

Grip op regionale samenwerking

Handreiking voor
gemeenteraadsleden
en griffiers



Grip op regionale samenwerking

Grip op regionale samenwerking

**Handreiking voor
gemeenteraadsleden
en griffiers**

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel. (070) 378 98 80

www.sdu.nl/service

© Sdu, 2015

Tekst: Rob de Greef en Roeland Stolk

Boekverzorging: Villa Y, Den Haag

ISBN 978 90 12 39566 3

NUR 820

Alle rechten voorbehouden. Alle intellectuele eigendomsrechten, zoals auteurs- en databankrechten, ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv en de auteur.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoud

Voorwoord	7
1 Conclusies en leeswijzer	9
1.1 Acht gouden lessen om met bestuurlijke samenwerking om te gaan	9
1.2 Leeswijzer	11
2 Het speelveld	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Vormen van bestuurlijke samenwerkingen	13
2.3 De positie van het college en de raad bij een bestuurlijke samenwerking	17
2.4 Argumentatie voor samenwerking	20
2.5 De inzet van het spel: een doorslaggevende coalitie	21
2.6 De fasen waarin het spel wordt gespeeld	22
2.7 De inrichting van de speelvelden	24
2.8 Kader voor het spelen van het spel	27
3 De spelregels	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Spelregels en instrumenten bij de totstandkoming van een samenwerking	29
3.3 Spelregels en instrumenten bij de werking van een samenwerking	33
3.4 De rol van de raad	44
4 De speltactiek	47
4.1 Inleiding	47
4.2 De spelopvatting van de raad	47
4.3 Aanknopingspunten voor het kiezen van een spelopvatting	51
4.4 Aanknopingspunten voor de fase van totstandkoming	52
4.5 Aanknopingspunten voor de fase van implementatie	58
4.6 Tactische aanknopingspunten voor de fase van reguliere werking	61
4.7 Aanknopingspunten voor algemene omgang met samenwerkingen binnen de raad	65

TOELICHTINGEN

1	Concrete raadvragen	69
2	Belangrijke elementen voor de keuze voor een samenwerking	77
3	Oprichting samenwerkingsverband	89
4	Governance binnen samenwerkingen	97
5	Formele instrumenten raad	123
6	De democratische legitimatie van de samenwerking	129

BIJLAGEN

1	Begrippenlijst	131
2	Over de auteurs	135

Voorwoord

Gemeenten hebben de uitvoering van wettelijke taken en de realisatie van ambities op veel terreinen belegd bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals regionale milieu- of omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, sociale werkvoorzieningen en afvalbedrijven.

Door de decentralisaties in het sociale domein neemt het aantal samenwerkingsverbanden verder toe. Voor gemeenteraden is het vaak lastig om grip te krijgen (en te houden) op de financiële en bestuurlijke risico's bij dergelijke verbonden partijen. Juist nu de gemeente steeds meer als eerste overheid voor de burger gaat functioneren zijn kaderstelling en controle door de gekozen volksvertegenwoordigers van groot belang.

Met deze handreiking vragen wij aandacht van gemeenteraden voor hun rol bij de oprichting en inrichting van verbonden partijen en bieden wij hen steun bij het verankeren van hun rol en keuzes bij de invulling van de democratische kaderstelling en controle.

Het is een uitdaging voor gemeenteraden om hun verantwoordelijkheid hierin te nemen en voor griffiers om dit proces te ondersteunen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Griffiers (VvG) hebben daarom de handen ineen geslagen en besloten een handreiking voor griffiers en gemeenteraden op te stellen.

Om draagvlak te verbreden en kennis te bundelen is nauwe samenwerking gezocht met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Raadslid.nu. Vertegenwoordigers van deze organisaties hebben een begeleidingsgroep gevormd en aan de bureaus KokxDeVoogd en Berenschot gevraagd de handreiking te schrijven.

De materie is soms taai en er zijn vele manieren om deze tegemoet te treden. Om die reden is ervoor gekozen om ter versterking van deze handreiking een workshop aan gemeenteraden aan te bieden, waarin zij daadwerkelijk aan de slag kunnen gaan met de eigen praktijk.

Wij hopen dat deze handreiking, samen met de workshops, gemeenteraden en griffiers steun biedt bij het beoordelen van bestaande samenwerkingsverbanden en vooral handvatten biedt voor het inrichten van nieuwe samenwerkingsvormen.

Wij wensen u daarbij veel succes!

dr. R.H.A. Plasterk
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

drs. A. Oudbier
Voorzitter Vereniging van Griffiers

1

Conclusies en leeswijzer

1.1 Acht gouden lessen om met bestuurlijke samenwerking om te gaan

Gemeenten streven naar betere oplossingen voor maatschappelijke vragen (meer effectief, efficiënt en gedragen). Soms is hiervoor **bestuurlijke samenwerking** nodig. Er zijn verschillende vormen van samenwerking. Soms is onderlinge afstemming voldoende, maar in andere gevallen is een centrumconstructie of een gezamenlijke (uitvoerings)organisatie nodig. Als bestuurlijke samenwerking publiekrechtelijk wordt vormgegeven, wordt dat een **gemeenschappelijke regeling** genoemd. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheidsregio's, aan regionale gezondheidsdiensten of aan de organisatie waarmee gezamenlijk jeugdzorg wordt ingekocht.

Als raadslid heeft u een belangrijke democratische verantwoordelijkheid voor het overheids-handelen binnen uw gemeente. Die verantwoordelijkheid verandert niet als ervoor wordt gekozen om gemeentelijke bevoegdheden voor beleidsbepaling of taakuitvoering naar een regionaal samenwerkingsverband te mandateren of te delegeren. U blijft formeel kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. Dit geldt ook voor alle andere raden van de gemeenten die deelnemen in de samenwerking.¹ Raadsleden ervaren in de praktijk echter dat hun rol bij samenwerkingen verandert. En dat is ook zo. De democratische legitimatie is bij een samenwerkingsverband immers niet alleen afkomstig van de eigen raad, maar van alle betrokken raden gezamenlijk. Dat leidt ook tot gedeelde invloed. Bovendien duwen de spelregels van bestuurlijke samenwerking in de praktijk de raad vaak naar een meer toezichthoudende rol; een rol op afstand.

Bestuurlijke samenwerking is onder een aantal raadsleden dan ook niet populair. Soms drijft een samenwerking weg uit het zicht van de raad. En soms blijken de mogelijkheden voor invloed onverwacht beperkt. Een toezichthoudende rol op afstand is echter niet onvermijdelijk. Door slim positie te kiezen, als raad afzonderlijk en gezamenlijk met andere raden, kan de raad wel degelijk veel invloed uitoefenen op hoe de samenwerking functioneert. Het doel van dit document is om aanknopingspunten te identificeren voor een optimale omgang met bestuurlijke samenwerking.

¹ Als andere overheidslagen deelnemen aan de samenwerking geldt dat ook voor de democratische verantwoordelijkheden van bijvoorbeeld Provinciale Staten of het algemeen bestuur van een waterschap.

Wij hebben ons daarbij niet ingehouden. Deze handreiking bestaat uit vier hoofdstukken en een flink aantal bijlagen. Wij zetten daarin precies uiteen wat bestuurlijke samenwerking is en welke spelregels daarbij horen. Wij beschrijven uitgebreid de aanknopingspunten waarlangs de raad zich optimaal in positie kan brengen. Wij formuleren meer dan 120 relevante raadvragen die u kunt gebruiken, maar de wet van de dikke handreikingen gaat ook voor deze handreiking op. Uiteindelijk is de hoofdboodschap te vatten in één pagina. De uitwerkingen en aanknopingspunten monden uit in de navolgende acht lessen voor de omgang met bestuurlijke samenwerking.

LES 1 Werk alleen samen als dat noodzakelijk is voor betere oplossingen (effectiever, efficiënter, meer gedragen) voor de burgers. Er zijn goede criteria om mee te bepalen wanneer een samenwerking aantrekkelijk is en wanneer niet. In paragraaf 2.4 beschrijven we die.

LES 2 Vul de rol van de raad in op een manier die past bij het soort samenwerking. Verschillende soorten samenwerkingen vergen verschillende rolopvattingen van de raad. Fasen van samenwerking (totstandkoming, implementatie, reguliere werken) kennen verschillende aandachtspunten. We concretiseren spelopvattingen in paragraaf 4.2 en 4.3.

LES 3 Maak met het college op voorhand concrete afspraken over hoe het proces gaat lopen. Verwerk daarin afspraken over indicatoren voor beoordeling, over informatievoorziening en over momenten waarop de raad zijn invloed heeft. De raad krijgt pas grip als op voorhand de regels zijn vastgesteld waarlangs het spel wordt gespeeld. Het helpt daarbij als de raad een stevige visie heeft op hoe met samenwerking om te gaan. We bespreken de aanknopingspunten daarvoor in paragraaf 4.4.

LES 4 Houd de samenwerkingsverhoudingen goed. Wees daarom open over de inhoud én over de sentimenten die achter uw opvattingen schuilgaan. In de praktijk komt goede samenwerking alleen tot stand als de relevante inhoud én de relevante sentimenten op tafel liggen. Verschillen moeten niet verdoezeld, maar geadresseerd worden in het proces. Door open te zijn over argumentaties blijven goede verhoudingen ook bestaan bij het beëindigen van samenwerkingsprocessen. In paragraaf 2.7 beschrijven we waar op te letten.

LES 5 Wees zeer alert op de bevoegdheden die overgaan én op de invloed die het gemeentebestuur houdt binnen de samenwerking. Bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug. In hoofdstuk 3 leggen we uit wat deze bevoegdheden en invloedsmogelijkheden zijn.

LES 6 Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle. Vorm dus (nieuwe) coalities om samen invloed uit te kunnen oefenen. Dat vergt samen werken en samen leren. Gezamenlijke bijeenkomsten werken goed. In paragraaf 4.7 beschrijven we heldere aanknopingspunten hiervoor.

LES 7 Zorg voor expertise binnen de raad over wat samenwerking is en over hoe de samenwerking werkt. Laat u daarbij ondersteunen door de griffier. De raad heeft voldoende instrumenten om te kunnen sturen. Het is een kwestie van benutten. Expertise binnen de raad of fractie zorgt ervoor dat raadsleden in staat zijn dat ook te doen. Van de griffier mag de raad verwachten dat hij/zij de raadsleden wegwijs maakt in de mogelijkheden. In hoofdstuk 3 sommen we alle formele instrumenten op.

LES 8 Laat uw samenwerkingsverbanden regelmatig evalueren en bekijk of continuering noodzakelijk is. Vanuit het oogpunt van publieke meerwaarde is het cruciaal dat de samenwerkingsprocessen kritisch door de raad worden gevolgd.

In paragraaf 2.7 beschrijven we de belangrijkste aandachtspunten. In Toelichting 1 hebben we circa 120 raadvragen geformuleerd waarvan gebruik kan worden gemaakt.

Met het platslaan van de handreiking in deze acht lessen vragen we ook aandacht voor de tweede wet van dikke handreikingen. Ze zijn vaak niet voor niets dik. In de volgende hoofdstukken onderbouwen we deze lessen uitvoerig. Bovendien maken we duidelijk welke vele concrete aanknopingspunten hierachter schuilgaan. We hopen dat de lessen uitnodigen tot lezing hiervan.

1.2 Leeswijzer

Dit document is opgebouwd langs de analogie van een spel.² We zien het spel als het geheel aan doelen, mogelijkheden, regels en actoren. We gaan achtereenvolgens in op:

- **Hoofdstuk 2: Speelveld.** Het *speelveld* bepaalt de contouren van het spel (wat is de inzet, wie zijn de actoren, wat zijn de belangrijkste begrippen?). We beschrijven de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking en de positie die hieruit voor het gemeentebestuur volgt. En we beschrijven de inzet van het spel en gaan in op de aspecten waarop de raad en het college (de totstandkoming van) een samenwerkingsverband kan beoordelen.
- **Hoofdstuk 3: De spelregels.** We beschrijven het juridisch kader voor de oprichting én voor de werking van de samenwerking. Met die regels wordt de ruimte om te spelen ingericht. Daarbij gaan we uitgebreid in op de instrumenten die de raad formeel ter beschikking heeft in het proces van kaderstelling, controle en verantwoording.
- **Hoofdstuk 4: De speltactiek.** Wanneer de spelers het spel en de spelregels door en door kennen, wil dat nog niet zeggen dat het spel ook winnend kan worden gespeeld. In de praktijk komen vanuit specifieke situaties allerlei tactische en politieke overwegingen op

² Met dien verstande dat er bij samenwerking geen sprake hoort te zijn van een win-lose game. Binnen een goede samenwerking realiseren alle betrokkenen betere oplossingen dan wanneer ze afzonderlijk zouden handelen.

uw pad. In dit laatste hoofdstuk beschrijven we de concrete aanknopingspunten waarmee u, vanuit het oogpunt van het realiseren van de beste oplossingen, kunt bijdragen aan succes. We gaan daarbij ook in op de vraag hoe u daarbij kunt handelen in het geheel van de betrokken raden. Met de speltactiek (aanknopingspunten voor verstandig handelen) beschouwen we de mogelijkheden om winnend te spelen.

Het is niet voor alle raadsleden noodzakelijk om alles te lezen. Als u al weet wat bestuurlijke samenwerking is, wat de algemene aandachtspunten daarbij zijn en welke regels daarbij opgaan, kunt u direct overgaan tot hoofdstuk 4, waar de tactische verdiepingen en aandachtspunten aan de orde komen. Naast de hoofdtekst vindt u in dit document ook de meer encyclopedische details die u nodig kunt hebben. We verwijzen daarbij naar de Toelichtingen.

Achtereenvolgens komen in de toelichtingen aan de orde:

- 1 **Concrete raadsragen.** We beschrijven voor de verschillende fasen van een samenwerking 120 concrete raadsragen waarmee u vanuit uw eigen situatie/politieke voorkeur vragen op maat kunt ontwikkelen.
- 2 **Uitwerking samenwerkingsvormen.** We gaan nader in op de elementen die van belang zijn voor de keuze van een samenwerkingsvorm.
- 3 **Uitwerkingen oprichting samenwerking.** We gaan nader in op hoe een samenwerking wordt opgericht.
- 4 **Uitwerking governance samenwerking.** We gaan nader in op de vormgeving van de governance binnen verschillende soorten samenwerkingen.
- 5 **Formele instrumenten raad.** We beschrijven systematisch het geheel aan formele instrumenten dat de raad ter beschikking heeft om invloed uit te oefenen.
- 6 **De democratische legitimatie van de samenwerking.** We gaan nader in op de democratische legitimatie van samenwerkingen.

In de bijlage is ten slotte een **begrippenlijst** opgenomen en stellen de **auteurs** zich voor.

Daarnaast is opgenomen wie de begeleidingscommissie vormden.

Om de tekst leesbaar te houden, hebben wij de belangrijke begrippen rood gearceerd.

2

Het speelveld

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het speelveld. Met het begrip speelveld bedoelen we de beschrijving van wat het spel inhoudt, de beschrijving van waar het spel om draait en de lijnen waarlangs we het spel spelen.

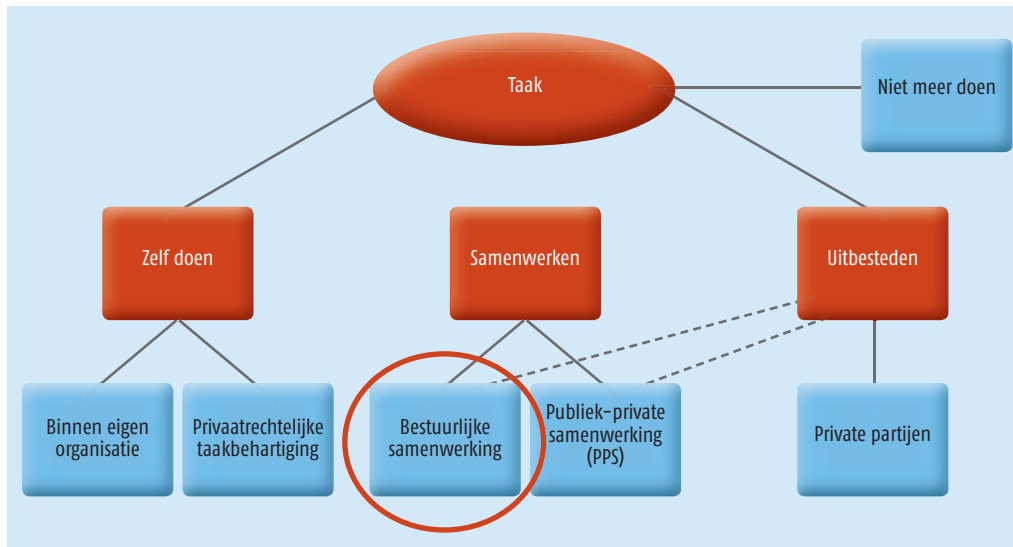
We beschrijven in dit hoofdstuk achtereenvolgens wat de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking zijn, wat de positie van het gemeentebestuur (college en raad) daarbij is en waarom bestuurlijke samenwerking nodig kan zijn. We beschrijven vervolgens de inzet van het spel dat we spelen, gaan in op de verschillende fasen van het spel en laten zien hoe het speelveld daarbij is ingericht. Daarmee ontstaat ook zicht op de belangrijkste aspecten van beoordeling.

2.2 Vormen van bestuurlijke samenwerkingen

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de beleidsbepaling en taakuitvoering bij verschillende publieke opgaven. Soms zijn dit opgaven die gemeenten zelf aan zich trekken ('autonomie'), soms taken die de wetgever of het provinciebestuur aan het gemeentebestuur oplegt ('medebewind').

De publieke taken die hieruit volgen kan het gemeentebestuur op verschillende manieren uitvoeren. Het gemeentebestuur kan ze zelf uitvoeren, kan ze uitbesteden, óf kan ze uitvoeren in samenwerking met anderen (zie voor uitgebreide overwegingen daarbij Toelichting 2.2). Het kan echter ook voorkomen dat het gemeentebestuur een taak niet langer wil uitvoeren en de taak dan volledig afstoot ('overlaat aan de markt'). Dat laatste kan in beginsel slechts bij autonome taken; taken die voortvloeien uit wetgeving zijn immers vaak verplicht voor de gemeentebesturen.

Als de gemeente op taken samenwerkt met private partijen of particulieren, is er sprake van **publiek-private samenwerking**. Als gemeenten op taken samenwerken met (uitsluitend) andere overheden, is er sprake van **bestuurlijke samenwerking**.



Onder de term bestuurlijke samenwerking vallen verschillende samenwerkingsvormen: van afstemmingstafels ter overleg, tot gemeenten die een centrumfunctie vervullen en eigenstandige samenwerkingsorganisaties met eigen personeel. Bestuurlijke samenwerking kan **intergemeentelijk** zijn: dan werken uitsluitend gemeentebesturen samen. De samenwerking kan echter ook tussen verschillende bestuurslagen plaatsvinden: dat wordt dan **interbestuurlijke samenwerking** genoemd. Denk bijvoorbeeld aan belastingsamenwerking (vaak met een waterschap) of de omgevingsdienst (met de provincie en soms ook een waterschap).

De kern van een bestuurlijke samenwerking is dat beleidsbepaling of taakuitvoering op een publiek vraagstuk plaatsvindt door middel van samenwerking tussen uitsluitend overheden. Zo'n samenwerking kent een eigenstandige publiek- of privaatrechtelijke **rechtsvorm** (zoals een overeenkomst, openbaar lichaam, bedrijfsvoeringorganisatie, stichting of vennootschap). Als deze rechtsvorm publiekrechtelijk is, is zo'n samenwerking gebaseerd op een **gemeenschappelijke regeling**. De privaatrechtelijke equivalent is vaak vormgegeven via overeenkomsten of statuten.

Op basis van bevoegdheidstoekenning door de deelnemers kan een samenwerking zelf beslissingen nemen met betrekking tot beleid of uitvoering. Daarvoor is dan het **bestuur** van de samenwerking verantwoordelijk (meestal gevormd door gemeentebestuurders en soms ook door raadsleden). Deze situatie van regionale samenwerking wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd. Onder zo'n rechtsvorm kan ook een zelfstandige organisatie met middelen en personeel hangen. Denk aan de middelen en het personeel van de veiligheidsregio of de omgevingsdienst.

Het bestuur van een samenwerkingsverband kan alleen kaderstellende, verordenende en uitvoerende bevoegdheden uitoefenen als deze bij gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen. De gemeenschappelijke regeling moet daarbij getroffen worden door de bestuursorganen van wie die bevoegdheid is. Dit betekent dat deze regelingen door colleges, raden of door beiden gezamenlijk getroffen kunnen worden. Indien kaderstellende of verordenende bevoegdheden worden overgedragen, zal de raad moeten participeren in de overdracht, terwijl juist het college moet participeren als het om uitvoeringstaken gaat. Indien beide type bevoegdheden worden overgedragen, kunnen de raden en de colleges gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling treffen. Als de raden (overigens meestal voorbereid door de colleges) een gemeenschappelijke regeling treffen, heet dat een **raadsregeling**. Als alleen de colleges de regeling treffen heet dat een **collegeregeling**. Als beide bestuursorganen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling, dan wordt gesproken van een **gemengde regeling**.³ De verschillende soorten regelingen leiden tot wat andere spelregels en een verschil voor de formele positie van de raad (zie daarvoor de volgende paragraaf en de uitwerkingen in Toelichting 3.1). Opgemerkt wordt hier dat bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen, maar dat slechts uitvoerende bevoegdheden in mandaat kunnen worden opgedragen.

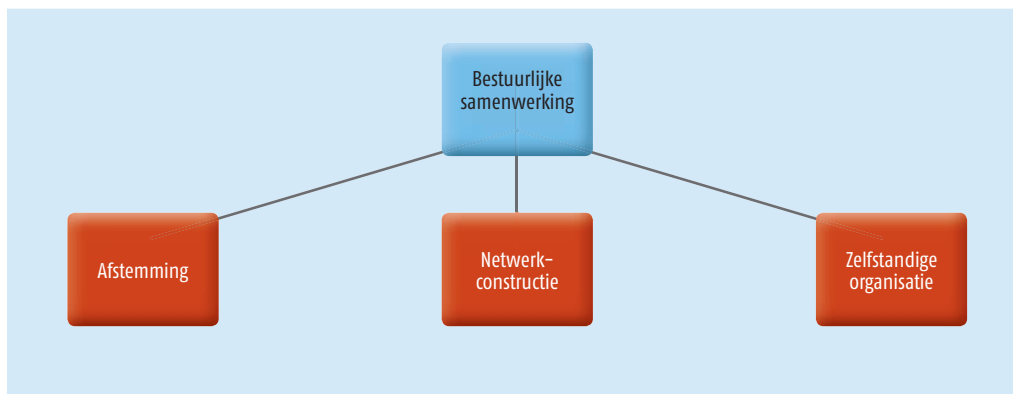
In het algemeen zorgt de **Wet gemeenschappelijke regelingen** voor een aantal democratische waarborgen. Zo heeft ieder individueel raadslid het recht op inlichtingen en kan altijd iemand ter verantwoording worden geroepen. De raad heeft verder altijd inspraak bij de begroting.

Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen is een overdracht van bevoegdheden (delegatie) in beginsel uitgesloten. Mandatering kan echter wel, waarbij het bestuur of medewerkers van deze privaatrechtelijke rechtspersoon *namens* het gemeentebestuur bevoegdheden uitoefenen. Het gemeentebestuur (en niet de leiding van de organisatie met privaatrechtelijke rechtspersoon) blijft in dat geval volledig verantwoordelijk voor wat daarbinnen gebeurt. Individuele raadsliden hebben in beginsel ook geen informatierechten ten aanzien van de verbonden partij.⁴

Vormen van bestuurlijke samenwerking

Als gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking, bestaan er verschillende manieren om deze in te richten. Op hoofdlijnen bestaat een onderscheid tussen de volgende drie vormen:

-
- 3 We behandelen in dit document enkel deze drie vormen van gemeenschappelijke regelingen, omdat dit verreweg de meest voorkomende zijn. Minder voorkomende varianten zoals de burgemeestersregeling (daar kent Nederland een kleine hand van voorbeelden van) laten we buiten beschouwing.
 - 4 Onder verbonden partij wordt iedere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon verstaan waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Zelfstandige organisaties vallen hier dus meestal onder.



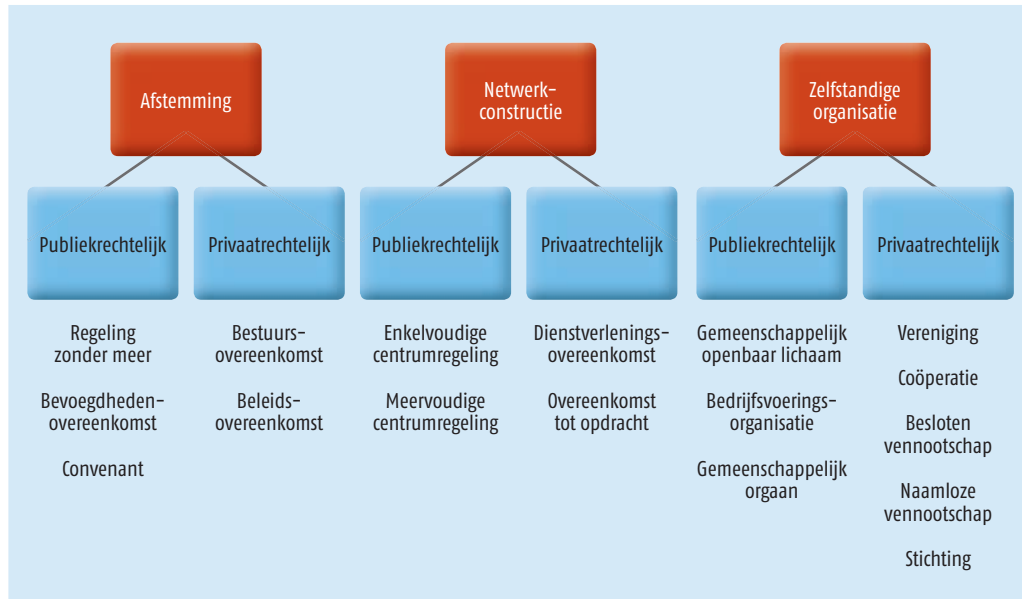
De eerste en meest lichte vorm is die van de **afstemmingssamenwerking**. Daarbij gebeurt niet meer dan uitsluitend afstemming over het handelen (zie Toelichting 2.4.1). Er wordt geen nieuwe organisatie of nieuw orgaan opgericht en ieder gemeentebestuur blijft volledig bevoegd voor beleidsbepaling en taakuitvoering. Voorbeelden van afstemmingssamenwerkingen zijn een (niet-geregelde) overlegtafel, een (gemeenschappelijke) regeling zonder meer of bestuursovereenkomsten en intentieverklaringen. Op het aspect van werk en inkomen is de regionale samenwerking binnen het regionale werkbedrijf (voor afstemming tussen overheid, UWV en werkgevers over het plaatsen van arbeidsgehandicapten) vaak als deze vorm ingericht.

Een verdergaande vorm van samenwerking is de **netwerkconstructie** (zie Toelichting 2.4.2). Ook daarbij ontstaat geen nieuwe organisatie of nieuw orgaan, maar gaat een deelnemer een bepaalde taak voor een of meerdere andere gemeenten uitoefenen of deelnemers gaan taken voor elkaar uitoefenen. Voorbeelden zijn centrumregelingen of dienstverleningsovereenkomsten.

Dit model wordt vaak het gastheergemeentemodel genoemd. Een voorbeeld van zo'n constructie is het ambtelijk apparaat van de gemeente Groningen dat ook voor de gemeente Ten Boer werkt. Maar we zien zulke constructies vaak ook daar waar één gemeente de inkoop van jeugdzorg voor de hele regio voor zijn rekening neemt.

Tot slot is er de mogelijkheid dat een nieuw samenwerkingsverband wordt opgericht: een **zelfstandige organisatie** met eigen (bestuurs)organen die voor de betrokken gemeentebesturen taken en bevoegdheden gaat uitvoeren. Dit kan in de vorm van een openbaar lichaam (denk aan de omgevingsdiensten, werkvoorzieningsschappen, belastingkantoren als GBLT of ambtelijke fusies als de BEL-constructie), in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (zoals het belastingkantoor BghU of de inkooporganisatie voor de jeugdzorg in de regio IJsselland), of in de vorm van naamloze of besloten vennootschappen, coöperaties, verenigingen en stichtingen.

Onderstaand geven we een overzicht van de mogelijke rechtsvormen die vorm aan de samenwerking kunnen geven (zie voor nadere uitwerking Toelichting 2).



De keuze voor de rechtsvorm is belangrijk. Deze heeft namelijk gevolgen voor de positie van de raad. Bij de publiekrechtelijke vorm, de gemeenschappelijke regelingen, is altijd ten minste toestemming van de raad nodig voor de oprichting (zie het volgende hoofdstuk), terwijl dat voor allerlei privaatrechtelijke afstemmingssamenwerking niet nodig is. Bij privaatrechtelijke netwerkconstructies of rechtspersonen heeft de raad slechts de mogelijkheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken, maar het college beslist. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen (zelfstandige organisaties) hebben raadsleden überhaupt minder sturingsmogelijkheden, omdat zij, zoals hierboven beschreven, dan geen individueel informatierecht hebben.

We richten ons in deze handreiking vooral op publiekrechtelijke samenwerking: de gemeenschappelijke regeling.

2.3 De positie van het college en de raad bij een bestuurlijke samenwerking

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 kent de Gemeentewet grofweg de volgende taakverdeling: het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoerende taken in de gemeente, terwijl de raad belast is met volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken. De raad kan kaders stellen via gemeentelijke verordeningen,

en controleert het college wanneer hij deze verordeningen of wettelijke bevoegdheden uitvoert. De raad houdt dus als **horizontaal toezichthouder** toezicht op het college. De raad is, als hoofd van de gemeente, eindverantwoordelijk binnen de gemeente: hij legt aan niemand verantwoording af. De leden van de raad vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente en kunnen via verkiezingen ook worden ‘afgerekend’ door deze inwoners.

Deze rolverdeling tussen de raad en het college werkt ook door bij bestuurlijke samenwerking. Zo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, dus ook voor het sluiten van overeenkomsten of het oprichten van of deelnemen in stichtingen, vennootschappen of verenigingen. De raad heeft formeel daarbij slechts een controlerende en ‘adviserende’ rol (zie voor nadere uitweiding Toelichting 3.2).

Het college zal normaliter ook vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld algemene ledenvergaderingen, algemene vergaderingen van aandeelhouders of juist in het bestuur, de raad van toezicht of raad van commissarissen (zie Toelichting 3).

Bij publiekrechtelijke vormen van samenwerking, de gemeenschappelijke regelingen, is de verhouding tussen de raad en het college wat anders. De rolverdeling is dan vooral afhankelijk van de gemeentelijke bevoegdheden die aan het samenwerkingsverband worden toegekend. Wanneer het om meer beleidsrijke samenwerkingen gaat, zal de raad de gemeenschappelijke regeling (mede) treffen. Dit betekent dat de raad primair verantwoordelijk is en dat de leden van het algemeen bestuur door de raden worden aangewezen en uitsluitend aan de raden verantwoording schuldig zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat er ook altijd raadsleden in het algemeen bestuur moeten zitten.

Bij meer uitvoeringsgerichte publiekrechtelijke samenwerking is het college van burgemeester en wethouders primair verantwoordelijk. De raad heeft dan, net als bij privaatrechtelijke samenwerking, meer een rol op afstand: de raad controleert als eindverantwoordelijke binnen de gemeente het college van burgemeester en wethouders. Het college benoemt de leden van een algemeen bestuur. Deze leden zijn verantwoording schuldig aan dat college en aan de raad.

Concluderend kan worden gesteld dat de raad bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan de raad deelneemt, de raad (mede) de ‘bestuurder’ is van de samenwerking of in elk geval plaatsneemt op de bijrijdersstoel. De raad bepaalt (mede) wat er moet gebeuren. Bij collegeregelingen zit het college alleen aan het stuur. De raad zit primair als passagier achter in de auto: hij bepaalt of in de samenwerking wordt gestapt en of er weer uit wordt gestapt. De raad bemoeit zich in beginsel niet met de ‘route’, de wijze waarop het samenwerkingsbelang wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op hoe de raad van deze passagiersrol toch weer naar een positie als bijrijder kan komen, indien de raad dat wenselijk vindt.

Algemeen kan nog worden gesteld dat met het op- of overdragen van bevoegdheden de afzonderlijke gemeentebesturen per definitie aan macht verliezen. De overgedragen bevoegdheden liggen dan immers niet meer bij het gemeentebestuur. Bovendien moeten meerdere overheidsorganisaties de mogelijkheden tot invloed delen. De formele democratische legitimatie van de samenwerking is niet langer alleen afkomstig van de raad zelf, maar deze is afkomstig van alle deelnemers aan de samenwerking. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de democratische legitimatie Toelichting 6.

Deze realiteit betekent echter niet dat er veranderingen plaatsvinden in de formele democratische verantwoordelijkheid van de raad. De raad blijft het orgaan dat zorgt voor de democratische legitimatie van de uitoefening van publieke taken van de eigen gemeente, ook als dit handelen wordt vormgegeven binnen een samenwerking.

Box 1: De rollen van de raad

De raad heeft zoals altijd (ook ten aanzien van samenwerkingen) de volgende rollen in te vullen:

- *De rol van kadersteller.* De raad wordt geacht algemene kaders vast te stellen waarbinnen het college (ook vanuit de samenwerking) moet functioneren.
- *De rol van controleur.* De raad wordt geacht het beleid en de taakuitvoering van het college (ook vanuit de samenwerking) te controleren. Daarvoor heeft de raad ook ten aanzien van samenwerking verschillende instrumenten.
- *De rol als volksvertegenwoordiger.* De raad wordt geacht de inwoners van de gemeente te vertegenwoordigen. Dat geldt ook voor vraagstukken die de gemeente binnen een bestuurlijke samenwerking oppakt.

Ondanks dat de democratische rollen van de gemeenteraad gelijk blijven, is uit de voorgaande beschrijving duidelijk geworden dat de raad bij een samenwerking meer op afstand komt te staan. Omdat het gemeentebestuur vooral invloed uitoefent via het lid in het bestuur, duwen de spelregels de rol van de raad meer naar een toezichthouder op afstand.⁵ In de praktijk betekent dit vooral dat de verschillende raden de eigen bestuurders van de samenwerking (vaak een wethouder en soms ook raadsleden) aanspreken op wat binnen een samenwerking gebeurt. En dat ze op een aantal formele momenten een beslissing moeten nemen, bijvoorbeeld over het budget en over toe- of uittreding.

De praktijk leert dat om vanuit de rollen van de raad politieke invloed te realiseren, het vaak nodig is om deze invloed samen met andere raden te organiseren. Soms blijft daarbij een rol op grote afstand het meest aantrekkelijk. Maar soms is ook meer directe invloed gewenst. In ieder geval vergt verlengd lokaal bestuur dus ook een vorm van verlengde democratische con-

⁵ Zie voor nadere toelichting daarop hoofdstuk 3.

trole. Dat is een van de belangrijkste boodschappen van deze handreiking. We gaan in hoofdstuk 4 uitgebreid in op hoe dit concreet te maken.

2.4 Argumentatie voor samenwerking

Met deze uiteenzetting van wat samenwerking is en met de beschrijving van wat dat betekent voor de positie van de raad en het college, rijst een cruciale vraag. Waarom is bestuurlijke samenwerking eigenlijk nodig?

Om deze discussie goed te kunnen voeren, helpt het om te redeneren vanuit een uitgangspunt waar alle gemeentefunctionarissen het over eens zijn. Het gemeentebestuur (college en raad) wil optimale oplossingen produceren ten aanzien van publieke vraagstukken. Dit betekent dat de taken binnen de kaders van de wet zo effectief, efficiënt en burgervriendelijk (gedragen, snel en responsief) mogelijk moeten worden uitgevoerd. Het realiseren van betere oplossingen noemen we publieke meerwaarde. Soms kan de gewenste publieke meerwaarde alleen in een samenwerkingsvorm worden gerealiseerd. Dat komt omdat de schaal van de afzonderlijke gemeenten soms onvoldoende is om het vraagstuk adequaat op te pakken. Op hoofdlijnen kunnen daar de volgende redenen aan ten grondslag liggen:

- 1 Ten eerste zijn (potentiële) kosten voor publieke taken soms niet op te brengen door één afzonderlijke gemeente. Een actueel voorbeeld is de inkoop van gespecialiseerde jeugdzorg.
- 2 Ten tweede is voor zeer gespecialiseerde taken soms te weinig specialistische kennis in huis. Denk bijvoorbeeld aan het milieutoezicht op zeer brandgevaarlijke industrie in het kader van de omgevingsdiensten.
- 3 Ten derde willen de bij de publieke opgave betrokken partners soms alleen met overheden gezamenlijk spreken. Regionale werkgevers willen bijvoorbeeld niet door zeven afzonderlijke gemeenten worden benaderd voor de opname van arbeidsgehandicapten.
- 4 De vierde reden is dat de effecten van overheidshandelen soms de gemeentegrenzen overschrijden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij natuur- en recreatieschappen.
- 5 De vijfde reden is dat door samenwerking soms betere en goedkopere taakuitvoering mogelijk is. Bijvoorbeeld ten aanzien van contracten met vuilophaaldiensten.
- 6 De zesde reden is dat het mogelijk wordt om als sterkere actor op te treden: bijvoorbeeld richting de landelijke politiek of private aanbieders van voorzieningen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke belastingkantoren.

Soms wordt vanuit dergelijke argumentaties een samenwerking ook bij wet verplicht gesteld. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheidsregio's, de regionale gezondheidsdiensten en de verplichte indeling van gemeenten bij de inkoop van zware jeugdzorg.

Een open deur: als er geen goede redenen zijn waarom een specifieke samenwerking substantieel effectievere, efficiëntere of meer gedragen oplossingen gaat realiseren dan de gemeenten afzonderlijk, heeft het ook geen zin om te gaan samenwerken. En natuurlijk kan het zo zijn dat een gemeente in theorie minder publieke waarde prefereert, omdat er gegronde twijfels zijn of de samenwerking de wensen (binnen de gestelde voorwaarden) waarmaakt.

