle gemeenteraden denken de Friese griffiers aan een centrale beoordeling van aangeleverde stukken. Dat kan alleen wanneer de kaders 'gezamenlijk' zijn vastgesteld en niet voor eigen individuele extra's (dus voor de grootste gemene deler).

We zullen in paragraaf 2.2 en 2.3 aan deze voorstellen aandacht besteden in het kader van de sturingsvragen:

- Wat moet u regelen vóór de start van een samenwerkingsverband?
- Hoe sturen als het samenwerkingsverband eenmaal draait?

2.2. Wat moet u regelen vóór de start van een samenwerkingsverband?

Een aantal zaken kan beter geregeld worden vóór de toetreding tot een (nieuw) samenwerkingsverband. Denk daarbij aan een vertaalslag van de gemeentelijke visie op samenwerking naar een (sectoraal) samenwerkingsverband en de invulling/vormgeving van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Ook van belang zijn

- een beschrijving van de taken die de gemeente aan het samenwerkingsverband wil overdragen (collegetaken of ook raadstaken)
- de vraag of er bevoegdheden worden overgedragen (en welke) en
- loopt die overdracht via delegatie of mandaat?

In het oprichtingsdocument van een Gemeenschappelijke Regeling wordt bepaald

- of sprake is van een regeling voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd
- hoe uittreding wordt geregeld
- wat de (financiële) gevolgen zijn van uittreding (ook daarover kunnen van tevoren afspraken worden gemaakt)?

Hierna wordt op deze zaken nader ingegaan.

2.2.1 Ontwikkelen visie op samenwerking

Met de beantwoording van de algemene vragen over 'wat voor gemeente willen we zijn, wat zijn de doelen van samenwerking, welke taken willen we zelf uitvoeren dan wel buiten de deur plaatsen, op grond van welke criteria, met welke samenwerkingspartners, op welk schaalniveau en dergelijke geeft een gemeente gestalte aan het kader voor (invloed) op samenwerking (zie 2.1, punt 1).

Van belang is dat over deze zaken wordt nagedacht en gediscussieerd door college en raad. Vervolgens kan dit kader inhoudelijk per beleidsterrein/sector worden aangevuld met

- uitgangspunten per sector
- gewenst gemeentelijk beleid
- specifieke servicenormen (bv. bij aanmeldingen voor de jeugdzorg willen we een maximale wachttijd van 2 weken, zie verder 2.2.10)
- servicenormen opnemen in het Programma van Eisen (meenemen in eventuele aanbestedingsprocedure)

Ook deze zaken kunnen worden meegegeven bij de kaderstelling door de raad.

2.2.2 Aan welke Gemeenschappelijke Regelingen neemt de gemeente deel?

Tot 2006 had de provincie de verplichting een register van Gemeenschappelijke Regelingen bij te houden. Dat werkte in de praktijk niet en inmiddels is het register niet meer verplicht. De gemeente hoort dit zelf bij te houden. Bij het aangaan van een GR kan het nuttig zijn om te weten aan welke GR-en de gemeente al deelneemt. Wordt een register bijgehouden, waar is het te vinden en is het up to date? NB. Dit register is niet hetzelfde als het overzicht van de verbonden partijen die in de begroting zijn opgenomen. Daarin staan alleen de regelingen waarin geld omgaat.

2.2.3 Past de schaal waarop wordt samengewerkt bij het vraagstuk?

Welke samenwerkingsverbanden passen bij

- een schaal kleiner dan een Wgr-plusregio (dat zijn veruit de meeste samenwerkingsverbanden)
- de schaal van een Wgr-plusregio
- een schaal groter dan een Wgr-plusregio

Hoe kunnen de betrokken gemeenteraden invloed blijven uitoefenen op het beleid en kan er effectief en efficiënt gewerkt worden? Dat zal per beleidsterrein verschillen van licht tot zwaar. Problemen en oplossingen zijn nu eenmaal niet altijd op hetzelfde schaalniveau aan de orde. Daarop gerichte samenwerkingsverbanden verschillen daarom ook qua schaalniveau.

