

Intergemeentelijke samenwerking

*Makkelijker kunnen we het
niet maken, wel leuker!*



Waarom samenwerken?

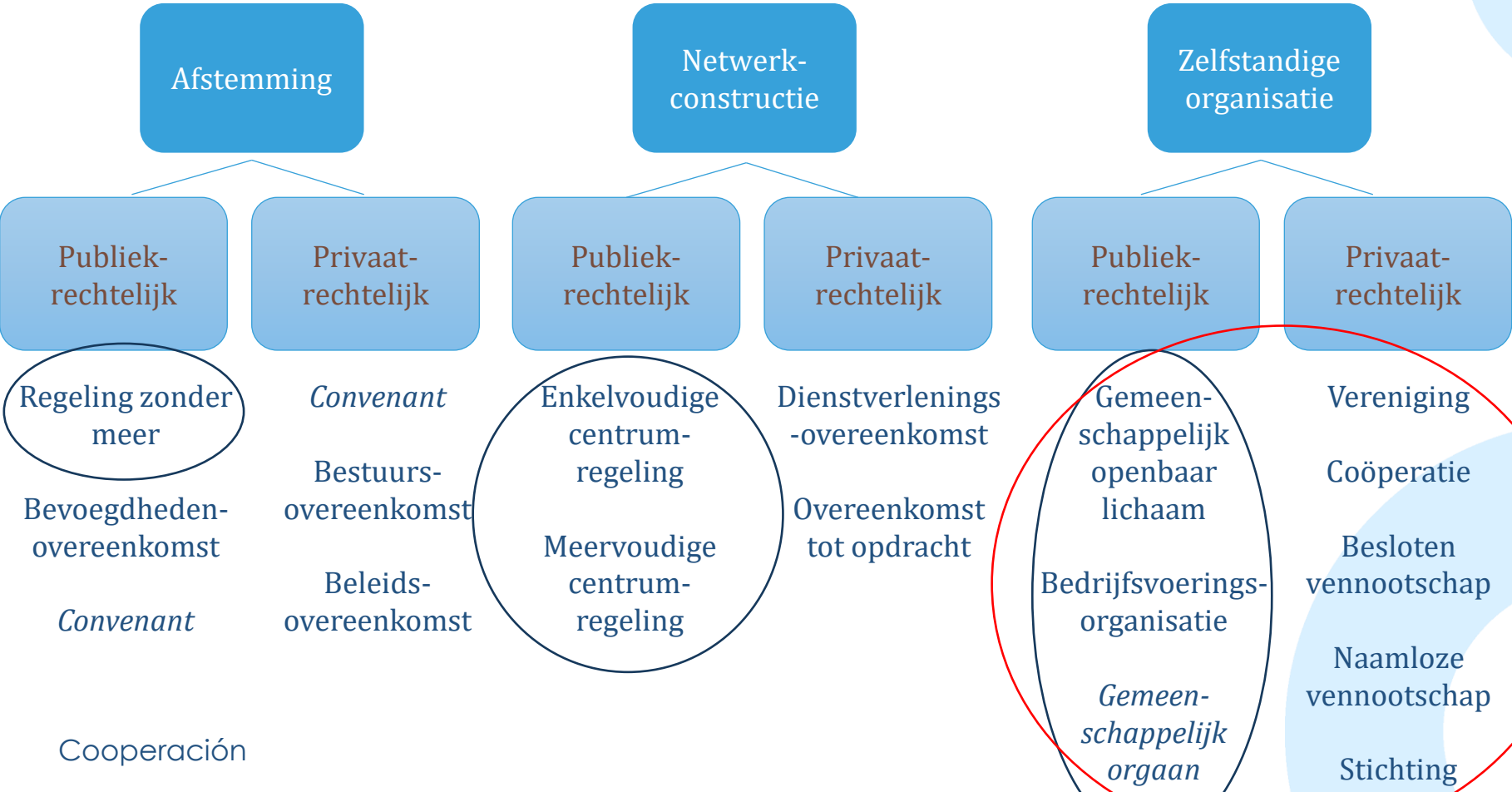
- Wat is het gemeenschappelijk belang bij samenwerking?
 - Wat doen we nu eigenlijk samen?
- “What’s in it for me?”
- Wat gun ik mijn partner(s)?
 - Wie zijn mijn partners?



SAMENwerking: Partners



Samenwerking



Intergemeentelijke samenwerking toegepast

HANDREIKING VOOR TOEPASSING VAN DE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN



Verbonden partijen

Artikel 1 lid 1 onder b BBV

verbonden partij: een
privaatrechtelijke of
publiekrechtelijke organisatie waarin
de gemeente onderscheidenlijk de
provincie **een bestuurlijk en een
financieel belang** heeft;

Cooperación

R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud¹

Bijdrage

Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging

Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en
waterschappen

6

Provincies, gemeenten en waterschappen maken de laatste jaren steeds meer gebruik van alternatieve rechtsvormen om te komen tot een meer onafhankelijke uitvoering of tot bestuurlijke samenwerking. Denk daarbij aan bestuurscommissies en gemeenschappelijke regelingen, maar ook aan stichtingen en vennootschappen. Dergelijke rechtsvormen mogen dan een (semi)onafhankelijke status hebben, de politieke verantwoordelijkheid van de decentrale uitvoerende organen blijft onverkort gelden, net als de eindverantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende organen als hoofd van hun provincie, gemeente onderscheidenlijk waterschap.² Om deze politieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moeten er ook sturingsmogelijkheden zijn. De sturing en controle op dergelijke alternatieve rechtsvormen levert in de praktijk nogal eens problemen op, niet in de laatste plaats de financiële controle. Om de financiële controle inzichtelijker te maken heeft de wetgever in het comptabiliteitsrecht voor decentrale overheden de 'verbonden partijen' geïntroduceerd. In dit artikel wordt ingegaan op wat verbonden partijen nu eigenlijk zijn, op welke wijze zij aangestuurd en gecontroleerd kunnen worden en ten slotte of de introductie van de verbonden partijen binnen het comptabiliteitsrecht ook echt tot betere sturing en controle heeft geleid.