2.5 De inzet van het spel: een doorslaggevende coalitie

Omdat samenwerking soms nodig is, hebben alle gemeenten in Nederland hiermee te maken. De relevante vraag voor de raad (en natuurlijk ook het college) is dan welke samenwerkingsvorm en concretisering daarvan gewenst is. In theorie is het antwoord op die vraag niet ingewikkeld. Gemeenten willen met samenwerking publieke meerwaarde realiseren voor hun burgers. De optimale samenwerking zullen alle gemeentebesturen dan ook op ongeveer eenzelfde manier definiëren:

‘De ideale samenwerkingsconstructie biedt binnen de kaders van de wet het meest effectieve, het meest efficiënte én het meest burgervriendelijke (snel en responsief) antwoord op de voorliggende publieke opgave en geeft mogelijkheden tot belangenbehartiging op hogere schaalniveaus.’

Dat ideaaltype van publieke waarde (het meest effectief, het goedkoopst en het meest burgervriendelijk), is in de praktijk echter niet realistisch. Goede en snelle dienstverlening is zelden goedkoop. Goede en goedkope dienstverlening is zelden het snelst. En de snelste en goedkoopste dienstverlening is vaak niet het meest effectief. Dat zijn open deuren, maar ze leiden wel tot een belangrijk besef: die ideale samenwerking waar we het allemaal over eens zijn, is meestal niet haalbaar. De partners in de samenwerking moeten dus een afweging maken over welke uitkomsten ze willen zien en welke kosten (ook ten opzichte van andere taken) daar tegenover mogen staan. Bovendien zijn daarbij belangrijke vragen over de verdeling van bevoegdheden aan de orde.

In welke mate en onder welke voorwaarden is het acceptabel dat een gemeente autonomie inlevert?

Het zijn precies die discussies op deze dimensies die beslecht moeten worden om het gezamenlijk eens te kunnen worden over hoe te handelen. Dat is niet eenvoudig. In de praktijk bestaan over wat verstandig is behoorlijke verschillen van mening, soms gevoed door een verschil in belang, soms gevoed door een verschil in informatie en kennis en soms liggen er ook sentimenten aan ten grondslag. Bijvoorbeeld door een identiteit van de afzonderlijke gemeenten die mogelijk in het geding komt. Of door (slechte of matige) samenwerkingservaringen uit het verleden. Desalniettemin zal uiteindelijk een besluit moeten worden genomen over hoe de samenwerking eruit gaat zien. Daarbij zal uiteindelijk een (politieke) **coalitie** ontstaan die het eens is over wat er moet gebeuren.

Met het begrip coalitie bedoelen we de groep betrokkenen die vanuit ongeveer gelijke beelden de doorslag geeft bij wat er met de samenwerking (niet) moet gebeuren. Die gedeelde beelden van de coalitie kunnen betrekking hebben op de vraag of een samenwerking tot stand moet komen, of een samenwerking moet veranderen en op of een samenwerking moet verdwijnen. Steeds is een coalitie nodig die hierop de doorslag geeft.

Zowel het college als (een deel van) de raad maken vanuit hun bevoegdheden bij een bestuurlijke samenwerking onderdeel uit van de coalitie. Bij alle vormen van gemeenschappelijke regeling is immers het draagvlak van de meerderheid van de raad noodzakelijk. De inzet van het spel der samenwerking is dus het realiseren dan wel het behoud van een (vitale) coalitie die de doorslag geeft bij wat er moet gebeuren. Voor de raad is het dus zaak de (bevoegdheden voor de) rol van kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger zo in te vullen dat de gewenste politieke coalitie tot stand komt. Waarbij die coalitie natuurlijk voor óf tegen (de totstandkoming van) de specifieke samenwerking kan zijn. De raad kan actief meedoen in dit coalitieproces, maar kan er ook voor kiezen om vanaf een positie op de achterbank (de ‘passagier’) enkel formeel in te stemmen wanneer dat gevraagd wordt.

In hoofdstuk 4 gaan we uitgebreid op de spelopvattingen van de raad in. We beschrijven hoe de bevoegdheden zo ingezet kunnen worden dat optimaal kan worden bijgedragen aan een succesvol proces van coalitievorming.

2.6 De fasen waarin het spel wordt gespeeld

We constateerden in dit hoofdstuk dat voor een aantal publieke taken samenwerkingsconstructies nodig zijn. De vraag is altijd hoe zo’n samenwerking te concretiseren. Omdat daar verschillende beelden over bestaan (vanuit een verschil in kennis en een verschil in perspectief), draait het spel der samenwerking om de totstandkoming/het behoud van een doorslaggevende groep mensen die het eens is over wat moet gebeuren. Daarbij onderscheiden we drie verschillende fasen waarin het spel wordt gespeeld, te weten:

- 1 De fase van de totstandkoming van de samenwerking.
- 2 De fase van de implementatie van de samenwerking.
- 3 De fase van de reguliere werking van de samenwerking.

Dit onderscheid in fasen is van belang. Allereerst omdat de raad in de verschillende fasen andere instrumenten heeft om zijn doelen te bereiken. In de fase van totstandkoming heeft de raad vaak een blokkerende stem. Als een samenwerkingsverband eenmaal functioneert is dat, behalve bij uittreding, niet het geval.

Tijdens de implementatiefase heeft het weinig zin al te evalueren of het samenwerkingsverband effectief is en alle doelen bereikt worden: het samenwerkingsverband is immers nog bezig alles aan het werk te krijgen. Er zijn veel onverwachte effecten die geadresseerd moeten

worden. In de fase van reguliere samenwerking is dat evaluatieve karakter van de vragen nu juist erg belangrijk.

Dan gaat het er steeds om of de samenwerking nog levert wat nodig is op de publieke taken.

1 De fase van totstandkoming

Het proces om tot een besluit te komen over op welke taken met wie (op welke manier) samen te gaan werken, neemt geregeld veel tijd in beslag. Het blijkt vaak moeilijk om met partners overeenstemming te vinden. Dat komt omdat belangen, perspectieven, kennisniveaus en attitudes verschillen. Binnen het openbaar bestuur wordt vaak niet op dezelfde wijze naar publieke opgaven gekeken en wordt regelmatig aan andere oplossingen gedacht, soms is er een verschil in kennis of belang, soms is er een vervelend verleden dat tegenwerkt en soms hebben betrokkenen gewoon geen zin in het delen van invloed of maken ze zich zorgen over de uitwerking daarvan.

De betrokkenen moeten dus samen leren over het vraagstuk, over elkaars positie en over elkaars sentimenten daarbij. Uiteindelijk moeten ze tot een beslissing komen over wat te doen. In dit proces van totstandkoming ontstaat meestal eerst een agenda waarmee het vraagstuk wordt geadresseerd en wordt die agenda vervolgens (vaak met horten en stoten) in verschillende producten uitgewerkt in een visie en besluit.

De fase van totstandkoming is voor de raad cruciaal. In deze fase worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de samenwerking gaat functioneren. Bovendien worden de regels vastgelegd over wie welke invloed heeft en op welk moment en hoe het proces van controle en verantwoording eruit gaat zien. Bij de totstandkoming van de samenwerking heeft de raad volop beslissingsmacht. Als de samenwerking eenmaal is ingericht, kan de raad minder gemakkelijk terug.

In deze fase wil de raad meestal dan ook bij alle stappen betrokken zijn. Hij wil scherp zijn op wie de partners zijn, op welke bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd worden, op welke afspraken gemaakt worden over wijziging, toe- en uittreding, op welke macht het college en de raad hebben in de samenwerking en op hoe de informatievoorziening gaat lopen.

2 Fase van implementatie

Vervolgens moet de samenwerking geïmplementeerd worden. We weten uit de praktijk dat samenwerkingsverbanden in de fase van implementatie altijd te maken krijgen met hobbels. Actoren gaan zich soms anders gedragen, randvoorwaarden kunnen verschuiven en onvoorziene feiten kunnen relevant blijken te zijn. Daarbij zijn er vaak een aantal losse einden en onverwachte kwesties die voor veel politiek gedoe kunnen zorgen. Niet zelden wordt een klein incident opgeblazen. Bovendien heeft een samenwerking, zeker in het begin, altijd te maken met onverwachte effecten. Dit is een bestuurskundige wetmatigheid en is in de praktijk zelden te voorkomen. De partners moeten dus verstandig met deze realiteit omgaan en

gaandeweg de benodigde aanpassingen maken. Het besef dat dit nodig is zien we nadrukkelijk bij de decentralisaties op het sociaal domein: waar bewust over een periode van transitie gesproken wordt. En waarin wordt gewaarschuwd voor het gevaar om te verwachten incidenten op te blazen tot structurele problemen.

In deze fase wil de raad meestal betrokken worden als er zich onverwachte hobbels voordoen en wil hij gedurende de rit gestructureerd op de hoogte gehouden worden over hoe het proces verloopt.

3 Fase van reguliere werking

Vervolgens belandt de samenwerking in de derde fase. We noemen dit de fase van reguliere werking. Het samenwerkingsconstruct is gevestigd en de kinderziekten zijn verleden tijd. Het is dan kwestie om de gewenste publieke meerwaarde ook echt te gaan waarmaken. Dan is het vooral zaak om te bezien in welke mate de samenwerking levert zoals verwacht. En het is zaak alert te zijn op wat de kansen zijn om de samenwerking effectiever en efficiënter te laten functioneren. Uiteraard is er soms naar verloop van tijd aanleiding de samenwerking aan te passen.

Dan zetten de gemeenten opnieuw de stap naar het vanuit de bestaande situatie bouwen aan de gewenste samenwerking (en ontstaat er opnieuw een proces van totstandkoming en implementatie). Anders gezegd: samenwerking is nooit af.

In deze fase wil de raad meestal vooral tijdig en gestructureerd geïnformeerd worden over resultaten en eventuele incidenten. Hierbij ligt de focus vooral op de vraag wat de effecten zijn van de samenwerking (zowel ten opzichte van de doelen als wat betreft de onverwachte effecten).

2.7 De inrichting van de speelvelden

Nu we in kaart hebben gebracht wat de inzet van het spel is en in welke fasen het wordt gespeeld, is het zaak om nader het speelveld te beschouwen. Welke aspecten zijn van belang? Waar moet de raad zich vanuit zijn bevoegdheden op richten?

De praktijk leert dat in de verschillende fasen de volgende aspecten cruciaal zijn bij het proces van samenwerking:

- 1 De inhoud van de samenwerking.
- 2 De gerichtheid van de betrokken actoren.
- 3 De arena waarbinnen over de samenwerking wordt afgestemd en besloten.
- 4 De coalitie en productie (resultaten).
- 5 De procesvoering waarmee in samenhang gestuurd wordt op de bovenstaande elementen.

1 Inhoud

Binnen alle samenwerkingsprocessen wordt inhoud ontwikkeld. Met het begrip inhoud bedoelen we de beschikbare feiten en kennis die relevant is voor de samenwerking. Het gaat om hoe problemen in elkaar zitten en om wat mogelijke oplossingen zijn.

Het begrip draait in de fase van totstandkoming om de taak waarop samengewerkt gaat worden. Vragen hebben meestal betrekking op concrete taken, middelen en bevoegdheden. In de fase van implementatie gaat het om de vraag of de samenwerking eruit gaat zien zoals hij is bedoeld.

Vragen hebben meestal betrekking op kinderziekten van de samenwerking en om onverwachte effecten die optreden. In de fase van reguliere werking draait dit begrip vooral over de vraag of de samenwerking doet wat hij moet doen. Centrale vragen gaan meestal over hoe problemen zich ontwikkelen en wat mogelijk betere oplossingen kunnen zijn.

2 De gerichtheid van de actoren

Binnen alle samenwerkingen wordt gewerkt aan de gerichtheid van de actoren. Met het begrip gerichtheid bedoelen we de wijze waarop de betrokkenen naar de samenwerking kijken.

Dit betekent dat we kijken naar de perspectieven, belangen, kennisbasis en sentimenten waar vanuit men beschikbare feiten beschouwt. Het gaat bij dit begrip dus steeds om gezamenlijk beelden te ontwikkelen bij wat verstandig is. Maar ook het behouden van wederzijds vertrouwen en de wil om verder te gaan zijn van cruciaal belang. Het gaat hierbij dus niet alleen om rationele beelden, maar nadrukkelijk ook om emotie.

In de fase van totstandkoming draait dit begrip vooral om de beelden, gevoelens en opvattingen die de partners hebben bij de wenselijkheid van de samenwerking. Centrale vragen gaan meestal over hoe tot gelijke beelden te komen over wat verstandig is. In de fase van implementatie gaat het vooral om de wil en de ideeën over hoe om te gaan met de onverwachte effecten en tegenslagen. In de fase van reguliere werking gaat het vooral om de algemene sentimenten van partners en stakeholders bij (de effecten van) de samenwerking. Centrale vragen gaan meestal over hoe rekening te houden met verschuivende perspectieven op wat verstandig is.

3 De arena waarbinnen over de samenwerking wordt afgestemd en besloten

Binnen alle samenwerkingsprocessen is een arena gevormd. Met het begrip arena bedoelen we de omgevingen waarin de partners afstemmen en besluiten over de samenwerking. Dit betekent dat we kijken naar welke organisaties en personen (in welke verhoudingen) met elkaar in de arena zitten, naar welke bevoegdheden ze hebben en langs welke mechanismen besluiten tot stand komen.

In de fase van totstandkoming draait dit begrip meestal om het vormen van een nieuwe omgeving waarin de actoren rondom een vraagstuk over het vraagstuk gaan spreken. Centrale vragen gaan meestal over wie wel en wie niet mag meedoen. Daarnaast wordt in deze fase ook de arena bepaald waarin in de volgende fasen wordt gestuurd op de werking van de samenwerking. In de fase van implementatie gaat de arena vooral om de omgevingen waarbinnen gestuurd wordt op de samenwerking, zoals het bestuur. Centrale vragen gaan meestal over of de verschillende partners voldoende invloed hebben en over de regels waarbinnen tot besluiten gekomen wordt.

Daarnaast gaan vragen vaak over de verbinding tussen wensen van bestuurders en de operationele aansturing. In de fase van reguliere werking gaat de arena vooral om de omgevingen waarin partners met elkaar besluiten over het functioneren van de samenwerking en over de toekomst ervan. Centrale vragen gaan meestal over de afspraken waarlangs besluiten tot stand komen over de toekomst van de samenwerking.

4 De coalitie en productie

Binnen alle samenwerkingen ontstaan uiteindelijk resultaten. Met het begrip coalitie en productie bedoelen we de doorslaggevende beelden en de producten die uit het te doorlopen proces voortkomen. Dit betekent dat we kijken naar uitkomsten.

In de fase van totstandkoming draait dit begrip meestal om producten als de intentieverklaring, de strategische plannen, de implementatieplannen en de inrichtingsplannen waarin de toekomstige samenwerking wordt beschreven. Daarnaast staat de vraag centraal welk beeld de doorslaggevende coalitie heeft bij de samenwerking. In de fase van implementatie gaan centrale vragen vooral om de besluiten over hoe bij te sturen. En natuurlijk gaat het in deze fase om de eerste resultaten die door de samenwerking behaald zijn. In de fase van reguliere werking gaan centrale vragen om de daadwerkelijke publieke meerwaarde die gerealiseerd wordt (ten opzichte van de gestelde doelen). Inhoudelijk: de mate waarin de publieke opgave effectief wordt geadresseerd. Financieel: de mate waarin dat efficiënt en binnen de kaders gebeurt. En organisatorisch: of de samenwerking functioneert conform de eisen die aan de overheid gesteld worden.

5 De procesvoering

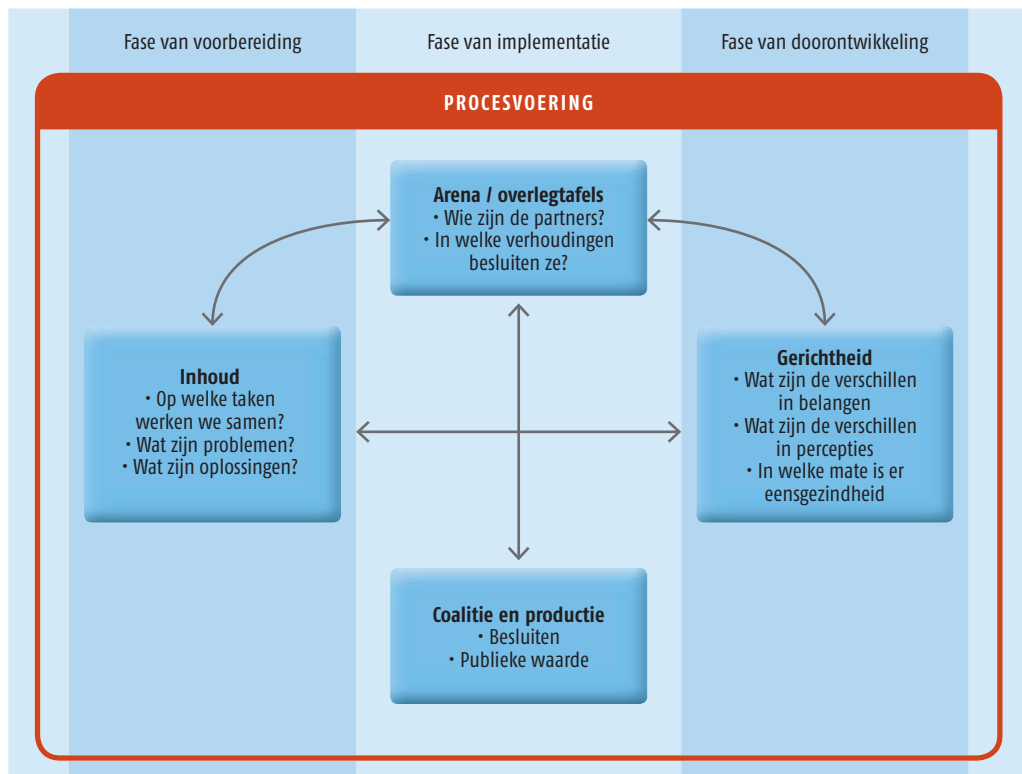
Uiteraard ontstaan de gewenste resultaten niet vanzelf. Om de juiste inhoud, de juiste gerichtheid en de juiste arena tot stand te brengen is bijna altijd een proces nodig. En dit betekent dat de vraag van procesvoering aan de orde is. We kijken dus naar de wijze waarop in samenhang op de bovenstaande elementen wordt gestuurd.

In de fase van totstandkoming draait dit begrip om de wijze waarop raden en colleges sturen op de totstandkoming van de samenwerking. Centrale vragen gaan meestal over hoe de juiste onderwerpen de agenda bereiken, over hoe te onderhandelen, over wie het bestuurlijke stuur vasthoudt en over hoe rollen worden ingevuld. In de fase van implementatie draait het begrip

vooral om de wijze waarop samen met de kwartiermaker wordt gestuurd op de implementatie. In de fase van reguliere werking gaan centrale vragen vooral om hoe de bestaande coalitie versterkt of vernieuwd wordt.

2.8 Kader voor het spelen van het spel⁶

Uit de beschrijving van de verschillende fasen en de beschrijving van het speelveld, volgt het volgende kader waarbinnen het spel wordt gespeeld. Nadat we in het volgende hoofdstuk de spelregels hebben beschreven die bij (de totstandkoming van) een bestuurlijke samenwerking horen, beschrijven we in hoofdstuk 4 langs dit kader aanknopingspunten voor verstandig handelen van de raad. Bovendien hebben we op basis van dit kader in Toelichting 1 meer dan 120 concrete raadvragen geformuleerd die u vanuit uw eigen situatie en politieke kleur op maat kunt toesnijden. Dit alles met het oog op het komen tot een coalitie die het eens is over hoe maximale publieke waarde te realiseren voor de burgers van de gemeente.



⁶ Het model en de voorgaande beschrijvingen zijn op basis van het model voor arrangeren naar publieke meerwaarde (Wesseling en Stolk, 2014).

3 De spelregels

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de formele regels van het spel. Met die regels wordt de ruimte om te spelen ingericht. We beschrijven de regels van het oprichten van een samenwerking en de regels (de governance) bij het functioneren van een samenwerking.

Steeds gaan we daarbij uitgebreid in op de formele instrumenten die de raad ter beschikking heeft in het proces van beïnvloeding. Het juridische kader is in dit hoofdstuk leidend. Met het oog op de leesbaarheid is dit hoofdstuk niet uitputtend; we verwijzen waar het relevant is naar uitwerkingen in de toelichtingen.

3.2 Spelregels en instrumenten bij de totstandkoming van een samenwerking

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de oprichting van een samenwerkingsverband en op de formele mogelijkheden (instrumenten) die de raad heeft om hier invloed op uit te oefenen.

3.2.1 De oprichting van een samenwerkingsverband

Afhankelijk van de gekozen (rechts)vorm (zie Toelichting 2) geschiedt de oprichting van het samenwerkingsverband formeel op verschillende manieren.

Bij *privaatrechtelijke vormen* is de gemeente als rechtspersoon partij. Dit betekent dat de gemeente de rechtshandeling verricht. Daarvoor bestaat bij de oprichting van een netwerk-samenwerking, in de vorm van een (dienstverlenings)overeenkomst, een procedure die lichtelijk afwijkt van de procedure die geldt voor de oprichting van een zelfstandige organisatie, zoals een vennootschap, stichting of vereniging. Dit heeft vooral te maken met de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad. Bij overeenkomsten mag de raad formeel alleen wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft. Bij zelfstandige organisaties met privaatrechtelijke rechtspersonen mag de raad altijd wensen en bedenkingen kenbaar maken alvorens het college kan beslissen. Of de samenwerking ingrijpende gevolgen heeft is dan niet van belang.

Bij *publiekrechtelijke samenwerkingsvormen* moet een gemeenschappelijke regeling worden getroffen. De wijze waarop de gemeenschappelijke regeling getroffen wordt is in dit geval niet afhankelijk van de rechtsvorm, maar is afhankelijk van wie de deelnemers aan de samenwerking zijn. Bij publiekrechtelijke samenwerking is namelijk niet de gemeente als rechtspersoon partij, maar is juist een bestuursorgaan van de gemeente partij. Dat kan de raad zijn, maar dat kan ook het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn. Het maakt daarbij niet uit of er nu een centrumregeling wordt getroffen of een gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt opgericht. Bij raadsregelingen beslist de raad over het treffen van de gemeenschappelijke regeling: de raad heeft dus het eindoordeel, maar kan de gemeenschappelijke regeling ook initiëren of amenderen. Dat geldt ook bij gemengde regelingen waaraan de raad deelneemt, maar in dat geval moet ook het college een beslissing nemen. Het college gaat immers ook participeren.

Bij collegeregelingen beslist het college tot treffen van de gemeenschappelijke regeling, maar de raad moet dan wel eerst toestemming hebben verleend. De raad kan de samenwerking dus wel blokkeren, maar kan de samenwerking in dat geval niet initiëren, noch kan de raad de collegeregeling amenderen.

In Toelichting 3 gaan we uitgebreid in op hoe formeel de verschillende vormen worden opgericht.

In de volgende figuur hebben we hieruit de belangrijkste *highlights* ter verduidelijking opgenomen.

Vorm	Rol college	Rol raad
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling vervolgens).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft.
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist (burgemeester verricht vervolgens de rechtshandeling).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist.
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden.	De raad beslist.
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming raad.	De raad moet toestemming verlenen, voordat het college definitief kan beslissen. De raad kan de samenwerking dus formeel tegenhouden.
Gemengde regeling waaraan raden deelnemen	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkkludend besluit nemen.	

Uit dit schema blijkt dat de gemeenteraad altijd een belangrijke rol heeft bij de totstandkoming van een samenwerkingsverband, onafhankelijk van de vorm die wordt gekozen. De raad kan altijd politieke druk uitoefenen. Formeel gezien verschillen de mogelijkheden/instrumenten tot beïnvloeding van de raad echter duidelijk per rechtsvorm, praktisch zijn de verschillen niet altijd even groot (zie Toelichting 3). Hierna beschrijven we de deze formele mogelijkheden en instrumenten.

3.2.2 De instrumenten van de raad

In veruit de meeste gevallen is het college aan zet waar het op de totstandkoming van een bestuurlijk samenwerkingsverband gaat. Vaak zal het bij een dergelijke samenwerking immers slechts om uitvoeringstaken gaan, waarvoor het college binnen de gemeenten eerstverantwoordelijke is. Het college kan formeel zelf beslissen deze taken over te dragen, al heeft de raad natuurlijk wel het toestemmingsrecht zoals hierboven beschreven.

Het college zal daarbij de stappen zoals omschreven in Toelichting 2 moeten zetten. Zij identificeert de taak waarop samengewerkt zal gaan worden en bekijkt met wie samenwerking gezocht moet worden. Dit zal zowel bij alle vormen van gemeenschappelijke regelingen als bij privaatrechtelijke samenwerkingen het geval zijn (behoudens wanneer de raad gebruik maakt van haar initiatiefrecht bij raads- of gemengde regelingen; zie Toelichting 5). Het college zal onderhandelen over het samenwerkingsbelang, het gemeentelijk belang formuleren, en meewerken aan de concept-gemeenschappelijke regeling, de conceptstatuten of de conceptovereenkomst.

Het college mag dan wel meestal de eerstverantwoordelijke zijn, zoals beschreven is de raad altijd eindverantwoordelijk. Dit betekent dat de raad geïnformeerd moet worden over de stappen die het college heeft gezet. De eindverantwoordelijkheid betekent wel dat de raad een wat volgzame rol heeft: de raad kan het college controleren en proberen bij te sturen, maar de raad kan niet zelfstandig uitgangspunten veranderen. Bij raadsregelingen heeft de raad deze mogelijkheid wel.

De raad zal bijvoorbeeld willen weten wat de consequenties (voor- of nadelen) van een bepaalde vorm zijn. Maar ook wat de gevolgen zijn voor het gemeentelijk personeel en voor de gemeentelijke begroting. De raad zal zich ook af moeten vragen of alle juridische aspecten (btw, aanbestedingsrecht, vennootschapsbelasting, medezeggenschap, organisatierecht en bevoegdheidstoekenning) goed afgedekt zijn. En tot slot zal de raad willen weten welke sturingsmogelijkheden zijn leden én het college krijgen ten aanzien van het samenwerkingsverband.

De instrumenten van de raad voor het uitoefenen van invloed

De formele instrumenten die de raad kan toepassen (naast de mogelijkheden die het gebruikelijke politieke spel biedt), vallen uiteen voor instrumenten met betrekking tot informatie, verantwoording en sturing:

- 1 *Informatie.* Allereerst zal de raad informatie moeten vergaren. Zonder informatie weet de raad immers niet wat er allemaal gebeurt. Het kan daarbij gaan om zowel structurele als incidentele informatie.
- 2 *Verantwoording.* Als de informatie niet tot een oordeel leidt dat alles goed is gegaan (ook niet na eventuele nadere informatie-inwinning), moet de raad de onder toezicht gestelde ter verantwoording roepen. Op die manier kan achterhaald worden waarom zaken zijn gebeurd, of waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

- 3** Sturen. Als ook de verantwoording niet tot een bevredigend gevoel leidt bij de raad, kan hij besluiten te gaan ingrijpen; dan moet er gestuurd worden.

In het navolgende geven we de verschillende instrumenten kort weer. In Toelichting 5 vindt u per instrument uitgebreidere beschrijvingen.

1 Informatie

De raad baseert zijn handelen uiteraard op de informatie die hij krijgt. Bij de totstandkoming van een samenwerking wordt meestal een aantal ‘vaste’ informatieproducten gemaakt, waar de raad om kan vragen. Hierbij valt te denken aan:

- De **reguliere informatie** waarmee de raad in het algemeen het doen en laten van het college volgt.
- Een **intentieverklaring** waarin bestuurlijk wordt uitgesproken waarom een samenwerking nodig is en hoe het ontwikkelproces wordt vormgegeven.
- Een **strategische verkenning** (businessplan; haalbaarheidsstudie) waarin het strategisch perspectief voor de samenwerking wordt geschetst en waarin de eerste inhoudelijke, juridische, financiële en organisatorische contouren van de samenwerking duidelijk worden.
- Een **richtinggevend besluit** waarin staat langs welke lijnen de samenwerking gestalte gaat krijgen.
- Een **definitief besluit** waarin besloten wordt welke inhoudelijke, juridische, financiële en organisatorische vormen de samenwerking krijgt.
- Een **implementatieplan** waarin staat hoe de samenwerking tot stand wordt gebracht in de komende periode.
- De **concepten voor de juridische documenten**. De gemeenschappelijke regeling, statuten, overeenkomsten, delegatie- en mandaatbesluiten en dergelijke.

In de praktijk wordt de raad niet altijd in al deze informatieproducten voorzien. De raad krijgt bijvoorbeeld alleen de intentieverklaring en het uiteindelijke resultaat te zien. De raad kan echter conform de gebruikelijk politieke drukmiddelen afdwingen de gewenste informatie te ontvangen om zijn rol te kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

2 Verantwoording

Op basis van de verkregen informatie kan de raad besluiten dat hij meer wil weten over het hoe en waarom van de samenwerking. In dat geval kan hij het college ter verantwoording roepen over hetgeen tijdens de onderhandelingen heeft plaatsgevonden en waarom keuzes op een bepaalde wijze zijn gemaakt. Dit proces vindt op de gebruikelijke democratische wijze van proces van verantwoording plaats. Er zijn geen nieuwe instrumenten die de raad kan toepassen.

3 Sturing

Indien de raad op basis van de informatie en verantwoording vindt dat er geen zorgvuldige voorbereiding heeft plaatsgevonden, of dat er een andere keuze zou moeten worden gemaakt, dan heeft de raad de beschikking over een aantal instrumenten waarmee het college op andere gedachten kan worden gebracht.

- **Akkoord gaan:** indien de raad tot de conclusie komt dat alles zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de juiste keuzes zijn gemaakt, kan de raad dit aan het college laten weten (naar aanleiding van de voorhangprocedure bij privaatrechtelijke vormen) dan wel formeel instemmen met de gemeenschappelijke regeling of toestemming verlenen in het geval van een collegeregeling (zie Toelichting 3.1).
- **Voorhangprocedure** ('wensen en bedenkingen'): de raad kan in debat met het college of via moties zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken aan het college. Voor privaatrechtelijke vormen is dit voorgeschreven (zie Toelichting 3.2), maar bij gemeenschappelijke regelingen mag dit ook.
- **Amendering/verzoek tot wijziging:** bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, kan de raad de gemeenschappelijke regeling amenderen (zie echter Toelichting 3.1.1 en Toelichting 3.1.3 voor de haken en ogen), bij een collegeregeling kan de raad via een motie het college verzoeken een wijziging te bewerkstelligen (zie Toelichting 3.1.2).
- **Onthouden toestemming/niet treffen gemeenschappelijke regeling:** bij raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, kan de raad beslissen de gemeenschappelijke regeling niet te treffen; bij collegeregelingen kan de raad de toestemming onthouden, mits een strijd met het recht of het algemeen belang kan worden geconstrueerd (zie Toelichting 3.1.2).
- Bij privaatrechtelijke vormen kan de raad de oprichting formeel niet blokkeren (zie Toelichting 3.2).

Bij deze instrumenten geldt uiteraard in het algemeen dat in het uiterste geval ook formeel het vertrouwen in het college kan worden opgezegd, waardoor het niet doorgaan van de samenwerking alsnog kan worden afgedwongen. Dit betekent dat de raad altijd een 'nee' kan doordrukken (al wordt dit onhoudbaar als een specifieke vorm van samenwerking wettelijk is voorgeschreven).

3.3 Spelregels en instrumenten bij de werking van een samenwerking

In deze paragraaf gaan we allereerst in op de governance van bestaande samenwerkingen. Vervolgens bespreken we de formele mogelijkheden (instrumenten) die de raad heeft om invloed uit te oefenen. De governance en instrumenten zijn wat betreft de fase van implementatie en de fase van reguliere werking uiteraard gelijk. In het volgende hoofdstuk blijkt echter dat deze twee fasen wel een andere focus van de raad vergen.

3.3.1 Governance bij een bestaande samenwerking

In deze periode van werking bestaat het samenwerkingsverband. De uitgangspunten en de regels zijn vastgelegd in de fase van totstandkoming. Desalniettemin heeft de raad vanuit die uitgangspunten verschillende aanknopingspunten om te sturen.

Bij *netwerksamenwerkingsverbanden* (centrumregelingen, dienstverleningsovereenkomsten) blijft formeel de normale relatie tussen college en raad intact. Het college van burgemeester en wethouders is immers volledig politiek verantwoordelijk voor alles wat in mandaat namens het college gebeurt (zie daarvoor Toelichting 4.4). De raad heeft daartoe geen andere instrumenten dan alle instrumenten die hij normaal ook al heeft. Ook bij afstemmingssamenwerking blijven de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raden en de colleges volledig intact, zodat de raden geen additionele bevoegdheden hebben (zie daarvoor Toelichting 4.5).

We richten ons in deze handreiking vooral op *publiekrechtelijke samenwerkingen met een zelfstandige organisatie* (zie voor uitwerkingen de governance van deze openbare lichamen Toelichting 4.1 t/m 4.5). In Toelichting 4.6 lichten we *privaatrechtelijke varianten* toe.

Alvorens we kunnen ingaan op de verschillende instrumenten van de raad, moeten we eerst helder in kaart brengen welke organen er binnen een bestaand samenwerkingsverband zijn en hoe deze zich in het algemeen tot elkaar verhouden. Dat maakt inzichtelijk in welke verhouding(en) de raad zijn instrumenten kan inzetten. We gaan achtereenvolgens in op:

- 1 De interne verantwoording binnen de samenwerking: de verhouding tussen de organen van het samenwerkingsverband.
- 2 De externe verantwoording van de samenwerking: de verantwoording van het samenwerkingsverband aan de deelnemers.
- 3 De interne verantwoording binnen de afzonderlijke gemeente: de verantwoording van het college aan de raad.

1 De interne verantwoording binnen de samenwerking

Een openbaar lichaam kent drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). De bestuursorganen hebben ieder eigen verantwoordelijkheden binnen het samenwerkingsverband.

De **voorzitter** is belast met het vertegenwoordigen van het openbaar lichaam als rechtspersoon (art. 33d Wgr) en het voorzitten van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, het is dus altijd iemand afkomstig van een van de deelnemers. Het **dagelijks bestuur** is belast met de dagelijkse aangelegenheden, personele aangelegenheden, privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur (art. 33b Wgr). Ook in het dagelijks bestuur zitten normaliter leden die uit het algemeen bestuur worden

aangewezen, waardoor ook daar meestal gemeentebestuurders zitting hebben. Het **algemeen bestuur** ten slotte is het vertegenwoordigend orgaan dat aan het hoofd van het samenwerkingsverband staat, en zodoende eindverantwoordelijk is voor alles wat binnen het samenwerkingsverband gebeurt (art. 12 lid 2 Wgr). In het algemeen bestuur zitten vertegenwoordigers van de raad als het om een raadsregeling of een gemengde regeling met raden gaat (waarbij bij gemengde regelingen ook wethouders of de burgemeester door de raad als vertegenwoordiger kunnen worden aangewezen) onderscheidenlijk van het college wanneer het om collegeregelingen gaat.

Bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2015, zijn enkele bevoegdheden naar het dagelijks bestuur verschoven, overeenkomstig het duale gemeentelijke bestuursmodel. Bevoegdheden die aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden overgedragen (art. 30 lid 1 lid 1 Wgr) komen voortaan in beginsel toe aan het algemeen bestuur, tenzij in de gemeenschappelijke regeling expliciet anders bepaald is (art. 33 Wgr). Het algemeen bestuur kan zijn bevoegdheden ook zelf overdragen aan het dagelijks bestuur (art. 33a Wgr).

De drie bestuursorganen hebben dus ieder een eigen verantwoordelijkheid. En dit betekent ook dat zij verantwoordingsplichten hebben.

Het dagelijks bestuur is een orgaan met een *collectief of collegiaal bestuur*. Dit betekent dat het dagelijks bestuur met één mond spreekt (zoals ook het college van burgemeester en wethouders en de ministerraad). Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn dan ook verantwoording schuldig over al het *door het dagelijks bestuur* gevoerde bestuur (art. 19a lid 1 Wgr). Ieder lid van het dagelijks bestuur is dus volledig verantwoordelijk voor alles wat het dagelijks bestuur heeft gedaan, of dit lid daar nu mee heeft ingestemd of niet. Vanaf het moment van besluitvorming in het dagelijks bestuur, hoort het lid zich achter het besluit te scharen. Vindt hij dat hij dit niet voor zijn rekening kan nemen, dan moet hij aftreden. Dit is de collectieve verantwoordelijkheid die bij een collegiaal bestuur hoort.

Het dagelijks bestuur en zijn leden zijn uitsluitend verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. De leden kunnen niet ter verantwoording worden geroepen door het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad over hetgeen in het dagelijks bestuur heeft plaatsgevonden. Dat zou niet alleen de eenheid van het dagelijks bestuur kunnen doorbreken, maar ook de interne verantwoording binnen het openbaar lichaam. De leden van het dagelijks bestuur zitten er immers niet namens hun gemeentebestuur, maar door en vanwege het algemeen bestuur. In de parlementaire stukken zijn hier enkele overwegingen aan gewijd:

“De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het *dagelijks* bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Wel zijn zij, omdat zij tevens lid zijn van het algemeen bestuur, in alle opzichten verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan van de gemeente dat hen heeft aangewezen en aan de raden.”⁷

Voor de volledigheid benadrukken we dat bij een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie geen sprake is van interne verantwoordingsplichten, omdat daar slechts één orgaan bestaat.

2 De externe verantwoording binnen de samenwerking

Hierboven bleek al dat (de leden van) het dagelijks bestuur geen verantwoordingsplicht hebben naar de gemeenteraden of colleges van burgemeester en wethouders. Hoe zit dat dan voor het algemeen bestuur? Het algemeen bestuur is een *vertegenwoordigend orgaan*, geen collegiaal bestuursorgaan. Het algemeen bestuur vertegenwoordigt de deelnemers aan de samenwerking. Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, en omdat het algemeen bestuur aan het hoofd van het samenwerkingsverband staat (art. 12 lid 2 Wgr) is het algemeen bestuur als orgaan *geen* verantwoording schuldig.

De verantwoordingslijnen over het handelen van het bestuur van het samenwerkingsverband eindigen bij het algemeen bestuur. Ditzelfde geldt een-op-een voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan.

De leden van het algemeen bestuur zijn echter wél verantwoording schuldig over alles wat zij zelf binnen het algemeen bestuur gedaan hebben (art. 16 lid 1 Wgr). Deze leden zijn echter géén verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur heeft gedaan, maar slechts over wat zij zelf daarbinnen hebben gedaan. Er is geen sprake van collectieve verantwoordelijkheid, maar slechts van individuele verantwoordelijkheid. Het lid van het algemeen bestuur kan immers ergens tegen hebben gestemd, maar toch overruled zijn. Daarvoor hoeft dit lid geen verantwoording te nemen. Ook leden van een gemeenteraad hoeven dit immers niet en de werkwijze van het algemeen bestuur is gespiegeld aan die van een gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan.