In de praktijk komen dan ook lichte samenwerkingsvormen voor die zich richten op faciliteren, afstemmen en kennis delen en zware samenwerkingsconstructies met overdracht van taken, bevoegdheden en budget.

2.2.4 Oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling (artikel 1, 10, 26, 27 Wgr)

Bij oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) staan centraal de grondslag van de Gemeenschappelijke Regeling en de belangen die met de Gemeenschappelijke Regeling worden gediend. Het is zaak om de grondslag en de belangen 'aan de voorkant' helder te formuleren omdat dit de reikwijdte van de over te dragen taken (raads- en/of college taken) mede bepaalt (artikel 10 Wgr). Benoem heel precies de belangen die naar de GR gaan. Zo kan worden voorkomen dat ook bevoegdheden zonder meer worden overgedragen (tenzij dat natuurlijk expliciet de bedoeling is), (artikel 1 Wgr). Vervolgens moeten de besturen van de deelnemende gemeenten zorg dragen voor bekendmaking van de regeling op de gebruikelijke wijze (artikel 26 Wgr). Burgemeester en wethouders houden een register bij van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt (artikel 27 Wgr).

Voorbeeld: als alle taken in het kader van de WSW worden overgedragen, dan gaat het om raads- en college taken. Wordt dat niet gewenst, dan is het belangrijk precies te formuleren welke belangen worden overgedragen. Voor Gemeenschappelijke Regelingen die worden aangegaan door gemeenteraden

sluit dit goed aan bij de kaderstellende rol.

De gemeenteraad gaat over toetreden tot een Gemeenschappelijke Regeling maar ook over wijziging, toetreden van nieuwe leden en uittreden van leden. Over wijziging kan, afhankelijk van de bepalingen in de GR, ook bij meerderheid worden besloten (bijv. tweederde meerderheid van de deelnemende gemeenten).

2.2.5 Vastleggen doelstelling: hoe breed of hoe smal?

Artikel 1, lid 2 Wgr bepaalt dat: 'De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.' (artikel 1, lid 2 Wgr)

In artikel 1, lid 1 Wgr wordt bepaald dat de doelstelling van de GR moet worden benoemd. ('...een Gemeenschappelijke Regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten'). Dat belang kan heel breed zijn, maar ook vrij gedetailleerd worden vastgelegd. BEL-combinatie (artikel 3 en 4 Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie gemeenten Blaricum, Eemnes, Laren) en Gooi- en Vechtstreek (artikel 4 Regeling Gewest Gooi en Vechtstreek) hebben hun belangen breed geformuleerd.

Voorbeelden

[BEL-combinatie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/het-bel-model.aspx?kws=BEL>](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-bedrijfsvoering/het-bel-model.aspx?kws=BEL)

[Gooi- en Vechtstreek <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi+vechtstreek>](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi+vechtstreek)

2.2.6 Samenstelling AB-DB

Sinds de invoering van de dualisering is er discussie of raadsleden en/of collegeleden in het bestuur van een GR zouden moeten deelnemen. Het samenwerkingsverband op basis van de Wgr is namelijk monistisch gebleven. Dat heeft tot gevolg dat in het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling raadsleden kunnen deelnemen, indien raadstaken deel uitmaken van de samenwerking.

Wettelijk is het volgende geregeld bij (artikel 13 en 14 Wgr)

- collegetaken : collegeleden in het bestuur
- burgemeesterstaken : burgemeesters in het bestuur
- raadstaken : raadsleden in het bestuur
- gemengde taken : raadsleden en collegeleden toegestaan

Gemeenschappelijke Regelingen met uitsluitend collegetaken zijn veelal uitvoerende organen. Denk bijvoorbeeld aan een belastingssamenwerking waar het heffen en invorderen van de gemeentelijke belastingen centraal staan. De gemeenteraad stelt de hoogte van de belasting vast, uiteraard kan die per gemeente verschillen.