1. Inleiding

De Grondwet kent in beginsel een beperkt aantal overheidslichamen. Naast de centrale overheid zijn dat de provincies en gemeenten als vormen van territoriale decentralisatie met een open huishouding (art. 123-132 Gw), de waterschappen als vorm van functioneel-territoriale decentra-

lisatie (art. 133 Gw) en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf als vormen van functionele decentralisatie (art. 134 Gw). Hiernaast kent de Grondwet de mogelijkheid dat deze openbare lichamen gezamenlijk een nieuw openbaar lichaam instellen (art. 135 Gw) of dat andere openbare lichamen worden ingesteld (art. 134 Gw). Deze overheidslichamen maken echter veelvuldig gebruik van andere organisatievormen zoals zelfstaande niveau en gemeenschappelijke veau.³ Ook privaatrechtelijk gebruikt, denk bijvoorbeeld -vennootschappen, of recht taak.⁴ De keuze tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen wordt door de gemeenten door art. 160 lid 1 dat via het publiekrecht vaartrecht in het bijzonder staat ter discussie. Het kan publiekrechtelijke voorkeuze stukken van het kabinet weg toch de voorkeur lijken een krachtige, kleine of heden of overheidsdeelname liggen.

Waar de provincies, gemeenten en waterschappen de democratische vorm van democratische overheidslidamen vaak voelengd bestuur, dat wil zeggen de mogelijkheid van gedeputeerde meester en wethouders er waterschap aan hun vert

³ Zie voor cijfers over samenwerking tussen decentrale overheden: Rijksoverheid, 2010. Zie ook S.E. Samenwerking door en met de rechtelijke rechtsvormen, Den Haag, 2011. (Kamersstukken II 2010/11, behandelingsjaar 2010-2011, 32-4) (MvJ) 2006 (Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29-30, niet ingediend). Zie uitgangspunt: 'taakbeheerting', ten van en deelnemen in gemeenten; Gt. 2007/97.

⁴ Kamersstukken II 2011/12, 33-34, 2015, p. 8 (Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31-32, n.r. Kamersstukken II 2010/11, 32-4).

⁵ Zie omtrent de eisen van het 'taakbeheerting', p. 2065-2090.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden

Afwegingskader voor de keuze tussen
publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving

mr. R.J.M.H. de Greef, prof. mr. S.E. Zijlstra en mr. F.H.K. Theissen



Nota verbonden partijen?

“De visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen kan beperkt blijven tot een algemene visie op en de beleidsvoornemens omtrent het inschakelen van verbonden partijen. **Dat kan bijvoorbeeld gaan over de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de vraag wanneer wel of wanneer er juist geen gebruik wordt gemaakt van verbonden partijen voor het realiseren van beleid en welke soort type rechtspersoon (privaat- of publiekrechtelijk) wordt gebruikt en voor welk doel.** Omdat dergelijke kaders vaak voor de gehele zittingsperiode van provinciale staten resp. de raad worden vastgesteld (veelal in een aparte nota) kan, wanneer provinciale staten of de raad een dergelijke kadernota verbonden partijen vaststellen, daarnaar worden verwezen in het kader van de visie en algemene beleidsvoornemens. Het is dan niet noodzakelijk om ieder jaar opnieuw het ongewijzigde kader op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.”

Nota van toelichting (Stb. 2016, 101, p. 16)