Aan wie het lid van het algemeen bestuur verantwoording aflegt is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling. Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen is het lid van het algemeen bestuur verantwoording schuldig aan de raad die hem

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16.

heeft aangewezen (art. 16 lid 1 Wgr). Bij een collegeregeling is het lid van het algemeen bestuur verantwoording schuldig aan het college dat hem heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr), maar ook aan de gemeenteraad van zijn gemeente (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr). Er is dan dus sprake van dubbele verantwoording.

3 De interne verantwoording binnen de afzonderlijke gemeenten

Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan de raden deelnemen, houdt de verantwoordingslijn op bij de externe verantwoording binnen de samenwerking. Het lid van het algemeen bestuur is immers aangewezen door de raad en legt rechtstreeks verantwoording af aan de raad. Zelfs wanneer een wethouder of burgemeester wordt aangewezen in het algemeen bestuur, is in dat geval de rechtstreekse lijn naar de raad. Het college van burgemeester en wethouders is niet (collectief) verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens de raad doet. De volgende passage uit de parlementaire geschiedenis sterkt dit:

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen.”⁸

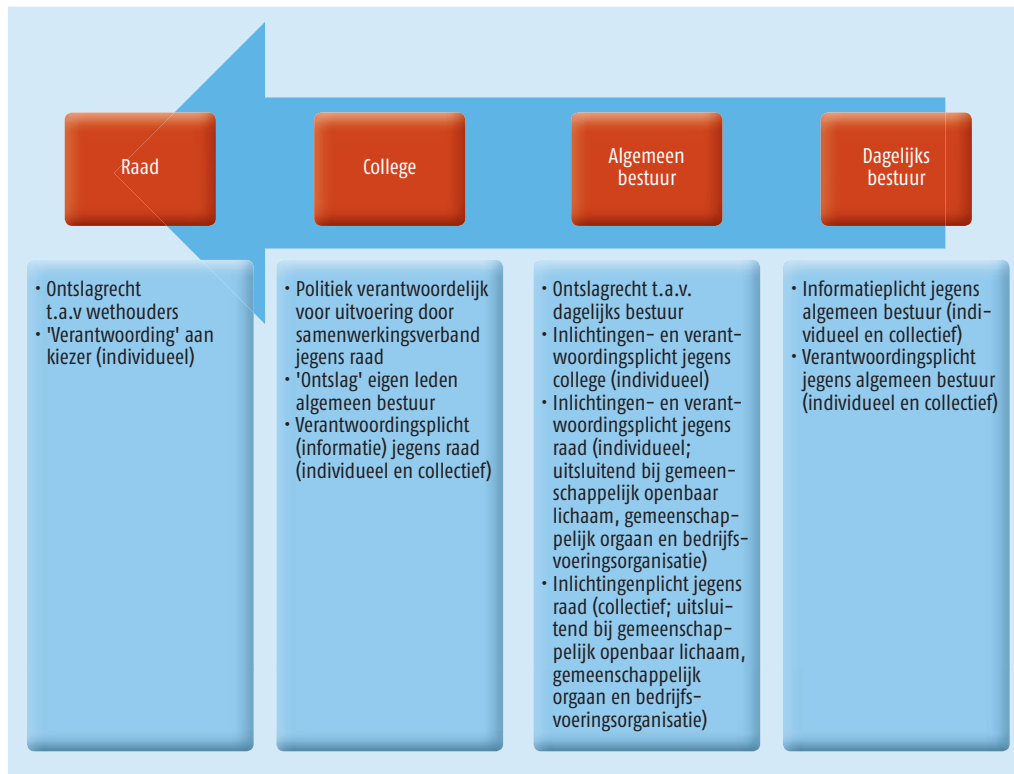
Bij een collegeregeling loopt dit anders. Daar is het lid van het algemeen bestuur immers aangewezen door het college van burgemeester en wethouders en vertegenwoordigt als zodanig ook het college van burgemeester en wethouders. Het lid van het algemeen bestuur legt verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders en kan slechts ontslagen worden door dit college.

Het college is dan ook collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens het college van burgemeester en wethouders heeft gedaan (art. 169 lid 1 Gemeentewet). Het college had immers kunnen sturen op het lid van het algemeen bestuur, waar het college dit bij een raadsregeling niet kan.

Samenvattend

De verantwoordingslijn bij een samenwerkingsverband ziet er dus schematisch als volgt uit. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij een bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan geen dagelijks bestuur bestaat, zodat de lijn daar iets korter is. Daarnaast moet

⁸ Kamerstukken I 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.



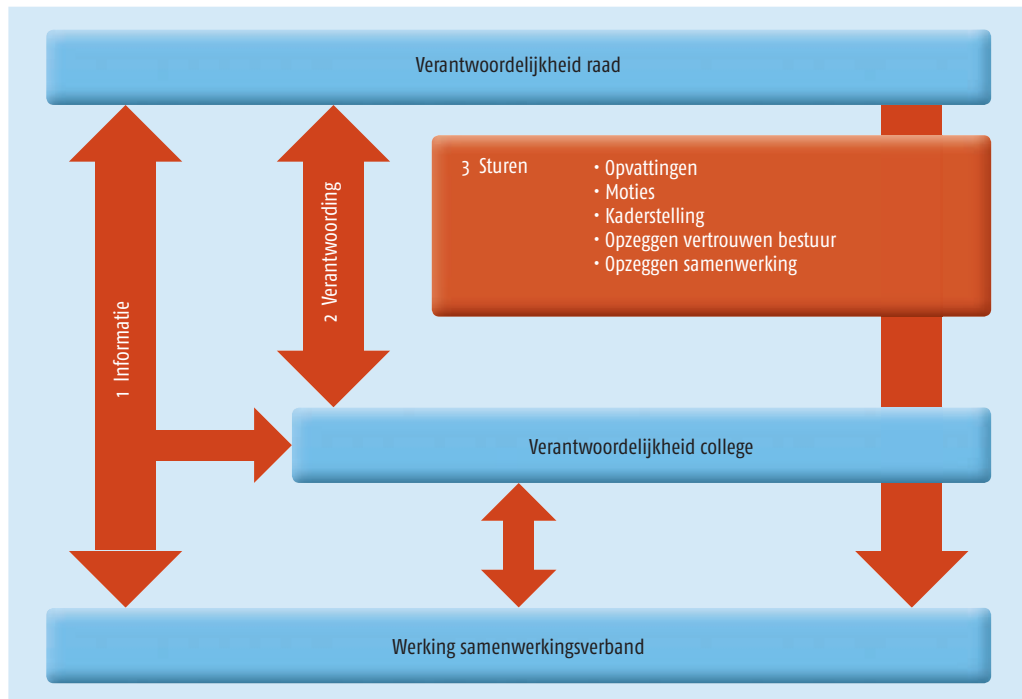
worden opgemerkt dat bij raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, het college van burgemeester en wethouders als tussenschakel moet worden geschrapd.

3.3.2 De instrumenten van de raad voor het uitoefenen van invloed

Wetende dat er een wisselwerking is tussen raad en college maar ook tussen het gemeentebestuur en het bestuur van het samenwerkingsverband, is het zaak de formele instrumenten van de raad te beschouwen. Daarvoor pakken we de drie invloedselementen van de raad (informatie, verantwoording en sturing) er weer bij.

- 1 Allereerst zal de raad informatie moeten inwinnen over de werking van het samenwerkingsverband.
- 2 Vervolgens beoordeelt de raad deze informatie en roept de verantwoordelijke ('onder toezicht gestelde') ter verantwoording.
- 3 Tot slot kan de raad sturen of ingrijpen door middel van het toepassen van een aantal instrumenten.

In die zin zit een zekere **escalatieladder** in deze drie stappen besloten. Het proces van het beoordelen van en bijsturen op een samenwerking is als volgt weer te geven.



Langs deze drie stappen bespreken we in deze paragraaf het formele proces dat de raad ten aanzien van bestuurlijke samenwerkingen doorloopt (vanuit zijn rol als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger).

Onderstaand geven we de verschillende instrumenten kort weer. In Toelichting 5 vindt u per instrument uitgebreidere beschrijvingen.

1 Informatie

Voor een raad is informatie het allerbelangrijkste dat er is. Zonder informatie kan de gemeenteraad niet adequaat zijn rollen invullen. Het is dus belangrijk dat de raad tijdig over de gewenste en noodzakelijke informatie beschikt. Daarbij gaat het zowel om structurele informatie (jaarverslagen, rapportages) als incidentele informatie (wanneer er iets bijzonders gebeurt). De individuele raadsleden hebben daarom enkele informatierechten, terwijl het college en zijn leden informatieplichten hebben. Ook het bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie hebben informatieplichten jegens de raden (en colleges).

Structurele informatie

Met structurele informatie bedoelen we de informatie die raad periodiek ontvangt. De gemeenteraad krijgt daarbij vanuit een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan de nodige informatie over het reilen en zeilen van de beleidsbepaling en/of taakuitvoering vanuit het samenwerkingsverband. In de planning- & controlcyclus van het samenwerkingsverband zit van rechtswege ingebakken dat de

raad informatie krijgt. Zo moet de raad voor 15 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de kadernota geldt, een kadernota krijgen met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende kalenderjaar. Ongeveer tegelijkertijd met de kadernota moet de raad ook de beschikking krijgen over een voorlopig jaarverslag van het samenwerkingsverband over het afgelopen jaar. Enkele weken later wordt de kadernota opgevolgd door de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband. Dit zijn structurele informatieproducten die ieder jaar ongeveer op hetzelfde tijdstip komen. Naast deze informatie vanuit het samenwerkingsverband zelf, krijgt de raad ook nog informatie van het eigen college. In de paragraaf verbonden partijen van het gemeentelijk jaarverslag geeft het college informatie (en legt het verantwoording af) over hoe het gemeentelijk belang in de betreffende verbonden partij is gediend.

In de gemeenschappelijke regeling, of onderliggende overeenkomsten, kunnen uiteraard nadere afspraken worden gemaakt over andere vormen van structurele informatie, zoals kwartaalrapportages of periodieke managementrapportages. Dat staat de deelnemers vrij om te regelen. Hetzelfde geldt voor de vorm waarin zulke informatieproducten worden opgeleverd. Het behoeft geen nadere toelichting dat een systematische en overzichtelijke informatievoorziening cruciaal is.

In het hiernavolgende beschrijven we welke instrumenten de raad heeft om te zorgen voor een adequate informatievoorziening (zie ook Toelichting 5 voor beschrijving van deze instrumenten):

- **Kadernota samenwerkingsverband:** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten jaarlijks een kadernota aan de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst.
- **Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband:** De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd bij het samenwerkingsverband. Voor 15 april moet alvast een voorlopige jaarrekening worden toegestuurd aan de raden, terwijl in juli de definitieve en vastgestelde jaarrekening volgt.
- **Ontwerpbegroting samenwerkingsverband:** Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan moeten de ontwerpbegroting aan de raden sturen alvorens deze wordt vastgesteld.
- **Jaarverslag samenwerkingsverband:** De jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd bij het samenwerkingsverband.
- **Jaarverslag gemeente:** Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.

Naast deze wettelijke structurele informatie-instrumenten kan de raad ook andere meer gestructureerde informatievoorzieningen inregelen. Zo kan een aparte raadscommissie worden ingesteld die als doel heeft de informatievoorziening van verbonden partijen te coördineren.

- **Raadscommissie verbonden partijen:** De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder of verbonden partijen in den brede.

In de fase van implementatie kan de raad daarnaast nog behoefte hebben aan:

- De **reguliere informatie** waarmee de bestuurders van de gemeente aangeven hoe het proces van implementatie verloopt.
- Een **verantwoordingsrapportage** over de stand van zaken waarin staat welke hobbels we tegenkomen, wat de onverwachte effecten zijn en op welke wijze deze worden geaddresserd.

In de fase van reguliere werking (en mogelijk ook de fase van implementatie) kan de raad daarnaast nog behoefte hebben aan:

- De **reguliere informatie** waarmee de bestuurders van de gemeente aangeven hoe de samenwerking functioneert en welke actuele thema's spelen.
- Een **reguliere verantwoordingsrapportage** waarin staat wat de gerealiseerde inhoudelijke, financiële en organisatorische resultaten zijn.
- Een **evaluatie** waarin wordt ingegaan op de realisatie van de verwachte effecten én waarin wordt ingegaan op de onverwachte effecten van de samenwerking. Hierin staat ook een analyse van op welke punten dit beter kan.

Incidentele informatie

Naast de structurele informatievoorziening kan de raad soms ook behoefte hebben aan incidentele informatie, simpelweg omdat er iets is gebeurd dat niet was voorzien of omdat nadere informatie wenselijk is. De raad heeft verschillende instrumenten om aan die informatie te komen. Ook hierbij geldt dat nadere afspraken over de wijze waarop de informatie gepresenteerd wordt gemaakt kunnen worden. We onderscheiden de volgende instrumenten:

- **Informatierecht ten aanzien van college:** raden kunnen colleges alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens het college wordt besloten. Voor stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd door het college.
- **Informatierecht ten aanzien van eigen lid algemeen bestuur, gemeenschappelijk orgaan of bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie:** een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan moet de raad alle inlichtingen geven die door een of meer leden van raad gevraagd worden.
- **Informatierecht ten aanzien van algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie:**

het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten de raden alle door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen.

Het algemeen bestuur kan ook besloten vergaderen en over die stukken geheimhouding opleggen. Indien het algemeen bestuur door de raad overgedragen bevoegdheden uitoefent, kan de raad daarover inlichtingen vragen (art. 10:16 lid 2 Awb).

- **Rekenkamer(functie)**: de raad kan de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan; in de gemeenschappelijke regeling kan dit ook worden bepaald ten aanzien van een centrumregeling.
- **Onderzoekscommissie**: de raad kan een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is dat de onderzoekscommissie geen onderzoek mag doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.

2 Verantwoording

De instrumenten met betrekking tot verantwoording komen na de informatie-inwinning. Het gaat hier deels om beoordeling van de informatie, maar ook om het verder duiden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn, anders gezegd: verantwoording hoeft echter niet plaats te vinden als de informatie daartoe geen aanleiding geeft. Onderstaand volgt een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.

Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen heeft de raad twee mogelijkheden om personen of organen tot verantwoording te roepen:

- **Verantwoording vragen aan lid algemeen bestuur; lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan**: de raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan.
- **Verantwoording vragen aan college(leden)**: de raad kan ook het college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop gedelegeerde of gemandateerde collegebevoegdheden zijn uitgeoefend en de wijze waarop het college hierop toezicht heeft gehouden.

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

Bij **collegeregelingen** heeft de raad eveneens twee opties:

- **Verantwoording vragen aan college(leden)**: het college is hier volledig verantwoordelijk voor de participatie in de gemeenschappelijke regeling. Het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de gemeenschappelijke regeling en voor de wijze waarop het lid van het algemeen bestuur, van het gemeenschappelijk orgaan of van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft gehandeld. Het college is niet verantwoordelijk voor

hetgeen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter hebben gedaan. Dit geldt ook voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan.

- **Verantwoording vragen lid algemeen bestuur; lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan;** de raad kan dit lid ter verantwoording roepen over datgeen dit lid zelf heeft gedaan in het betreffende orgaan. Dit doorkruist wel de collegiale verantwoordelijkheid van het college, indien het college niet eerst zelf een standpunt heeft mogen bepalen.

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur (of zijn leden) en de voorzitter van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan kunnen niet ter verantwoording worden geroepen.

3 Sturing

De stap van bijsturing volgt op die van verantwoording. Indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft kan de raad zijn mogelijkheden voor bijsturing inzetten. Als eindverantwoordelijke binnen de gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente.

De raad heeft daartoe de gebruikelijke (niet overgedragen) **verordenende bevoegdheden** maar ook het **budgetrecht**. Dat zijn twee instrumenten waarmee de gemeenteraad kan sturen op inhoud/beleid en financiën. Deze kaders dienen als richtlijn voor het college van burgemeester en wethouders en indirect voor het samenwerkingsverband. Deze kaders bieden ook de grondslag voor de raad om later te kunnen controleren en al dan niet interveniëren.

Belangrijk om hierbij aan te stippen is dat deze kaderstelling niet alleen afkomstig is van de eigen raad, maar van alle raden tezamen (zie voor nadere uitwerking over de democratische legitimatie Toelichting 6). Als de kaders teveel uiteen gaan lopen, dan wordt het voor een samenwerkingsverband moeilijk om taken uit te voeren, zeker op een efficiënte en doelmatige wijze. Idealiter houdt de raad dus rekening met de wensen van andere betrokken vertegenwoordigende organen. Voor het bijsturen van de samenwerking heeft de raad de volgende formele instrumenten:

- **Zienswijzenprocedure:** Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken.
- **Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen):** In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
- **Moties:** Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.

- **Verordenende bevoegdheid:** De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid is overgedragen).
- **Beleidsregels:** De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college van burgemeester en wethouders kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd dan kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. De beleidsregels zijn bindend voor het samenwerkingsverband. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.
- **Ontslagrecht ten aanzien van lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan:** Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan. Dan kan hij niet meer de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen, maar wel in zijn huidige functie (bijvoorbeeld wethouder of raadslid) blijven.
- **Ontslagrecht ten aanzien van wethouder:** Een wethouder kan worden ontslagen als hij niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Dan kan hij ook niet meer de gemeente in een samenwerkingsverband vertegenwoordigen. Voor de burgemeester geldt dit niet.
- **Wijziging van de gemeenschappelijke regeling:** Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, dan kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.
- **Uittreding uit gemeenschappelijke regeling (of evt. opheffing):** De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het te gortig wordt.

3.4 De rol van de raad

De formele rol van de raad bij bestaande samenwerkingsverbanden is zodoende enigszins diffuus.

Bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een collegeregeling heeft de raad, net als bij privaatrechtelijke vormen, een rol die door de spelregels meer als op afstand komt te staan. De raad zit als het ware op de achterbank, terwijl het college aan het stuur zit.

De controle van de raad richt zich primair op het college van burgemeester en wethouders en niet op het samenwerkingsverband. Het college moet dan, via zijn vertegenwoordiger in het

algemeen bestuur, sturen op het algemeen bestuur en (tezamen met de andere leden van het algemeen bestuur) op het dagelijks bestuur. De raad heeft dan dus formeel een beperkte, voornamelijk toezichthoudende rol vanuit zijn eindverantwoordelijkheid. Het college is eerstverantwoordelijke en zal vooral aan de bal zijn.

Bij gemengde regelingen en raadsregelingen is de rol van de raad formeel sterker. De praktijk laat echter zien dat bij gemengde regelingen toch met name wethouders het gemeentebestuur vertegenwoordigen en dat het college feitelijk dus bestuurder wordt gemaakt. Daar heeft de raad ook formeel echter meer keuzemogelijkheden in.

Naast deze interne rolverdelingen speelt ook nog mee dat de raad bij samenwerking niet langer alleen aan zet is. Net zo goed als dat de taken gemeenschappelijk worden uitgevoerd, is het aan te raden ook de democratische controle tot op zekere hoogte gemeenschappelijk te doen: de raad moet coalities bouwen met andere raden om daadwerkelijk invloed te houden. Anders zal de raad bijna altijd aan het kortste eind trekken in de sturingslijnen naar een samenwerkingsverband.

Al met al is zodoende zichtbaar dat de afzonderlijke raden door de spelregels geduwd worden naar een rol van toezichthouder op afstand. Enerzijds omdat bevoegdheden gedelegeerd worden naar het bestuur van de samenwerking. Dat betekent dat de raad (al dan niet via het college) zijn lid in het bestuur moet aanspreken, die dan weer op zijn beurt in de interne verantwoordingsmechanismen binnen de samenwerking opereert. Anderzijds omdat de raad zijn mogelijkheden tot invloed moet delen met de andere raden die betrokken zijn in de samenwerking.

In de praktijk is dit vaak geen vreemde positie voor de raad. Zeker bij uitvoerende taken past die positie van controle op afstand ook goed. We benadrukken echter dat dit ook anders kan, wanneer de raad dat wenst. Als de raad wil, kan ze door slim positie te kiezen een meer actieve rol in het proces van coalitievorming spelen. De raad heeft een heel aantal formele bevoegdheden en instrumenten die invloed mogelijk maken. Bovendien is er naast een juridische realiteit ook een politieke realiteit. Over hoe hier concreet invulling aan te geven gaat het volgende hoofdstuk.

4 De speltactiek

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we besproken wat bestuurlijke samenwerking is, wat de inzet van het spel der samenwerking is en op welke speelvelden het gespeeld wordt. We hebben in hoofdstuk 3 de spelregels laten zien die de mogelijkheden om te spelen inkaderen. Het is zichtbaar geworden dat de raad door de spelregels naar een rol van toezichthouder op afstand wordt geduwd. Tegelijkertijd blijkt dat de spelregels de raad ook veel formele instrumenten bieden om meer op de voorgrond te opereren. En naast het juridische kader is er uiteraard ook een politieke realiteit waarbinnen invloed vergroot kan worden.

De vraag is hoe de verschillende bevoegdheden en instrumenten zo in te zetten dat een samenwerking ontstaat waarmee op de respectievelijke taken optimale publieke waarde ontstaat. Maar voor winnend spelen (meer publieke waarde voor alle betrokkenen) is meer nodig dan kennis van het speelveld en de regels. Iedereen weet vanuit de eigen huiskamer: een verstandige tactiek is cruciaal.

In dit hoofdstuk beschrijven we welke spelopvattingen de raad kan kiezen. Vervolgens beschrijven we daaruit volgend de aanknopingspunten voor de raad om in de verschillende fasen zijn invloed te optimaliseren (met het oog op de totstandkoming van de gewenste coalitie).

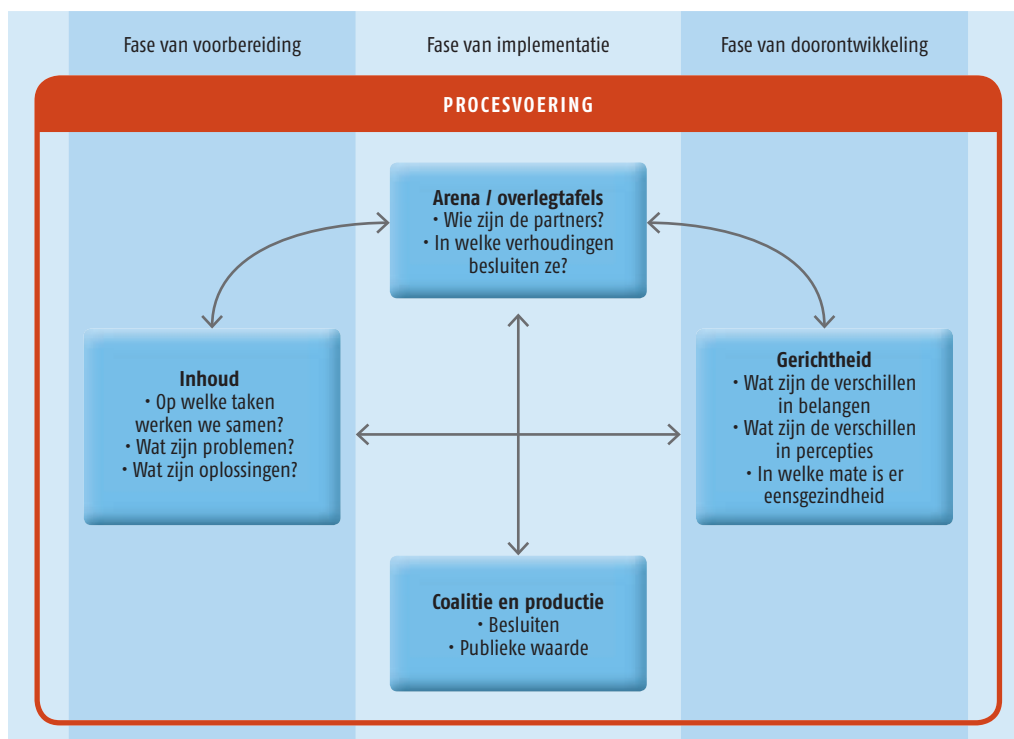
We sluiten dit hoofdstuk af met de aanknopingspunten om binnen de raad een betere algemene omgang met samenwerkingen te realiseren.

4.2 De spelopvatting van de raad

We gaan er in deze handreiking vanuit dat bijna alle bestuurders en raadsleden van de bij een (potentiële) samenwerking betrokken gemeente streven naar optimale publieke waarde voor hun burgers. Makkelijk gezegd, maar de realiteit is ingewikkelder. Het punt is uiteraard dat verschillende personen dit begrip anders invullen. Waar de één kijkt vanuit het perspectief

van kosten, kijkt de ander vanuit een perspectief van autonomie. En soms staan verschillen in kennis of sentimenten gelijke beelden over de (vorm van de) samenwerking in de weg.

De kern van politiek is dat tot een doorslaggevende coalitie gekomen wordt die het eens is (of blijft) over wat te doen. Die coalitie is intern: binnen de eigen gemeente. Maar de coalitie is ook extern: tussen de partners in de samenwerking. Daarbij kunnen die coalities specifieke voorkeuren hebben over in welke vorm een nieuwe samenwerking wel (of juist niet) tot stand moet komen. Of het kan gaan om voorkeuren over wat moet veranderen in een bestaande samenwerking. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.7 en 2.8) hebben we uitgebreid het speelveld beschreven waarop zo'n coalitie tot stand komt. In dit hoofdstuk beschrijven we in de volgende vier paragrafen ook de aanknopingspunten voor verstandig handelen langs het analysekader dat in de paragraaf 2.7 uiteen is gezet.



De belangrijkste aspecten van dit kader zijn de volgende:

- De arena: De omgeving waarin actoren met elkaar afstemmen en besluiten.
- De inhoud: De feiten en de kennis over de vraagstukken en (gerealiseerde) oplossingen.
- De gerichtheid: De wijze waarop de actoren leren over het voorliggende vraagstuk, over elkaars positie daarbij en elkaars sentimenten.
- De coalitie en productie: De wijze waarop gestuurd wordt op de totstandkoming van gelijke beelden bij de partners en op de producten die uit het samenwerkingsproces voortkomen.

- De procesvoering. De wijze waarop in samenhang op de bovenstaande elementen gestuurd wordt.⁹

Voor een raadslid (of de raad als geheel) is het de kunst om de formele bevoegdheden en informele mogelijkheden zo in te zetten dat op dit speelveld bijgedragen wordt aan de totstandkoming van een coalitie die voor een richting staat waar de burgers wat aan hebben.

Deze wijze van redeneren kiezen we bewust als het gaat om de speltactiek. We zetten de tactische overwegingen niet in het licht van zo stevig mogelijk op alle formele instrumenten drukken.

Het gaat er namelijk niet om dat de gemeenten verstrikt raken in een web van onmogelijkheden en verwijten, het gaat erom dat een coalitie tot stand komt die voor een oplossing is die maximale meerwaarde voor de burgers realiseert.

We noemen de specifieke wijze waarop een raadslid of raad zijn rechten en instrumenten inzet de **spelopvatting** van de raad. Daarbij onderscheiden we op hoofdlijnen de volgende drie spelopvattingen:

- 1 De raad op de achterbank.** In deze spelopvattingen kiest de raad voor een toezichthoudende rol op afstand. De nadruk ligt op de controlerende rol van de raad. Het college staat aan de lat om voortgang te maken op de coalitie (het college is de bestuurder). De raadsleden blijven daarbij op afstand en reageren alleen wanneer hen dat gevraagd wordt of bij grote calamiteiten. Dat betekent dat het college de raad slechts informeert over het hoogstnoodzakelijke. Deze rol zal in de praktijk vaak aan de orde zijn bij collegeregelingen (uitvoeringsregelingen).
- 2 De raad als bijrijder.** In deze spelopvatting neemt de raad een meer betrokken rol in (minder op afstand), maar nog steeds vooral in de vorm van toezichthouder. De nadruk ligt op de controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Het college staat nog steeds aan de lat om zelf voortgang te maken op de gewenste coalitie (het college is de bestuurder). Maar in deze spelopvatting willen de raadsleden bij elke belangrijke stap op de hoogte gehouden worden en hun (kritische) mening geven. Zij adviseren het college over de te volgen koers en suggereren mogelijke routes (als gids). Het blijft echter het college dat beslist welke route gereden wordt. Het college zal in de praktijk echter geneigd zijn een politiek gedragen advies van de bijrijder over te nemen. Deze rol zal in de praktijk vaak aan de orde kunnen zijn bij gemengde regelingen en mogelijk soms ook bij collegeregelingen.
- 3 De raad als bestuurder.** In deze spelopvatting neemt de raad een zeer betrokken rol in en trekt ze samen met het college op in het proces van coalitievorming. De nadruk ligt hierbij op de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. De raad is partner in het proces en stuurt actief mee op de (politieke) coalitie. Deze rol zal in de praktijk vaak

⁹ Model naar Wesseling en Stolk (2014). Arrangeren naar publieke meerwaarde.

aan de orde kunnen zijn bij raadsregelingen en soms ook bij gemengde regelingen. Bij een raadsregeling geldt dat het college ook formeel in de positie van bijrijder zit.

Bij deze verschillende spelopvattingen passen drie belangrijke opmerkingen. Ten eerste benadrukken we nogmaals dat de spelregels de raad naar een toezichhoudende positie op afstand duwen. Als de raad bewust op de achterbank wil zitten of bijrijder wil zijn, is dat natuurlijk prima. Maar als de raad dat niet wil, is het goed mogelijk om de bevoegdheden en de informele politieke middelen zo in te zetten dat de raad meer grip op het proces krijgt. De suggestie dat de raad zijn invloed kwijtraakt bij gemeenschappelijke regelingen is dan ook niet waar. Wat wel waar is, is dat de raad meer moeite moet doen om deze invloed uit te oefenen.

Ten tweede geldt dat het belangrijk is dat de spelopvatting in lijn is met de verhouding tussen het college en de raad (zie voor nadere uitweiding daarop Toelichting 4).

Ten derde moet om een vruchtbare samenwerking te krijgen/te behouden iedere (beoogde) deelnemende gemeente in een auto rijden en alle auto's uiteindelijk dezelfde route en in hetzelfde tempo rijden (zie voor democratische legitimatie Toelichting 6). Indien raad en college het samen eens worden, maar de overige auto's rijden de andere kant op of gaan juist op de rem staan in plaats van gas te geven, dan zal dit tot ongelukken in de samenwerking leiden. De interne coalitie moet dus in overeenstemming komen met de externe coalitie.

Box 2: Het belang van soms een (gezamenlijke) snelle betrokkenheid

Een voorbeeld uit de praktijk ondersteunt de noodzaak van een soms snelle betrokkenheid van de raden.

- In een regio werd door de raden sterk gehecht aan lokale autonomie. Daarbij was er beperkt vertrouwen in andere gemeenten.
- De kosten van zware jeugdzorg en de verplichting vanuit het Rijk dwongen de gemeenten tot samenwerking op de inkoop en op het delen van de kosten.
- Er is een tijd discussie geweest over de vraag of gemeenten hun eigen bestek konden schrijven. Vanuit het beeld dat gemeenten dan "Sinterklaas" op kosten van de anderen konden spelen is na lange discussie gekozen voor een beperkte beleidsvrijheid.
- Een aantal raden raakte pas laat actief betrokken. Er waren verschillende wensen. Door tijdsdruk is uiteindelijk voor een centrumregeling met de voorliggende voorwaarden gekozen. Dat heeft tot irritatie geleid over de samenwerking en de eigen rol van de raad.

De raden hadden zich eerder (gezamenlijk) kunnen uitspreken over (verschillende) gewenste richtingen. Op andere plekken in het land zien we dat zo verschillende opvattingen mee in het proces genomen kunnen worden. Dat voorspelbaarheid ontstaat. Er zijn mooie voorbeelden om tot politieke afspraken te komen, waarmee aan het vertrouwen en gedeelde beelden gewerkt wordt. Dat biedt een basis om wel tot afspraken te komen die verschillende opvattingen weerspiegelen.

4.3 Aanknopingspunten voor het kiezen van een spelopvatting

In deze paragraaf benoemen we een aantal basisoverwegingen bij het kiezen van een passende spelopvatting van de (fractie binnen de) raad. Dat is natuurlijk ook een kwestie van eigen voorkeur. Toch zijn er in het algemeen wel een aantal situaties te onderscheiden waarbinnen andere spelopvattingen aantrekkelijk zijn.

In de volgende box zetten we de belangrijkste dimensies op een rij waarlangs zulke afwegingen gemaakt worden:

Box 3: afwegingen over de spelopvatting van de raad

Bij het komen tot een keuze zijn vaak de volgende vragen leidend:

1 Vanuit welke situatie wordt aan de bestuurlijke samenwerking gewerkt?

- **Soort samenwerking.** Waarom wil de gemeente samenwerken en welke bevoegdheden moeten dan overgedragen worden?
- **Eensgezindheid.** In welke mate is er eensgezindheid bij de (potentiële) stakeholders?
- **Vertrouwen in proces.** In welke mate heeft de fractie/raad vertrouwen in het gekozen proces?

2 Hoe kijkt de fractie/raad zelf aan tegen een bestuurlijk proces?

- **Duidelijkheid over de wensen van de raad.** Wil de fractie/raad een samenwerking? In welke mate is daar discussie of onduidelijkheid over?

3 Welke coalities zijn nodig om (niet) verder te komen?

- **Interne politieke coalitie.** Welke coalitie is binnen de eigen raad minimaal noodzakelijk en wie moeten overtuigd worden om de benodigde coalitie (verder) uit te bouwen?
- **Externe brede coalitie.** Welke coalitie is buiten de raad (stakeholders en raden van andere partijen) minimaal noodzakelijk en wie moeten overtuigd worden om de benodigde coalitie (verder) uit te bouwen?

In het algemeen zien we dat bij raden de volgende basisoverwegingen vaak leidend zijn:

- In het algemeen past ten aanzien van een samenwerking altijd een balans tussen vertrouwen en een gezonde dosis ('geïnstitutionaliseerd') wantrouwen.
- Bij een collegeregelings past in het algemeen een rol op de achterbank het beste, gelet op de rolscheiding die uit de dualisering voortvloeit. Indien het om brede ingrijpende samenwerking gaat (denk aan ambtelijke fusies) die vergaande gevolgen hebben, ligt het meer voor de hand als raad niet op de achterbank te gaan zitten, maar in elk geval de rol van bijrijder in te nemen.
- Bij een gemengde regeling past in het algemeen een rol als bijrijder het beste.
- Bij een raadsregeling past in het algemeen een rol als bestuurder of bijrijder het beste.

- Als de samenwerking ongewenst is kan de raad uitstappen, dan komt er geen samenwerking. De raad moet namelijk altijd mee. Soms kan de raad echter niet uitstappen, door druk van de wetgever. Wil de raad dan zo veel mogelijk de eigen voorwaarden terugzien, dan zal hij moeten proberen zoveel mogelijk mee te sturen op de coalitie.
- Als een zoekproces nodig is, past in het algemeen een rol als bijrijder. Een rol op de achterbank past meestal niet, omdat dan te weinig over nut, noodzaak en voorwaarden van de samenwerking geleerd wordt. De raad kan het college dan vanuit wat geleerd wordt adviseren.
- Als de samenwerking gewenst is, maar raden van andere gemeenten hebben grote bedenkingen, dan past in het algemeen een rol als (bij)stuurder op de politieke coalitie.
- Als een samenwerking gewenst is, het college vertrouwenwekkend is en er sprake is van een redelijk stabiele coalitie, past in het algemeen een rol op de achterbank als passagier.
- Als er onvrede is over de wijze waarop het proces verloopt, past het in het algemeen om strakker vanuit de raadsbevoegdheden te sturen en van de achterbank af te komen.

En zo zijn er meer vuistregels te formuleren. Belangrijker dan vuistregels is echter de kern van het argument. De fractie/de raad moet bewust een spelopvatting kiezen, en wel een die past bij de situatie en de coalitie die men wil bewerkstelligen. Hierover kan in overleg worden getreden met het college. Bij wat kan en mag spelen de spelregels (en de informele politieke mogelijkheden) natuurlijk een belangrijke rol. Aan de hand van die spelopvatting kan de raad kiezen hoe de bevoegdheden in te zetten. In de volgende paragrafen beschrijven we vanuit dit oogpunt de aanknopingspunten voor de raad om zichzelf zo optimaal mogelijk te positioneren. Daarbij streven we niet naar een limitatief overzicht, maar beschrijven we de belangrijkste aanknopingspunten. Het is natuurlijk aan de raadsleden om vanuit de eigen specifieke situatie zelf te kiezen welke van deze aanknopingspunten interessant zijn.

4.4 Aanknopingspunten voor de fase van totstandkoming

De fase van totstandkoming van de samenwerking is in meerdere opzichten cruciaal. Ten eerste is dit de fase waarin we afwegen of we een samenwerking überhaupt willen. Ten tweede bepalen we in deze fase de voorwaarden waarbinnen de samenwerking gaat opereren (de aanvullende spelregels voor de fase van implementatie en de fase van reguliere werking). En bepalen we dus ook de voorwaarden waarlangs de raad qua bevoegdheden en informatievoorziening invloed gaat uitoefenen op het college.

De kunst is om in deze fase tot een coalitie te komen die gelijke beelden heeft bij wat een goede uitkomst is. Het gaat daarbij om zowel de **interne coalitie** (met andere raadsleden en/of het college), maar ook om de **externe coalitie** (met andere raden en colleges die mee willen gaan doen aan de samenwerking). Doel is te komen tot een coalitie die achter acceptabele voorwaarden gaat staan. Meestal moeten alle partijen daarvoor water bij de wijn doen.

Indien een raadslid een beoogd samenwerkingsverband niet ziet zitten, dan zult u moeten proberen een coalitie te bouwen om de samenwerking mee te voorkomen. Als het u lukt een interne coalitie te bouwen die de samenwerking blokkeert, dan zal u geen externe coalitie meer nodig hebben. Indien uw raad immers *nee* zegt, dan komt de samenwerking niet tot stand (althans niet voor uw gemeente, het is dan mogelijk dat andere gemeenten nog steeds wel met elkaar gaan samenwerken). Wanneer een interne coalitie niet mogelijk is omdat de raadsmeerderheid *vóór* samenwerking is, dan zult u moeten proberen een externe coalitie te bouwen en zo te proberen dat een andere gemeente(raad) het voorstel tot samenwerking tegenhoudt. Mocht ook dat niet lukken dan kunt u natuurlijk altijd proberen een coalitie te bouwen (intern of extern) om de meest ongewenste kanten, van de samenwerking af te halen zodat deze iets acceptabeler wordt.