Bij de oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling kan worden bepaald dat de voorzitter een collegelid is. Voor alle andere functies mogen raadsleden niet worden uitgesloten (artikel 13 Wgr).

2.2.7 Stemverhoudingen

Hoe worden besluiten genomen? De stemverhoudingen kunnen bij de oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling op verschillende manieren worden geregeld: (artikel 13, leden 3, 4 en 5 Wgr)

- het aantal leden, dat door de raden van de deelnemende gemeenten wordt aangewezen, kan onderling verschillen
- leden, die zijn aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, hebben meervoudig stemrecht
- het algemeen bestuur kan bij gekwalificeerde meerderheid besluiten ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten

Een weging naar inwonertal komt vaker voor. Grotere gemeenten hebben dan meer stemgewicht dan kleinere gemeenten. In de GR kan worden bepaald dat besluiten plaatsvinden bij unanimitéit, tweederde meerderheid of gewone meerderheid. Als het gaat om een GR met veel deelnemers, kan worden gekozen voor een meerderheid in stemgewicht in combinatie met een minimum aantal instemmende gemeenten. Zo leggen de kleinere gemeenten gezamenlijk gewicht in de schaal bij besluitvorming.

Voorbeeld

In de Drechtsteden is voor besluitvorming door de Drechttraad vereist dat ten minste 60% van het totaal aantal uit te brengen stemmen vóór de beslissing stemt. Bij stemmingen over amendementen is dat een meerderheid van het totaal aantal mogelijk uit te brengen stemmen (artikel 14 Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden).

Zie <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/netwerkconcept-drechtsteden.aspx?kws=Drechttraad>

2.2.8 Regeling voor bepaalde of onbepaalde tijd

Een Gemeenschappelijke Regeling kan worden aangegaan voor bepaalde tijd (een eindige regeling) of voor onbepaalde tijd. Bij een eindige regeling beraden de gemeenten zich tijdens de looptijd op de vraag of de regeling na afloop dient te worden verlengd. De balans wordt dan opgemaakt en beëindiging of gewijzigd voortzetten van de samenwerking is één van de opties. In dit verband spreekt men wel van een horizonbepaling,⁶ een term die afkomstig is uit de wetgevingspraktijk. Met een horizonbepaling wordt aangegeven dat een regel of wet na verloop van tijd ophoudt te bestaan, tenzij de werkingsduur wordt verlengd. Een horizonbepaling kan worden toegepast indien sprake is van zowel tijdelijkheid, bijvoorbeeld omdat het doel op enig tijdstip wordt bereikt, als onzekerheid, bijvoorbeeld over de kosten en baten na invoering. De achterliggende gedachte is dat dit leidt tot een meer professionele evaluatie en het schrappen van (onnodige) bepalingen.

In de discussie rond Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) wordt met de term horizonbepaling verwezen naar een GR die na verloop van een bepaalde tijd zou ophouden te bestaan, tenzij de GR - na een evaluatie - wordt verlengd.

Gezien de potentiële problemen rond uittreding (de voorwaarden zijn in de regel prohibitief, zie 2.2.9) kan het aangaan van een regeling voor bepaalde toegevoegde waarde hebben. Conform artikel 9, lid 1 Wgr houdt de voor onbepaalde tijd getroffen (gemeenschappelijke) regeling bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Dat impliceert dat ook voor een regeling voor bepaalde tijd kan worden gekozen.