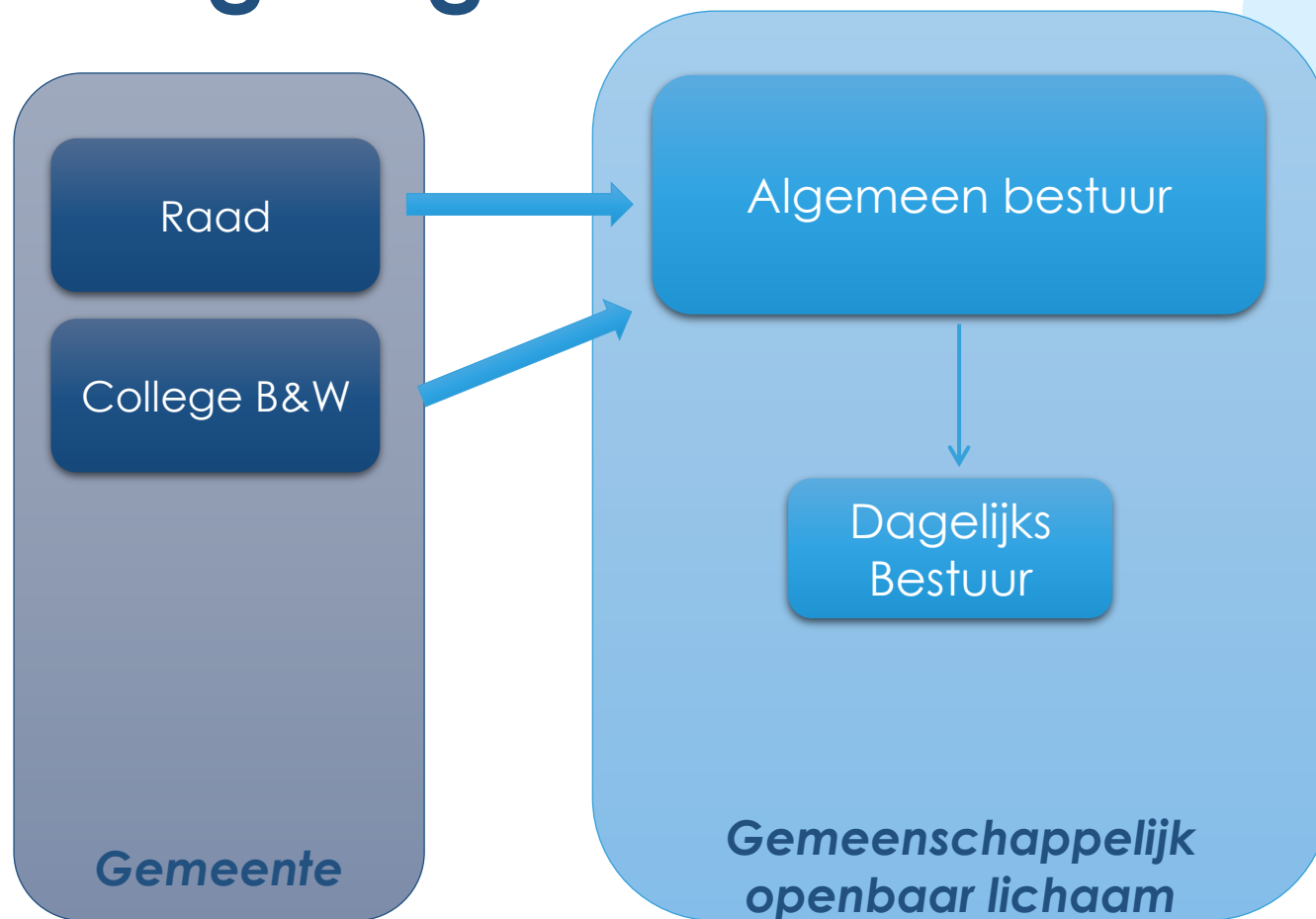
Totstandkoming Collegeregeling



Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 1 lid 2 en 3 Wgr		Art. 1 lid 4 Wgr Art. 10:32 Awb	Art. 1 lid 1 Wgr	Art. 26 Wgr Art. 3:40 Awb
Voorstel voor gemeenschappelijke regeling Geen initiatiefrecht raad	Raad heeft 8 weken om zienswijzen te geven	Verwerking van de zienswijzen (incl. regionale afstemming)	Raad moet toestemming verlenen of onthouden Geen recht van amendering	College kan voorstel nog redactioneel wijzigen (indien alle colleges dat doen)	Bekendmaking besluit tot treffen én gemeenschappelijke regeling (in Gemeentebblad) Inwerkingtreding te regelen in de gemeenschappelijke regeling (na bekendmaking)
https://www.gemeente.nu/blog/krijgt-gemeenteraad-te-veel-invloed-op-samenwerking/					

Verlengd lokaal bestuur

Gemengde regeling met raden



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.

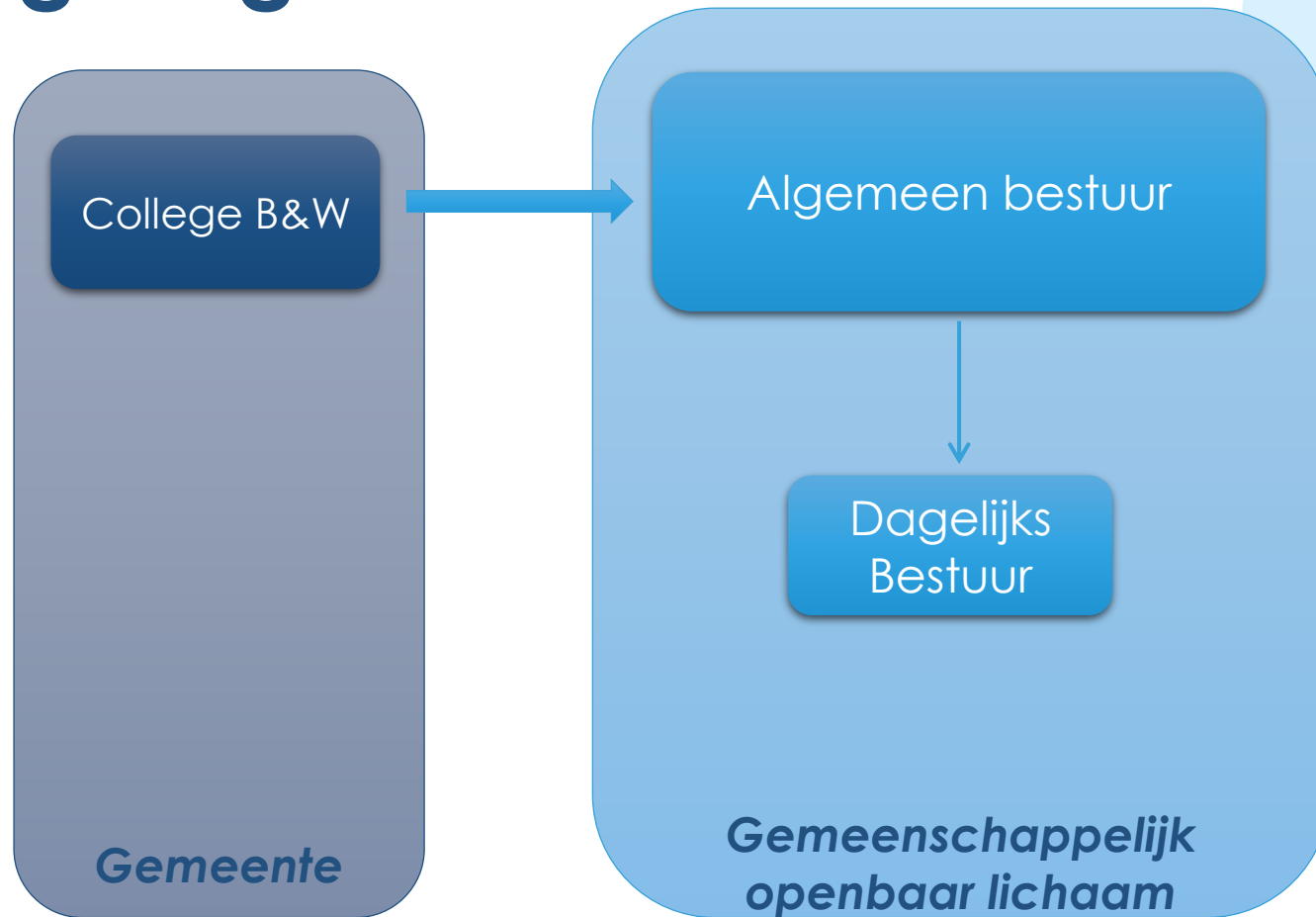
Artikel 14 Wgr

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. [...]