Het is in principe niet ingewikkeld om een proces van samenwerking te frustreren. Door steeds tegen te stemmen of door tijdens het gehele onmogelijke gedetailleerde voorwaarden te stellen bijvoorbeeld. Daarbij maakt het weinig verschil wie precies wat doet.

Het proces om een succes van een samenwerking te maken kost meer energie. Als een meerderheid ervan overtuigd is dat een samenwerking nodig is om de maximale publieke waarde te realiseren. Of wanneer we dat nog niet goed weten. Dan moeten we vanuit verschillende standpunten tot een coalitie komen die het eens is. Een coalitie die stevig genoeg is om de hobbels die met zo'n proces gepaard gaan te nemen. En die voldoende procesmatig gewicht en verstand van zaken heeft om op het juiste tempo tot de gewenste voorwaarden te komen.

Dat is niet eenvoudig, want de fase van totstandkoming kenmerkt zich geregeld door onenigheid over welke doelen het samenwerkingsverband moet gaan doen. Ook is er vaak onenigheid over in welke mate het gerechtvaardigd is hiervoor beleidsvrijheid over te dragen. De fase van totstandkoming kent dan ook vaak lange en uitgebreide discussies, verschuivende posities en soms ook onaangename verrassingen of politieke druk.

Onderstaand beschrijven we de belangrijkste aanknopingspunten om dit proces als raadslid zo goed mogelijk te managen en om de gewenste coalitie tot stand te brengen. In Toelichting 1 hebben we 45 concrete raadsvragen voor deze fase geformuleerd. Deze kunt u gebruiken om vanuit uw positie vragen te stellen of door ze bij wijze van checklist te gebruiken.

1 Belangrijkste aandachtspunten inhoud

Met de inhoud bedoelen we in de fase van totstandkoming de taken waarop de samenwerking betrekking heeft, de probleemdefinities, de oplossingen daarvoor én de plannen over de vormgeving van de samenwerking. Voor de raad onderscheiden we op dit aspect de volgende aandachtspunten:

- **Informatievergaring.** In het algemeen is het aan te bevelen dat de fractie/raad op voorhand expliciteert welke structurele informatie het verlangt en hoe hij deze gepresenteerd

wil krijgen. Door hier over af te stemmen met het college kan gestructureerder aan de informatiepositie van de raad gewerkt worden.

- **Kennis.** Zorg ervoor dat er kennis aanwezig is over de taken waarop de samenwerking betrekking heeft. Weet welke juridische voorwaarden aan de orde zijn en ken de argumenten waarom samenwerking al dan niet nodig zou kunnen zijn. Dit punt geldt zowel voor de afzonderlijke fracties als voor de raad als geheel. Daarbij is kennis over hoe een dergelijk proces van totstandkoming hoort te verlopen cruciaal. Het helpt om voor de kennis niet alleen van het college afhankelijk te zijn, maar om ook experts in de raad uit te nodigen of raadsleden zich te laten specialiseren in een commissievorm.
- **Visie.** Zorg ervoor dat de fractie/raad in staat is om zo expliciet mogelijk een visie neer te leggen over waarom de samenwerking nodig is en over de voorwaarden waarbinnen deze tot stand mag komen. Het gaat dus concreet om de vraag hoe kennis tot opvattingen te vertalen. Als gestreefd wordt naar een coalitie met anderen, helpt het zeer als deze visie ruimte voor onderhandeling met de andere partijen laat.

Het is in dat kader ook van belang van het college een visie te eisen waarin ze ingaat op hoe het aankijkt tegen taken, samenwerkingsvormen, motieven tot samenwerking en voorwaarden daarvoor. Het is verbazingwekkend dat gemeentelijke nota's van verbonden partijen vaak niet echt concreet worden en relatief weinig handvatten voor keuzes geven. Het is belangrijk dat de raad een eigen stempel drukt op een dergelijke nota en niet lijdzaam het voorbeeld van het college volgt. De raad mag dan niet de bestuurder van de auto zijn, maar hij bepaalt wel de verschillende routes die bewandeld kunnen worden (waar liggen wegen en afslagen die het college kan bewandelen). Door het hebben van die visie, kan in de praktijk de rol van kadersteller goed worden ingevuld.

- **Bevoegdheden.** Wees als raad zeer scherp op alle beslissingen die te maken hebben met de overdracht van bevoegdheden, over de voorwaarden van toe- en uittreding in de samenwerking, over de verdeling van macht in de samenwerking én over de informatievoorziening vanuit de samenwerking. Dit zijn de punten waar het handelingsperspectief voor de volgende fasen bepaald wordt. Eenmaal iets weggegeven, komt het maar moeilijk weer terug. Als de raad expliciet over bepaalde punten geïnformeerd wil worden, is de totstandkomingsfase het moment om dat te regelen. Dit zijn cruciale punten van controle.
- **Alternatieven.** Als u voorstander bent van samenwerking is het verstandig om het college op voorhand te vragen om alternatieven in kaart te brengen. Als het proces dan dreigt te knappen, is er altijd de mogelijkheid om met een alternatief te schermen.
- **Planvorming.** Wees er als raad scherp op dat er reële planvorming is over de inhoud van de samenwerking en over hoe de samenwerking te implementeren. Vraag daarbij om de gemaakte analyses en om de business case. De plannen voor implementatie zijn cruciaal omdat het juist in deze fase vaak verkeerd gaat. Er moeten afspraken gemaakt zijn over procesvoering, budget en over hoe met onverwachte effecten om te gaan.

Uit verschillende spelconcepten volgen verschillende accenten. In een rol op de achterbank is het vaak alleen zaak om kritisch inhoud te beschouwen. Als bijrijder wil de raad vaak betrokken worden bij momenten waarop het college keuzes maakt die betrekking hebben op inhoudsontwikkeling. Als bestuurder wil de raad samen met het college de inhoud ontwikkelen. Dan wil de raad dus vroeg zijn visie uiten en deze terugzien in de inhoud die ontwikkeld wordt.

2 Belangrijkste aanknopingspunten gerichtheid

Met de gerichtheid bedoelen we in de fase van totstandkoming de wijze waarop partners en andere stakeholders naar de noodzaak tot samenwerking kijken en de mate waarin ze in staat zijn gedeelde beelden te ontwikkelen. Voor de raad onderscheiden we op dit aspect de volgende aandachtspunten:

- **Attitudes partners.** Wees als raad zeer scherp op de sentimenten die binnen de politiek (ook in andere raden) over de samenwerking leven. Daarbij spelen elementen als vertrouwen en identificatie een belangrijke rol. Door te kijken naar de eensgezindheid is te voorspellen of het proces moeilijk of juist gemakkelijk zal verlopen. In een rol van bestuurder is het daarbij van belang ook zelf te sturen op de totstandkoming van gedeelde beelden bij de partners.
- **Leren.** Als u een samenwerking wilt, maar de andere interne en externe stakeholders willen dat niet, dan is het verstandig om (via het college) expliciet een proces van leren met elkaar in te gaan. Dat betekent concreet dat u zich in een gezamenlijke omgeving verdiept in het onderwerp en kennis neemt van elkaars argumenten en met elkaar oefent bij wat te doen bij incidenten. Dat is veel zichtbaar geweest rondom de operatie van de drie decentralisaties, waarbij sommige raden op voorhand scenario's met elkaar doorspraken. In de praktijk leidt dit vaak tot meer begrip en een basis om vanuit verder te werken. Dat leren kan daarbij betrekking hebben op de interne coalitie (als fracties gezamenlijk), maar ook op de externe coalitie (met andere raden).
- **Sentimenten bevolking.** Wees als raad zeer scherp op de sentimenten die binnen de bevolking (doelgroep van de samenwerking) leven. Juist in de fase van totstandkoming is de raad in staat om zijn rol als volksvertegenwoordiger in de praktijk te brengen, door deze geluiden in het proces in te brengen.

In het algemeen geldt dat de raad op de achterbank zich in dit proces laat leiden door het college. Als de raad bijrijder is, wil hij vaak zelf scherp zijn op signalen van verschillende beelden en daarop het college verwittigen. In de rol van bestuurder is de (fractie binnen de) raad zelf actief op zoek naar leerprocessen en probeert hij deze ook te stimuleren.

3 Belangrijkste aandachtspunten arena

Met arena bedoelen we de omgevingen waarin de (politieke) stakeholders afstemmen en besluiten over de samenwerking. Voor de raad onderscheiden we op dit aspect de volgende aandachtspunten:

- **Betrokkenheid raad.** In deze fase is het, gezien het belang van hetgeen besloten wordt, aan te bevelen om bij iedere mijlpaal betrokken te zijn. In de praktijk komt het te vaak voor dat dit niet het geval is en dat de raad verrast wordt. Het helpt daarbij om op voorhand afspraken te maken over de positie van de raad. Een goede mogelijkheid daarbij is om vanuit de raad, in overleg met het college, een stuurgroep in te stellen die het proces begeleidt. Als u daarvoor kiest, is een heldere taakverdeling cruciaal.
- **Informatievergaring.** In het algemeen is het aan te bevelen om als raad kennis te nemen van alle planvorming (van intentie, tot strategie, tot uitwerking, tot besluit). Daarbij is het belangrijk dat u in staat bent op voorhand te expliciteren welke informatie u wilt. Daarvoor kunt u gebruik maken van de raadvragen van deze handreiking (zie Toelichting 1).
- **Gezamenlijke omgeving.** Creëer (via het college of zelf) een omgeving waarin structureel aan de politieke coalitie gewerkt wordt. Om invloed te optimaliseren helpt het hierbij als deze omgeving niet alleen intern binnen de eigen gemeente bestaat, maar ook verbreed wordt met de politieke actoren van andere gemeenten. Het is daarbij sowieso aan te bevelen om als fracties van dezelfde partij over dit onderwerp af te stemmen. Het is echter ook mogelijk dat commissies met elkaar praten. Of dat gehele raden bij elkaar komen.

Waarvoor u ook kiest, het is belangrijk dat de (gezamenlijke) gremia voor afstemming zo snel mogelijk vastgesteld worden, als de posities nog niet zijn ingenomen rondom grote twistpunten.

In bestaande (goede) verhoudingen is het vaak veel eenvoudiger om vooruit te komen, dan als die verhoudingen zich nog moeten zetten. In het algemeen is het voor optimale invloed belangrijk dat de agenda's voor besluitvorming gelijk lopen en dat in verschillende raden dezelfde punten gemaakt worden. Vanuit zulke omgevingen kan de raad hierop sturen.

In het algemeen geldt dat de raad in alle rollen betrokken wil zijn. De accenten verschillen natuurlijk wel. In een rol op de achterbank zal de raad alleen steeds op de hoogte gehouden willen worden over mijlpalen. In een rol van bijrijder zal de raad alle belangrijke documenten willen lezen en zal hij zich hier over uit willen laten. In een rol als bestuurder zal de raad een structurele plaats willen krijgen in de gremia waarin over de samenwerking afgestemd en besloten wordt; al dan niet in een rol van een stuurgroep.

4 Belangrijkste aandachtspunten procesvoering

Met procesvoering bedoelen we de wijze waarop in samenhang op de totstandkoming van de coalitie gestuurd wordt. Voor de raad onderscheiden we op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Regels.** Zorg ervoor dat u op voorhand met het college afspraken maakt over hoeveel tijd en ruimte de raad krijgt om op verschillende momenten invloed uit te oefenen. Het helpt daarbij om van het college te verlangen dat ze deze momenten formeel in het proces vastlegt en communiceert. Accepteer alleen met zeer goede redenen dat hier van afgeweken wordt. Zo weet de raad ook wanneer iets komt, en wanneer besloten moet worden. In de praktijk wordt deze stap geregeld vergeten, waardoor de raad het college niet dwingt om hier expliciet in te worden. Door hier steeds expliciet om te vragen verkleint u de kans op onaangename procesmatige verrassingen.
- **Samenhang in proces.** Zorg ervoor dat u op voorhand vraagt om een procesbeschrijving waarmee wordt ingegaan op de samenhang tussen inhoudsontwikkeling, gerichtheidsontwikkeling en de arena's die hiervoor gevormd worden. Zo kunt u op voorhand inschatten hoe het proces gaat verlopen.
- **Onzekerheid.** Als u twijfelt over wat te doen, is het vaak nog mogelijk om tijd te kopen om na te denken. Dat kunt u bijvoorbeeld doen door te vragen om extra onderzoek of om verplaatsing van de momenten voor besluitvorming. Daarbij helpt het natuurlijk als alle raden gezamenlijk dit punt maken. In het algemeen geldt dat het in dergelijke processen verstandig is om bij groeiende onduidelijkheid een stap terug te zetten en nieuwe analyses te maken. Als dit tot onbegrip leidt, kan het helpen om dit proces van leren te politiseren ('we moeten eerst met elkaar verder nadenken omdat...').
- **Onduidelijkheid.** Het is sterk aan te bevelen om niet te tekenen voor een samenwerking waar u niet meer onderuit kan, als er geen duidelijkheid is over de verdeling van bevoegdheden en over financiële gevolgen. Als het echt niet anders kan, zorg er dan voor dat er op een later moment de mogelijkheid is op de samenwerking terug te komen. In het onderhandelingsproces kan daar vanuit ruimte voor gemaakt worden.
- **Onderhandelen.** In deze fase is het proces van onderhandeling cruciaal. In dit proces wordt uiteindelijk formeel bekrachtigd voor welke inhoud de doorslaggevende coalitie staat. Bij dit proces komt het gebruikelijke politieke (en ambtelijke) handwerk kijken. Soms moet doorgedrukt worden en soms is het verstandiger te blijven praten. Het is in het algemeen belangrijk dat u zicht op dit proces heeft.

In het algemeen geldt dat de raad natuurlijk altijd zicht wil hebben op hoe het proces gaat lopen. In een rol op de achterbank is het vaak voldoende hier op hoofdlijnen over geïnformeerd te worden. In een rol als bijrijder wil de raad vaak kritisch reflecteren op het proces. In een rol als bestuurder wil de raad vaak zelf op voorhand meedenken over het proces en zijn opmerkingen in de uiteindelijke procesbeschrijvingen terug zien.

4.5 Aanknopingspunten voor de fase van implementatie

De fase van implementatie is traditioneel een zeer lastige fase. Het is (bijna) een wetmatigheid dat bij nieuw beleid en uitvoering men te maken krijgt met onverwachte effecten en hobbels. In deze fase is het dus de kunst om vanuit die realiteit te sturen op de totstandkoming van samenwerking, conform de lijnen waarvoor getekend is. Cruciaal daarbij is dat de nog openstaande eindjes én nieuwe omstandigheden in het proces van implementatie verwerkt worden. Daarnaast is het belangrijk dat de samenwerking de ruimte wordt geboden om de juiste vorm te vinden. We moeten dus koers houden en de beleidsbepalers/uitvoerders bij de samenwerking de rust gunnen om fouten te kunnen oplossen en zo te kunnen groeien naar het antwoord voor de publieke opgave waar de keuze voor samenwerking om begonnen was. Het is dan ook verstandig dat de raad hier bij het inzetten van zijn instrumenten (die afhankelijk zijn van het soort samenwerking, zie Toelichting 4) rekening mee houdt. In het algemeen geldt in deze fase dat de rol van de raad zich vooral richt op het bewaken van de (politieke) coalitie. En op het via de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur beïnvloeden van de samenwerking.

Het is daarbij bekend dat het hebben van een goede kwartiermaker die de inhoudelijke, financiële en organisatorische kaders bewaakt, een cruciale randvoorwaarde is. En het is bekend dat het uitermate belangrijk is dat de coalitie eensgezind blijft, ook als er (politieke) druk ontstaat. En bij gevoelige processen, zoals rondom de inkoop van de zware jeugdzorg, is het door de (media)aandacht haast te voorspellen deze druk gaat ontstaan. Wat dat betreft zijn zeker de recente decentralisaties spannend, de implementatie is meer dan ooit onderdeel van het lokale politieke discours.

Onderstaand beschrijven we de belangrijkste aanknopingspunten om dit proces zo goed mogelijk te managen en om de noodzakelijke coalitie te behouden en uit te breiden. In Toelichting 1 hebben we 33 concrete raadvragen voor deze fase geformuleerd. Deze kunt u gebruiken om vanuit uw positie vragen te stellen of door ze bij wijze van checklist te gebruiken.

1 Belangrijkste aandachtspunten inhoud

Met de inhoud bedoelen we de wijze waarop de implementatie plaatsvindt en de (onverwachte) concrete resultaten/effecten die de samenwerking heeft. Voor de raad onderscheiden we hierbij op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Informatievergaring.** In het algemeen is het aan te bevelen dat de fractie/raad op voorhand expliciteert welke structurele informatie het verlangt. De wettelijke spelregels geven weliswaar een minimumbescherming voor de informatiebehoefte, maar daar kunnen door de raad extra regels aan worden toegevoegd.
- **Kennis.** Zorg ervoor dat er kennis ('een thermometer') aanwezig is over hoe het implementatieproces verloopt. Het is verstandig om daarbij de ontwikkelingen gedurende het proces te (laten) toetsen op het beschikbare budget, op de reacties van de doelgroep van de

samenwerking, op de organisatorische ontwikkelingen én op de onverwachte effecten die de samenwerking heeft. Het helpt hierbij om niet alleen van het college afhankelijk te zijn, maar ook om experts (bijvoorbeeld de kwartiermaker of experts van elders in het land) in de raad uit te nodigen. Tevens helpt het vaak om van het college ‘gateway-proces’ te verlangen. Dat zijn processen waarmee in vroegtijdig stadium wordt duidelijk gemaakt op welke punten het proces van implementatie verbeterd moet worden.

In het algemeen is het zeer aan te bevelen om als raad kennis te nemen van de verschillende instrumenten die bestaan om incidentele of verdiepende informatie te verkrijgen. Rekenkamers en onderzoekscommissie kunnen bijvoorbeeld onder voorwaarden worden ingezet voor onafhankelijk onderzoek.

- **Visie.** Zorg ervoor dat de raad in staat is om zo expliciet mogelijk een visie te formuleren over hoe ze met de implementatie wil omgaan. Voor een vruchtbaar politiek spel is het zeer aan te bevelen om op voorhand de verwachting te formuleren dat er zaken misgaan en dat een belangrijk doel van deze fase is te leren van de onverwachte effecten. Het is immers bijna een wetmatigheid dat dit gaat gebeuren. Daarbij is het verstandig om van het college (en in het verlengde de bestuurders van samenwerking) of de eigen vertegenwoordiger in het bestuur van de samenwerking te verlangen dat ze hierop monitoren en bijsturen. In de praktijk is dit een belangrijke concretisering van de rol van kadersteller.
- **Planvorming.** Wees er als fractie/raad scherp op dat er reële planvorming gebruikt wordt voor implementatie en vraag naar bijstelling als zaken veranderen. Zeker bij grote veranderingsprocessen is dit een zeer belangrijke succesfactor. Daarbij is het aan te bevelen om van het college scenario’s van terugval te verlangen. Daarmee dwingt u de bestuurders om hier vroegtijdig over na te denken en voorkomt u voor uzelf verrassingen als een dergelijke situatie zich voordoet.

In het algemeen geldt dat de raad in een rol op de achterbank zich zal laten informeren over de effecten. In een rol als bijrijder zal de raad ook actief vragen om de informatie die hij wil hebben.

Als bestuurder zal de raad deze informatie ook actief via de vertegenwoordiger in het bestuur willen verzamelen.

2 Belangrijkste aandachtspunten gerichtheid

Met de gerichtheid bedoelen we de wijze waarop partners en andere stakeholders naar de ontwikkeling van de samenwerking kijken en de mate waarin de bestaande eensgezindheid bij de stakeholders over de samenwerkingen verandert. Voor de raad onderscheiden we hierbij op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Sentimenten partners.** Wees als raad zeer scherp op veranderende sentimenten bij de partners (ook in andere raden) tijdens het proces van implementatie. Zoek (al dan niet samen met het college) naar waar belangen en percepties veranderen en zorgt dat dit geadresseerd wordt in de interne én externe coalitie.

- **Leren.** Soms blijken ontwikkelingen anders te zijn dan verwacht en/of verschuiven sentimenten. Het is dan verstandig om actief met de (politieke) partners binnen en buiten de gemeente (eventueel via het college) gezamenlijk betekenis te geven aan de nieuwe ontwikkelingen. Zo vergroot u de kans dat de benodigde coalitie ook bij moeilijke momenten stand houdt. Zo voorkomt u onwerkbaar verschillen in posities. Concreet betekent het proces van gezamenlijk leren dat u zich verdiept in de veranderingen en kennis neemt van elkaars argumenten. Daarbij is het zeer aan te raden om gezamenlijk te spreken (al dan niet in simulaties) over hoe met incidenten om te gaan.
- **Sentimenten bevolking.** Wees als fractie/raad zeer scherp op de sentimenten die binnen de bevolking (en dan specifiek binnen de doelgroep van de samenwerking) leven. In de fase van implementatie kan de raad op dit punt zijn rol als volksvertegenwoordiger invullen door de sentimenten van de eigen bevolking te adresseren in de coalitie/samenwerking en door de reactie daarop te communiceren naar de bevolking.

In het algemeen geldt dat de raad in een rol op de achterbank zich door het college zal laten informeren over betekenisvolle veranderingen. In een rol als bijrijder zal de raad actief willen letten op dit aspect en het college actief informeren over signalen. In een rol als bestuurder zal de raad zelf actief mee willen werken aan het komen tot gedeelde beelden.

3 Belangrijkste aandachtspunten arena

Met arena bedoelen we de omgevingen waarin de (politieke) stakeholders afstemmen en besluiten over de samenwerking. Voor de raad onderscheiden we daarbij op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Betrokkenheid raad.** Zorg ervoor dat de raad via het college altijd wordt geïnformeerd over grote onverwachte effecten, over onvoorziene losse eindes en over (mogelijke) incidenten. Dat is cruciaal, omdat specifiek op deze punten in de praktijk grote politieke consternatie kan ontstaan.
- **Gezamenlijke omgeving.** Creëer (zelf of via het college) een omgeving waarin aan (het behoud van) de politieke coalitie gewerkt wordt. Binnen die omgeving helpt het in deze fase om op voorhand specifieke afspraken te maken over hoe om te gaan met het fenomeen incidentpolitiek. Daarmee bedoelen we de neiging om bij onverwachte/ongewenste effecten direct verontwaardiging te uiten en om nieuwe regels te vragen. Als er dan een incident komt (en dat moment komt bijna altijd), kan op deze afspraken teruggekomen worden. Om invloed te optimaliseren helpt het hierbij als deze omgeving niet alleen binnen de eigen gemeente bestaat, maar ook verbreed wordt met de politieke actoren van andere gemeenten. Het is sowieso aan te bevelen om dit als fracties van dezelfde partij af te stemmen. Het is echter ook mogelijk dat commissies met elkaar praten. Of dat gehele raden bij elkaar komen. In het algemeen is het voor optimale invloed belangrijk dat de agenda's voor besluitvorming gelijk lopen en dat in verschillende raden dezelfde punten gemaakt worden.

In het algemeen geldt dat de raad in een rol op de achterbank op grote afstand van de (uitvoerings)samenwerking staat. Alleen als er grote vragen aan de orde zijn wil de raad geïnformeerd worden. In een rol van bijrijder zal de raad kritisch met het college mee willen kijken naar de samenwerking (en hier dus ook over geïnformeerd worden). In een rol van bestuurder zal de raad zelf actief willen sturen op het behoud van de (politieke) coalitie.

4 Belangrijkste aandachtspunten procesvoering

Met procesvoering bedoelen we de wijze waarop in samenhang op het behouden en uitbreiden van de coalitie gestuurd wordt. Voor de raad onderscheiden we op dit aspect de volgende aandachtspunten:

- **Streven naar coalitie.** Het is belangrijk dat de raad in deze fase streeft naar het behoud van de bestaande coalitie. Daarbij helpt het om (intern en extern) geregeld met elkaar in gesprek te zijn.
- **Terughoudendheid.** In de fase van implementatie gaan zaken mis. Om de samenwerking tot een succes te maken is het belangrijk dat de raad zijn instrumenten zo inzet dat de belangrijke punten boven tafel komen, maar dat hij geen heksenjacht op iedere onvolkomenheid maakt. Daarmee lopen we het risico op een onverwerkbaar proces van totstandkoming, dat juist gebaat is bij enige rust. Uiteraard kunnen de partners hier op voorhand afspraken over maken.
- **Onderhandeling.** In het proces van implementatie komt binnen de coalitie vaak een nieuwe onderhandeling in gang op hoe verder te gaan. Daarbij is het gebruikelijke politieke handwerk aan de orde. Het is daarbij belangrijk dat de raad zich niet laat chanteren door het eerste geluid van ‘we zien het niet meer zitten’. Het gaat er bij een vruchtbare coalitie om deze sentimenten gezamenlijk te verwerken tot handelingsperspectief. In de praktijk betekent dit dat de fractie/raad bij een dergelijke opmerking reageert door voor te stellen om vanuit de gedeelde bedenkingen te kijken naar de mogelijkheden die voor iedereen aantrekkelijk zijn. Uiteraard kunnen de partners ook hier op voorhand afspraken over maken.

In het algemeen geldt dat de raad in een rol op de achterbank op afstand blijft en alleen reageert als zaken echt niet goed lopen. In een rol van bijrijder zal de raad meer betrokken willen zijn bij de stappen die het college neemt om de coalitie te behouden/vergroten. In een rol van bestuurder zal de raad actief betrokken willen worden bij eventuele onderhandelingsprocessen.

4.6 Tactische aanknopingspunten voor de fase van reguliere werking

In de fase van reguliere werking staat het samenwerkingscontract en zijn de kinderziekten verleden tijd. Voor de raad zijn de voorwaarden die gelden bij de samenwerking in principe een gegeven.

In deze fase is het de kunst om te waarborgen dat de samenwerking zijn doelen bereikt. En het is de kunst om de coalitie verder uit te bouwen als daar nog (politieke) ruimte voor verbetering is. Voor dit reguliere proces van verantwoording en controle zijn diverse instrumenten beschikbaar, zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk (en zie voor nadere uitweiding Toelichting 5).

Uiteraard is het in deze fase belangrijk om alert te blijven op de vraag of de huidige (vormgeving van de) samenwerking nog wel het optimale antwoord (de meeste publieke waarde) biedt ten aanzien van de publieke opgave. Dat zal niet altijd zo zijn, omdat publieke vraagstukken door veranderingen in de samenlevingen, beleidsprioriteiten en het voortschrijden van techniek veranderen. En oplossingen dus ook. Denk bijvoorbeeld aan de discussie die over het bestaan van SW-bedrijven is ontstaan.

In het algemeen kan het bestuur (samen met de directie) van een samenwerkingsverband verbeteringen binnen de bestaande voorwaarden doorvoeren. Soms is het echter ook noodzakelijk om de voorwaarden van samenwerking aan te passen. Dan is het nodig om binnen de bestaande of nieuwe coalitie opnieuw te werken aan gelijke beelden over wat moet gebeuren. Dan komt de samenwerking opnieuw in een bouwfase terecht, waarbij vanuit de bestaande situatie opnieuw een proces van totstandkoming en implementatie moet worden doorlopen. Omdat we dit al in de vorige paragrafen hebben behandeld, komt in deze paragraaf enkel de laatste fase van reguliere werking aan de orde (zonder het bouwaspect). Naast verbouwen is het soms natuurlijk ook nodig om uit een samenwerking te stappen.

Onderstaand beschrijven we de belangrijkste aanknopingspunten om zo goed mogelijk met de fase van reguliere werking om te gaan. In Toelichting 1 hebben we 42 concrete raadvragen voor deze fase geformuleerd. Deze kunt u gebruiken om vanuit uw positie vragen te stellen of door ze bij wijze van checklist te gebruiken.

1 Belangrijkste aandachtspunten inhoud

Met de inhoud bedoelen we in deze fase de maatschappelijke resultaten die de samenwerking boekt. Voor de raad onderscheiden we hierbij de volgende aanknopingspunten voor het handelen:

- **Informatievergaring.** Zorg ervoor dat de raad op regelmatige basis informatie ontvangt over de inhoudelijke en financiële effecten van de samenwerking. Er geldt een wettelijk gegarandeerd minimum aan informatie, maar de raad kan zelf bepalen meer informatie te willen hebben. Het is daarbij zeer aan te bevelen om ervoor te zorgen dat de raad op regelmatige basis informatie ontvangt over hoe het samenwerkingsverband zichzelf ontwikkelt (zowel in termen van effecten, organisatie en financiën). In het algemeen is het aan te bevelen dat u in staat bent op voorhand te expliciteren welke informatie u wilt. Daarvoor kunt u gebruik maken van de raadvragen uit deze handreiking (zie Toelichting 1).

- **Kennis.** Zorg ervoor dat er voldoende kennis aanwezig is over het onderwerp van de samenwerking en over de voorwaarden die hierbij gelden. Het is daarbij verstandig om gericht kennis te verzamelen over hoe de maatschappelijke problemen in elkaar zitten en over wat daarvoor (nieuwe) oplossingen zijn. Het is belangrijk om van het bestuur van de samenwerking te verlangen dat er processen zijn ingericht om te leren van de effecten van de samenwerking. Het is daarbij aan te bevelen om niet alleen van het college afhankelijk te zijn, maar om ook experts (bijvoorbeeld de kwartiermaker of experts uit wetenschap en praktijk) in de raad uit te nodigen. Een raadscommissie ‘bestuurlijke samenwerking’ of ‘verbonden partijen’ kan er toe leiden dat enkele raadsleden zich gaan specialiseren in de aansturing van verbonden partijen. Zij doen daarvan kennis op en dragen er zorg voor dat de raad altijd over voldoende kennis en informatie beschikt om vervolgens politieke wegen te kunnen maken.
- **Visie.** Zorg ervoor dat de raad in staat is om zo expliciet mogelijk een visie te formuleren over welke maatschappelijke resultaten we willen zien en wat dat voor de samenwerking betekent. Deze visie kan per verbonden partij jaarlijks geactualiseerd worden in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting zodat voor iedereen (raad en college; maar ook externe stakeholders) duidelijk is wat de raad het komende jaar met een bepaald samenwerkingsverband hoopt te bereiken. De visie wint aan kracht als deze gezamenlijk wordt gedragen door de (politieke) partners binnen en buiten de gemeente.

In het algemeen geldt dat de raad in een positie op de achterbank afwachtend is en reageert op de rapportages en formele momenten. In een positie van bijrijder zal de raad het college ook gericht bevragen om informatie. In een positie van bestuurder zal de raad via de vertegenwoordiger in het bestuur zelf actief achter informatie aangaan en daarvoor actief gebruik maken van zijn instrumenten.

2 Belangrijkste aandachtspunten gerichtheid

Met de gerichtheid bedoelen we de wijze waarop partners en andere stakeholders naar de samenwerking kijken en de mate waarin de bestaande eensgezindheid verandert. Voor de raad onderscheiden we op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Sentimenten partners.** Het is verstandig om (via het college) informatie te verlangen over hoe de belangen en voorkeuren van de partners in het samenwerkingsverband zich ontwikkelen. Het helpt daarbij om (al dan niet binnen de raadscommissie) terugkoppeling te vragen over de samenwerkingsverhoudingen en over de mate van eensgezindheid. En uiteraard helpt het om regelmatig met collega-raadsleden van andere gemeenten af te stemmen, om volledig op de hoogte blijven van wat er leeft rond de samenwerking. Omdat veranderingen in sentimenten vooral in vroegtijdig stadium verwerkt kunnen worden in een proces van leren en aanpassingen (wat bij grote emoties veel moeilijker is), is het verstandig niet te veel af te wachten op dit aspect.
- **Leren.** Als ontwikkelingen anders zijn dan verwacht en sentimenten beginnen te verschuiven, dan is het verstandig om bewust met elkaar (intern en extern) betekenis te geven

aan deze veranderingen. Dat betekent concreet dat u zich in een gezamenlijke omgeving verdiept in de veranderingen en kennis neemt van elkaars argumenten en sentimenten. Zo voorkomt u grote en onwerkbare verschillen in posities.

- **Sentimenten bevolking.** Wees als raad zeer scherp op de sentimenten die binnen de bevolking (doelgroep van de samenwerking) leven. Adresseer deze (via uw vertegenwoordiger) in de samenwerking en verlang terugkoppeling over wat ermee gedaan is en communiceer over de terugkoppeling. Op deze wijze kunt u uw rol van volksvertegenwoordiger in de praktijk brengen.

In het algemeen geldt dat de raad vanuit een positie op de achterbank zich door het college zal laten informeren over betekenisvolle veranderingen. In een rol als bijrijder zal de raad actief willen letten op betekenisvolle veranderingen en het college actief informeren over signalen. In een rol van bestuurder zal de raad (samen met het college) zelf actie ondernemen in het komen tot gedeelde beelden.

3 Belangrijkste aandachtspunten arena

Met arena bedoelen we de omgevingen waarin de (politieke) stakeholders afstemmen en besluiten over de samenwerking. Voor de raad onderscheiden we op de volgende aspecten aandachtspunten:

- **Betrokkenheid raad.** Zorg ervoor dat de raad regulier wordt geïnformeerd over het wel en wee van de samenwerking en maak op voorhand afspraken over op welke momenten input van de raad verlangd wordt. Het is daarbij verstandig om uw bestuurder op vaste momenten en over vaste onderwerpen aan te spreken over de samenwerking en zijn rol daarbinnen. Het is verstandig om met uw collega's van andere raden af te stemmen over deze agenda.
Het is daarbij zeer belangrijk dat structureel wordt teruggekomen op boodschappen die via de vertegenwoordiger in het bestuur aan de samenwerking zijn gegeven. Daarbij is altijd de vraag aan de orde wat met deze boodschap is gebeurd en of/hoe dit verwerkt wordt in de reguliere processen.
- **Bouwomgeving.** Als blijkt dat er noodzaak is tot het veranderen van de voorwaarden van de samenwerking, is het verstandig om een aparte bouwomgeving in te richten voor het gesprek hierover. In deze omgeving moet de coalitie tot gelijke beelden komen over wat nodig is. Deze omgeving is vergelijkbaar met de omgeving die we aanbevelen voor de fase van totstandkoming, met als verschil dat gesproken wordt vanuit een al bestaande samenwerking (en bestaande coalitie).

In het algemeen geldt dat de raad vanuit een rol op de achterbank op grote afstand van de samenwerking staat. Dat betekent dat alleen de structurele informatievoorziening en formele besluitmomenten ingericht moeten zijn. Vanuit een positie als bijrijder zal de raad vaker betrokken willen worden over hoe het gaat en hier de vertegenwoordiger van het bestuur ook geregeld over willen bevragen. Als bestuurder wil de raad actief betrokken zijn en op vaste

momenten (via de vertegenwoordiger in het bestuur) input leveren over de richting die binnen de samenwerking gekozen wordt.

4 Belangrijkste aandachtspunten procesvoering

Met procesvoering bedoelen we de wijze waarop in samenhang op het behouden en uitbreiden van de coalitie gestuurd wordt. Voor de raad onderscheiden we op dit aspect de volgende aandachtspunten:

- **Responsiviteit.** Het is verstandig om gedurende de samenwerking aan- of opmerkingen te verzamelen en om op een vast moment daarvanuit aan te geven op welke punten de samenwerking geoptimaliseerd kan worden.
- **Onderhandeling.** Soms zal het nodig zijn om binnen de coalitie tot verandering te komen. Die verandering kan betrekking hebben op aanpassing van de samenwerking of op uittreding (zie voor Toelichting 5). Daarbij is het gebruikelijke politieke handwerk aan de orde. Het is aan te bevelen om bij gewenste verandering aandacht te vragen voor hoe dit onderhandelingsproces vormgegeven wordt.

In het algemeen geldt dat de raad in een rol op de achterbank op afstand blijft en alleen reageert als zaken echt niet goed lopen. In een rol van bijrijder zal de raad meer betrokken willen zijn bij de stappen die het college neemt om tot versteviging/ verandering van coalitie te komen. In een rol van bestuurder zal de raad actief betrokken willen worden bij de eventuele onderhandelingsprocessen.

4.7 Aanknopingspunten voor algemene omgang met samenwerkingen binnen de raad

In de voorgaande paragrafen hebben we behandeld wat aanknopingspunten zijn om bij afzonderlijke samenwerkingen uw invloed zo goed mogelijk aan te wenden om de gewenste resultaten te behalen. Uiteraard is het gemakkelijker om dit te doen vanuit een raad die een geconsolideerd speelveld heeft over hoe met samenwerkingen om te gaan, dan een raad die dat niet heeft. De kunst is om dit eigen speelveld zo in te richten dat zoveel mogelijk volgens voorspelbare patronen en gedeelde beelden over samenwerkingen gesproken wordt. Zo stellen raden zichzelf in staat om vanuit de verantwoordelijkheden optimaal invloed uit te oefenen. En wordt voorkomen dat kansen niet gegrepen worden, omdat de eigen omgeving er niet op ingesteld is. In het algemeen geldt dat zo'n speelveld bij te veel raden in Nederland nog niet bestaat.

In deze laatste paragraaf behandelen we daarom de aanknopingspunten om uw eigen politieke speelveld zo goed mogelijk in te richten op de omgang met samenwerkingen. Daarbij gaan we eerst in op de omgeving van uw eigen raad en vervolgens bespreken we de aanknopingspunten voor de omgeving van het geheel aan raden.