Het is aan de gemeente om af te wegen of een Gemeenschappelijke Regeling voor bepaalde of onbepaalde tijd zal worden aangegaan. Deze afweging kan in samenhang worden gezien met onder

⁶ Horizonwetgeving Dichterbij, Onderzoek naar horizonwetgeving en gelddrukvermindering voor bedrijven, Zenc, 27 augustus 2010, FJ Douglas, T. van den Berg, <http://www.actal.nl/horizonwetgeving-dichterbij-950/>
Zie ook: Introductie wettelijke horizonbepaling voor subsidieregelingen, brief minister J.C. de Jager aan de Tweede Kamer (2 mei 2012). <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/02/introductie-wettelijke-horizonbepaling-voor-subsidieregelingen.html>

andere de grondslagen van de Gemeenschappelijke Regeling (zie onder punt 2.2.4 over oprichting Gemeenschappelijke Regeling). Een nadeel kan zijn dat een eindige Gemeenschappelijke Regeling met derden minder makkelijk tot afspraken komt. Ook met personeel in dienst kan dit extra complicaties opleveren.

2.2.9 Uittreding

De afspraken over uittreding zijn soms zo streng dat het niet mogelijk of reëel is om uit te treden. De kleine lettertjes in Gemeenschappelijke Regelingen bepalen in de regel dat de kosten van uittreding voor rekening komen van de vertrekkende gemeente.

Dat kan de gemeente buitensporig veel geld gaan kosten. Bij uittreden wordt namelijk vaak een afkoopsom voor het wegvallen van de dekkingsmogelijkheid van vaste lasten bedongen (met volgens jurisprudentie een afbouwperiode van 5 jaar).⁷ Zeker bij een Gemeenschappelijke Regeling die personeel in dienst heeft en investeringen heeft gedaan is dat begrijpelijk. Die kosten moeten dan door de andere gemeenten worden gedragen. Door de hoogte van het bedrag is uittreden dan meestal erg onaantrekkelijk.

Over de hoogte van de afkoopsom kunnen ook van tevoren afspraken worden gemaakt. De deelnemende gemeenten zijn met betrekking tot de voorwaarden voor uittreding zelf aan zet.

Nog een optie is dat gemeenten periodiek goedkoop kunnen uittreden (bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe raadsperiode). Het belang om te kunnen uittreden (voordeel is flexibiliteit) dient te worden afgewogen tegen de mogelijkheid dat andere deelnemers dat dus ook kunnen.

Voorbeeld

Gooi en Vechtstreek

De evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de Gooi en Vechtstreek heeft er toe geleid dat een gedifferentieerd samenwerkingsmodel wordt overwogen voor beleidsmatige, uitvoerende en facilitaire samenwerking. De aansturing van deze onderdelen is verschillend. Een voorstel voor de - nog te wijzigen - GR is dat gemeenten individueel, op basis van een vierjaarlijkse regionale agenda, periodiek kunnen afgewogen of zij participeren in

- belangenbehartiging/ lobby
- kennisdeling
- bevorderen van onderlinge afstemming
- visieontwikkeling
- verwerving van budgetten

Voor samenwerking op facilitair gebied loopt een onderzoek dat leidt tot een businesscase. Een ronde langs de gemeenteraden heeft opgeleverd dat het oppakken van gezamenlijke uitvoerende taken zal worden bevorderd. Over de legitimatie van de beleidsmatige samenwerking vindt nog volop discussie plaats.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi+vechtstreek>

2.2.10 Hoe sturen op de kwaliteit van de dienstverlening?

De gemeenteraad kan sturen door bij de kaderstelling servicenormen te formuleren voor de kwaliteit van de dienstverlening van een samenwerkingsverband. Daarmee kan de gemeenteraad aangeven welke kwaliteit van de dienstverlening gehaald moet worden. Servicenormen stellen de gemeente zo

⁷ Volgens jurisprudentie is sprake van een afbouwperiode van 5 jaar. Zie <http://zoeken.rechtspraak.nl/default.aspx> (LJN: BN4496, Gerechtshof Arnhem, d.d. 05-08-2010)

in staat om haar opdrachtgevende rol goed in te vullen of om bij een Gemeenschappelijke Regeling doelen en randvoorwaarden te formuleren.