3. De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken [...].

Verlengd lokaal bestuur

Collegeregeling



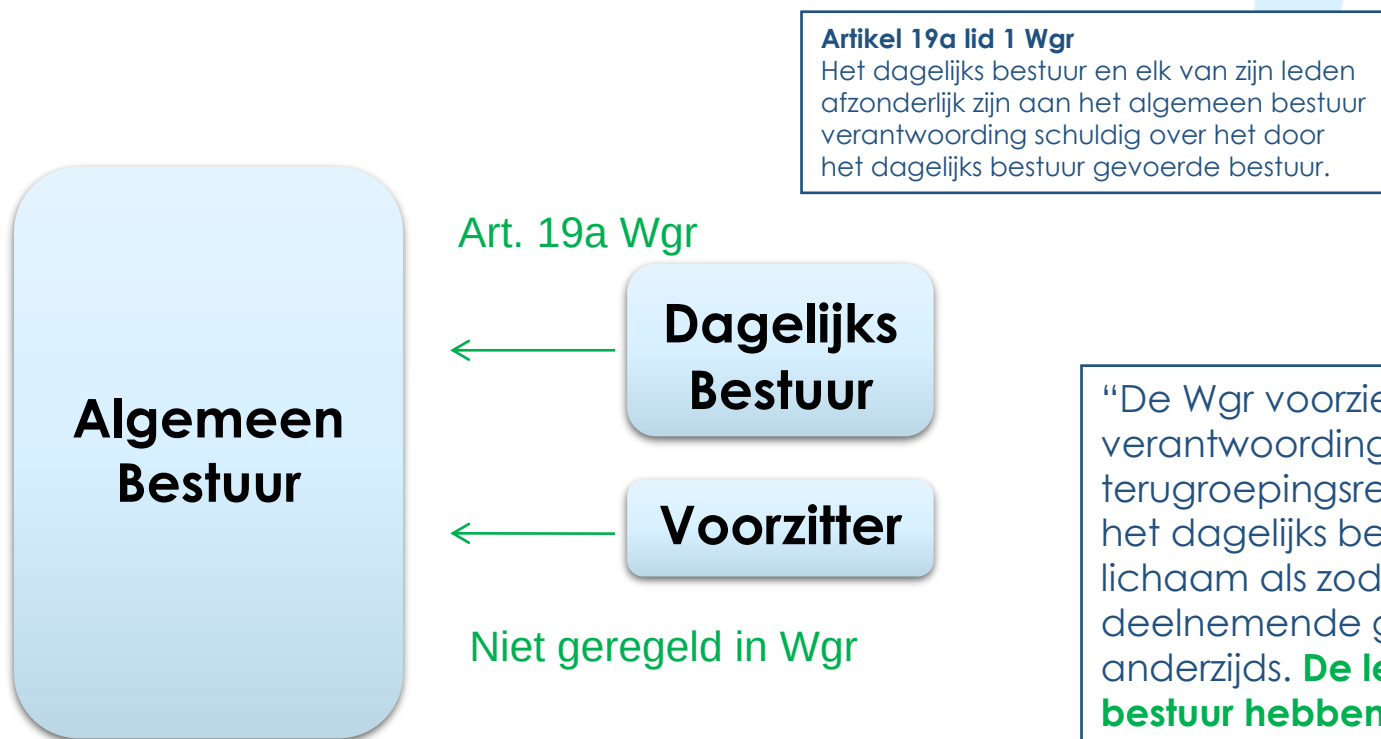
Artikel 13 lid 6 Wgr

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. [...]

Artikel 14 Wgr

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. [...]
3. De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken [...].

Verantwoordingsplicht (intern)



Artikel 12 lid 1 Wgr

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

“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.”

Verantwoordingsplicht (extern)

Artikel 12 lid 2 Wgr

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam.

Algemeen
Bestuur

Art. 19a Wgr

Dagelijks
Bestuur



Voorzitter



Niet geregeld in Wgr

Artikel 17 Wgr

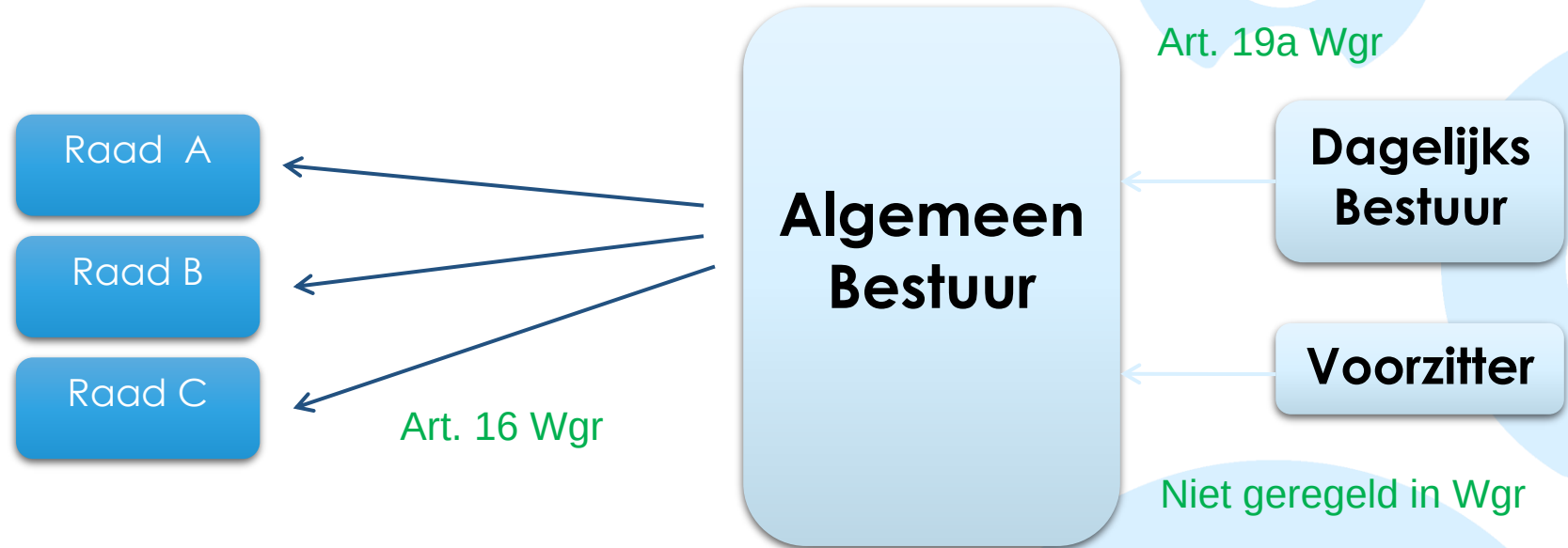
De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam [...] aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

“Een verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur jegens de deelnemende gemeenteraden schept het wetsvoorstel niet. Voor

verantwoording jegens de raden geldt de regeling van artikel 12 met betrekking tot de verantwoording door de vertegenwoordigers, die de raden hebben afgevaardigd. Ik zie niet in hoe dit in de praktijk anders zou kunnen.”