1 Aanknopingspunten voor de omgang met samenwerkingen binnen uw eigen raad

Om goed met samenwerkingen om te kunnen gaan, is het belangrijk dat de raadsleden hun eigen politieke speelveld goed hebben ingericht op de omgang met samenwerkingen. Onderstaand geven we hiervoor de belangrijkste aanknopingspunten weer:

- **Informatie.** Zorg ervoor dat de fractie/raad een opvatting heeft over wat voor soort informatie het over samenwerkingen wil hebben. Dat betekent concreet dat de raad articuleert op welke elementen het informatie wil hebben. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van de geformuleerde raadvragen (zie Toelichting 1).
- **Kennis.** Zorg ervoor dat binnen de raad voldoende kennis is over de inhoud én vorm van de samenwerkingsverbanden. Dat kan op verschillende manieren. Sommige fracties wijzen bewust een fractiespecialist aan. Sommige raden kiezen ervoor deze kennis in een commissie te ontwikkelen. Weer anderen zorgen voor externe expertise. In ieder geval is het cruciaal dat deze expertise aanwezig is. Waarbij het natuurlijk zo is dat het niet nodig is dat alle raadsleden deze kennis hebben. Net als bij het reguliere werk gaat het om het komen tot een optimale verdeling.
- **Gerichtheid/visie.** Zorg ervoor dat binnen de raad zoveel mogelijk gedeeld beeld ontstaat over het belang van samenwerkingen en over de voorwaarden waarbinnen die tot stand mogen komen. Formuleer algemene ijkpunten waar samenwerkingen aan moeten voldoen. Het is daarbij cruciaal dat de raad een gedeelde taal vindt om over samenwerkingen te spreken. Daarmee bedoelen we dat de raadsleden weten wat andere raadsleden met bepaalde termen bedoelen.
- **Arena.** Zorg ervoor dat binnen de raad een omgeving bestaat waarbinnen effectief over bovenlokale samenwerkingen gesproken kan worden. Daar zijn verschillende mogelijkheden voor. Sommige raden hebben hiervoor een aparte raadscommissie ingericht. Andere raden hebben vaste momenten ingericht wanneer over alle samenwerkingen gesproken wordt. In het algemeen is het daarbij aanbevelingswaardig om met het college de behandeling van de samenwerkingen zoveel mogelijk op dezelfde momenten plaats te laten vinden.
- **Regels.** Zorg ervoor dat binnen de raad afgesproken wordt hoe de raad invloed uitoefent op samenwerkingen. Zonder deze afspraken bestaat het risico dat vanuit te beperkte informatie te ad-hoc over samenwerkingen gesproken wordt. Het helpt als de raad met elkaar tot een spelconcept komt over welke elementen in welke volgorde besproken worden. En het helpt als de raad met elkaar heeft afgesproken hoe het samenwerken wil begeleiden (bijvoorbeeld met stuurgroepen). Het is bij dit punt essentieel dat deze afspraken ook met het college gemaakt worden.

2 Aanknopingspunten voor de omgang met samenwerkingen binnen het geheel aan partners

Om optimale invloed te hebben is het besef cruciaal dat bij een samenwerking de democratische legitimatie afkomstig is van alle raden tezamen. In de praktijk is veel te zien dat politieke invloed verloren gaat doordat alle raden afzonderlijk (soms vanuit gelijke visie, maar tegengestelde beelden) de eigen bestuurder aanspreken op de samenwerking. Vervolgens vallen die

stemmen in de bestuurdersvergadering tegen elkaar weg en kan ieder bestuurder naar ‘huis’ met het verhaal dat de opvatting van de raad het helaas niet gehaald heeft. Dit kan grotendeels voorkomen worden. Omdat de democratische legitimatie van alle raden tezamen afkomstig is, verdient het veelal de voorkeur om ook als fracties/ raden gezamenlijk op te trekken. Dan ontstaat ook gezamenlijke politieke druk en wordt het bestuur met meer eenduidige politieke boodschappen geconfronteerd. Zo kan verlengd lokaal bestuur tegemoet getreden worden met verlengde democratische legitimatie (zie Toelichting 6).

Hierbij rijst natuurlijk meteen de vraag in welke mate dat gezamenlijk optrekken nu anders is dan een fusie van gemeenten. Het antwoord daarop is dat dit wezenlijk anders is. Bij een fusie vervagen lokale verschillen in de politiek, omdat er één verkiezing is voor het gehele grondgebied. In deze situatie is dat niet het geval en heeft de raad zijn eigen verantwoordelijkheid voor het eigen territorium. Daarbij blijft hij dus ook vanuit de eigen situatie denken. Maar door samen op te trekken stellen de raden zichzelf in staat om uit alle afzonderlijke belangen een algemeen belang te abstraheren (wat de coalitie sterkt) en ervoor te zorgen dat de gedeelde standpunten maximaal worden uitgedragen.

Onderstaand geven we hiervoor de belangrijkste aanknopingspunten weer:

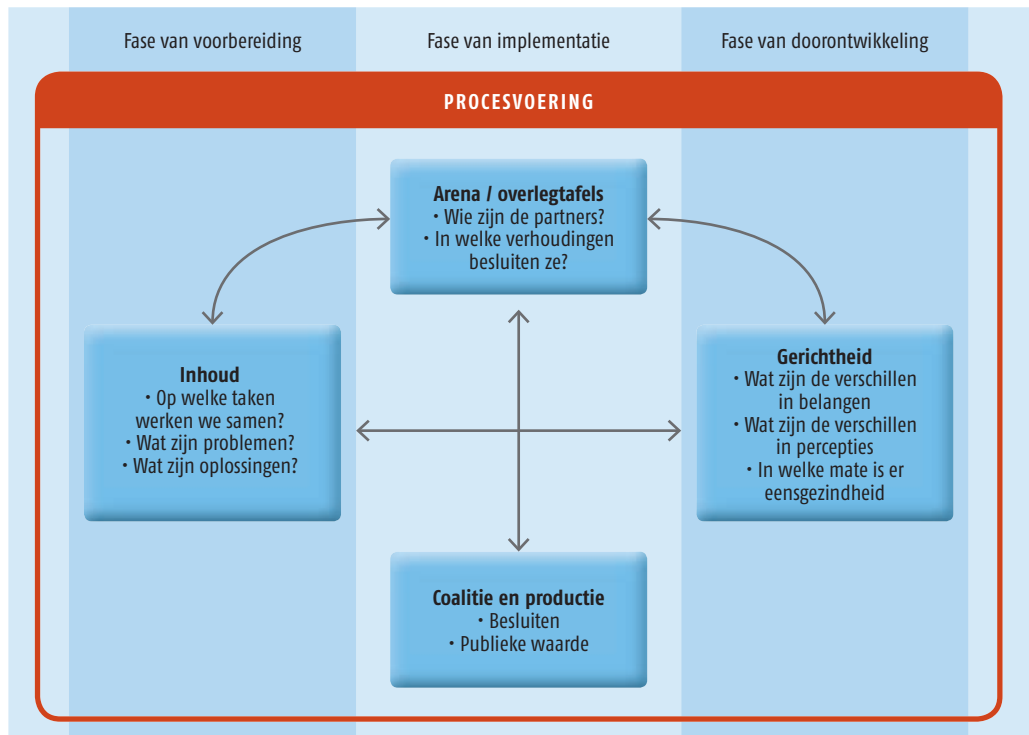
- **Informatie en kennis.** Deel als fracties of raden de beschikbare informatie en kennis, zodat bij allen een optimaal kennisniveau kan ontstaan.
- **Gerichtheid.** Zorg ervoor dat met partners waar veel mee samengewerkt wordt, ook gewerkt wordt aan het hebben van gedeelde beelden over de samenwerking en de voorwaarden die daarbij (moeten) gelden. Dit is de concretisering van het behouden en versterken van een algemene politieke coalitie op samenwerkingen. Het verdient aanbeveling om bij het college aan te sturen op zo’n omgeving en om hier als fractie/raad ook zelf aan te werken met de politieke contacten van andere gemeenten.
- **Arena.** Richt een arena in waarbinnen vanuit de gedeelde kennis en gerichtheid ook maximale politieke druk ontwikkeld kan worden. Dat betekent dat ervoor gezorgd wordt dat binnen de verschillende raden zoveel mogelijk dezelfde punten worden gemaakt. We zien in Nederland dat raden dit op verschillende manieren doen:
 - Door als fracties samen af te stemmen. Dan stemmen de politieke fracties (of hun specialisten) van de verschillende gemeenten op regelmatige basis over hoe het met de gezamenlijke samenwerkingsconstructies staat.
 - Door als raadscommissies samen af te stemmen. Dan stemmen de raadscommissies van de verschillende gemeenten op regelmatige basis af over hoe het met de gezamenlijke samenwerkingsconstructies staat.
 - Door als raden samen af te stemmen. Dan organiseren de raden geregeld gezamenlijke bijeenkomsten om het over de gezamenlijke samenwerkingen te hebben. Soms zijn de colleges daar ook bij. Dat kan informeel, maar ook formeel afgesproken worden. Niets let de raden om in gezamenlijke bijeenkomsten tot politieke opvattingen richting het bestuur te komen.

- **Regels.** Zorg ervoor dat er heldere (informele) afspraken gemaakt zijn over wat de betekenis van de onderlinge afstemming is. Hoe wordt hier door de vertegenwoordiger in de bestuurders/de colleges mee omgegaan? Daarnaast is zeer aanbevelingswaardig dat de raden met de colleges afspreken dat vraagstukken over de samenwerkingen op dezelfde momenten in de raden behandeld worden. Tevens is het aanbevelingswaardig dat de agenda's van de verschillende samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk gelijk getrokken worden, zodat dezelfde onderwerpen op dezelfde momenten behandeld worden. Daar voorziet de nieuwe wetgeving op bovenlokale samenwerking deels in, maar er kan via de colleges ook in veel verdere mate op gestuurd worden.

TOELICHTING 1: Concrete raadvragen

1 Inleiding

In de dagelijkse praktijk kan de raad ten opzichte van het eigen college zijn bevoegdheden alleen goed invullen, als we de juiste vragen kunnen stellen. Als hulpmiddel daarbij hebben we op basis van het strategisch kader 120 concrete raadvragen geformuleerd, die u vanuit uw eigen situatie en politieke voorkeur op maat kunt toesnijden. Deze vragen kunt u ook gebruiken als geheugensteun bij politieke debatten.



Fase samenwerking/ beoordelingsaspect	1 Fase van totstandkoming	2 Fase van implementatie	3 Fase van reguliere werking
A Arena			
B Inhoudsontwikkeling			
C Gerichtheidsontwikkeling			
D Coalitie en Productie			
E Procesvoering			

Fase van totstandkoming van de samenwerking

1 Centrale vragen voor inhoudsontwikkeling

- 1 Op welke publieke opgave heeft de mogelijke samenwerking betrekking?
- 2 Welke wettelijke, inhoudelijke en financiële kaders horen bij deze opgave?
- 3 Welke taken willen we binnen de samenwerking op welke wijze gaan uitvoeren?
- 4 Waarom is taakuitvoering en/of beleidsbepaling in een samenwerking bij deze opgave noodzakelijk?
- 5 In welke samenwerkingsvormen kan de gewenste beleidsbepaling en/of taakuitvoering worden gerealiseerd?
- 6 In welke verschillende rechtsvormen kunnen we deze taken binnen de gestelde kaders uitvoeren en wat zijn de voor- en nadelen daarvan?
- 7 Is een haalbaarheidsonderzoek en business case beschikbaar voor de verschillende samenwerkingsvormen?
- 8 Binnen welke inhoudelijke, financiële en organisatorische kaders wil onze gemeente deelnemen aan de samenwerking?
- 9 Waarom biedt de voorgenomen samenwerking het optimale antwoord op de publieke opgave?
- 10 Wat betekent de overdracht van bevoegdheden en beïnvloedingsmogelijkheden van het gemeentebestuur (college en raad)?
- 11 Wie gaan in de voorgenomen samenwerking het dagelijks- en algemeen bestuur vormen?
- 12 Krijgt het samenwerkingsverband commissies en in welke mate is onze gemeente daarin vertegenwoordigd?
- 13 Welke afspraken gelden in de voorgenomen samenwerking over toe- en uittreding van partners bij de samenwerking?
- 14 Welke financiële verplichtingen gaat de gemeente aan met de voorgenomen samenwerking?
- 15 Is er een analyse beschikbaar waarin de onzekerheden en risico's zijn geadresseerd?
- 16 Zijn de gemaakte analyses allen kwalitatief hoogwaardig en transparant qua methodiek?

2 Centrale vragen voor gerichtheidsontwikkeling

- 1 Is er een analyse gemaakt over welke stakeholders bij het vraagstuk betrokken zijn?
- 2 Is er een analyse gemaakt over met welke partners op de publieke opgave samengewerkt moet worden?
- 3 Is er een analyse gemaakt van de (conflicterende) belangen en wensen van de stakeholders?
- 4 Is er een analyse gemaakt van de relationele verhoudingen (het vertrouwen) tussen de stakeholders?
- 5 In welke mate hebben de partners gelijke beelden bij de publieke opgave?
- 6 In welke mate hebben de partners gelijke beelden bij de problemen en oplossingen die hiermee gepaard gaan?
- 7 In welke mate hebben de partners gelijke beelden bij de noodzaak tot samenwerking?
- 8 In welke mate hebben de partners gelijke attitudes/sentimenten bij de noodzaak tot samenwerking?
- 9 In welke mate is er tussen de partners eensgezindheid over wat wanneer (en in welke volgorde) moet gebeuren?
- 10 Aan welke elementen moeten we voldoen om tot een gedeeld en aantrekkelijk perspectief te komen?
- 11 Welk risico bestaat er dat de partners de komende periode nog gaan schuiven in opvattingen?

3 Centrale vragen voor arenavorming

- 1 Met welke partners onderzoeken we de samenwerking en welke andere stakeholders worden betrokken?
- 2 Welke potentiële partners en welke stakeholders worden bewust niet betrokken bij het proces van totstandkoming?
- 3 In welke omgeving en langs welke regels werken de potentiële partners aan de totstandkoming van de samenwerking?
- 4 Welke rol speelt onze gemeente in het proces van totstandkoming?
- 5 In welke omgeving en langs welke regels wordt aan het politieke commitment gewerkt?
- 6 Wie wordt de kwartiermaker van de samenwerking?

4 Centrale vragen over de productie

- 1 Wanneer wordt de betrokken stakeholders een heldere *intentieverklaring* afgegeven om een samenwerking te verkennen en hoe is het perspectief van de raad daarin meegenomen?
- 2 Wanneer wordt door de betrokken stakeholders een *strategische verkennning* opgeleverd met het perspectief voor de samenwerking en hoe is de opvatting van de raad daarin meegenomen?
- 3 Wanneer wordt door de betrokken stakeholders een *richtinggevend besluit* genomen over de samenwerking waarin afspraken over de inhoud en financiering van de samenwerking zijn meegenomen? Is daarbij duidelijk aangegeven hoe met planning en verschuivende randvoorwaarden wordt omgegaan en is het perspectief van de raad hier voldoende in meegenomen?
- 4 Wanneer wordt een *uiteindelijk besluit* genomen over de samenwerking, waarin staat wat de inhoudelijke, procesmatige, financiële en organisatorische afspraken zijn en is duidelijk hoe de informatievoorziening richting de raad eruit gaat zien? Is het perspectief van de raad hier voldoende in meegenomen?
- 5 Wanneer komt een *implementatieplan* beschikbaar dat zicht geeft op de fase van implementatie en dat criteria stelt over langs welke kaders de implementatie moet plaatsvinden?

5 Centrale vragen de procesvoering

- 1 In welk tempo wordt de samenwerking ontwikkeld? Welke mijlpalen gelden in dit proces?
- 2 Hoe is het proces van informatievoorziening naar de stakeholders (ook de raad) ingericht?
- 3 Is er een helder plan van aanpak opgesteld voor de totstandkoming van de samenwerking en op welke wijze wordt een gedeeld en aantrekkelijk perspectief ontwikkeld? Wordt in dit plan rekening gehouden met (verwachte en onverwachte) complicaties en met het juridische en democratische proces dat we moeten doorlopen?
- 4 Is er een verbindende projectleider/procesbegeleider aangesteld die verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van de samenwerking?
- 5 Is er een team ingesteld met de juiste expertise en competenties om de voorgaande aspecten kwaliteit te kunnen leveren? Hebben ze voldoende budget om waar nodig expertise in te huren?
- 6 Is het team in staat om met nieuwe kennis en randvoorwaarden om te gaan?

Fase van de implementatie van de samenwerking

1 Centrale vragen voor inhoudsontwikkeling

- 1 In welke mate zijn de wettelijke, inhoudelijke en financiële kaders gelijk gebleven?
- 2 Welke losse einden over de inhoud en vorm van de samenwerking staan nog open?
- 3 Welke eerste prikkelwerking zien we van de samenwerking?
- 4 Welke onverwachte effecten van de samenwerking treden op?
- 5 Welke risicoanalyses zijn gemaakt over de (kleine en grote) incidenten die we lopen?
- 6 Met welke methode wordt de implementatie van de samenwerking gemonitord?
- 7 Langs welke criteria en indicatoren wordt de implementatie van de samenwerking gemonitord?
- 8 Zijn de gemaakte analyses allen kwalitatief hoogwaardig en transparant qua methodiek?

2 Centrale vragen voor gerichtheidsontwikkeling

- 1 In welke mate zijn onze belangen en voorkeuren veranderd?
- 2 In welke mate zijn belangen en voorkeuren van de andere stakeholders ontwikkeld?
- 3 Welke algemene sentimenten leven bij de stakeholders?
- 4 Op welke punten is de afgelopen periode bij welke stakeholders onrust ontstaan?
- 5 Hoe ontwikkelen de verhoudingen zich in het bestuur van de samenwerking?
- 6 Hoe ontwikkelt de politieke coalitie zich over de samenwerking?
- 7 Hoe worden de partners en stakeholders meegenomen in de betekenis van de hobbels en onverwachte effecten die we tegenkomen?
- 8 Hoe wordt ervoor gezorgd dat er binnen de samenwerking steeds meer een gedeeld beeld ontstaat over de voorliggende opgave en oplossingen daarvoor?
- 9 Welke actoren bemoeilijken dit proces?

3 Centrale vragen voor arenavorming

- 1 In welke omgeving en met welke regels stemmen de partners af over hoe om te gaan met implementatievraagstukken?
- 2 In welke mate hebben onze bestuurders daarbij in de praktijk (formele en informele) macht?
- 3 In welke omgevingen en met welke regels wordt aan het politieke commitment van de coalitie gewerkt?
- 4 In welke mate voldoen de structuren voor afstemming en besluitvorming om een vitale coalitie te behouden?
- 5 Welke bestuurders kan onze raad aanspreken op het proces van implementatie?
- 6 Op welke momenten evalueren de stakeholders de verwachte en onverwachte effecten van het samenwerkingsverband?

4 Centrale vragen over de productie

- 1 Welke eerste quick-wins zijn te melden?
- 2 Welke eerste negatieve resultaten zijn te melden?
- 3 In welke mate zijn de burgers/klanten tevreden over de samenwerking?
- 4 Welke organisatorische resultaten zijn behaald?
- 5 Welke onverwachte effecten heeft de samenwerking?
- 6 Hoe lijken de effecten van de samenwerking zich te ontwikkelen op de korte- en lange termijn?

5 Centrale vragen de procesvoering

- 1 Hoe is het proces van implementatie concreet ingericht op de aspecten inhoud, gerichtheid en arena?
- 2 Hoe functioneert de kwartiermaker?
- 3 Is er voldoende capaciteit, expertise en budget aanwezig om in de praktijk de benodigde successen te realiseren?
- 4 Hoe is het proces van informatievoorziening naar de stakeholders (ook de raad) ingericht?
- 5 Wat zijn de belangrijkste hobbels die we de komende periode moeten adresseren?
- 6 Hoe functioneert het algemeen bestuur van de samenwerking?
- 7 Hoe functioneert de dagelijkse leiding van de samenwerking?

Fase van de reguliere werking van het samenwerkingsverband

1 Centrale vragen voor inhoudsontwikkeling

- 1 Hoe heeft de publieke opgave waarop we samenwerken zich ontwikkeld?
- 2 Hoe hebben de wettelijke, inhoudelijke en financiële kaders zich ontwikkeld?
- 3 Hoe heeft de missie en visie van het samenwerkingsverband zich ontwikkeld?
- 4 In welke mate voldoen de oplossingen die in het samenwerkingsverband ontwikkeld worden?
- 5 Hoe hebben de doelen van het samenwerkingsverband zich ontwikkeld?
- 6 Wat zijn de (inhoudelijke, financiële en procesmatige) effecten van de samenwerking?
- 7 Tot welke prikkelwerking leidt de samenwerking en is dat als verwacht?

- 8 Hoe wordt omgegaan met overschotten en tekorten?
- 9 Is er een analyse beschikbaar waarin de verwachte en onverwachte effecten van de samenwerking zijn geadresseerd?
- 10 Hoe wordt dat wat geleerd is verwerkt in de beleidsvoering en/of uitvoering van het samenwerkingsverband?
- 11 Wat zien we als de grootste kansen voor de doorontwikkeling van het samenwerkingsverband?
- 12 Zijn de gemaakte analyses allen kwalitatief hoogwaardig en transparant qua methodiek?

2 Centrale vragen voor gerichtheidsontwikkeling

- 1 Hoe hebben de belangen en voorkeuren van de gemeente zich ontwikkeld?
- 2 Hoe hebben de belangen en voorkeuren van de andere stakeholders zich ontwikkeld?
- 3 Hoe kijken de stakeholders tegen de vraagstukken aan die binnen de samenwerking worden geadresseerd?
- 4 Hoe kijken de stakeholders tegen de oplossingen aan die binnen de samenwerking worden ontwikkeld?
- 5 Welke sentimenten leven er bij de stakeholders over de samenwerking?
- 6 Hoe zien de partners de toekomst van de samenwerking?
- 7 Hoe ontwikkelen de (bestuurlijke) relationele verhoudingen zich in de samenwerking?
- 8 Hoe wordt ervoor gezorgd dat de verhoudingen binnen de samenwerking steeds beter worden?
- 9 Hoe worden de stakeholders meegenomen in de betekenis van de hobbels en onverwachte effecten die we tegenkomen?
- 10 Hoe wordt ervoor gezorgd dat er binnen de samenwerking steeds meer een gedeeld beeld ontstaat over de voorliggende opgave en voor oplossingen daarvoor?
- 11 Welke actoren bemoeilijken dit proces?

3 Centrale vragen voor arenavorming

- 1 In welke omgeving en langs welke regels is afgestemd en besloten binnen het samenwerkingsverband?
- 2 In welke mate voldoen de structuren voor afstemming en besluitvorming voor de vraagstukken waar de samenwerking voor staat?
- 3 In welke omgeving en langs welke regels wordt gewerkt aan het in stand houden van de politieke coalitie?
- 4 In welke mate heeft ons college in de praktijk (informele) macht in deze besluitvorming?
- 5 Welke bestuurders kan onze raad aanspreken op de samenwerking?
- 6 Op welke momenten evalueren de stakeholders de verwachte en onverwachte effecten van het samenwerkingsverband?
- 7 Langs welke kaders wordt besloten over nieuwe toetreders in het samenwerkingsverband?
- 8 Op welke momenten wordt voor aanpassingen input van de raden verwacht en verwerkt?

4 Centrale vragen over de productie

- 1 In welke mate zijn de doelen van de samenwerking gerealiseerd?
- 2 Welke financiële resultaten heeft de samenwerking gerealiseerd?
- 3 Welke burgers tevredenheid heeft de samenwerking gerealiseerd?

- 4 Welke organisatorische resultaten zijn door de samenwerking gerealiseerd?
- 5 Tot welke onverwachte (positieve en negatieve) effecten heeft de samenwerking geleid?
- 6 Hoe lijken de effecten van de samenwerking zich te ontwikkelen op de korte en lange termijn?

5 Centrale vragen de procesvoering

- 1 Wat zijn de belangrijkste hobbels die we de komende periode moeten adresseren?
- 2 Hoe functioneert het algemeen bestuur van de samenwerking?
- 3 Hoe wordt gecommuniceerd over de werking van de samenwerking (ook richting raad)?
- 4 Is er voldoende capaciteit, expertise en budget aanwezig om in de praktijk de benodigde successen te realiseren?
- 5 Op welke wijze wordt het draagvlak voor de samenwerking georganiseerd?

TOELICHTING 2:

Belangrijke elementen voor de keuze voor een samenwerking

1 Inleiding

De raad zit bij de totstandkoming van een samenwerkingsverband vaak in een wat afwach- tende functie: zij adviseert het college en controleert het college. In sommige gevallen is de raad ook zelf aan zet. Dat is afhankelijk van de bevoegdheden. In de Handreiking *Intergemeente- lijke samenwerking* toegepast zoals die in 2013 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar is gesteld (en waar- van in het voorjaar van 2015 een geactualiseerde versie verschijnt) is een uitgebreid stappen- schema opgenomen om (uiteindelijk) tot een rechtsvormkeuze voor de bestuurlijke samen- werking te komen. Voor de volledigheid en juridische uitwerking van de stappen wordt verwezen naar de betreffende handreiking. In deze eerste toelichting halen wij er enkele belangrijke punten uit waarop de raad zou moeten letten bij de samenwerking.

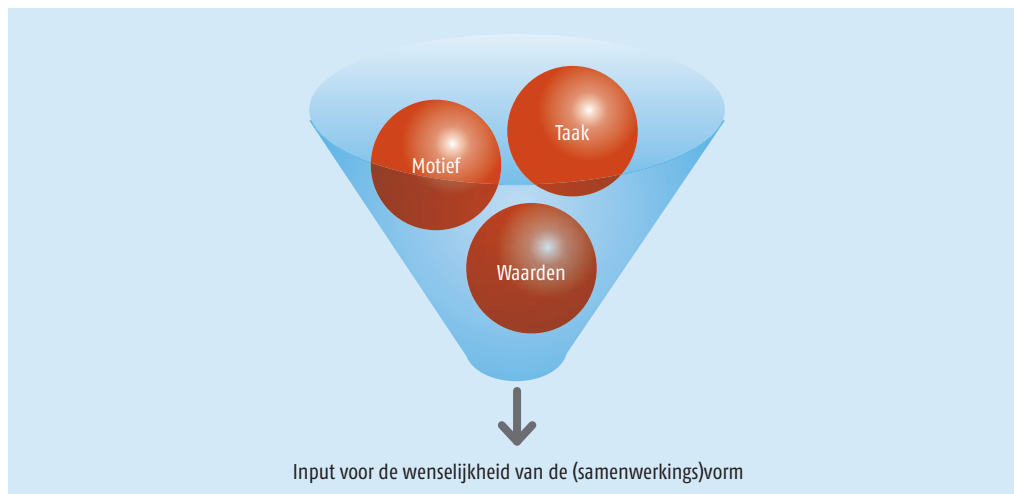
T2.1 Beschouwen taken waarop we samenwerken

Deze handreiking gaat vooral over de zogeheten bestuurlijke samenwerking (samenwerking tussen uitsluitend overheden). Het is echter in deze eerste stap cruciaal om de vraag aan de orde te stellen in welke vorm we een taak het beste kunnen uitvoeren.

Die discussie begint bij de inhoud, bij de **taak** waarvoor samenwerking eventueel gewenst is. Om wat voor soort taak gaat dat? Is het een beleidsrijke taak of is het meer een uitvoeringstaak of zijn het meer bedrijfsvoerings- of doe-taken (alleen advisering of ondersteunende proces- sen)? Dit is een belangrijke vraag omdat het typeren van de taak vooruit loopt op de mogelijk- heden die er zijn om de taak uit te voeren, zowel met als zonder samenwerking. Zo mag alleen in specifieke samenwerkingsvormen beleid bepaald worden. Als het gaat om alleen uitvoering (denk bijvoorbeeld aan shared service-centers of ICT-samenwerking) zijn meer vormen moge- lijk. De raad moet er voor waken dat scherp wordt toegekeken op welke taken de samenwer- king nu ziet: dat voorkomt ook dat het samenwerkingsverband in de toekomst taken aan zich kan trekken die misschien in het begin nog niet beoogd waren om aan het samenwerkings- verband over te laten. Een concrete omschrijving van taken en bijbehorende bevoegdheden kan daarom van belang zijn. Let wel: een te concrete omschrijving kan ook leiden tot starheid wanneer aanpalende taken en bevoegdheden moeten worden uitgeoefend.

Indien een taak is geïdentificeerd, dan moet vervolgens bepaald worden wat belangrijke **motieven** zijn om de taak op een andere wijze uit te voeren. Daarbij komen dan aspecten als kwaliteit, kosten, continuïteit en verplichtende landelijke kaders aan bod (waarom willen we het?). Tot slot moet ook naar de **waarden** worden gekeken voor de uitoefening van de taak (wat vinden we belangrijk?). Daarbij speelt de mate van zeggenschap een rol, maar bijvoorbeeld ook de positie van het gemeentelijk personeel.

De afweging tussen (de aard van) de taak, de motieven en de waarden is input voor een wijze van taakuitvoering, en indien voor samenwerking wordt gekozen voor de samenwerkingsvorm. Aan een bestuurlijke samenwerking kunnen verschillende voordelen verbonden zijn. Zo kan het efficiënter zijn om samen te werken dan om een taak zelfstandig te doen. Zo kunnen eventueel kosten worden gereduceerd of kan de kwaliteit worden verbeterd en de continuïteit van een bepaalde taakuitoefening worden geborgd. Maar misschien is het soms ook wel efficiënter om een taak niet in een samenwerkingsvorm te stoppen, maar om deze uit te besteden aan de markt. Misschien dat een marktpartij wel een economisch voordeliger alternatief kan aanbieden.¹⁰ In deze eerste stap moet hier antwoord op gegeven worden. Hieronder is dat schematisch weergegeven.



Bij deze stap is het belangrijk dat de raad in ieder geval aandacht schenkt aan:

- Het soort taak (beleid, uitvoering, bedrijfsvoering) waar de voorgenomen samenwerking betrekking op heeft.
- De motieven waarom we de taak op een andere wijze willen uitvoeren (kwaliteit, kosten, continuïteit, kaders). Daarbij moeten in ieder geval de kosten en maatschappelijke baten aan bod komen.

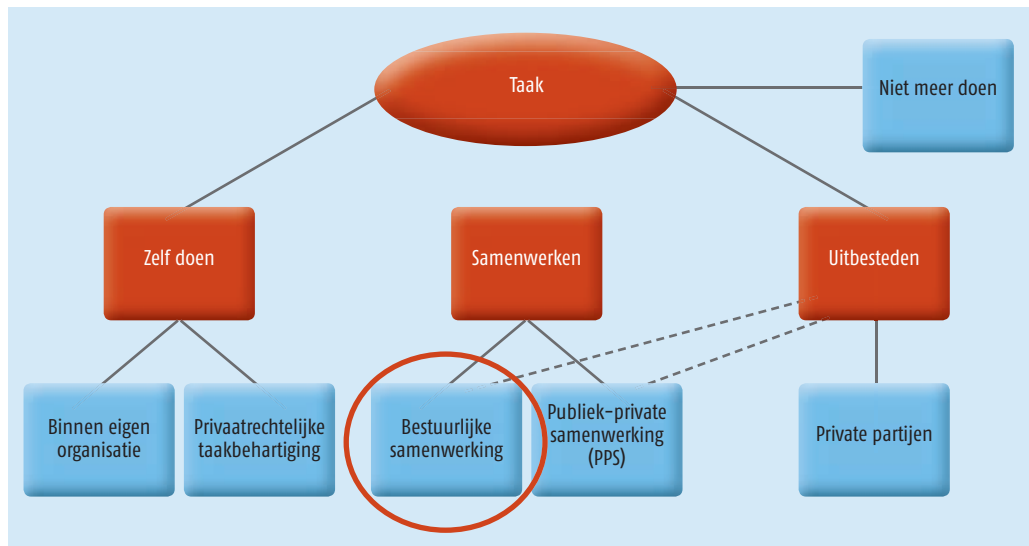
¹⁰ Daarbij moet dan wel worden bekeken wat er aan frictiekosten zijn voor eventueel boventallig personeel dat nu nog bij een gemeente werkt voor de taakuitoefening.

- De waarden die we bij de uitvoering van de taak voorop stellen. Daarbij moet in ieder geval de zeggenschap van het gemeentebestuur aan bod komen (Welke sturingsmogelijkheden willen we als raad en college hebben ten aanzien van de uitvoering?).

T2.2 Bepalen uitvoeringsvorm

In deze tweede stap moet de vraag beantwoord worden waarom een samenwerking eigenlijk de meest aangewezen vorm is. Er zijn immers ook andere manieren om een taak uit te voeren. Een gemeente kan een taak ook zelf uitvoeren of deze uitbesteden aan een marktpartij. Daarnaast kan het ook logisch zijn een taak niet meer uit te voeren. Het college van burgemeester en wethouders zal vaak voorsorteren op een bepaalde uitvoeringsvorm, maar het is aan de raad om te controleren of ook een zorgvuldige afweging van de mogelijkheden heeft plaatsgevonden. Samenwerking moet natuurlijk geen doel op zich zijn.

Onderstaand geven we de mogelijkheden schematisch weer:



Aandachtspunten raad

Bij deze stap is het belangrijk dat de raad in ieder geval aandacht schenkt aan:

- De afweging waarom een samenwerking het beste is.
- De bereidheid van andere partijen voor een samenwerking.
- De momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen op het proces van totstandkoming en welke informatieproducten wanneer verwacht mogen worden.

T2.3 Keuze partners

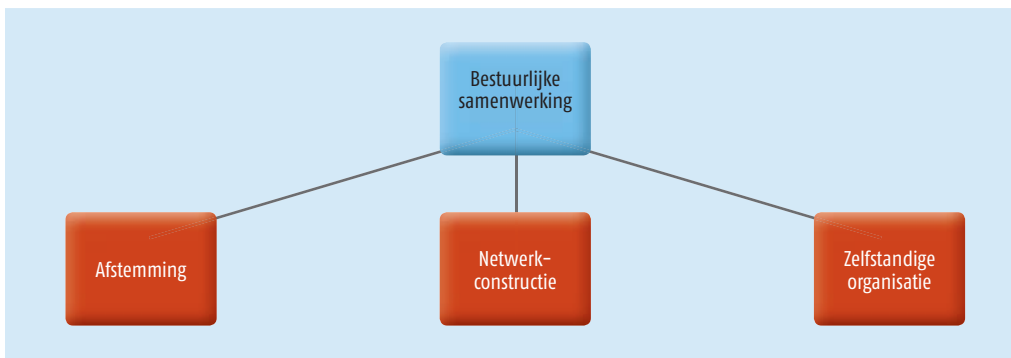
Indien gekozen wordt voor (bestuurlijke) samenwerking, dan zal de gemeente partners moeten hebben om mee samen te werken.

Zo kan een gemeente kiezen voor (inter)gemeentelijke samenwerking. Daarbij betreft het uitsluitend samenwerking tussen gemeenten. Het is ook mogelijk te kiezen voor een vorm van interbestuurlijke samenwerking. In dat geval werkt de gemeente samen met bijvoorbeeld een provincie (zoals bij de omgevingsdienst of recreatieschappen vaak het geval is) en/of met een waterschap (zoals bij belastingsamenwerking vaak het geval is). Bij bestuurlijke samenwerking zijn echter nooit private partijen betrokken, in dat geval wordt gesproken van publiek-private samenwerking (PPS). Deze laatste vorm van samenwerking valt buiten de scope van deze handreiking. Wanneer gekozen wordt voor intergemeentelijke of interbestuurlijke samenwerking, dan zegt dat nog steeds niets over de samenwerkingsvorm of over de rechtsvorm.

T2.4 Keuze samenwerkingsvorm

Indien de gemeente gekozen heeft voor bestuurlijke samenwerking, en er zijn partners gevonden die ook geïnteresseerd zijn, dan komt de vraag op hoe de gemeenten gaan samenwerken. In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens de mogelijkheden.

De samenwerkingsvormen zijn grofweg in drie hoofdcategorieën in te delen: (1) afstemming, (2) een netwerkconstructie en (3) een zelfstandige organisatie.



De samenwerkingsvorm heeft betrekking op de grip die bestaat op de samenwerking en heeft ook juridische gevolgen, vooral op het aspect van aanbestedingsrecht en fiscaal recht (btw en naar verwachting vanaf 2016 ook de vennootschapsbelasting), maar ook bijvoorbeeld voor de rechtspositie van medewerkers die overgaan naar een samenwerkingsverband.¹¹

11. Op de juridische gevolgen wordt hier echter niet verder ingegaan, zie daarvoor de handreiking *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*.

T2.4.1 Afstemming

Bij **afstemming** organiseren de betrokken overheden met elkaar een tafel om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Ieder betrokken bestuursorgaan blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft dus ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat er sprake is van ‘besluitvorming’ bij unanimiteit. Er kunnen immers alleen ‘gezamenlijke besluiten’ worden genomen indien alle afzonderlijke colleges van burgemeester en wethouders en eventueel zelfs alle gemeenteraden (wanneer het om verordenende of kaderstellende bevoegdheden gaat) hiermee instemmen. Wanneer één gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt, dan gaat het ‘gezamenlijke besluit’ dus niet voor die gemeente gelden. De betreffende gemeente zet zich daarmee ‘buiten de samenwerking’.

Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren. Natuurlijk zal er politieke druk bestaan om de bereikte overeenstemming ook in regelgeving en besluitvorming om te zetten, maar dit is (juridisch) niet af te dwingen. De politieke verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders blijft volledig intact, net als het (individuele) horizontale toezicht door de gemeenteraad. Door de politieke druk, of de betrokkenheid van gezaghebbende externen kan afstemming (middels advisering) wel degelijk een vruchtbare vorm van samenwerking zijn.

Aan afstemmingssamenwerking zijn in beginsel geen btw-technische of aanbestedingsrechtelijke gevolgen verbonden.

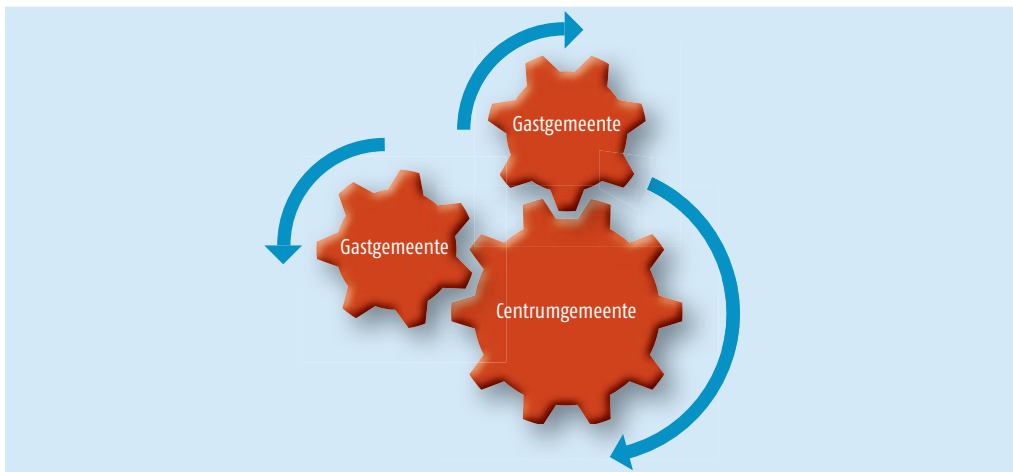
T2.4.2 Netwerkconstructie

Een **netwerkconstructie** gaat verder dan een afstemmingssamenwerking, omdat er ook taken en bevoegdheden overgaan naar de centrumenteit. Bij netwerksamenwerking bestaan twee subvarianten: de enkelvoudige netwerksamenwerking en de meervoudige netwerksamenwerking. Bij de enkelvoudige netwerksamenwerking is er één entiteit (vaak **centrumgemeente** of **gastheergemeente** genoemd) die voor de andere betrokken partijen (gastgemeenten) een bepaalde taak uitvoert of bevoegdheid uitoefent.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen.¹²

Voor beleid en verordeningen gaat het bij de netwerksamenwerking dus ‘alleen’ om afstemming, al zal de centrumtiteit mogelijk meer eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uit zijn te voeren. De ‘politieke druk’ vanuit de centrumtiteit zal groot zijn, maar zij kan juridisch geen besluitvorming afdwingen. Natuurlijk kan de centrumtiteit de samenwerking wel beëindigen als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij de netwerkconstructie zal de rol van de gemeenteraad beperkt zijn. Zij is betrokken bij de oprichting (zie ook stap 3). De uitvoering zal een taak van het college van burgemeester en wethouders zijn. Omdat het om mandatering van bevoegdheden gaat, blijven de colleges volledig politiek verantwoordelijk jegens de raad, zoals ze dat ook zouden zijn als de netwerksamenwerking niet was vormgegeven.