Servicenormen kunnen betrekking hebben op de contactkanalen (termijn beantwoording brief, mail, wachttijden telefoon, baliebezoek, een actuele website e.d.) maar bijvoorbeeld ook op de termijn waarbinnen een intake moet plaatsvinden. Bestaat er een gemeentelijk kwaliteitshandvest, dan ligt het voor de hand ook daarvan gebruik te maken.

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/dienstverlening-burgers-en-bedrijven/dienstverlening-burgers-en-bedrijven-standpunt-vng#Servicenormenkwaliteitshandvesten>

De servicenormen kunnen ook een rol spelen bij het formuleren van doelen en indicatoren bij de kaderstelling van een Gemeenschappelijke Regeling. Ze kunnen worden opgenomen in het Programma van Eisen bij een aanbestedingsprocedure. Ook zachtere normen zoals bejegening en oplossingsgerichtheid kunnen worden meegenomen evenals bijvoorbeeld de verplichting om jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren en de uitkomsten in de gemeenteraad te bespreken.

Voorts kan worden gedacht aan afspraken over het periodiek herijken van de betreffende servicenormen. De Kompanjie (gemeenten Veendam en Pekela) heeft de dienstverlening op afstand gezet maar wel een kwaliteitshandvest ontwikkeld om regie te houden op de kwaliteit van de dienstverlening.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-shared-service-center/ambtelijke-samenwerking-in-de-kompanjie.aspx?kws=kompanjie>

2.3 Hoe sturen als het samenwerkingsverband eenmaal draait?

2.3.1 Benutten van de verantwoordingsmechanismen uit de Wgr

2.3.1.1 Inlichtingen verschaffen door college aan raad

Het college heeft een actieve informatieplicht aan de raad. Het verdient aanbeveling af te spreken wat daar in de ogen van de raad onder valt bij Gemeenschappelijke Regelingen (algemeen) en bij een specifieke GR in het bijzonder. (artikel 17, 18, 19 Wgr). De raad wil waarschijnlijk geïnformeerd worden over nieuwe ontwikkelingen, financiële kwesties, belangrijke investeringen e.d.

Het wetsontwerp herziening Wgr⁸ voert een actieve informatieplicht van het DB aan het AB in. Deze informatie is openbaar en ook voor gemeenteraden opvraagbaar. De raad kan met de vertegenwoordiger in het AB afspreken dat deze informatie, indien relevant, ook beschikbaar komt voor de raad.

2.3.1.2 Tussen de bestuursorganen van de regio en de gemeenten

Bij (regionale) samenwerking beschikken de samenwerkingspartners over drie verantwoordingsmechanismen

- het verschaffen van inlichtingen
(artikel 16, 17, 18 of 19 Wgr, afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling)
Openbaar lichaam
 - AB en DB hebben beide inlichtingenplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten
 - DB-lid heeft geen inlichtingenplicht aan de eigen raad (wel als AB-lid)
 - AB-lid heeft inlichtingenplicht aan de eigen raad*Gemeenschappelijk orgaan (waar hierboven AB staat moet DB worden gelezen)*
 - DB heeft inlichtingenplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten
 - DB-lid heeft inlichtingenplicht aan de eigen raad*Centrumgemeente*
 - De centrumgemeente heeft inlichtingenplicht aan de deelnemende gemeenten

⁸ De voortgang van de herziening zal worden bepaald door de nieuwe minister van BZK.