Handelingen II 1983/84, p. 4925

Verantwoordingsplicht gemeente regeling(extern)

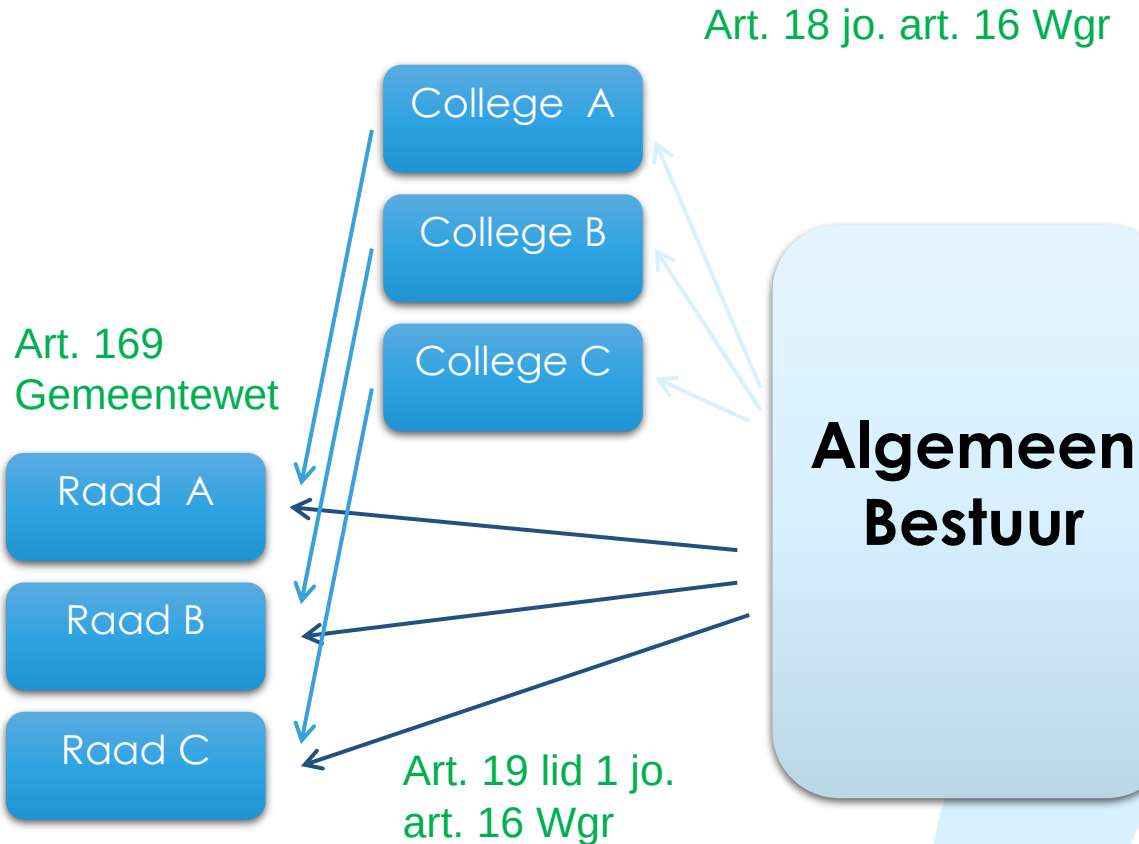


Art. 16 lid 1 Wgr

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

Verantwoordingsplicht (extern)

Art. 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.



Art. 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 die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Art. 19a Wgr

Dagelijks Bestuur

Voorzitter

Niet geregeld in Wgr

Rol van de raad



Grip op regionale samenwerking

Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers

Vereniging van Griffiers

Essay

Grip op samenwerking in de praktijk

Lessen en best practices uit gemeenten

Deen Boudaard Steek, Rob de Groot en Laurens Veldboer

Berenschot

PROOF adviseurs

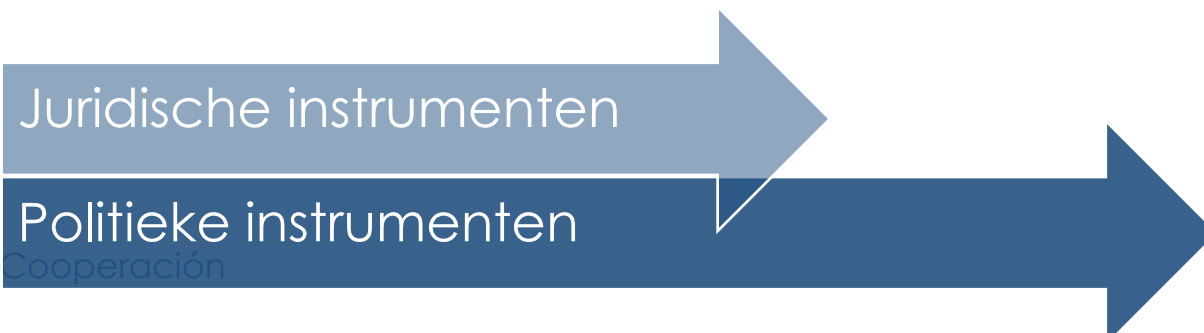
The complex block contains a title, subtitle, an illustration of people with gears, a logo, an illustration of people with puzzle pieces, a subtitle, a list of authors, a company name, and a logo.

Rol van de raad



Hoe moet de raad dit doen?

“Dit neemt uiteraard niet weg dat de raad het college kan aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad als controleur en kadersteller wordt zelfs geacht dat te doen. Een voor de hand liggend aanknopingspunt hiervoor bieden beleidsnota's en plannen die het college – al dan niet op verzoek van de raad – uitbrengt over onderwerpen waarover het college bevoegd is. Ook door het college opgestelde beleidsregels kunnen voorwerp van discussie met de raad zijn. **Door middel van moties en aan het college ontlokte toezeggingen blijkt het in de praktijk heel goed mogelijk te zijn voor de raad materiële kaders te stellen voor de bevoegdheidsuitoefening door het college.** Deze kaderstelling speelt zich namelijk af in de door de vertrouwensregel beheerste politieke verhoudingen tussen raad en college.”