De gasten brengen hun eigen individuele belangen in bij de centrumtiteit. Deze centrumtiteit moet zowel haar eigen individuele belang bewaken, als het organisatiebelang. Vaak zal de centrumtiteit ook de algemene belangenafweging maken om te toetsen of het gezamenlijk gekozen samenwerkingsbelang nog wordt gediend. De centrumtiteit heeft daarmee een zware stem: zonder haar kan de samenwerking niet functioneren.



12 Juridisch gezien gaat het bij een netwerksamenwerking in beginsel altijd om vormen van mandaat, volmacht of machtiging (zie art. 10:1 en art. 10:12 Awb en art. 3:61 BW). Dat betekent dat de centrumtiteit *namens* de gasten optreedt en niet op eigen titel (art. 10:2 Awb). De centrumtiteit moet de haar opgedragen taken dan ook binnen de verordeningen en beleidsregels van de betreffende gast uitoefenen. Deze gast kan ook algemene en concrete instructies geven (art. 10:8 Awb) en de bevoegdheid altijd zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb). Verordenende bevoegdheden kunnen niet in de samenwerking worden ingebracht, noch kunnen bevoegdheden onder regels van de centrumgemeente worden uitgevoerd (vgl. ABRvS 27 januari 2010, LJN BL0748; Gst. 2010/44, m.nt. R.J.M.H. de Greef (Merwedekanaal Utrecht)).

De centrumtiteit zal primair alle belangen moeten afwegen. Er is geen apart platform dat knopen kan doorhakken. De gasten kunnen vooral sturen vanuit hun eigen individuele belang.¹³

Bij netwerksamenwerking speelt in beginsel een btw-plicht, als ook een aanbestedingsplicht. Er is immers sprake van een overheidsopdracht onder bezwarende titel nu de ene gemeente diensten verleend aan de andere gemeente en daar in beginsel (al dan niet in natura) voor betaald krijgt. Btw-technisch kan onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van de uitzondering van *kosten voor gemene rekening* daar waar een eventueel kostenverhogend effect voor de btw (een deel van de te betalen btw die op geen enkele wijze te compenseren of af te trekken is) kan worden geminimaliseerd. Aanbestedingsrechtelijk kan gebruik worden gemaakt van een uitzondering voor samenwerking op publieke taken, maar dat geldt dus niet voor allerlei ondersteunende processen.

72.4.3 Zelfstandige organisatie

De zwaarste vorm van samenwerking, althans naar structuur, is die waarbij een **zelfstandige organisatie** wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers worden beheerd. Deze organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Denk hierbij aan het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie, maar ook aan vennootschappen, verenigingen of stichtingen.

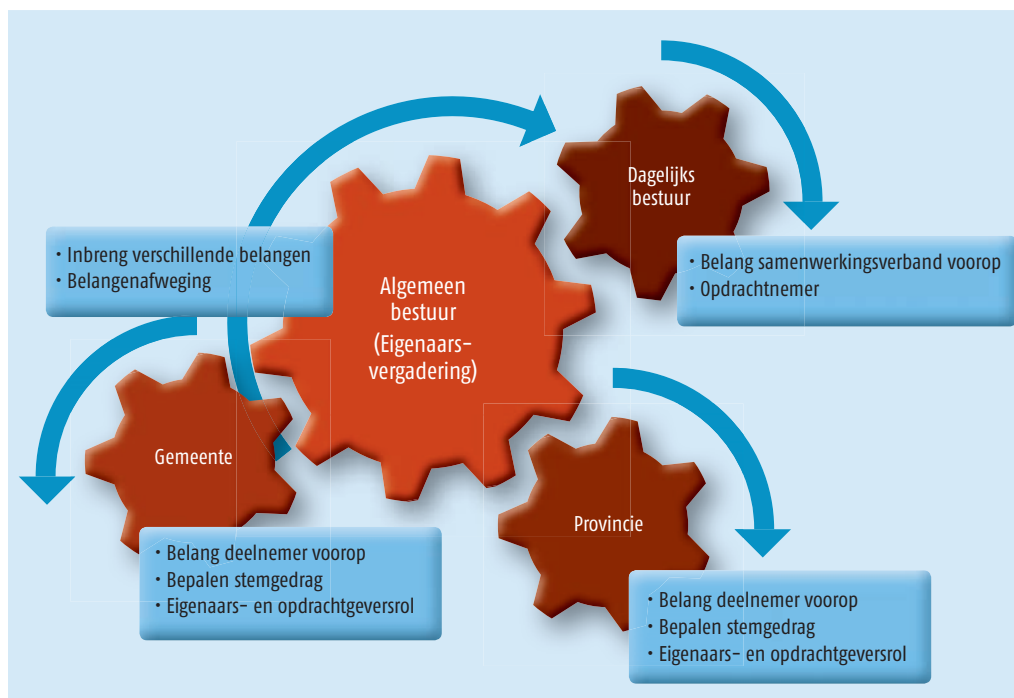
Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door de veelvoud aan mogelijkheden. De vorm kan qua taken heel licht worden opgericht. In dat geval gaan uitsluitend bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken over en blijven beleidsbepalingen en de verordenende bevoegdheid verantwoordelijkheden van de deelnemers. Voor eventuele beleidsharmonisatie is afstemming nodig. In dat geval zal het college van burgemeester en wethouders primair verantwoordelijk zijn.

Een verdergaande vorm is die waarbij ook beleidsbepalende taken en bevoegdheden, waaronder eventueel zelfs verordenende bevoegdheid, worden overgedragen aan het samenwer-

13 Opgemerkt wordt nog dat vormen van netwerksamenwerking nooit tot een verbonden partij leiden (art. 1 BBV). De gastgemeenten hebben immers geen bestuurlijk belang binnen de centrumtiteit. Dat bestuurlijk belang behelst dat de gemeente binnen het bestuur van de centrumtiteit zitting zou moeten hebben of stemrecht zou moeten kunnen uitoefenen (zie art. 1 BBV). Het college zal nimmer zitting nemen in het bestuur van de centrumtiteit (behoudens natuurlijk wanneer zij zelf de centrumtiteit zijn) en kan evenmin stemrecht uitoefenen in het vertegenwoordigend orgaan van de centrumtiteit. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de netwerksamenwerking bestuurlijk niet van groot belang kan zijn. Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, 'Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2012 (2), nr. 6 en de handreiking *Verbonden partijen*, IPO/BZK juli 2005.

kingsverband.¹⁴ In deze situatie zal naast het college van burgemeester en wethouders ook de gemeenteraad een actievare rol binnen de samenwerking moeten hebben. Overigens laat de praktijk zien dat ook dan vooral wethouders de sturing op de zelfstandige organisatie ter hand zullen nemen. Dat past ook bij de rol van het college als dagelijks bestuur van de gemeente.

De zelfstandige organisaties kenmerken zich doordat er vaak meerdere organen tot stand komen. Vaak zijn dat een **eigenaarsvergadering** en een **bestuur**. De eigenaarsvergadering is het gremium waar de deelnemers hun eigen 'individuele' belangen kunnen inbrengen, maar ook het bestuur kan daar een inbreng doen vanuit het organisatiebelang. De eigenaarsvergadering is dan het gremium waar alle belangen worden afgewogen, met in het achterhoofd het samenwerkingsbelang. Het eigenaarschap is bij een zelfstandige organisatie vaak collectief belegd. Iedere deelnemer is 'deeleigenaar', maar ook opdrachtgever. Deze rol kan verenigd zijn in degene die ook de eigenaarsrol pakt, en zodoende via de eigenaarsvergadering worden geborgd. Vaker komt het opdrachtgeverschap tot uitdrukking in prestatieafspraken met de zelfstandige organisatie. Deels gebeurt dat collectief, deels ook individueel (maatwerk; pluspakketten e.d.). Op hoofdlijnen ziet de sturing er als volgt uit:



¹⁴ Opgemerkt wordt dat uitsluitend bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam gekozen kan worden voor overdracht van beleidsbepalende en verordenende bevoegdheden.

Van de zelfstandige organisaties kennen alleen de bedrijfsvoeringsorganisatie, de stichting en het gemeenschappelijk orgaan een afwijkende structuur.¹⁵ De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan kennen geen apart bestuur dat de belangen van die betreffende organisatie behartigt, zij kennen slechts een eigenaarsvergadering. De stichting kent juist geen eigenaarsvergadering maar uitsluitend een bestuur dat de belangen van de stichting moet behartigen.

Bij samenwerking in een zelfstandige organisatie speelt in beginsel een btw-plicht, als ook een aanbestedingsplicht. Er is immers sprake van een overheidsopdracht onder bezwarende titel nu het samenwerkingsverband diensten verleend aan de participerende gemeenten en daar in beginsel (al dan niet in natura) voor betaald krijgt. Btw-technisch kan onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van de uitzondering van koepelvrijstelling waardoor een eventueel kostenverhogend effect voor de btw (een deel van de te betalen btw die op geen enkele wijze te compenseren of af te trekken is) kan worden geminimaliseerd (behoudens voor concurrentiegevoelige taken). Aanbestedingsrechtelijk kan gebruik worden gemaakt van de uitzondering van de meervoudige investering wanneer de gemeenten in het bestuur van het samenwerkingsverband zitten en daar gezamenlijk doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen op strategische beslissingen én het samenwerkingsverband ten minste 80% van zijn werkzaamheden voor de deelnemers verricht.

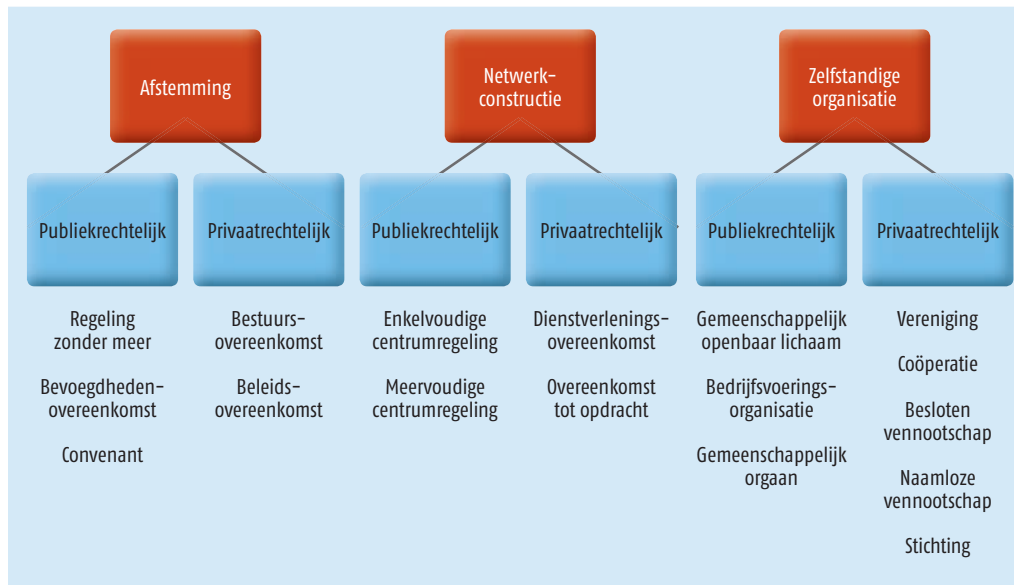
12.5 Bepalen rechtsvorm

Wanneer een bepaalde samenwerkingsvorm is gekozen, dan zegt dat nog niets over de rechtsvorm, het juridisch construct. Voor alle drie de vormen van samenwerking geldt dat deze op privaatrechtelijke en op publiekrechtelijke leest kunnen worden geschoeid.

Hieronder is een overzicht van de verschillende rechtsvormen opgenomen.

Het enige onderscheid tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvormen bij afstemmings- of netwerksamenwerking is de positie van de gemeenteraad bij de besluitvorming om tot het samenwerkingsverband te komen. Bij de zelfstandige organisatie zijn er meer gevolgen voor het verschil tussen publiek- en privaatrecht (concreet is de invloed van de raad in een privaatrechtelijke oplossing minder groot dan in een publiekrechtelijke oplossing).

15 Opgemerkt wordt dat bij de zelfstandige organisatie vaak ook sprake zal zijn van een verbonden partij. Indien het gemeentebestuur immers een bestuurlijk belang heeft middels stemrecht in de eigenaarsvergadering of via een zetel in het bestuur, dan kan sprake zijn van een verbonden partij. De gemeentelijke 'vertegenwoordiger' moet dan natuurlijk wel ook echt het belang van de gemeente kunnen dienen. Naast het bestuurlijk belang moet de gemeente ook een financieel belang hebben om van een verbonden partij te kunnen spreken. Daarvan is sprake wanneer de gemeente in moet staan voor tekorten, of anderszins zijn inbreng niet kan terughalen indien sprake is van tekorten (een subsidie valt er in beginsel niet onder, dat geldt is de gemeente in beginsel immers al kwijt bij het verstrekken van de subsidie).



sing). Iedere rechtsvorm kent zodoende zijn eigen vormgeving. De gemeentewet kent een zogenoemde voorkeur voor publiekrecht.

Artikel 160 lid 2 Gemeentewet

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. [...]

De Gemeentewet kent dus eigenlijk een vorm van *comply or explain*: er wordt gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Dat laatste moet worden gemotiveerd en de gemeenteraad toetst, via de voorhangprocedure (zie paragraaf 3.3.4) of de motivatie voldoende is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht.

“De openbare lichamen hebben inzonderheid de zorg voor belangen eener gemeenschap, dus voor algemeene publieke belangen. Men mag aannemen, dat zij die het best zullen kunnen behartigen langs den weg van het publieke recht, beter dan bij de uitvoering van burgerrechtelijke contracten of in vennootschappen, waarbij allicht het gevaar dreigt, dat de publiekrechtelijke beschouwing van het onderwerp te zeer op den achtergrond geraakt. Bovendien bezit een regeling volgens de grondslagen van het gemeenterecht, in beginselen als die van de openbaarheid en verantwoordelijkheid, waarborgen tegen misbruik, welke men slechts noode kan missen, en ook in dit opzicht staan dus de privaatrechtelijke regelingen, waarbij men die waarborgen niet aantreft, bij haar achter. [...] Slechts moet men de privaatrechtelijke figuur als een figuur op het tweede plan, of, sterker gezegd, als een uitzondering op den regel beschouwen en ook als zodanig behandelen.”¹⁶

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal naar verwachting rond april/mei 2015 een handreiking uitbrengen die specifiek toeziet op de keuze tussen publiek- en privaatrecht in het kader van artikel 160 Gemeentewet. Deze handreiking moet college en raad een afwegingskader bieden voor die keuze. De raad moet met name kijken wat het grote voordeel is voor de privaatrechtelijke weg, vooral voor de democratische controlemiddelen van de raadsleden zelf en ook de invloed die het college nog daadwerkelijk heeft. Daarnaast moet goed gekeken worden naar de openbaarheid van stukken van het samenwerkingsverband. Jaarstukken van bijvoorbeeld vennootschappen zijn in beginsel niet openbaar, en dus ook niet voor de raad om in te zien (vaak wordt dit geweigerd om bedrijfsgevoelige redenen). Het feit dat een bepaalde rechtsvorm vaak zelfstandiger kan werken en zodoende mogelijk efficiënter is, betekent nog niet dat daarmee de democratische controle groter is.

¹⁶ Kamerstukken II 1928/29, 253, nr. 3, p. 12.

TOELICHTING 3:

Oprichting samenwerkingsverband

1 Inleiding

De oprichting van een samenwerkingsverband geschiedt op verschillende manieren. Bij privaatrechtelijke rechtsvormen is de gemeente als rechtspersoon partij (art. 2:1 lid 1 BW). Dat betekent dat de gemeente de rechtshandeling verricht (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). Daarvoor geldt bij de oprichting van een netwerksamenwerking, in de vorm van een (dienstverlenings) overeenkomst, een procedure die lichtelijk afwijkt van de procedure die geldt voor de oprichting van een zelfstandige organisatie, zoals een vennootschap, stichting of vereniging.

Bij de oprichting van publiekrechtelijke vormen moet altijd een gemeenschappelijke regeling worden getroffen. De wijze waarop de gemeenschappelijke regeling getroffen wordt is in dit geval niet afhankelijk van de samenwerkingsvorm, maar is afhankelijk van wie participeren. Bij publiekrechtelijke samenwerking is namelijk niet de gemeente als rechtspersoon partij, maar is een bestuursorgaan partij (art. 1 lid 1 Wgr)¹⁷. Dat kan dus de raad zijn, maar dat kan ook het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn.

In deze toelichting wordt uitgebreid stilgestaan bij de oprichting van de verschillende vormen. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij de publiekrechtelijke varianten en daarna bij de privaatrechtelijke varianten. Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheden vanuit het gemeentebestuur, eisen die het Burgerlijk Wetboek stelt aan notariële aktes en statuten worden buiten beschouwing gelaten.

T3.1 Gemeenschappelijke regelingen

Zoals gezegd wordt een gemeenschappelijke regeling getroffen door bestuursorganen. Artikel 1 lid 1 Wgr geeft daarvoor het kader.

¹⁷ ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9633; Gst. 2010/53, m.nt. R.J.M.H. de Greef (Recreatieschap Midden-Delfland I) en ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9634 (Recreatieschap Midden-Delfland II).

Artikel 1 lid 1 Wgr

De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

Welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling is afhankelijk van de taak en de op of over te dragen (publiekrechtelijke) bevoegdheden. Zo kan ieder bestuursorgaan uitsluitend zijn eigen bevoegdheden op- of overdragen aan het samenwerkingsverband (art. 30 lid 1 Wgr).¹⁸ Indien dus kaderstellende of verordenende bevoegdheden worden overgedragen dan zal de raad moeten deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. We spreken dan van een **raadsregeling**, een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen. Indien het samenwerkingsverband naast het vaststellen van verordeningen ook nog verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de verordeningen, dan zullen ook collegebevoegdheden moeten worden overgedragen. De meeste (medebewinds)wetten kennen de uitvoering immers toe aan het college van burgemeester en wethouders. Het college zal deze bevoegdheid dan zelf moeten overdragen.¹⁹ Bij een dergelijke gemeenschappelijke regeling is sprake van een **gemengde regeling**, zowel de raden als colleges nemen deel. Wanneer een gemeenschappelijke regeling uitsluitend wordt getroffen voor uitvoerings- of doe-taken, dan zal het college verantwoordelijk zijn voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling. In dat geval wordt gesproken van een **college-regeling**. De gemeenschappelijke regeling voor de veiligheidsregio (art. 9 Wet veiligheidsregio's) en voor de regionale gezondheidsdienst (art. 14 Wet publieke gezondheid) zijn bijvoorbeeld wettelijk verplicht collegeregelingen.

In deze handreiking beperken wij ons tot raadsregelingen, collegeregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen, omdat in veruit de meeste gevallen dat de vormen van gemeenschappelijke regeling zijn. Burgemeestersregelingen bijvoorbeeld komen niet of nauwelijks voor.

Over te dragen bevoegdheden

In de praktijk bestaan nog wel eens misverstanden over welke bevoegdheden worden overgedragen. Zo wordt nog wel eens gezegd dat de raad altijd moet participeren omdat het budgetrecht van de raad of de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen wordt overgedragen.

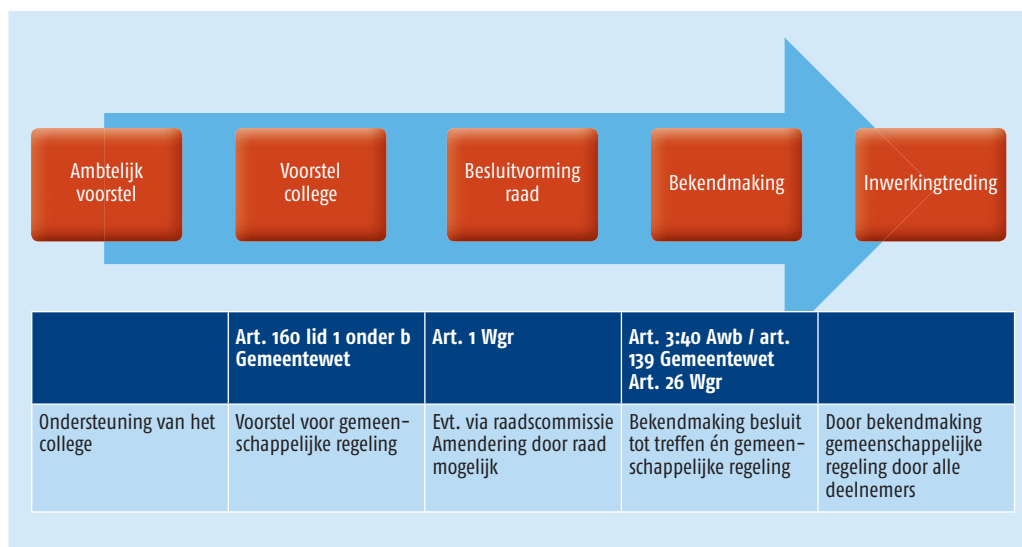
18 CRvB 7 augustus 2007, LJN BB1469; JB 2007/199, m.nt. L.J.M. Timmermans (Kompas I) en CRvB 18 september 2007, LJN BB3987 (Pentasz I).

19 CRvB 7 augustus 2007, LJN BB1469; JB 2007/199, m.nt. L.J.M. Timmermans (Kompas I) en CRvB 18 september 2007, LJN BB3987 (Pentasz I).

Belangrijk is te vermelden dat het **budgetrecht** van de raad nooit wordt overgedragen. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan hebben ieder een eigen budgetrecht op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Om die reden mogen zij ook altijd (dus ook bij collegeregelingen) meer intern gerichte verordeningen vaststellen, zoals de financiële verordeningen, een organisatieverordening of arbeidsvoorwaardenregelingen op grond van de Ambtenarenwet. Deze bevoegdheden worden dus uitdrukkelijk niet door de deelnemers overgedragen, maar zijn eigen door de wet opgedragen bevoegdheden van deze gemeenschappelijke bestuursorganen. Om die reden hoeft de raad dus niet deel te nemen, uitsluitend om het vaststellen van dergelijke verordeningen of de begroting en jaarrekening mogelijk te maken.

T3.1.1 Treffen raadsregeling

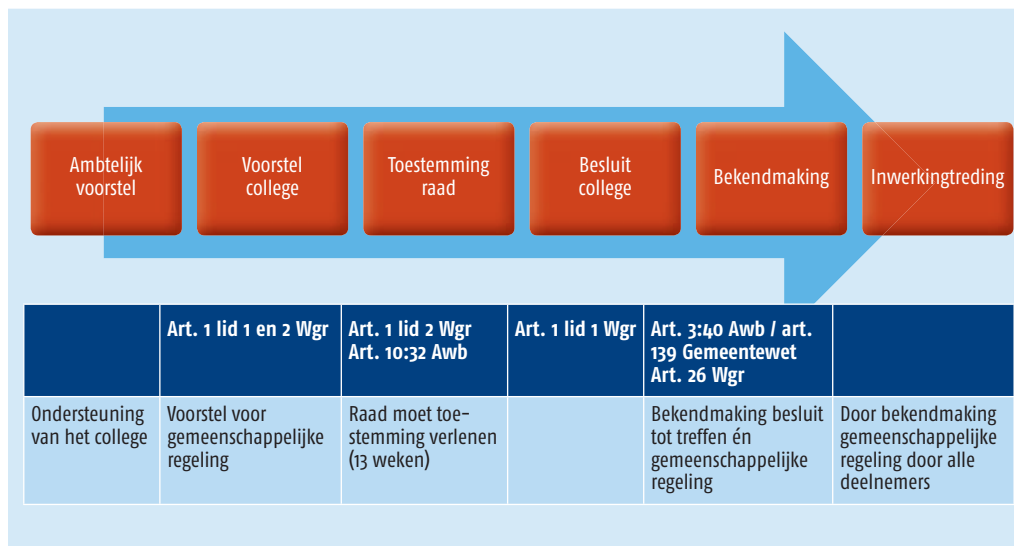
Een raadsregeling wordt getroffen door de gemeenteraden (art. 1 lid 1 Wgr). De raad kan de gemeenschappelijke regeling zelf initiëren (art. 147a Gemeentewet), maar natuurlijk kan ook het college van burgemeester en wethouders hierbij het voortouw nemen, want het college bereidt immers de besluiten van de raad voor (art. 160 lid 1 onder e Gemeentewet). Het is echter de raad die beslist, en die ook het recht heeft de conceptregeling te amenderen (art. 147b Gemeentewet). Bij amendering moet men er wel rekening mee houden dat alle beoogde deelnemers de gemeenschappelijke regeling gelijkkluidend moeten vaststellen. Indien één bestuursorgaan amendeert, zullen dus ook de andere deelnemers dat amendement (opnieuw) moeten behandelen. De gemeenschappelijke regeling treedt niet in werking voordat deze in de Staatscourant bekend is gemaakt (art. 26 Wgr). Dat moet dus plaatsvinden voor de datum van inwerkingtreding. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



T3.1.2 Treffen collegeregeling

Bij een collegeregeling wordt de gemeenschappelijke regeling niet door de raad, maar door het college getroffen (art. 1 lid 1 Wgr). Het is aan het college de samenwerking te initiëren, te bepalen hoe deze er uit komt te zien en of deze daadwerkelijk tot stand komt. Om de democratische legitimatie van de besluitvorming te borgen heeft het college wel de toestemming van de raad nodig om de gemeenschappelijke regeling te kunnen treffen (art. 1 lid 2 Wgr). Deze toestemming gaat vooraf aan het besluit van het college of de gemeenschappelijke regeling wel of niet getroffen wordt (art. 10:32 lid 1 Awb).²⁰ De raad heeft in beginsel 13 weken de tijd om te beslissen over de toestemming, welke termijn de raad eenmaal met 13 weken kan verlengen. Indien de raad niet tijdig besluit, dan is de toestemming van rechtswege verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 Awb). Na het definitieve besluit van het college van burgemeester en wethouders moet de gemeenschappelijke regeling nog bekend worden gemaakt in de *Staatscourant* alvorens deze in werking kan treden (art. 26 Wgr).

De procedure ziet er schematisch als volgt uit:



De raad kan toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang (art. 10:27 Awb en art. 1 lid 2 Wgr). Om te toetsen of sprake is van strijd met het recht moet worden gekeken of overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar ook overeenkomstig o.a. de Gemeentewet en sectorale wetgeving is gehandeld. Tot slot zou de raad kunnen toetsen of voldaan is aan aanbestedingsrechtelijke, arbeids- en ambtena-

²⁰ Het mag dus niet zo zijn dat het College al besloten heeft onder opschortende voorwaarde van de toestemming van de raad, dan zou immers juridisch gezien sprake zijn van een voorwaarde voor inwerkingtreding en zodoende van goedkeuring in plaats van toestemming (zie art. 10:25 Awb). Voor de goedkeuring ontbreekt de wettelijke grondslag (art. 10:26 Awb).

renrechtelijke en fiscaalrechtelijke vraagstukken.²¹ De raad kan dit natuurlijk niet zelf allemaal uitzoeken, maar kan het college wel vragen de adviezen te overleggen waaruit blijkt dat deze zaken onderzocht zijn. Is een en ander niet overeenkomstig de regels tot stand gekomen, dan zou de raad de toestemming kunnen onthouden.

Bij strijd met het algemeen belang heeft de raad een ruimere marge. Dit begrip is bewust vaag gehouden. Dat wil echter niet zeggen dat de toestemming zomaar onthouden kan worden. Er moet wel degelijk gemotiveerd worden waarom het door het college geuite belang van samenwerking in strijd is met het algemeen belang (zie o.a. art. 10:30 en art. 3:46 Awb). Anders zou (in theorie althans) het college naar de rechter kunnen stappen om toestemming alsnog af te dwingen. Daarnaast kan de interbestuurlijk toezichthouder ingrijpen, indien samenwerking toch gewenst is.

Wat wel belangrijk is, is dat de raad niet meer keuzes heeft dan toestemming verlenen of onthouden. Toestemming mag niet onder voorwaarden worden verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:29 lid 2 Awb). De raad heeft ook niet het recht tot amendering, dat recht heeft de raad immers uitsluitend voor zijn eigen besluiten. De collegeregeling is echter een besluit van het college. Dat laat onverlet dat de raad via moties natuurlijk wel zijn wensen en bedenkingen mee kan geven aan het college, maar deze mogen niet als voorwaarden aan de toestemming worden verbonden.

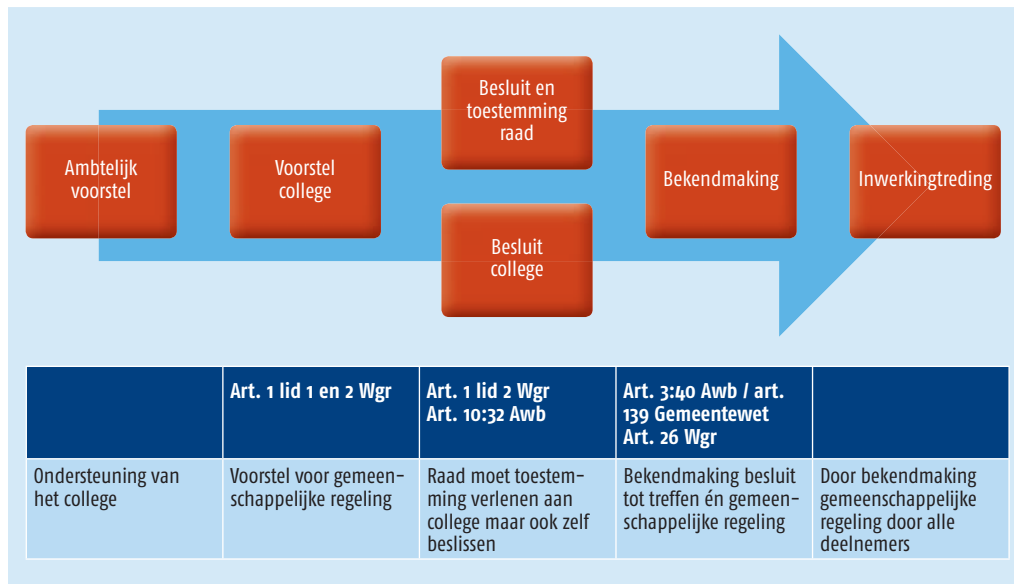
T3.1.3 Treffen gemengde regeling

Wanneer het bij de gemeenschappelijke regeling om zowel raads- als collegebevoegdheden gaat, dan spreken we van een gemengde regeling (waaraan de raad deelneemt). In dat geval moeten zowel de raad als het college de gemeenschappelijke regeling vaststellen (art. 1 lid 1 Wgr), waarbij het college formeel nog steeds de toestemming van de raad moet hebben (art. 1 lid 2 Wgr). Die toestemming wordt echter vaak gelezen in het feit dat de gemeenschappelijke regeling getroffen wordt door de raad.

Bij een gemengde regeling ligt het voor de hand dat het college de gemeenschappelijke regeling voorbereidt. Het college heeft immers de bevoegdheid raadsbesluiten voor te bereiden (art. 160 lid 1 onder a Gemeentewet), waar de raad niet de bevoegdheid heeft om collegebesluiten voor te bereiden. Het zijn echter de raad én het college die beslissen. De raad heeft daarbij ook het recht de conceptregeling te amenderen (art. 147b Gemeentewet). Bij amendering moet men er wel rekening mee houden dat alle beoogde deelnemers de gemeenschappelijke regeling gelijkkluidend moeten vaststellen (zowel de raden als colleges dus). Indien één bestuursorgaan amendeert, zullen dus ook de andere deelnemers dat amendement (opnieuw) moeten behandelen. De gemeenschappelijke regeling treedt niet in werking voordat deze in

²¹ Zie uitgebreider de handreiking *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, VNG/BZK: Den Haag 2013. Begin 2015 verschijnt een actualisatie van deze handreiking.

de Staatscourant bekend is gemaakt (art. 26 Wgr). Dat moet dus plaatsvinden voor de datum van inwerkingtreding. De procedure ziet er schematisch als volgt uit:



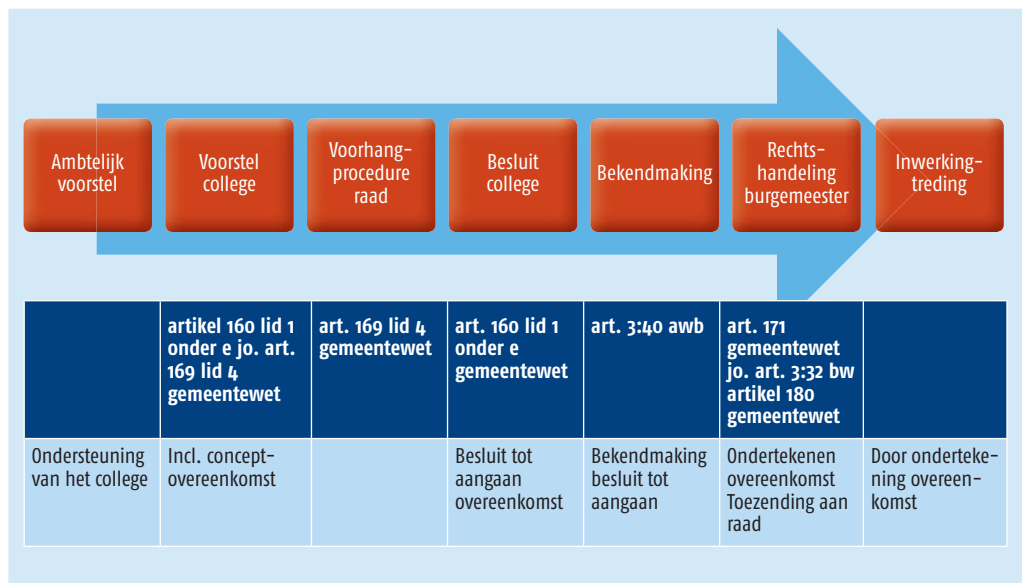
T3.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

De oprichting van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband geschiedt formeel door de gemeente. Een overeenkomst is immers een privaatrechtelijke rechtshandeling (art. 6:213 BW), terwijl privaatrechtelijke rechtspersonen zoals de naamloze en besloten vennootschap, de stichting of de (coöperatieve) vereniging worden opgericht bij privaatrechtelijke rechtshandeling. Privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht door natuurlijke personen (art. 3:32 BW) of door rechtspersonen (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). De gemeente is een rechtspersoon (art. 2:1 lid 1 BW) en kan zodoende deze rechtshandelingen verrichten (art. 2:1 lid 3 BW).

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de gemeente (art. 160 lid 1 onder e Gemeentewet). Indien het college besloten heeft tot een privaatrechtelijke rechtshandeling, dan wordt deze door de burgemeester of een door de burgemeester gemachtigde daadwerkelijk verricht (art. 171 Gemeentewet). De raad heeft daarbij geen beslissende rol. Dat laat onverlet dat de raad wel degelijk politieke sturingsinstrumenten heeft gekregen, die echter bij privaatrechtelijke overeenkomsten anders zijn dan bij privaatrechtelijke rechtspersonen. Op de volgende pagina wordt daarop ingegaan.

T3.2.1 Privaatrechtelijke overeenkomsten

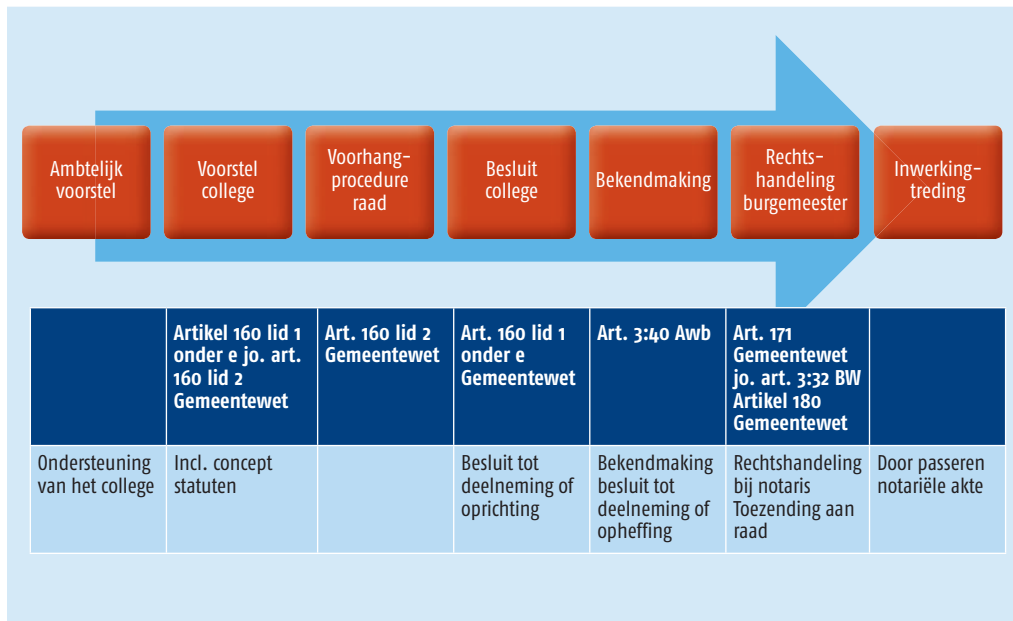
Artikel 169 lid 4 Gemeentewet bepaalt dat het college de raad vooraf inlichtingen moet verschaffen over de beslissing om een privaatrechtelijke overeenkomst te treffen, indien de raad daarom vraagt of indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Of sprake is van ingrijpende gevolgen is aan de raad om te bepalen. Vaak zal daarvan bij (structurele) samenwerking sprake zijn. Indien sprake is van ingrijpende gevolgen, dan mag het college geen besluit nemen alvorens de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Schematisch ziet de besluitvormingsprocedure er dan als volgt uit:



De raad kan, juridisch gezien, de besluitvorming door het college dus niet blokkeren. Indien de raad adviseert niet tot de overeenkomst over te gaan, dan kan het college deze toch treffen waarmee deze juridisch gezien tot stand komt. Natuurlijk geldt wel dat het college politiek verantwoording schuldig is aan de raad, en via de vertrouwensregel kan de raad wel degelijk druk uitoefenen om een bepaalde overeenkomst tegen te houden. Een wethouder zal immers niet snel beslissen de overeenkomst aan te gaan, als hij weet dat dit zijn ontslag betekent.