- het afleggen van verantwoording
(artikel 16, 17, 18 of 19 Wgr, afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling)
Openbaar lichaam
 - AB of DB kan niet door de gemeenten tot verantwoording worden geroepen
 - DB-lid kan door de gemeente niet tot verantwoording worden geroepen (wel als AB-lid)
 - AB-lid kan ter verantwoording worden geroepen door de eigen gemeente.*Gemeenschappelijk orgaan*
 - DB kan niet door de gemeenten tot verantwoording worden geroepen
 - DB-lid kan ter verantwoording worden geroepen door de eigen gemeente.*Centrumgemeente*
 - De centrumgemeente kan niet ter verantwoording worden geroepen. Bij een centrumgemeente kunnen wel algemene of specifieke instructies worden gegeven. Hiermee wordt de verantwoording ook enigszins gedekt (artikel 10:6 Awb)
- het ontslaan/ terugroepen van vertegenwoordigers
(artikel 16, 17, 18 of 19 Wgr, afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling)
Openbaar lichaam
 - gemeenten kunnen AB of DB niet ontslaan
 - gemeente kan het eigen DB-lid niet ontslaan
 - gemeente kan het eigen AB-lid ontslaan*Gemeenschappelijk orgaan*
 - gemeenten kunnen DB niet ontslaan
 - gemeente kan het eigen DB-lid niet ontslaan
 - gemeente kan het eigen AB-lid ontslaan*Centrumgemeente*
 - geen bevoegdheden van de deelnemende gemeente. Het intrekken van het mandaat heeft hetzelfde resultaat als ontslag (artikel 10:8 Awb)

2.3.1.3 Binnen de regio

Voor het openbaar lichaam gelden binnen het samenwerkingsverband de volgende regels

- Inlichtingenplicht: DB heeft inlichtingenplicht aan AB (artikel 16, lid 2 Wgr)
- Verantwoording: AB kan DB (of DB-lid) ter verantwoording roepen (artikel 16, lid 2 Wgr)
- Ontslag: AB kan DB (of DB-lid) ontslaan (artikel 16, lid 5 Wgr)

Gemeenteraadsleden kunnen worden afgevaardigd naar het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband indien raadstaken onderdeel uitmaken van de samenwerking. Het gevolg is dat de overige gemeenteraadsleden een afgevaardigd mederaadslid ter verantwoording kunnen roepen vanuit hun kaderstellende en controlerende rol. De overige gemeenteraadsleden kunnen het raadslid/ bestuurder niet ontslaan als raadslid maar wel terugroepen als bestuurder van het samenwerkingsverband.

2.3.2 Rekenkamercommissie

De gemeentelijke rekenkamercommissie kan speciaal aandacht besteden aan samenwerkingsverbanden/ verbonden partijen. Daarbij kan o.a. aandacht worden besteed aan de zaken die zijn verwoord in de kaderstelling door de raad, voornemens voor beleidswijzigingen en de uitvoering.

De gemeentelijke rekenkamercommissie kan op eigen initiatief of op verzoek van de raad speciaal aandacht besteden aan samenwerkingsverbanden/ verbonden partijen. Een gemeentelijke rekenkamercommissie heeft de bevoegdheid alle documenten in te zien van de gemeente. Deze bevoegdheid houdt voor rekenkamers niet op bij de deur van het stadhuis. De rekenkamers hebben ook het recht

documenten van andere instellingen te onderzoeken (artikel 184 Gemeentewet), met name

- bij Gemeenschappelijke Regelingen waarin de gemeente deelneemt
- van NV's en BV's waarin de gemeente minimaal 50% van de aandelen bezit en
- van andere instellingen waarbij de gemeente, direct of indirect, een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt met een omvang van minimaal 50% van de baten van de betreffende instelling.

De visie op samenwerking kan als toetsingskader functioneren. Zo kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan de zaken die zijn verwoord in de kaderstelling door de raad, voornemens voor beleidswijzigingen en de uitvoering.

Voorbeelden

Gezamenlijk onderzoek van een provinciale en een aantal gemeentelijke rekenkamercommissies naar beleid met betrekking tot bedrijventerreinen

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentefinanci%C3%ABn/lokale-rekenkamer/onderzoek-bedrijventerreinen-samenwerking-lokale-rekenkamers.aspx>

Rekenkamer Rotterdam onderzoekt investeringen in sociale veiligheid in stadsregionaal openbaar vervoer

http://www.rekenkamer.rotterdam.nl/files_content/rapport%20veilig%20op%20weg.pdf

2.3.3 Gezamenlijke raadsbijeenkomsten

Op grond van de gemeentewet zijn besluitvormende, gezamenlijke raadsvergaderingen niet toegestaan. Samenwerkende gemeenten organiseren daarom gezamenlijke informatieve raadsbijeenkomsten.