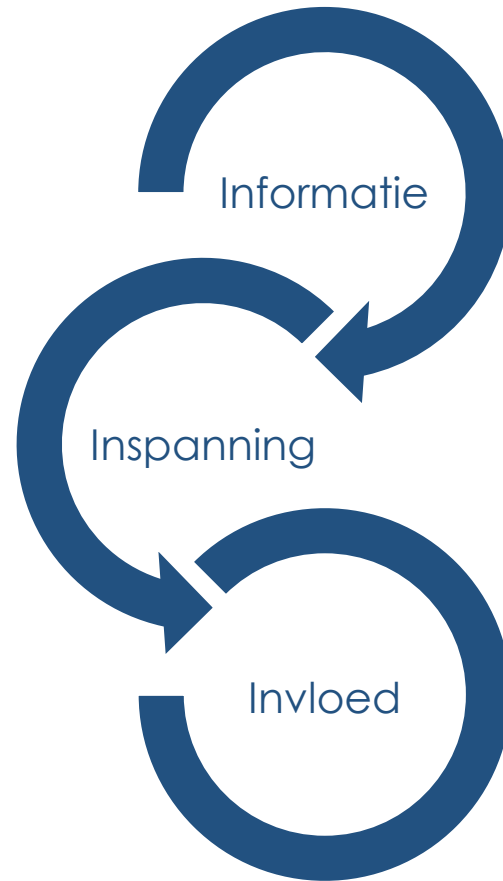
Juridische instrumenten

Politieke instrumenten

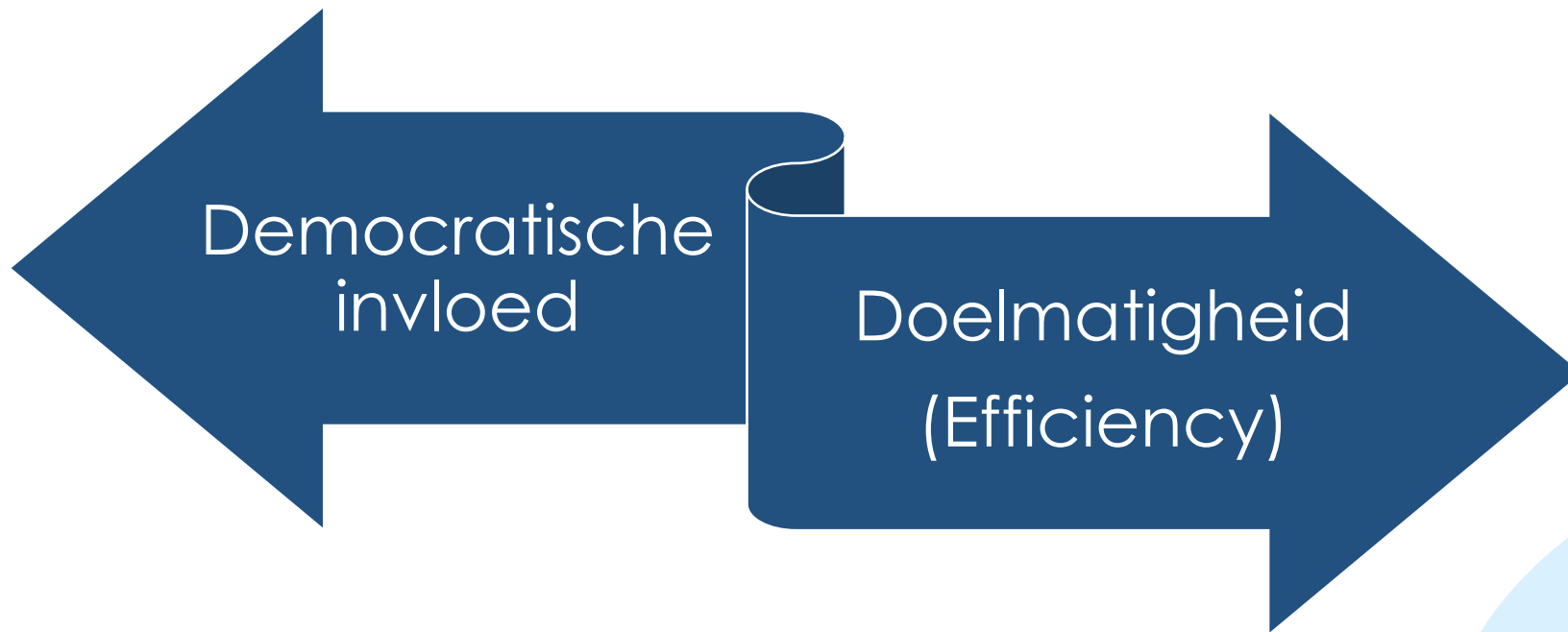
Cooperación

Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 27-28

De 3 i's



Afwegingskader



- Meer betrokkenheid gemeenteraden en provinciale staten
 - Zienswijzen bij treffen/wijzigen collegeregeling
(<https://www.gemeente.nu/blog/krijgt-gemeenteraad-te-veel-invloed-op-samenwerking/>)
 - Reactie op zienswijzen begroting
 - Zienswijzen op andere besluiten
 - Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband
 - Regionale raadscommissie
 - Langere termijnen P&C-cyclus
 - Regionaal enquêterecht
(<https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenteraad/regionale-onderzoeksbevoegdheid-nodig-bij-samenwerking/>)
- Positie rekenkamer(functie)
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid
- Evaluatie
- Uitgebreidere uittredingsregeling

AF

515

Artikel 8 Wgr somt de vier vormen van gemeenschappelijke regelingen op: het gemeenschappelijke openbaar lichaam (lid 1), het gemeenschappelijk orgaan (lid 2), de bedrijfsvoeringsorganisatie (lid 3) en de centrumregeling (lid 4). Daarnaast worden aangenomen dat het ook mogelijk is een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij geen sprake is van een van de bovenstaande vormen en waarbij geen bevoegdheden worden gedelegeerd of gemaandeerd. Dit is de regeling zonder meer, een soort bevoegdhedenovereenkomst, tussen bestuursorganen.