T3.2.2 Privaatrechtelijke rechtspersonen

Artikel 160 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat het college niet mag beslissen tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. De raad moet dan toetsen of de privaatrechtelijke vorm bijzonder aangewezen is (zie hoofdstuk 3). Schematisch ziet de besluitvormingsprocedure er dan als volgt uit:



TOELICHTING 4:

Governance binnen samenwerkingen

1 Inleiding

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. Hier is vaak begripsverwarring over, want in de praktijk wordt vaak gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niks, het is een juridisch document.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is de wet die de gemeenschappelijke regelingen omvat. Deze wet onderscheidt vijf vormen van gemeenschappelijke regeling: (1) het gemeenschappelijk openbaar lichaam, (2) het gemeenschappelijk orgaan, (3) de bedrijfsvoeringsorganisatie, (4) de centrumregeling en (5) de regeling zonder meer.

Hieronder wordt op de vormen ingegaan, daarbij de volgorde van de wet aanhoudend. Na de gemeenschappelijke regelingen wordt ook nog kort op de privaatrechtelijke vormen ingegaan.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in sommige kaders wetteksten zijn opgenomen, zoals deze door allerlei van overeenkomstige toepassingen gezamenlijk gelezen moeten worden (in de aanhef is dat weergegeven via de afkorting jo.). Het betreft daar dus geen teksten die een-op-een in de Wet gemeenschappelijke regelingen terug zijn te vinden.

T4.1 Gemeenschappelijk openbaar lichaam

Artikel 8 lid 1 Wgr

Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.

Het **gemeenschappelijk openbaar lichaam** is de meest voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid.

Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het kan bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen.

Aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen. Om die reden wordt het gemeenschappelijk openbaar lichaam gezien als de zwaarste vorm van gemeenschappelijke regeling. Het heeft een geled bestuur. Dit houdt in dat het ten minste een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter heeft (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is eindverantwoordelijk voor wat binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam gebeurt (art. 12 lid 2 Wgr). De voorzitter is naast bestuursorgaan lid en voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).

De democratische legitimatie van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in:

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties; en
- de financiële banden.

74.1.1 Bestuurssamenstelling

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat in elk geval uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Hieronder worden ze behandeld.

Voorzitter

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is, net als de burgemeester, een bestuursorgaan. De voorzitter heeft eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld het in en buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33d lid 1 Wgr). Daarnaast is de voorzitter altijd voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr) en ook van rechtswege lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr).

De voorzitter is geen onafhankelijk persoon, hij wordt door het algemeen bestuur aangewezen, uit de leden van het algemeen bestuur zelf (art. 13 lid 9 Wgr). Het is niet mogelijk een voorzitter van buiten het algemeen bestuur aan te wijzen. Het is wel mogelijk in de gemeenschappelijke regeling te bepalen dat de voorzitter afkomstig moet zijn van de vertegenwoordigers van één bepaalde deelnemer of dat het voorzitterschap rouleert.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33b lid 1 onder a Wgr). Het

bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert de besluiten uit (art. 33b lid 1 onder b Wgr). Het dagelijks bestuur is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam en om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (art. 33b lid 1 onder c en d Wgr). Daaruit blijkt onder meer dat het dagelijks bestuur het organisatiebelang behartigt.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee door en uit het algemeen bestuur te wijzen overige leden. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent dus een monistisch stelsel: de leden van het dagelijks bestuur zijn in beginsel altijd ook lid van het algemeen bestuur. De omvang van het dagelijks bestuur wordt verder overgelaten aan degenen die de gemeenschappelijke regeling treffen, de gemeenschappelijke regeling moet daarin voorzien. Daarbij moet wel worden opgepast dat de leden van het dagelijks bestuur nooit een meerderheid mogen vormen in het algemeen bestuur (art. 14 lid 3 Wgr). Dat betekent dat als het dagelijks bestuur groter wordt, het algemeen bestuur automatisch groter moet worden. Ook geldt dat niet alle leden van het dagelijks bestuur afkomstig mogen zijn van één en dezelfde gemeente.

Op de regel dat leden van het dagelijks bestuur uit het algemeen bestuur komen, bestaat een uitzondering. De gemeenschappelijke regeling mag bepalen dat een beperkt aantal leden (zij mogen niet de meerderheid in het dagelijks bestuur vormen) mag worden aangewezen van 'buiten de kring van het algemeen bestuur' (art. 14 lid 2 Wgr). Dit zijn de zogenoemde externe leden. De aanwijzing in het dagelijks bestuur leidt er niet toe dat deze personen ook lid worden van het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur is zoals gezegd een collegiaal bestuursorgaan. Dat betekent dat wanneer een besluit is genomen binnen het dagelijks bestuur, alle leden van het dagelijks bestuur zich daaraan committeren voor zover zij handelen als lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur besluit bij gewone meerderheid van stemmen. In beginsel heeft ieder lid één stem. Bij staking van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Het dagelijks bestuur is daarmee te vergelijken met het college van burgemeester en wethouders binnen de gemeente.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigend orgaan binnen het openbaar lichaam. Dit betekent dat de deelnemers daarin zijn vertegenwoordigd. In het algemeen bestuur zijn de deelnemende bestuursorganen in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Het is echter mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling van deze hoofdregel af te wijken.

Zo is het mogelijk te bepalen dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Bij een raadsregeling kunnen bijvoorbeeld ook oppositie-

partijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Die keuze is aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Verder kan men bepalen dat niet alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, of dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen (art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

Anders dan bij het dagelijks bestuur, is het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan. Het algemeen bestuur is een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het algemeen bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat wordt overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het algemeen bestuur aanwijst. Duidelijk is echter dat het lid van het algemeen bestuur zijn stemrecht mag uitoefenen om het eigen individuele (gemeentelijke) belang te dienen.

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen.”²²

Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van het type regeling. Hieronder worden de bestuursmodellen van raadsregeling, collegeregelings en gemengde regeling behandeld.

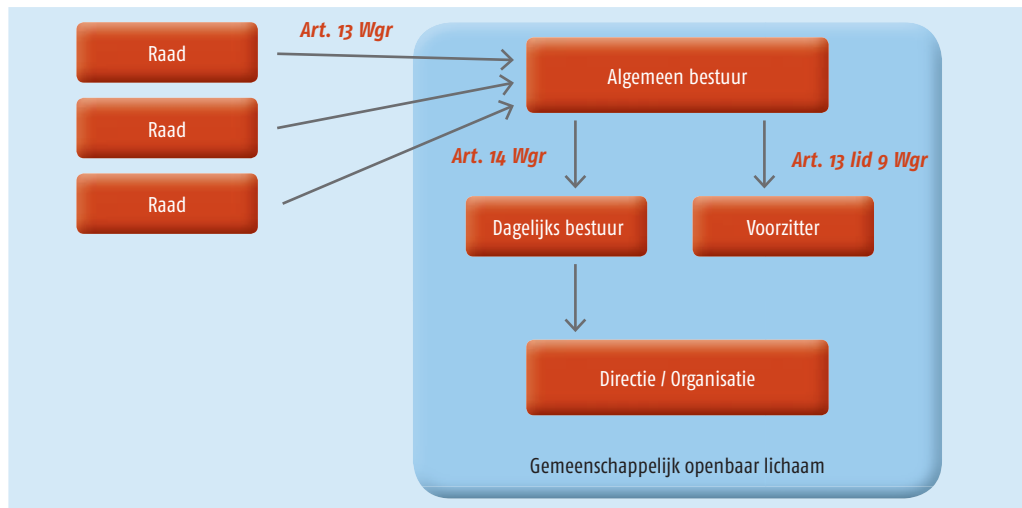
Raadsregeling

Artikel 13 lid 1 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit hun midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. [...]

²² Kamerstukken I 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.

Bij een raadsregeling worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit de gemeenteraad. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:



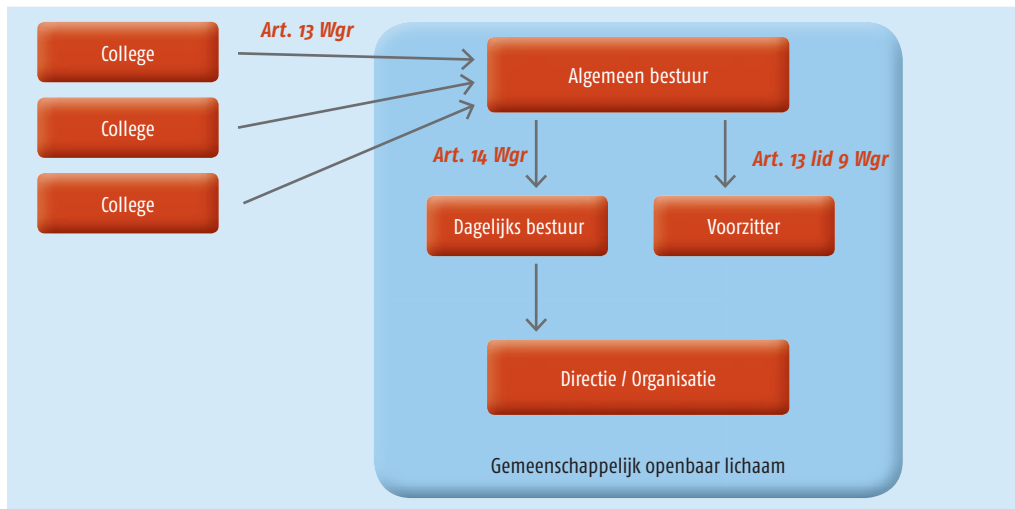
Bij een raadsregeling kunnen, als gevolg van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, per 1 januari 2015 niet langer wethouders of burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur. Voor gemeenschappelijke regelingen die voor 1 januari 2015 reeds bestonden en deze mogelijkheid wel kenden betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2016 gewijzigd moet worden. Dit is wettelijk bepaald.

Collegeregeling

Artikel 13 lid 6 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. [...]

Bij een collegeregeling worden de leden van het algemeen bestuur door en uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen. In het algemeen bestuur kunnen geen raadsleden worden aangewezen. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:

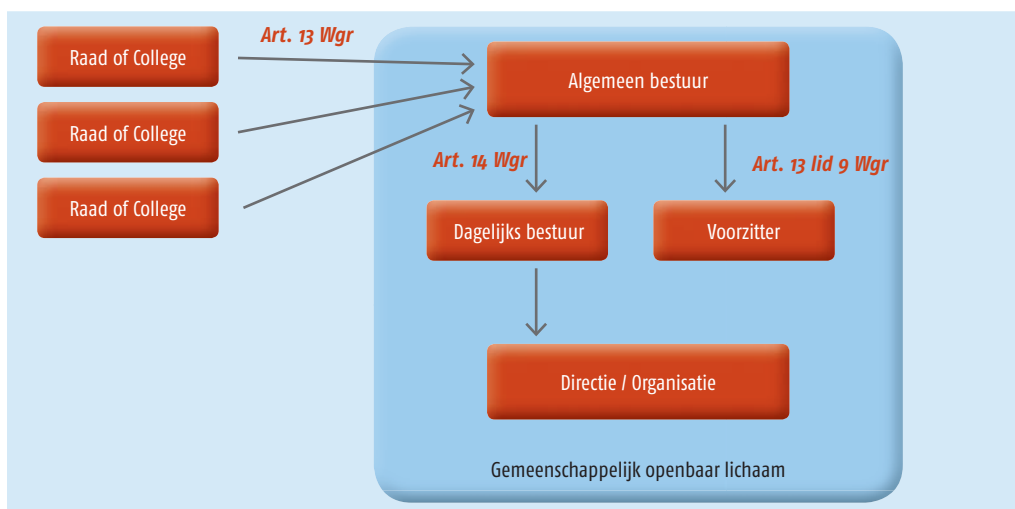


Gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen

Artikel 13 lid 1 Wgr

[...] Indien de regeling mede is getroffen door raden, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen.

Bij een gemengde regeling waaraan de raad deelneemt worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door de raad. De raad kan daarbij kiezen uit de raadsleden, de burgemeester (als voorzitter van de raad) en de wethouders. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:



T4.1.2 Verantwoordingsrelaties

Dagelijks bestuur

Artikel 19a lid 1 Wgr

Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.

Hierboven is besproken dat het dagelijks bestuur een collegiaal bestuursorgaan is. Hiermee is het bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Ook de afzonderlijke leden zijn verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur, ook als zij het daarmee in het dagelijks bestuur niet eens waren.

Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen verantwoording af aan het algemeen bestuur. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Een wethouder zit niet in het dagelijks bestuur als vertegenwoordiger van het college of de raad, maar als vertegenwoordiger van het algemeen bestuur.

“De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het *dagelijks* bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Wel zijn zij, omdat zij tevens lid zijn van het algemeen bestuur, in alle opzichten verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan van de gemeente dat hen heeft aangewezen en aan de raden.”²³

Het dagelijks bestuur moet het algemeen bestuur actief alle inlichtingen geven die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 19a lid 2 Wgr). Dit is de zogenoemde **actieve informatieplicht**.

Mocht een lid van het dagelijks bestuur niet langer het vertrouwen van het algemeen bestuur bezitten, dan kan het algemeen bestuur dit lid van het dagelijks bestuur ontslag verlenen (art. 19a lid 3 Wgr). Dit is de zogenoemde **vertrouwensregel**.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat zoals eerder beschreven aan het hoofd van het openbaar lichaam (art. 12 lid 2 Wgr). Dat betekent dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is binnen het

²³ Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16.

openbaar lichaam. Het algemeen bestuur legt dan ook aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is natuurlijk mogelijk dat een lid van het algemeen bestuur tegenstemt. Het algemeen bestuur moet de raad overigens wel inlichtingen verschaffen indien een of meer leden van de raad hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

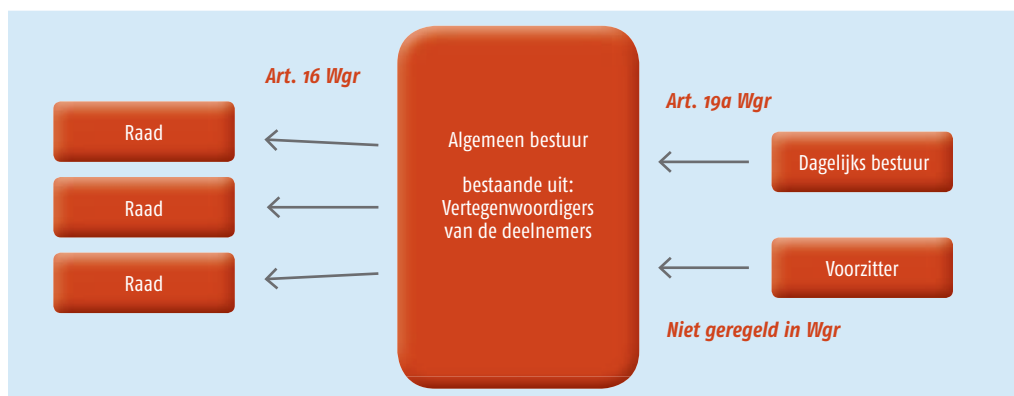
Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan dit lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het algemeen bestuur, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het algemeen bestuur kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het algemeen bestuur heeft gedaan (zie art. 16 lid 1 Wgr). Aan wie het lid van het algemeen bestuur wel verantwoording schuldig is, is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling.

Raadsregeling of gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen

Artikel 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, legt het lid van het algemeen bestuur verantwoording af aan de gemeenteraad. Indien het lid niet langer het vertrouwen bezit van de raad, dan kan hij worden ontslagen (art. 16 lid 4 Wgr).



Collegeregeling

Bij een collegeregeling lopen de lijnen anders. Het is daarbij namelijk niet de raad, maar het college van burgemeester en wethouders dat primair verantwoordelijk is.

Artikel 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door het college van burgemeester en wethouders die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het algemeen bestuur legt daarmee in elk geval verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen over wat hij in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het lid van het algemeen bestuur handelt dus namens het college. Het college kan het lid ook ontslaan (als lid van het algemeen bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van het college (art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Het college is dan op zijn beurt verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Ook hier geldt, net als bij het dagelijks bestuur, dat het college een collegiaal bestuursorgaan is, maar ook dat de leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens het college is gedaan in het algemeen bestuur.

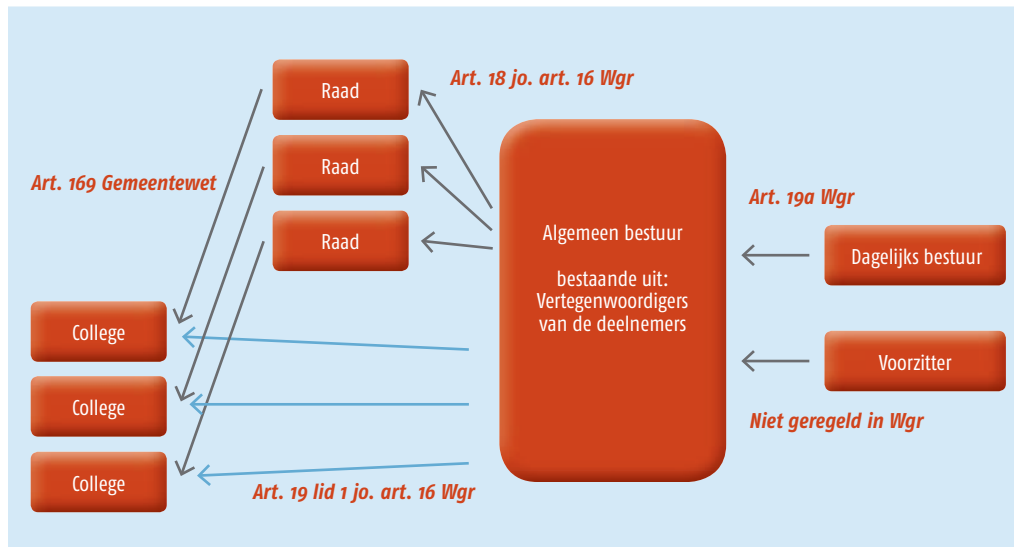
Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur tegenover de raad.

Artikel 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door de raad [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

De raad heeft geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het algemeen bestuur, dat zal men dan via het college van burgemeester en wethouders moeten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een wethouder als zodanig worden ontslagen, wat er automatisch toe leidt dat hij ook als lid van het algemeen bestuur verdwijnt.

Schematisch ziet dat er dan als volgt uit:



T4.1.3 Financiën

Een openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur, dat de begroting vaststelt (art. 34 lid 1 Wgr). De bedragen die op die begroting zijn opgenomen, zijn verplichte uitgaven voor de gemeente (art. 10a Wgr jo. art. 193 onder b Gemeentewet). Dat betekent dat de raad deze uitgaven op de begroting moet opnemen. Doet de raad dit niet, dan zullen gedeputeerde staten dit doen ten laste van de gemeente (art. 194 Gemeentewet). Het is dus belangrijk dat de raad vroegtijdig stuurt op de begroting, wil de raad iets doen aan onder meer de bijdrage. Daarvoor is de zogenoemde **zienswijzenprocedure** in het leven geroepen (art. 35 Wgr).

De procedure start met een kadernota, die het dagelijks bestuur voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan de raden van de deelnemende gemeenten stuurt (art. 34b Wgr). Deze kadernota dient als vroegtijdige informatie en moet de algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten. Gelijktijdig met de kadernota moet ook de voorlopige jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar aan de raden worden gezonden door het dagelijks bestuur (art. 34b Wgr). De raad kan deze stukken dan betrekken bij zijn zienswijze. Ten minste acht weken voordat het algemeen bestuur de begroting vaststelt, zendt het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting aan de raden (art. 35 lid 1 Wgr). De raad kan dan bij het dagelijks bestuur zijn zienswijze indienen, die het dagelijks bestuur meezendt aan het algemeen bestuur. Vervolgens besluit het algemeen bestuur over de begroting. De begroting moet uiterlijk 1 augustus van het jaar voorafgaande aan waarvoor deze geldt aan gedeputeerde staten worden gezonden (art. 34 lid 2 Wgr).

T4.2 Gemeenschappelijk orgaan

Artikel 8 lid 2 Wgr

In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.

Het **gemeenschappelijk orgaan** is de minst voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het geen privaatrechtelijke rechtshandelingen op eigen titel kan verrichten. Het gemeenschappelijk orgaan is te duiden als een intergemeentelijke of interbestuurlijke bestuurscommissie. Een (binnen)gemeentelijke bestuurscommissie is ook een bestuursorgaan, dat echter geen eigen rechtspersoonlijkheid kent (art. 83 Gemeentewet).

Aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen, met uitzondering van verordenende bevoegdheid (art. 30 lid 1 Wgr). Het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit één orgaan, er kunnen geen andere organen worden ingesteld.

De democratische legitimatie van het gemeenschappelijk orgaan is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties; en
- de financiële banden.

T4.2.1 Bestuurssamenstelling

Het gemeenschappelijk orgaan is een vertegenwoordigend orgaan, wat wil zeggen dat de deelnemers daarin vertegenwoordigd zijn. In het gemeenschappelijk orgaan zijn de deelnemende bestuursorganen in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Dat is de hoofdregel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling van deze hoofdregel af te wijken.

Zo kan bepaald worden dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 15 jo art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Bij een raadsregeling kunnen bijvoorbeeld ook oppositiepartijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Die keuze is geheel aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Verder kan bepaald worden dat niet alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, of dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen

(art. 15 jo art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer vertegenwoordigd is in het gemeenschappelijk orgaan.

Het gemeenschappelijk orgaan is geen collegiaal bestuursorgaan, maar een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het gemeenschappelijk orgaan vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het gemeenschappelijk orgaan stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat is overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het gemeenschappelijk orgaan aanwijst. Het lid van het gemeenschappelijk orgaan mag zijn stemrecht vanzelfsprekend uitoefenen om het eigen individuele (gemeentelijke) belang te dienen.

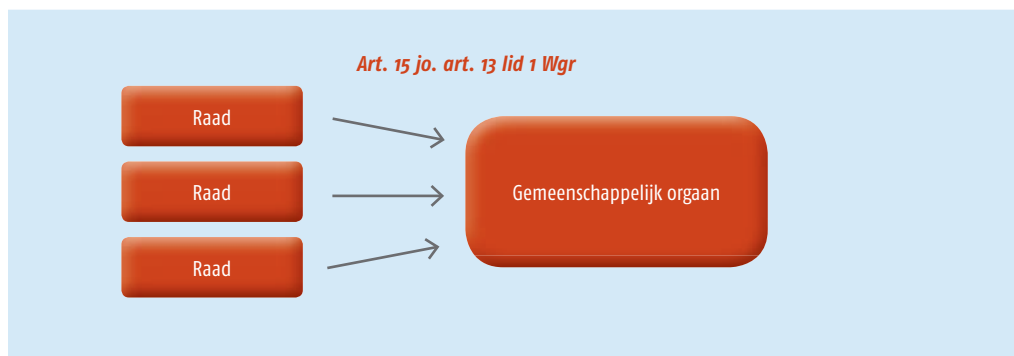
Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van het type regeling.

Raadsregeling

Artikel 15 jo. art. 13 lid 1 Wgr

Het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. [...]

Bij een raadsregeling worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan aangewezen door en uit de gemeenteraad. Bij een raadsregeling kunnen dus per 1 januari 2015 niet langer wethouders of burgemeesters zitting nemen in het gemeenschappelijk orgaan. Voor gemeenschappelijke regelingen die voor 1 januari 2015 reeds bestonden en deze mogelijkheid wel kenden betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2016 gewijzigd moet worden. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

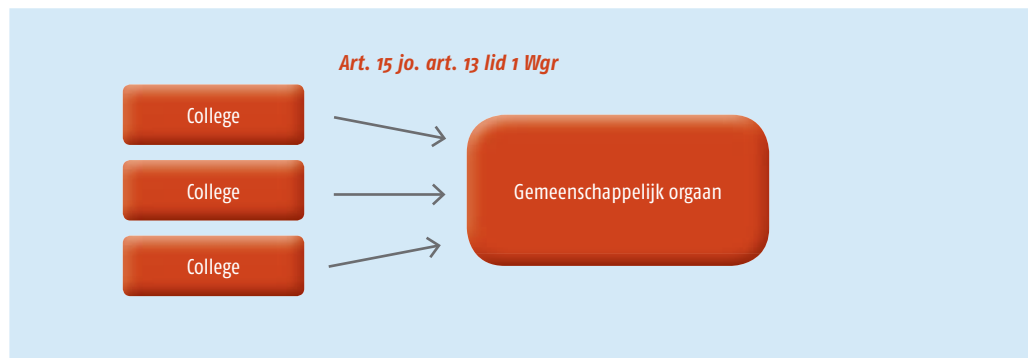


Collegeregeling

Artikel 15 jo. art. 13 lid 6 Wgr

Het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college van burgemeester en wethouders uit zijn midden worden aangewezen. [...]

Bij een collegeregeling worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan door en uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen. In het gemeenschappelijk orgaan kunnen geen raadsleden worden aangewezen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

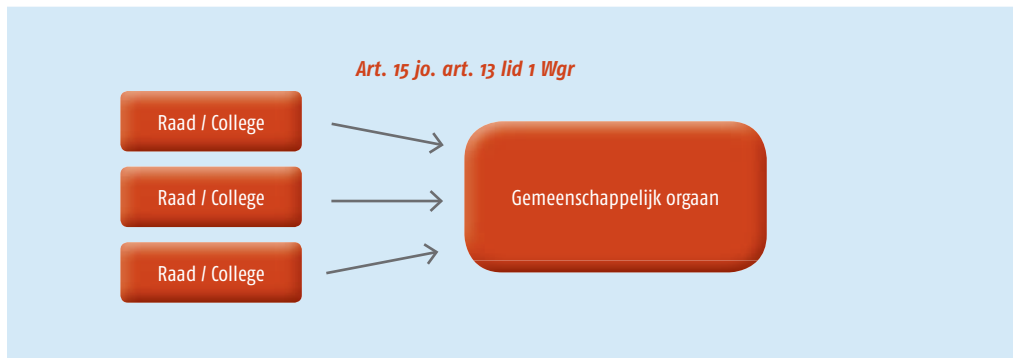


Gemengde regeling waaraan raden deelnemen

Artikel 15 jo. art.13 lid 1 Wgr

[...] Indien de regeling mede is getroffen door raden, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen.

Bij een gemengde regeling waaraan raden deelnemen worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan dus aangewezen door de raad. De raad kan daarbij kiezen uit de raadsleden, de burgemeester (als voorzitter van de raad) en de wethouders. Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



T4.2.2 Verantwoordingsrelaties

Het gemeenschappelijk orgaan legt aan niemand verantwoording af over wat zij gedaan heeft. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is immers mogelijk dat een lid van het gemeenschappelijk orgaan tegenstemt. Het gemeenschappelijk orgaan verschaft de raad overigens wel inlichtingen als een of meer leden van de raad hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

Omdat het gemeenschappelijk orgaan geen collegiaal bestuursorgaan is, kan een lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het gemeenschappelijk orgaan, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het gemeenschappelijk orgaan kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan (zie art. 16 lid 1 Wgr).

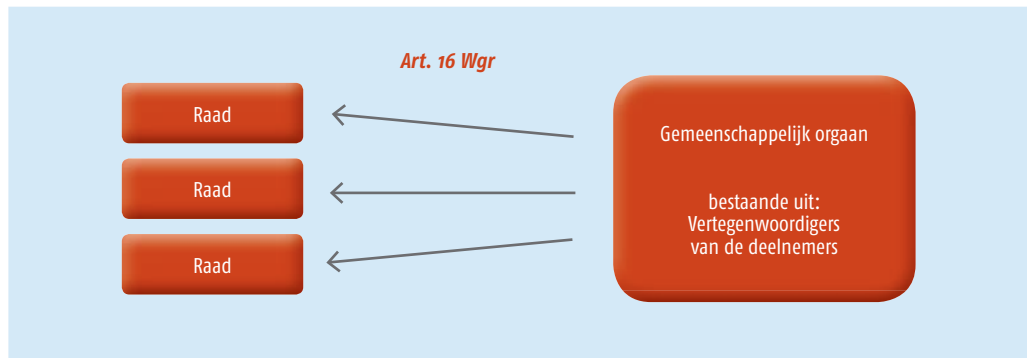
Aan wie het lid van het gemeenschappelijk orgaan verantwoording schuldig is, is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling.

Raadsregeling of gemengde regeling waaraan raden deelnemen

Artikel 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, legt het lid van het gemeenschappelijk orgaan verantwoording af aan de raad. Als het lid niet langer het vertrouwen bezit van de raad, dan kan dit lid ontslagen worden (art. 16 lid 4 Wgr).



Collegeregeling

Bij een collegeregeling lopen de lijnen anders. Het is daarbij niet de raad, maar het college van burgemeester en wethouders dat primair verantwoordelijk is.

Artikel 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door het college van burgemeester en wethouders dat lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het algemeen bestuur legt in elk geval verantwoording af aan de raad die hem heeft aangewezen over wat hij in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het lid van het algemeen bestuur handelt dus namens het college van burgemeester en wethouders. Het college kan het lid ook ontslaan (als lid van het algemeen bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van het college (art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

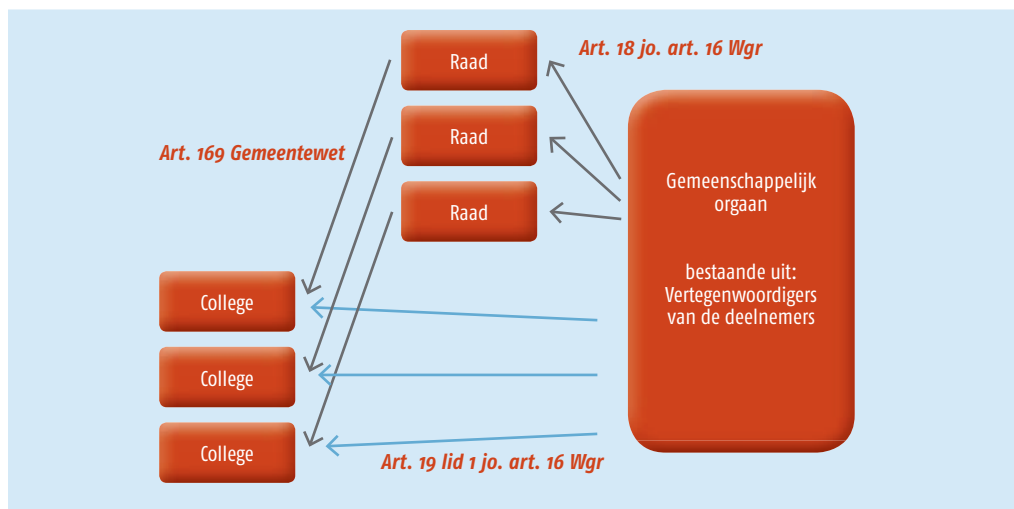
Het college is op zijn beurt verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het college is collegiaal verantwoordelijk, maar ook zijn leden zijn ieder individueel verantwoordelijk voor wat namens het college is gedaan in het algemeen bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het gemeenschappelijk orgaan ten opzichte van de raad.

Artikel 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

De raad heeft geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het gemeenschappelijk orgaan, dat moet men via het college bewerkstelligen. Natuurlijk kan een wethouder wel als zodanig worden ontslagen. Dit leidt er automatisch toe dat hij ook als lid van het gemeenschappelijk orgaan verdwijnt.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



T4.2.3 Financiën

Een gemeenschappelijk orgaan kent een eigen begroting. Deze komt op dezelfde wijze tot stand als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, met dezelfde voorhangprocedure. Het gemeenschappelijk orgaan heeft dan zowel de bevoegdheden van het dagelijks bestuur als die van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Korthedshalve wordt verwezen naar onderdeel T4.1.3.

T4.3 Bedrijfsvoeringsorganisatie

Artikel 8 lid 3 Wgr

Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.

De **bedrijfsvoeringsorganisatie** is een nieuwe vorm van samenwerking die per 1 januari 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen is geïntroduceerd. De bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het kan bijvoorbeeld ook overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan alleen bij een collegeregeling worden ingesteld (art. 8 lid 3 Wgr). De gemeenteraad kan geen deelnemer zijn aan een gemeenschappelijke regeling waarbij een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt opgericht.

Aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen in beginsel alle bevoegdheden van het college worden overgedragen, behalve eventuele verordenende bevoegdheid. Daarnaast mogen de bevoegdheden die worden overgedragen alleen ondersteunend (bedrijfsvoering) of uitvoerend van aard zijn. Beleidsbepalende taken behoren toe aan de raden respectievelijk de colleges van burgemeester en wethouders.

Om die reden wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie ook wel gezien als een lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het kent geen geëeld bestuur, maar slechts één bestuursorgaan (art. 14a Wgr). Het bestuur is eindverantwoordelijk voor wat binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie gebeurt.

De democratische legitimatie van (het bestuur van) de bedrijfsvoeringsorganisatie is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in:

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties; en
- de financiële banden.

T4.3.1 Bestuurssamenstelling

Het bestuur is een vertegenwoordigend orgaan, wat wil zeggen dat de deelnemers daarin vertegenwoordigd zijn. In het bestuur zijn de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Dat is de hoofdregel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is echter mogelijk om in de *gemeenschappelijke regeling* van deze hoofdregel af te wijken.

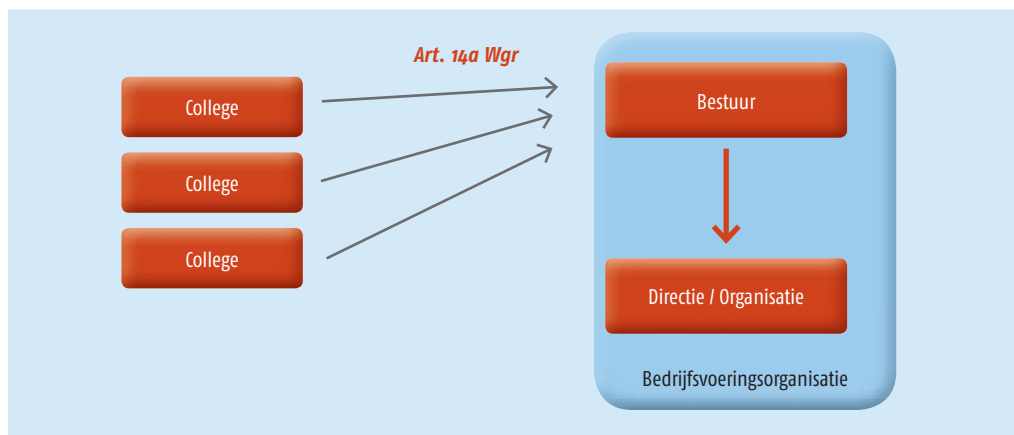
Zo kan bepaald worden dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 14a jo. art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Verder kan worden bepaald dat niet alle deelnemende colleges van burgemeester en wethouders iemand afvaardigen, of dat twee of meer colleges samen één lid van het bestuur aanwijzen (art. 14a jo. art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer vertegenwoordigd is in het bestuur.

Het bestuur is geen collegiaal bestuursorgaan. Het bestuur is zoals gezegd een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het bestuur vertegenwoordigt het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen. Leden van het bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat is overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het bestuur aanwijst. Vanzelfsprekend mag het lid van het bestuur zijn stemrecht uitoefenen om het eigen individuele (gemeentelijke) belang te dienen.

Artikel 14a Wgr

Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college van burgemeester en wethouders uit zijn midden wordt aangewezen. [...]

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie worden de leden van het bestuur door en uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen. In het bestuur kunnen geen raadsleden worden aangewezen. Schematisch ziet het volledige bestuur er dan als volgt uit:



T4.3.2 Verantwoordingsrelaties

Het bestuur is eindverantwoordelijk binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het bestuur legt aan niemand verantwoording af over wat het gedaan heeft. Dat zou niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is immers mogelijk dat een lid van het bestuur tegenstemt. Het bestuur moet de raad overigens wel inlichtingen verschaffen indien een of meer leden van de raad hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan het lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het bestuur, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het bestuur kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het bestuur gedaan heeft (zie art. 16 lid 1 Wgr).

Artikel 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie [...] door het college van burgemeester en wethouders dat dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het bestuur legt in elk geval verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen over wat hij in het bestuur heeft gedaan. Het lid van het bestuur handelt dus namens het college van burgemeester en wethouders. Het college kan het lid ook ontslaan (als lid van het bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van het college (art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

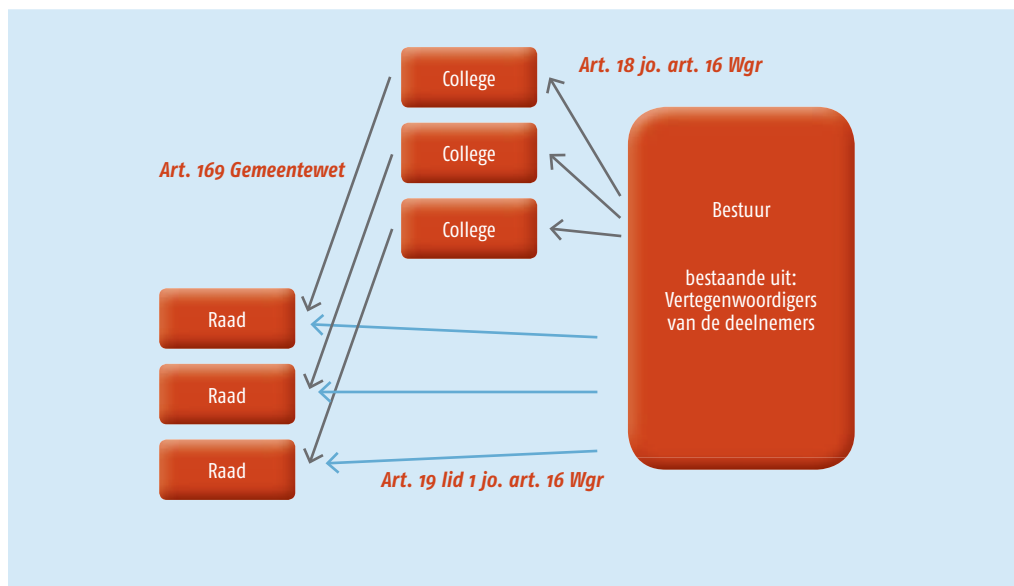
Het college is dan op zijn beurt verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over wat het lid in het bestuur heeft gedaan. Het college is collegiaal verantwoordelijk, maar ook zijn leden zijn ieder individueel verantwoordelijk voor wat namens het college is gedaan in het bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het bestuur jegens de gemeenteraad.