Voorbeelden

Zeist heeft samen met andere gemeenten een regionale sociale dienst en UWV werkbedrijf (Kromme Rijn Heuvelrug). Dit leidt tot betere dienstverlening en snellere reïntegratie. Er zijn gemeenschappelijke raadsbijeenkomsten van de deelnemende gemeenten.

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ict/oprichting-regionale-ict-dienst-oost-utrecht-\(rid\).aspx?kws=Kromme+Rijn+Heuvelrug](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ict/oprichting-regionale-ict-dienst-oost-utrecht-(rid).aspx?kws=Kromme+Rijn+Heuvelrug)

In de Gooi- en Vechtstreek worden gezamenlijke informatieve bijeenkomsten van de raden georganiseerd.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi+vechtstreek>

In de Drechtsteden vormen raadsleden uit de deelnemende gemeenten samen de Drechtraad, met kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Om de gemeenteraden actief te betrekken zijn hier de grenzen van het verlengd lokaal bestuur opgezocht.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-netwerk/netwerkconcept-drechtsteden.aspx?kws=Drechtraad>

2.3.4 Simultane behandeling in gemeenteraden

Behandeling van stukken van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) door gemeenteraden zoals de begroting en de jaarrekening, vindt in de regel niet tegelijkertijd plaats. Elke gemeenteraad bepaalt natuurlijk zijn eigen agenda, afhankelijk van de lokale prioriteiten. In Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-combinatie) zorgen de griffiers ervoor dat de behandeling van GR-stukken in de gemeenteraden tegelijkertijd plaatsvindt.

Dat heeft een aantal voordelen

- er zijn geen informatie-achterstanden
- de doorlooptijd van besluiten kan worden beperkt
- indien de raden de stukken ook gelijktijdig voorbereiden, kunnen zij hun collega's in andere gemeenten voorstellen doen voor wijzigingen of moties
- dat werkt efficiënter en het voorkomt strategisch gedrag
- de besluiten kunnen vlot worden uitgevoerd door de GR (er is niet één gemeente die pas over x weken een besluit kan nemen)

2.3.5 Risicomanagement

De samenwerking dient te worden vermeld in de risicoparagraaf bij de gemeentebegroting en bij de jaarlijkse verantwoording in de jaarrekening. Wat het risico is, hangt af van bijvoorbeeld de samenwerkingsvorm en de mogelijkheid tot uittreden. Zo kan een BV bijvoorbeeld failliet gaan. Indien de samenwerkingspartners zijn overeengekomen dat uittreding periodiek mogelijk is, dan biedt dat flexibiliteit. Tegelijkertijd is dit een risico omdat andere samenwerkingspartners dan ook kunnen uittreden.

2.3.6 Begrotingsparagraaf verbonden partijen

De samenwerking dient te worden opgenomen in de lijst van verbonden partijen indien gemeenten een aanmerkelijk belang (publiek of privaat) hebben in de regeling. Dat geldt ook voor overeenkomsten voor een financiële verdeling van kosten voor werk door ambtenaren.

Samenwerking met gesloten beurzen wordt niet opgenomen in de paragraaf verbonden partijen. Het kan daarom handig zijn om het college te verzoeken een overzicht van alle samenwerkingsverbanden op te stellen, waaraan de gemeente deelneemt.

2.3.7 Sturen op kwaliteit van dienstverlening

De gemeenteraad kan sturen door bij de kaderstelling servicenormen te formuleren voor de kwaliteit van de dienstverlening van een samenwerkingsverband. Daarmee kan de gemeenteraad aangeven welke kwaliteit van de dienstverlening gehaald moet worden. Servicenormen kunnen betrekking hebben op de contactkanalen (termijn beantwoording brief, mail, wachttijden telefoon, baliebezoek, een actuele website e.d.) maar bijvoorbeeld ook op de termijn waarbinnen een intake moet plaatsvinden. Bestaat er een gemeentelijk kwaliteitshandvest, dan ligt het voor de hand ook daarvan gebruik te maken.