Bij een centrumregeling worden bevoegdheden gemaandeerd door bestuursorganen van een gasgemeente aan de bestuursorganen of ambtenaren van de centrumgemeente (artikel 8 lid 4 Wgr). De politieke

• **Mr. Rob de Greef** is partner bij PROOF Adviseurs te Rotterdam en docent/onderzoeksrecht aan de Universiteit te Amsterdam. Dit artikel is een onderdeel van zijn paragraaf 1 over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Met dank aan Daniëlle Arnold voor haar commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

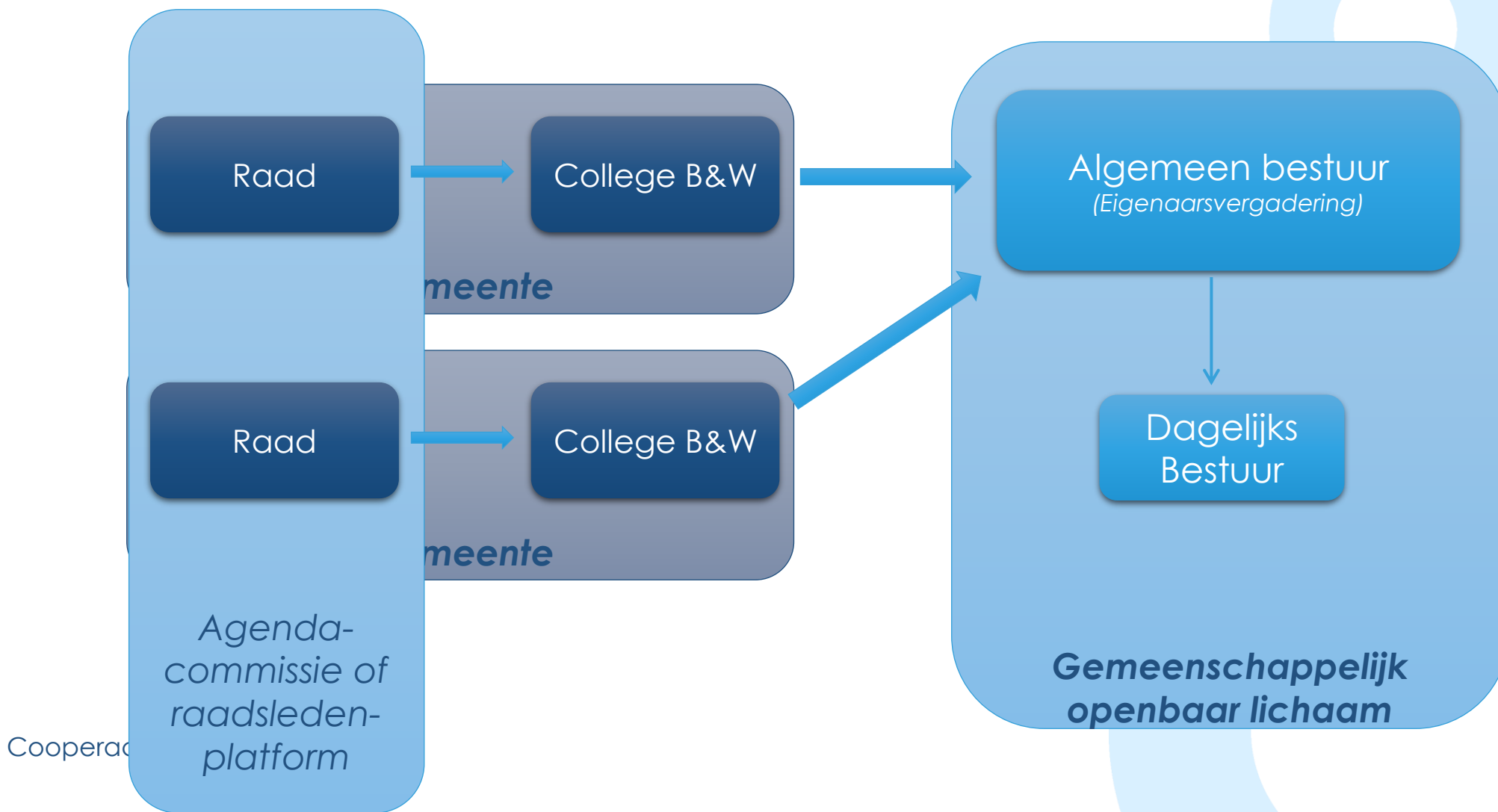
1. <http://www.internetconsultant.nl/>

2. *Kamerstukken II* 2017/18, 34.775 B, nr. 17.

3. Beide rapporten (Stoks e.a. 2018 en De Greef e.a. 2018) zijn te vinden als bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 A, nr. 8.