Artikel 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie [...] door de raad [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

De raad heeft geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het bestuur, dat zal men dan via het college van burgemeester en wethouders moeten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een wethouder wel als zodanig worden ontslagen. Dit leidt er automatisch toe dat hij ook als lid van het bestuur verdwijnt.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



T4.3.3 Financiën

Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een eigen begroting. Deze komt op dezelfde wijze tot stand als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, met dezelfde voorhangprocedure. Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft dan zowel de bevoegdheden van het dagelijks bestuur als die van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Kortheidshalve wordt verwezen naar onderdeel T4.1.3.

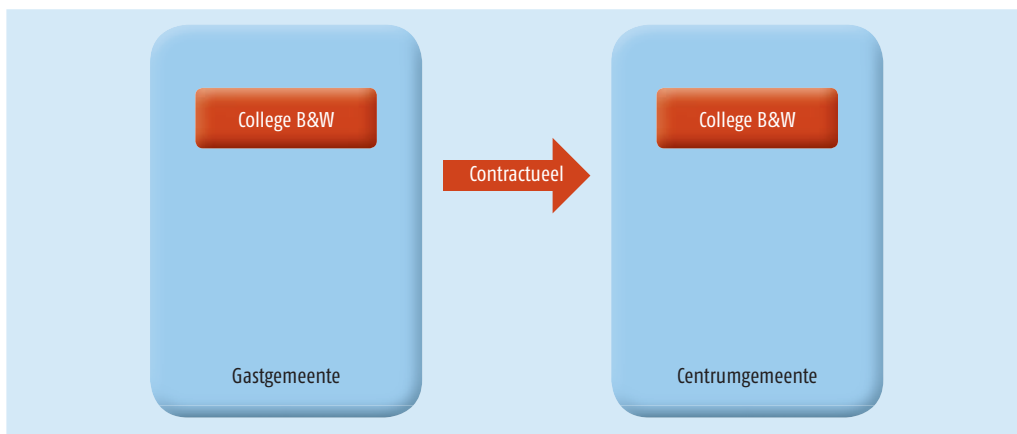
T4.4 Centrumregeling

Artikel 8 lid 4 Wgr

In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop die bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

Een centrumregeling is de publiekrechtelijke vorm van een netwerksamenwerking. Bij de centrumregeling worden geen nieuwe rechtspersonen gecreëerd en worden ook geen nieuwe bestuursorganen opgericht. Er is 'slechts' een centrumgemeente waarvan het college of gemeentelijke medewerkers taken of bevoegdheden uitvoeren voor de andere in de samenwerking betrokken deelnemers (de gasten).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De sturing binnen de centrumregeling is contractueel van aard. De gastgemeente heeft geen zeggenschap binnen de organisatie van de centrumgemeente. Daarvoor is het college van burgemeester en wethouders van de centrumgemeente volledig verantwoordelijk. Dat laat onverlet dat het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheden mandateert wel degelijk invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de taken. Zo kan dit bestuursorgaan algemene instructies geven of instructies per geval (art. 10:6 Awb). Daarnaast mag het bestuursorgaan de bevoegdheden ook zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb), wat overigens de samenwerking wel ondermijnt.

Ten slotte kan het mandaatgevende bestuursorgaan de mandaten altijd intrekken (art. 10:8 Awb), natuurlijk wel onder de voorwaarden in de gemeenschappelijke regeling afgesproken. Door deze beïnvloedingsmogelijkheden blijft de verantwoordelijkheid van het mandaatgevende bestuursorgaan (vaak zal dit het college zijn) volledig intact. De raad kan het college van burgemeester en wethouders dus via de weg van artikel 169 Gemeentewet volledig ter verantwoording roepen.

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

T4.5 Regeling zonder meer

De regeling zonder meer wordt als zodanig niet in de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgewerkt. De mogelijkheid bestaat omdat de wet niet voorschrijft dat een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumrege-

ling wordt ingesteld. Alles wat niet aan deze vier vormen voldoet is zodoende een regeling zonder meer. Dat betekent dus dat het bij een regeling zonder meer uitsluitend om afstemming kan gaan. Bij netwerksamenwerking is immers al sprake van een centrumregeling. Omdat de wet niets zegt over de regeling zonder meer, kan alleen worden opgemerkt dat de gemeentelijke bestuursorganen volledig beslissings- en handelingsbevoegd blijven. De raad kan het college van burgemeester en wethouders dus via de weg van artikel 169 Gemeentewet volledig ter verantwoording roepen.

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

74.6 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Op de stichting na, hebben alle privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel hetzelfde governance-model: het zogenoemde verenigingsmodel. Dat betekent dat de betrokken partijen (leden/aandeelhouders) zich verenigen in de algemene vergadering, in de praktijk vaak algemene ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders genoemd. De stichting kent een dergelijk orgaan niet, omdat de stichting een ledenverbod heeft. De algemene vergadering treedt op als eigenaarsvergadering, net als het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. De ‘leden’ van de algemene vergadering hebben stemrecht in die vergadering om hun eigen individuele (gemeentelijke) belang te kunnen dienen.

“dat toch den aandeelhouder eener N. V. in het hem verleende stemrecht niet een recht in het belang van anderen is toevertrouwd, doch een eigen recht is gegeven om zijn belang in de vennootschap te dienen; dat dit medebrengt, dat het den aandeelhouder – in overeenstemming met de vrijheid, die hij heeft om van zijn stemrecht in de algemeene vergadering naar goeddunken gebruik te maken, mits dit niet ontaardt in misbruik van recht – ook vrijstaat zich ten aanzien van de uitoefening van zijn stemrecht ter algemeene vergadering contractueel jegens anderen te binden, [...]”²⁴

De afzonderlijke leden van de algemene vergadering mogen dus hun eigen belang inbrengen in de algemene vergadering en ook aan de hand daarvan stemmen.

Naast een algemene vergadering kennen alle privaatrechtelijke rechtspersonen een bestuur. Dit bestuur wordt in beginsel door de algemene vergadering aangewezen, al dan niet uit zijn midden. Het bestuur is verantwoordelijk het belang van de rechtspersoon en de daarmee ver-

²⁴ HR 30 juni 1944, NJ 1944, 465 (Wemex).

bonden organisatie te dienen. Voor naamloze en besloten vennootschappen is dit expliciet in de wet bepaald (art. 2:129 lid 5 resp. art. 2:239 lid 5 BW), en er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat dit voor alle rechtspersonen zal codificeren (beoogd art. 2:9 lid 1 BW).²⁵ Het bestuur kan dit belang ook altijd inbrengen in de algemene vergadering, waar bestuursleden (voor zover zij geen lid van de algemene vergadering zijn) een raadgevende stem hebben. Het bestuur moet altijd in de gelegenheid worden gesteld zijn inzichten kenbaar te maken, alvorens de algemene vergadering beslist (art. 2:38, 2:117 lid 4 resp. art. 2:227 lid 7 BW).

“Artikel 2:227 lid 4 BW bepaalt dat bestuurders als zodanig in de algemene vergaderingen een raadgevende stem hebben. De ratio van deze bepaling is dat bestuurders in de gelegenheid moeten worden gesteld van hun visie op een door de algemene vergadering voorgenomen besluit te doen blijken, opdat de aandeelhouders daarmee bij hun stemgedrag rekening kunnen houden.”²⁶

Het bestuur is verantwoording schuldig aan de algemene vergadering en moet daartoe inlichtingen verschaffen (art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW).

“De [...] te volgen strategie is derhalve in beginsel een aangelegenheid van het bestuur en het is aan het bestuur, onder toezicht van de RvC, te beoordelen of, en in hoeverre, het wenselijk is daarover in overleg te treden met externe aandeelhouders. Het bestuur van een vennootschap heeft weliswaar aan de AvA verantwoording af te leggen van zijn beleid maar is, behoudens afwijkende wettelijke of statutaire regelingen, niet verplicht de AvA vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen waartoe het bestuur bevoegd is.”²⁷

Met de inlichtingenplicht van het bestuur hangt ook een informatierecht van de algemene vergadering samen. Dat recht komt echter toe aan de algemene vergadering als orgaan, en niet aan de individuele leden of aandeelhouders. Dat is anders dan bij bijvoorbeeld het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie (zie hierboven).

²⁵ Zie de consultatie versie van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen op www.internetconsultatie.nl. Navraag bij het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft opgeleverd dat naar verwachting het wetsvoorstel eind maart 2015 aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden gezonden.

²⁶ HR 10 maart 1995, NJ 1995/595 (Janssen Pers) waarin de Hoge Raad dit citaat van de rechtbank onderschrijft.

²⁷ HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (ASMI).

“Het oordeel [...], dat individuele aandeelhouders, [...] recht hebben op de desbetreffende informatie geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting, omdat individuele aandeelhouders zowel binnen als buiten de algemene vergadering van aandeelhouders om geen recht hebben op (gedetailleerde) informatie met betrekking tot de gang van zaken binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. In art. 2:107 lid 2 BW is bepaald dat het bestuur en de raad van commissarissen haar (= de algemene vergadering) alle verlangde inlichtingen verschafft (tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet). [...] Toekenning van een dergelijk informatierecht jegens individuele aandeelhouders zou bovendien een te zwaar beslag op een vennootschap leggen. Bovendien bestaat bij informatieverstrekking enkel aan bepaalde aandeelhouders het gevaar van een ongelijke behandeling van aandeelhouders (art. 2:92 lid 2 BW).”²⁸

De individuele aandeelhouder (de gemeente) heeft dus geen inlichtingenrecht, laat staan dat de individuele leden van het college of de gemeenteraad een dergelijk recht hebben. Een informatierecht bestaat evenmin voor de algemene vergadering, indien de belangen van de rechtspersoon hiermee worden geschaad. Omdat een algemene vergadering ook niet in het openbaar vergadert is het voor de gemeenteraad dus moeilijker na te gaan hoe besluitvorming gaat. Men is volledig afhankelijk van dat wat het college hen meldt, terwijl ook het college niet altijd over alle informatie zal kunnen beschikken.

In sommige gevallen wordt ook nog een raad van commissarissen of raad van toezicht ingesteld. De commissarissen of toezichthouders hebben altijd in het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden organisatie te handelen. Voor commissarissen is dit reeds vastgelegd in de wet (art. 2:57 lid 1, art. 2:140 lid 2 resp. art. 2:250 lid 2 BW). Ook voor toezichthouders zal dit gaan gelden wanneer de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in werking zal treden (beoogd art. 2:9a lid 1 BW; zie hierboven).

“dat evenwel commissarissen, rechten uitoefenende, die hun als orgaan der vennootschap zijn toegekend, zich hebben te richten naar het belang der vennootschap en dit moeten doen overwegen, indien dit naar hun oordeel in botsing komt met belangen van welken aandeelhouder ook;”²⁹

Ook de commissarissen hebben een inlichtingenplicht aan de algemene vergadering (art. 2:57 lid 8, art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW), maar zij leggen geen verantwoording af aan de algemene vergadering.³⁰ De commissarissen hebben ook het recht inbreng te doen in de alge-

²⁸ HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (ASMI).

²⁹ HR 1 april 1949, NJ 1949/465 (Doetinchemse IJzergieterij).

³⁰ HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (ASMI).

mene vergadering. Zij hebben dan een raadgevende stem (art. 2:57 lid 7, art. 2:217 lid 4 resp. art. 2:227 lid 7 BW).

Alle verschillende belangen worden dus in de algemene vergadering gebracht, en het is aan de algemene vergadering om alle belangen zorgvuldig af te wegen.

“dat de betekenis van een bepaling in de statuten van een rechtspersoon, voorschrijvende dat een besluit moet uitgaan van een orgaan van die rechtspersoon, in het geval waarin dat orgaan uit meer personen is samengesteld in het bijzonder hierin is gelegen, dat het besluit tot stand komt als vrucht van onderling overleg van alle leden van dat orgaan die, na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld, aan dat overleg wensen deel te nemen;”³¹

³¹ HR 15 juli 1968, NJ 1969/101 (Wijsmuller).

TOELICHTING 5:

Formele instrumenten raad

1 Inleiding

In deze toelichting worden de verschillende instrumenten die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen kort beschreven. Daarbij wordt steeds bekeken wat de wettelijke grondslag is van een instrument, wat de wetgever heeft beoogd met het geven van het instrument, wat de reikwijdte is van het instrument (waarvoor kan het wel en niet worden ingezet) en hoe het praktisch toepasbaar is.

De instrumenten zijn geordend naar de fasen in hoofdstuk 3.

Informatieve instrumenten

Informatieve instrumenten <i>Kadernota samenwerkingsverband</i>	
Grondslag	Artikel 34b Wgr
Doel	Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan informeert de betrokken gemeenteraden voor 15 april van het jaar waarvoor de kadernota geldt over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor dat betreffende kalenderjaar. Hiermee krijgt de raad eerder dan voorheen al informatie over het samenwerkingsverband, zodat de raad alvast allianties kan sluiten om eventuele wijzigingen te kunnen bewerkstelligen.
Reikwijdte	De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten die de individuele gemeenten willen bereiken. Daarnaast gaat de kadernota uitsluitend over het navolgende kalenderjaar.
Praktische toepasbaarheid	De kadernota is een informatief instrument, deze wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren. De raad kan natuurlijk wel beraadslagen over de kadernota en de eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur richtlijnen meegeven.

Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband	
Grondslag	Artikel 34b Wgr
Doel	Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet voor 15 april van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt alvast een voorlopig jaarverslag naar de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden vroegtijdig geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar zodat zij dit kunnen betrekken bij hun zienswijzen op de begroting voor het navolgende kalenderjaar (of bij een eventuele begrotingswijziging voor het lopende kalenderjaar).
Reikwijdte	Het voorlopig jaarverslag geeft een eerste indicatie over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband. Het betreft een voorlopig verslag, nog niet alles hoeft definitief vast te staan en een accountantscontrole hoeft nog niet te hebben plaatsgevonden. Dat volgt allemaal voor 15 juli van het jaar na afloop van het betreffende kalenderjaar.
Praktische toepasbaarheid	Het voorlopig jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren.

Ontwerpbegroting samenwerkingsverband	
Grondslag	Artikel 35 Wgr
Doel	Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan moeten de ontwerpbegroting aan de raden zenden alvorens deze wordt vastgesteld.
Reikwijdte	De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende boekjaar gaat plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband, zowel beleidsmatig als financieel. De ontwerpbegroting geeft daarnaast aan wat de financiële bijdrage van iedere afzonderlijke gemeente in een bepaald jaar is.
Praktische toepasbaarheid	De raad kan beraadslagen over de begroting en zienswijzen indien (zie onder de stap sturing).

Jaarverslag samenwerkingsverband	
Grondslag	Artikel 34 lid 3 Wgr
Doel	Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet voor 15 juli van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt een definitief jaarverslag naar gedeputeerde staten en de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar die weer als input geldt voor het eigen gemeentelijke jaarverslag (met name de paragraaf verbonden partijen).
Reikwijdte	Het jaarverslag geeft een verslag over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband.
Praktische toepasbaarheid	Het jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om te informeren en verantwoorden.

Jaarverslag gemeente – Paragraaf verbonden partijen	
Grondslag	Artikel 198 Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
Doel	Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.
Reikwijdte	Geldt alleen ten aanzien van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 BBV). Netwerksamenwerkingen vallen hier niet onder.
Praktische toepasbaarheid	In de paragraaf verbonden partijen wordt de raad jaarlijks per verbonden partij geïnformeerd hoe de gemeentelijke en samenwerkingsbelangen zijn gediend en wat het financiële resultaat is.

Raadscommissie verbonden partijen	
Grondslag	Artikel 82 Gemeentewet
Doel	De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder of verbonden partijen in den brede.
Reikwijdte	De raadscommissie kan niet meer doen dan het voorbereiden van de raadsvergadering. De commissie kan geen besluiten nemen, maar kan natuurlijk wel overleggen met het college of met raden of raadscommissie van de andere betrokken gemeenten om zo tot betere informatievoorziening te komen.
Praktische toepasbaarheid	De raadscommissie kan neutrale informatievoorziening borgen, zonder direct in een politiek steekspel te geraken. De politieke weg van de feiten moet dan in de raad of een andere inhoudelijke raadscommissie plaatsvinden. De raadscommissie biedt ook een mogelijkheid om gestructureerd met andere gemeentebesturen in contact te treden.

Informatierecht t.a.v. college	
Grondslag	Artikel 169 Gemeentewet (zie ook artikel 155 en 25 Gemeentewet)
Doel	De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt voor alles wat door of namens het college wordt besloten. Voor stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd (gelet op art. 10 Wet openbaarheid bestuur) door het college.
Reikwijdte	Informatie over door het college gevoerd bestuur.
Praktische toepasbaarheid	De raad kan het college of individuele leden van het college in beginsel alles vragen.

Informatierecht t.a.v. eigen lid algemeen bestuur; lid gemeenschappelijk orgaan of lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	
Grondslag	Artikel 16 lid 2, 18 en 19 Wgr
Doel	Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan moet de raad alle inlichtingen geven die door een of meer leden van raad gevraagd worden.
Reikwijdte	In beginsel kan alles gevraagd worden, maar het lid moet zelf natuurlijk wel over de informatie kunnen beschikken of daar naar kunnen vragen.
Praktische toepasbaarheid	De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan het lid van het algemeen bestuur wordt gevraagd door de raad, althans bij collegeregelingen. Vaak richten de vragen zich tot de wethouder als lid van het college. Dat is bij collegeregelingen ook het meest wenselijk, zodat het college ook zijn verantwoordelijkheid kan pakken.

Informatierecht t.a.v. algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter openbaar lichaam; gemeenschappelijk orgaan; bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	
Grondslag	Artikel 17 Wgr
Doel	Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten de raden alle door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen. Het algemeen bestuur kan ook besloten vergaderen (conform art. 10 Wet openbaarheid bestuur) en over die stukken geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding kan ook door dagelijks bestuur of voorzitter worden opgelegd.
Reikwijdte	In beginsel mag alles gevraagd worden.
Praktische toepasbaarheid	De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan een samenwerkingsverband wordt gevraagd. Dit is een goede manier om aanvullende of hele specifieke informatie te krijgen.

Rekenkamer(funcctie)	
Grondslag	Artikel 182 en 184 Gemeentewet
Doel	Onderzoeken doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daar hoort ook het door verbonden partijen gevoerde bestuur bij.
Reikwijdte	Onderzoek bij openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan waarin gemeentebestuur participeert; onderzoek bij naamloze vennootschap en besloten vennootschap waarin gemeente(n) meer dan 50% van de aandelen heeft; andere privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij de gemeente(n) voor minimaal 50% financieren via subsidie, lening of garantiestelling.
Praktische toepasbaarheid	Gemeenteraden maken nog weinig gebruik van de mogelijkheid om extra informatie te krijgen via het rekenkameronderzoek. Rekenkamers doen nog met name onderzoek naar het gemeentelijk beleid naar verbonden partijen, maar niet naar concrete verbonden partijen. Dat zou vaker toegepast kunnen worden.

Onderzoekscommissie	
Grondslag	Artikel 155a Gemeentewet
Doel	De raad kan een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband.
Reikwijdte	De raad kan alleen onderzoeken doen t.a.v. (voormalige) leden van het college van burgemeester en wethouders, niet ten aanzien van het samenwerkingsverband.
Praktische toepasbaarheid	Indien vermoeden bestaat dat een wethouder of burgemeester geen volledige informatie heeft gegeven, dan kan een nader onderzoek worden ingesteld om te kijken wat de wethouder precies allemaal gedaan heeft binnen het samenwerkingsverband.

Verantwoordingsinstrumenten

Verantwoording college en leden college	
Grondslag	Artikel 169 Gemeentewet
Doel	Via de verantwoordingsrelatie tussen college en raad kan de raad controleren en zijn eindverantwoordelijkheid waarmaken. Zo komt de democratische legitimatie van uitvoering van gemeentelijk beleid tot stand.
Reikwijdte	Het college en zijn leden zijn slechts verantwoording schuldig over door hen gevoerd bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig over handelingen van een algemeen bestuur of een dagelijks bestuur, of het bestuur van bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.
Praktische toepasbaarheid	De raad kan het college in beginsel voor alles wat het college aangaat ter verantwoording roepen. Wel moet men zich er van bewust zijn dat het college noch een individueel collegelid ter verantwoording kan worden geroepen voor dat wat een algemeen bestuur of dagelijks bestuur doet, evenmin voor wat een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie doet. Bij netwerksamenwerking is het college wel volledig aanspreekbaar, omdat daar vaak met mandaat wordt gewerkt. Dat geldt evenzeer bij bijvoorbeeld omgevingsdiensten, voor zover collegebevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd.

Verantwoording lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	
Grondslag	Artikel 16 lid 1, 18 en 19 Wgr
Doel	Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan is verantwoording schuldig aan zowel de raad als het college (bij raads- en collegeregelingen alleen aan de raad).
Reikwijdte	Het lid is uitsluitend verantwoording schuldig over door hemzelf gevoerd bestuur. Hij is geen verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan.
Praktische toepasbaarheid	Het eigen lid in het algemeen bestuur, gemeenschappelijk orgaan of bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is de vertegenwoordiger van de gemeente (zie de inleiding van dit hoofdstuk). Dat betekent dat het lid ook verantwoording moet afleggen over wat hijzelf gedaan heeft. Aan de hand van de openbare verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur (voor het gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt niet altijd openbaarheid) kan eerst bekeken worden wat het eigen lid gedaan heeft.

Bijsturingsinstrumenten

Zienswijzeprocedure	
Grondslag	Artikel 35 Wgr
Doel	Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. De begroting van een samenwerkingsverband is een verplichte uitgave voor de gemeente, en dus is de zienswijze in het leven geroepen om de beperking op het budgetrecht van de raad weer enigszins ongedaan te maken.
Reikwijdte	De zienswijze mag uitsluitend gaan over de begroting van het samenwerkingsverband en wat daarin zou moeten worden opgenomen. De zienswijze is juridisch niet bindend.
Praktische toepasbaarheid	Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken. Dan ontstaat politieke druk voor het (algemeen) bestuur van het samenwerkingsverband om daadwerkelijk iets met de zienswijze te doen.

Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)	
Grondslag	Artikel 89 Gemeentewet en BBV
Doel	In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
Reikwijdte	Het moet gaan om verbonden partijen gaan van de gemeente. Indien geen sprake is van een bestuurlijk of financieel belang, dan is ook geen sprake van een verbonden partij. Zo vallen netwerksamenwerkingen buiten deze definitie.
Praktische toepasbaarheid	De paragraaf maakt inzichtelijk wat de gemeenteraad met zijn verschillende verbonden partijen wil bereiken. Het college van burgemeester en wethouders kan daarop afgerekend worden. De paragraaf verbonden partijen is echter <i>niet</i> bindend voor de besturen van de verbonden partijen.

Moties	
Grondslag	Reglement van orde
Doel	Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.
Reikwijdte	De raad kan over alles moties aannemen.
Praktische toepasbaarheid	Moties richten zich in beginsel tot het college, en moeten voor het college wel uitvoerbaar zijn. Het college kan immers niet altijd besluitvorming afdwingen en een motie die dat eist kan dus nimmer uitgevoerd worden.

Verordenende bevoegdheid	
Grondslag	Artikel 147 en 149 Gemeentewet
Doel	De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid wordt overgedragen).
Reikwijdte	De raad maakt, binnen wettelijke kaders, de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht.
Praktische toepasbaarheid	De verordenende bevoegdheid blijft bij de meeste samenwerkingsverbanden onaangetast. Dat laat onverlet dat verordeningen wel vaak (ambtelijk) worden voorbereid door het samenwerkingsverband. In die zin zal toch vaak op enige harmonisatie van verordeningen worden gestuurd.

Beleidsregels	
Grondslag	Artikel 4:81 en artikel 10:16 Awb resp. artikel 10:6 Awb
Doel	De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college van burgemeester en wethouders kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd dan kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.
Reikwijdte	De raad respectievelijk het college kan alleen beleidsregels stellen over door hen overgedragen bevoegdheden, niet over andere zaken.
Praktische toepasbaarheid	Bij de beleidsregels mogen geen algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, het moet gaan om normen over de uitoefening van een reeds bestaande (en genormeerde) bevoegdheid.

Ontslag lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	
Grondslag	Artikel 16 lid 4 Wgr; artikel 18 Wgr
Doel	Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan.
Reikwijdte	Een lid van het algemeen bestuur, een lid van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een lid van het gemeenschappelijk orgaan kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel. Bij raads- en gemengde regelingen is de raad bevoegd tot ontslag; bij collegeregelingen komt deze bevoegdheid toe aan het college.
Praktische toepasbaarheid	De praktijk laat zien dat leden van het algemeen bestuur niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden. Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer het lid er echt een potje van maakt of niet langer de gemeente vertegenwoordigt.

Ontslag wethouder	
Grondslag	Artikel 49 Gemeentewet
Doel	Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Voor de burgemeester geldt dit niet.
Reikwijdte	Een wethouder kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel.
Praktische toepasbaarheid	De praktijk laat zien dat wethouders niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden. Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer de wethouder er echt een potje van maakt. De wethouder kan er immers niks aan doen als hij overstemt wordt in het algemeen bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan.

Wijziging gemeenschappelijke regeling	
Grondslag	Artikel 1 en 9 lid 1 Wgr
Doel	Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, dan kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.
Reikwijdte	De gemeenschappelijke regeling kan gewijzigd worden door de deelnemers. Indien het een collegeregeling betreft heeft het college net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling de toestemming van de raad nodig. In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt dat reeds een bepaalde meerderheid van de deelnemers tot wijziging kan komen.
Praktische toepasbaarheid	Wijziging van de gemeenschappelijke regeling is een moeilijk proces, omdat een raad dit niet eenzijdig kan afdwingen. Er is overeenstemming nodig met (een meerderheid van) de overige deelnemers.

Uittreding uit gemeenschappelijke regeling	
Grondslag	Artikel 1 en 9 lid 1 Wgr
Doel	De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het allemaal te gortig wordt. In de regeling zelf zal bepaald moeten worden wat de gevolgen van de uittreding zijn. Anders geldt een algemene norm waarbij nog vijf jaar deels moet worden doorbetaald alvorens men ook financieel van alle verplichtingen af is.
Reikwijdte	Een deelnemer kan altijd uittreden, maar is daarbij wel gebonden aan hetgeen in de gemeenschappelijke regeling daarover is afgesproken, zoals een opzegtermijn.
Praktische toepasbaarheid	Uittreding leidt vaak tot kosten, zo moet vaak personeel afvloeien en de kosten daarvoor worden door de uittreder betaald. In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt over de procedure voor uittreding. Indien geen afspraken bestaan over uittredingssommen (wat meestal zo is, omdat dit lastig op voorhand te bepalen is), dan hanteert de rechter vaak een afvloeiingsregeling van vijf kalenderjaren vanaf het moment van uittreding waarbij dan een bepaalde verdelingsleutel wordt gebruikt.

TOELICHTING 6:

De democratische legitimatie van de samenwerking

De democratische legitimatie van besluitvorming van een samenwerkingsverband komt van de gezamenlijke gemeenteraden die bij de samenwerking betrokken zijn, niet van een enkele gemeenteraad. Dat is het zogenoemde verlengd lokaal bestuur waarbij een samenwerkingsverband geen eigen (directe) democratische legitimatie heeft, maar gelegitimeerd wordt door nauwe banden met de deelnemende gemeentebesturen. Deze banden komen tot uitdrukking in de bestuursamenstelling, de verantwoordingsrelaties, de financiën en de bevoegdheden van het samenwerkingsverband.

Het moet echter benadrukt worden dat de democratische legitimatie niet van de gemeenteraad komt, maar van de gezamenlijke gemeenteraden (of evt. provinciale staten zoals bij een omgevingsdienst, of het algemeen bestuur van een waterschap zoals bij veel belastingsamenwerkingsverbanden). Dat is ook waarom geen enkele gemeenteraad individuele bevoegdheden heeft om besluitvorming van het samenwerkingsverband te blokkeren. Sterker nog: het gemeentebestuur moet medewerking verlenen aan besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 10a Wgr). Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de in de begroting van het samenwerkingsverband opgenomen gemeentelijke bijdrage, welke een verplichte uitgave is voor de gemeenteraad (art. 34 jo. art. 10a Wgr jo. art. 193 Gemeentewet). Om die reden is het voor de individuele raden en raadsleden belangrijk om structureel contact te houden met de andere betrokken raden en raadsleden om daadwerkelijk een politieke vuist te kunnen maken en de democratische legitimatie ook materiële inhoud te geven. Hiermee hangt samen dat ieder bestuursorgaan dat participeert in samenwerkingen altijd enige mate van zeggenschap verliest, zeker bij netwerksamenwerking of bij een zelfstandige organisatie. De zeggenschap wordt immers gedeeld.

Dat betekent ook dat wanneer uitvoering gemeenschappelijk gebeurt, ook het toezicht, de democratische controle, deels gemeenschappelijk moet gebeuren. Alleen dan kunnen de volksvertegenwoordigingen ook echt hun politieke instrumenten toepassen. Wanneer één deelnemer iets wil, dan kan het bestuur van een samenwerkingsverband deze wens relatief makkelijk naast zich neerleggen omdat de meerderheid het dan blijkbaar niet wil. Wanneer de meerderheid van de vertegenwoordigende organen iets wil, dan kan het bestuur van een samenwerkingsverband die politiek gezien maar moeilijk naast zich neerleggen.

Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan lopen de rollen en verantwoordelijkheden ongeveer hetzelfde (zie T4.6 voor privaatrechtelijke vormen). Natuurlijk zijn er wel verschillen, al is het maar omdat het openbaar lichaam drie bestuursorganen kent, terwijl het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts één bestuursorgaan kennen. Binnen het bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan is dus geen sprake van interne verantwoording, maar uitsluitend van externe verantwoording.

BIJLAGE 1:

Begrippenlijst

- **AB** Administratiefrechtelijke Beslissingen / AB Rechtspraak bestuursrecht
- **Attributie:** Het *toekennen* van een nieuwe, nog niet eerder toebedeelde bevoegdheid, aan een bestuursorgaan.
- **Awb:** Algemene wet bestuursrecht.
- **BBV:** Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- **Bedrijfsvoeringsorganisatie:** De rechtspersoon ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die slechts één bestuursorgaan kent en uitsluitend bij een collegeregeling kan worden ingesteld voor bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken (art. 8 lid 3 Wgr).
- **Bedrijfsvoeringstaken:** Taken die een organisatie heeft die administratief of ondersteunend van aard zijn. Bij het uitvoeren van deze taken is geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening.
- **Beleidsovereenkomst:** Een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij een overheidslichaam een bepaald beleidsdoel nastreeft en waarbij het voorwerp van de overeenkomst aan de kant van de overheid een vermogensrecht is.
- **Beleidsregel:** Een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3 lid 4 Awb). Het bestuursorgaan kan deze eenzijdig vaststellen omtrent zijn eigen bevoegdheden of door hem overgedragen bevoegdheden (art. 4:81 e.v. Awb).
- **Besloten vennootschap (BV):** Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 e.v. BW).
- **Bestuurlijke samenwerking:** Samenwerking tussen uitsluitend overheidslichamen.
- **Bestuursorgaan:** Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (art. 1:1 lid 1 Awb).
- **Bevoegdhedenovereenkomst:** Een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij een bestuursorgaan een bepaald beleidsdoel nastreeft en waarbij het voorwerp van de overeenkomst aan de kant van de overheid een publiekrechtelijke bevoegdheid is.
- **Burgemeestersregeling:** Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend burgemeesters (en evt. een commissaris van de Koning of voorzitter van een waterschap).
- **BW:** Burgerlijk Wetboek.

- **Centrumregeling:** Een gemeenschappelijke regeling waarbij één deelnemer (enkelvoudige centrumregeling) of meerdere deelnemers (meervoudige centrumregeling) verantwoordelijk is c.q. zijn voor de uitvoering van taken van de deelnemers aan die regeling (art. 8 lid 4 Wgr).
- **Collegeregeling:** Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (en evt. gedeputeerde staten of een dagelijks bestuur van een waterschap).
- **Convenant:** Een andere benaming voor een bevoegdhedenovereenkomst.
- **Coöperatie (of coöperatieve vereniging):** Een rechtspersoon met leden die gericht is op het in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten (art. 2:53 lid 1 e.v. BW).
- **Delegatie:** Het door een bestuursorgaan overdragen van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen (artikel 10:13 e.v. Awb).
- **Dienstverleningsovereenkomst (DVO):** Een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente. Vaak wordt de dienstverleningsovereenkomst juridisch gekwalificeerd als een overeenkomst tot opdracht (art. 7:400 BW).
- **Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL):** Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 1 Wgr ingesteld openbaar lichaam. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kent een geled bestuur.
- **Gemeenschappelijk orgaan (GOR):** Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 2 Wgr ingestelde bestuursorgaan. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kent slechts een (bestuurs)orgaan.
- **Gemeenschappelijk regeling (GR):** Een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen op grond van de Wet gemeenschappelijk regelingen.
- **Gemengde regeling:** Een gemeenschappelijke regeling tussen (1) de raden en colleges, (2) de raden, de colleges en de burgemeesters en (3) de colleges en burgemeesters van twee of meer gemeenten.
- **Governance:** Het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties bij een samenwerkingsverband.
- **Gst.** De Gemeentestem.
- **HR** Hoge Raad der Nederlanden.
- **JB** Jurisprudentie Bestuursrecht.
- **Juncto (jo.):** Betekent in samenhang met/in verband met. Afgekort als jo. wordt deze term gebruikt om aan te geven dat twee of meer wetsartikelen in samenhang gelezen moeten worden.
- **Mandaat:** De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, waarbij de besluiten worden toegerekend aan dat bestuursorgaan (artikel 10:1 e.v. Awb). Termen die vaak gehanteerd worden om mandaat aan te duiden zijn *machtigen*, *opdragen* of *namens*.

- **Naamloze vennootschap (NV):** Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 e.v. BW).
- **Netwerkconstructie:** Een samenwerkingsvorm waarbij één of meerdere organisaties belast zijn met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl er geen nieuwe organisatie is opgericht.
- **NJ** Nederlandse Jurisprudentie.
- **Overeenkomst:** Een meerzijdige privaatrechtelijke rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan (art. 6:213 lid 1 BW).
- **(Overeenkomst tot) Opdracht:** De overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken (art. 7:400 lid 1 BW). In de samenwerkingspraktijk wordt dit vaak een dienstverleningsovereenkomst genoemd.
- **Overdracht (van bevoegdheden):** De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden voor de uitvoering van een taak worden overgedragen aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (art. 10:21 Awb). Indien besluitbevoegdheden worden overgedragen is sprake van delegatie (art. 10:13 Awb).
- **Privaatrechtelijke rechtshandeling:** Een handeling die uitgevoerd wordt met het oog op het tot stand brengen van een privaatrechtelijk rechtsgevolg. Deze worden verricht door de rechtspersoon (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW).
- **Privaatrechtelijke rechtspersoon:** Een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting (art. 2:3 BW).
- **Publiek-private samenwerking (PPS):** Een samenwerkingsverband tussen overheden en private partijen.
- **Publiekrechtelijke rechtshandeling:** Een handeling die een publiekrechtelijk rechtsgevolg beoogd. Vaak in de vorm van een besluit (art. 1:3 lid 1 Awb).
- **Publiekrechtelijke rechtspersoon:** Een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 2:1 BW).
- **Raadsregeling:** Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend gemeenteraden (en evt. provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap).
- **Rechtspersoon:** Een juridische constructie waardoor een organisatie privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten (art. 2:5 BW) en vervolgt kan worden voor het plegen van strafbare feiten (art. 51 Sr).
- **Regeling zonder meer:** Gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumregeling wordt ingesteld (art. 1 jo. art. 8 Wgr).
- **Stichting:** Een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 e.v. BW). Het doel mag niet inhouden het afdragen van uitkeringen aan oprichters of aan

hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.

- **Uitvoeringstaken:** Taken die behoren bij de uitvoering van beleid en niet bij het maken van beleid of bij de ondersteuning van de organisatie/ bedrijfsvoering.
- **Verbonden partij:** Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 lid 1 onder b BBV).
- **Vereniging:** Een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 e.v. BW), waarbij het doel niet mag inhouden het verdelen van de winst onder de leden.
- **Volmacht:** De bevoegdheid die de volmachtgever verleent aan een ander, de gevolmachtigde, om in zijn naam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (art. 3:60 lid 1 BW).
- **Wgr:** Wet gemeenschappelijke regelingen.

BIJLAGE 2:

Over de auteurs

Rob de Greef (KokxdeVoogd/Vrije Universiteit) en **Roeland Stolk** (Berenschot) zijn experts op het terrein van intergemeentelijke samenwerking:

- De Greef is gespecialiseerd in bestuurlijk organisatierecht, in het bijzonder de Wet gemeenschappelijke regelingen en daarbij behorende governance-aspecten. Hij was eerder auteur van de handreiking *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* die voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is opgesteld. Hij publiceert veelvuldig over intergemeentelijke samenwerking, waaronder ook een artikelsgewijs commentaar op de Wet gemeenschappelijke regelingen en schrijft een proefschrift over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Hij treedt veelvuldig op bij gemeenteraden.
- Stolk is als bestuurskundige en politicoloog gespecialiseerd in de procesvoering rondom complexe samenwerkingen. Hij is co-auteur van het model *Arrangeren naar publieke meerwaarde*, schrijft over de vraag hoe bij politiek-gevoelige en ongestructureerde vraagstukken tot publieke meerwaarde te komen. Stolk is coördinator van het expertisecentrum voor arrangementbouw van Berenschot.

Beide auteurs bundelen geregeld hun expertises en adviseren (afzonderlijk en samen) bestuurders, raadsleden en ambtelijke organisaties in diverse samenwerkingstrajecten.

Begeleidingscommissie

Henk Bouwmans: Raadslid.Nu

Saniye Celik (tot 15 januari 2015): Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bart Evers (sinds 15 januari 2015): Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Fedor Heida: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Alwin Oortgiesen: Vereniging van Griffiers; griffier provincie Fryslân

Karin van der Pas: Vereniging van Griffiers; griffier gemeente Bloemendaal

Anne Jet Plat: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wijnand de Vries: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