De servicenormen kunnen worden opgenomen in het Programma van Eisen bij een aanbestedingsprocedure. Servicenormen kunnen ook een rol spelen bij het formuleren van doelen en indicatoren bij de kaderstelling van een Gemeenschappelijke Regeling. Ook zachtere normen zoals bejegening en oplossingsgerichtheid kunnen worden meegenomen evenals bijvoorbeeld de verplichting om jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren en de uitkomst in de gemeenteraad te bespreken. Voorts kan worden gedacht aan afspraken over het periodiek herijken van de betreffende servicenormen.

Meer informatie over servicenormen en kwaliteitshandvesten vindt u op de websites van VNG:
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/dienstverlening-burgers-en-bedrijven/dienstverlening-burgers-en-bedrijven-standpunt-vng#Servicenormenkwaliteitshandvesten>
KING: <http://www.waarstaatjegemeente.nl/index.php?id=617&geoitem=1680>

Voorbeeld

De gemeenten Veendam en Pekela hebben de dienstverlening op afstand gezet bij de Kompanjie (waarin de ambtelijke organisaties zijn samengevoegd) maar wel een kwaliteitshandvest ontwikkeld om regie te houden op de kwaliteit van de dienstverlening.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-shared-service-center/ambtelijke-samenwerking-in-de-kompanjie.aspx?kws=kompanjie>

2.3.8 Startconferentie gemeenteraden

In de Gooi- en Vechtstreek heeft een startconferentie plaatsgevonden met alle gemeenteraden, met het oog op de herijking van de gewestelijke samenwerking. In het eindadvies over de herijking 'Meer samen; samen meer' wordt aanbevolen om te werken met een gedifferentieerd samenwerkingsmodel voor beleidsmatige, uitvoerende en facilitaire samenwerking.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-regionaal/gewest-gooi-en-vechtstreek-gedifferentieerd-samenwerkingsmodel.aspx?kws=gooi>

In het kader van de plannen voor een Metropoolregio Rotterdam-Den Haag hebben een start- en vervolgbijeenkomst plaatsgevonden met deelnemers uit 24 gemeenteraden, afkomstig uit de stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden. De gezamenlijke raden hebben het onderwerp democratische legitimatie als pijler nul toegevoegd aan de 7 pijlers van de Metropoolregio. De gedachte is om per pijler maatwerk te leveren met betrekking tot de organisatie van de samenwerking.

Metropoolregio: <http://mrdh.nl/>

Radeninitiatief: <http://www.gemeentewestland.nl/smartsite.shtml?ch=INT&id=156420>

2.3.9 Menukaart informatie

Raadsleden van deelnemende / samenwerkende gemeenten kunnen aangeven op welk gebied zij informatie wensen over de samenwerking. Zij krijgen informatie die aansluit bij hun behoefte. Deze menukaart wordt gebruikt bij het Gewest Gooi- en Vechtstreek.

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-gemeente-raad/menukaart-voor-raadsleden-informatie-op-maat.aspx?kws=menukaart>

2.3.10 Lijsten met contactpersonen in andere gemeenten

Raadsleden van de verschillende gemeenten die participeren in een samenwerkingsverband zullen periodiek met elkaar willen overleggen en discussiëren over de zaken die in het samenwerkingsverband aan de orde zijn. Bijvoorbeeld over nieuwe beleidsvoornemens, de dienstverlening, de begroting en jaarrekening, een evaluatie en dergelijke. Het is dan handig om te beschikken over lijsten met contactpersonen en contactgegevens van andere gemeenteraden, ingedeeld naar portefeuille en politieke achtergrond.