4. Zie daaromtrent De Greef 2018 en 2019b.

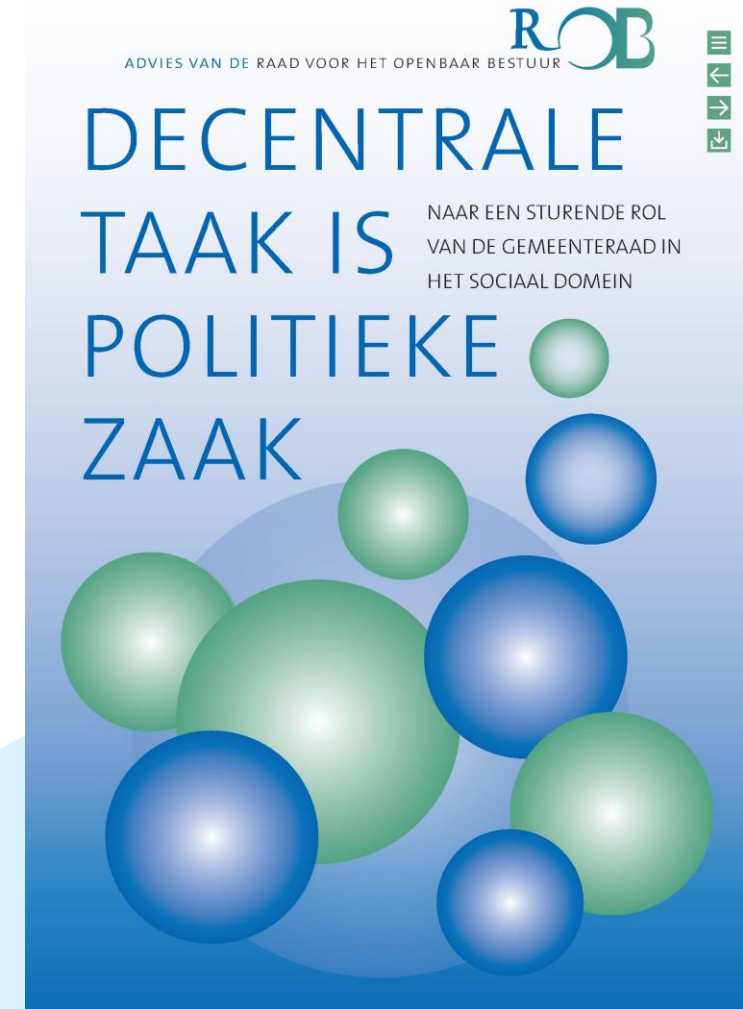
Gemeenschappelijke raadscommissie



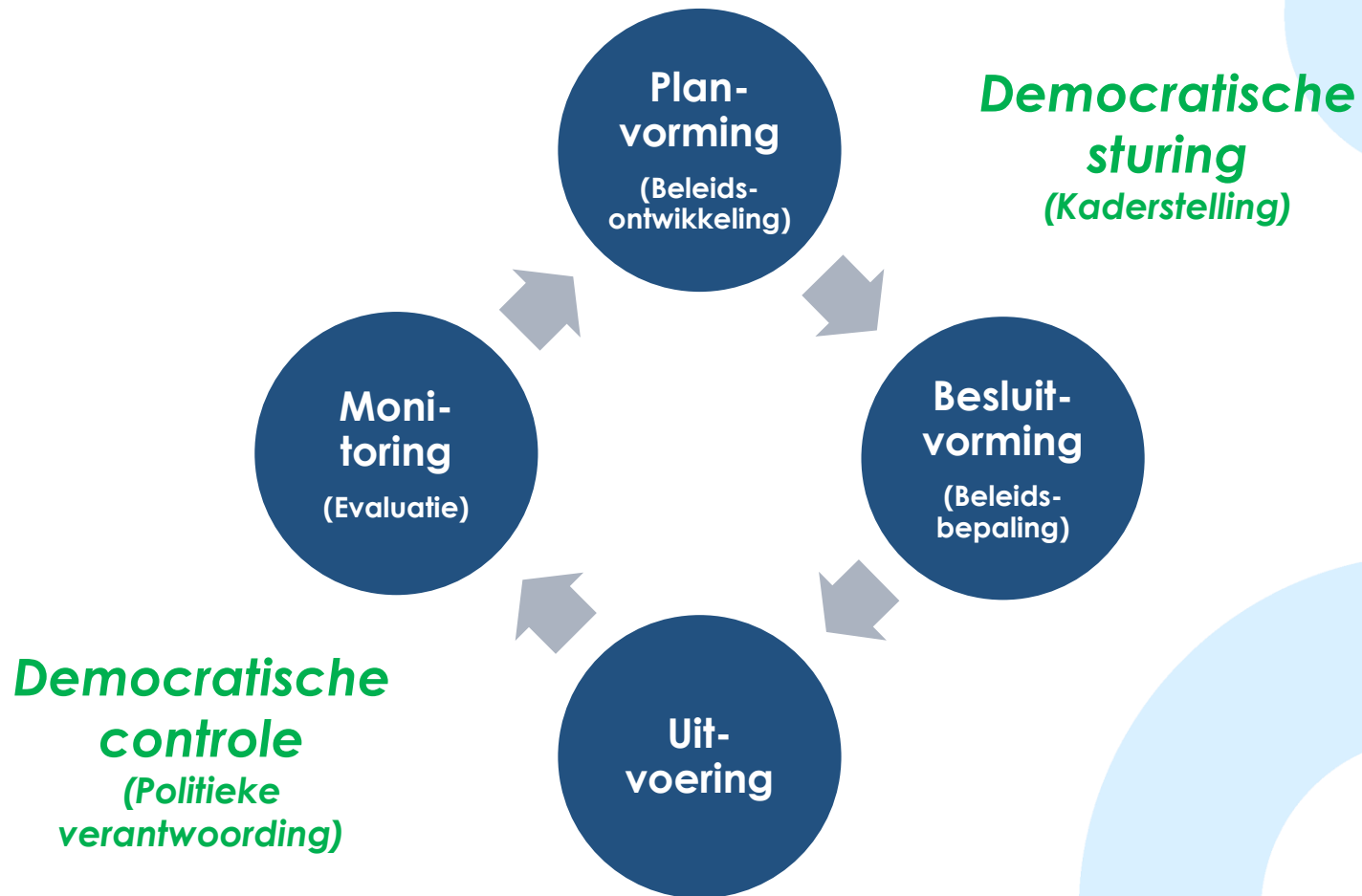
Politisering?

“Een andere factor die de positie van de raad heeft beïnvloed is het politiseringsproces geweest, dat ook op het gemeentelijk vlak zijn sporen heeft nagelaten. **Wij verstaan onder politisering het streven om in het bestuur duidelijker het politieke aspect naar voren te doen komen. De politiseringsgedachte legt de nadruk op het feit dat bij de besluitvorming niet alleen overwegingen van zakelijkheid en doelmatigheid een rol spelen, maar ook bewust politieke keuzen moeten worden gedaan.**

Het politiseringsproces heeft geleid tot een grotere aandacht voor versterking van de positie van de raad als het politieke forum bij uitstek.”



Wanneer in de Beleidscyclus?



Formele instrumenten P&C-cyclus (Kaderstelling)

Kadernota

Algemene financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende begrotingsjaar

(Instrument is ter informatie)

30 april Y-1

(art. 34b Wgr)

Y = jaar waar de begroting over gaat

Cooperación

Ontwerpbegroting

Uitgewerkte ontwerpbegroting voor navolgende begrotingsjaar

(Zienswijzenprocedure ca. 12 weken)

12 weken voor behandeling en vaststelling in algemeen bestuur (Y-1)

(art. 34 lid 1 en art. 35 Wgr)

Gemeentebegroting

Uitgaven op samenwerkingsbegrotingen zijn verplichte uitgaven voor de gemeente

(Openbaar lichaam is een verbonden partij en moet zodoende in de paragraaf verbonden partijen terugkomen)

November Y-1

(art. 10a Wgr jo. art. 193 Gemeentewet)

Formele instrumenten (Controle)

Voorlopig jaarverslag

Conceptjaarverslag

(Instrument is ter informatie)

Uiterlijk 30 april Y+1

(art. 34b Wgr)

*Y = jaar waar het verslag over
gaat*

Cooperación

Jaarverslag

Uitgewerkt jaarverslag over
voorgaande kalenderjaar

**Uiterlijk 15 juli Y+1 door
algemeen bestuur vast te
stellen**

(art. 34 lid 3 Wgr)

Jaarverslag gemeente

Gemeentelijk jaarverslag

*(Openbaar lichaam is een verbonden
partij en moet zodoende in de
paragraaf verbonden partijen
terugkomen)*

Y+1

(art. 197 e.v. Gemeentewet)

Nog vragen?

 www.cooperacion.nl of

 rob@cooperacion.nl

 06 – 23 16 86 02

 <http://nl.linkedin.com/in/robdegreef>

 @RobGreef

