

Nota samenwerken



'samenwerken=**maatwerk**'

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Reikwijdte nota	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Inkoop	4
2.3	Subsidie	4
2.4	Deelnemen en Samenwerken (verbonden partijen)	4
2.5	Treasury	5
2.6	Reikwijdte nota samenwerken	5
3	Maatwerk	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Richtinggevende uitgangspunten	6
3.3	Maatwerk	7
4	Grip op samenwerking	8
4.1	Inleiding	8
4.2	Wettelijk kader	8
4.3	Beheer- en controlinstrumentarium	10
4.3.1	Risicokompas	10
4.3.2	Toezichtarrangement	11
4.4	Invloed	12
4.5	Evaluatie	12
5	Rol van de raad bij oprichting	13
5.1	Besluitvormingstraject bij oprichting	13
5.2	Oprichting	13
6	Andere instrumenten om grip te houden	14
6.1	Aanbevelingen ROB	14
6.2	Aanbevelingen Bureau Berenschot	15
7	Bijlage 1 Overzicht hard- en softcontrols	17
8	Bijlage 2 Vormen van samenwerking rapport Berenschot	18
9	Bijlage 3 Aanbevelingen rapport Berenschot	23

1 Inleiding

De gemeente Heerenveen voert verschillende taken uit. Soms kunnen deze taken op afstand worden gezet en door externe organisaties worden uitgevoerd. Er zijn verschillende manieren om een taak of gemeentelijke doelstelling op afstand te zetten. Een gemeente kan een taak uitbesteden door bijvoorbeeld subsidie te geven, een taak in te kopen of een taak samen met andere partijen uit te voeren. Een verbonden partij is een manier om zo een samenwerkingsverband vorm te geven. Het is van belang hier voldoende grip op te houden.

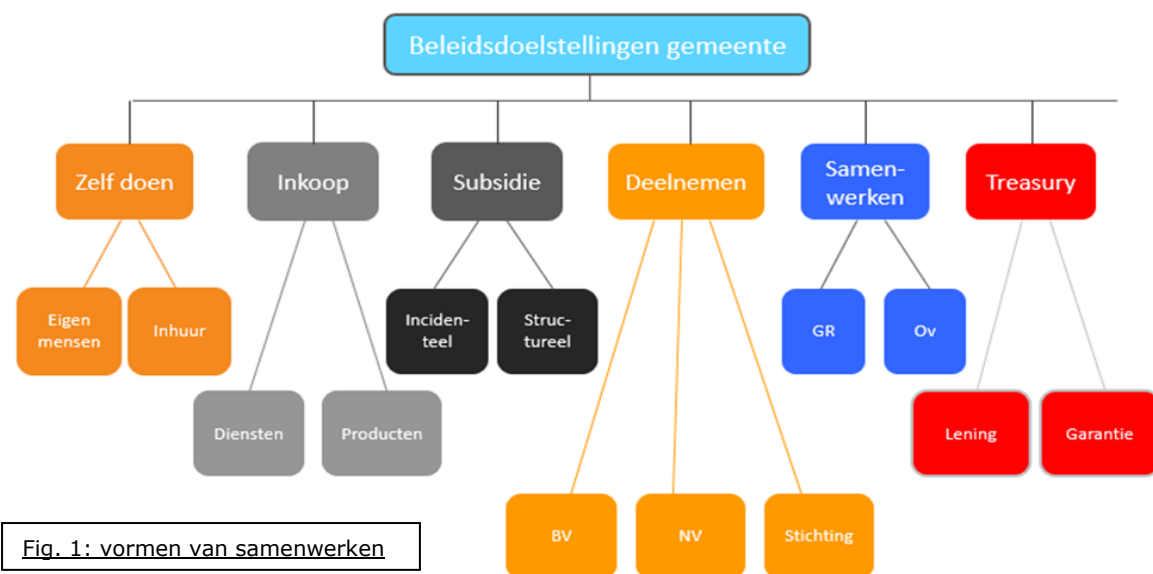
Grip op samenwerken is een zeer actueel onderwerp. Onlangs heeft de 4^e VNG Denktank een handreiking gepresenteerd waarbij dit onderwerp centraal staat. Ook de rekenkamercommissie van Heerenveen heeft in 2017, in de vorm van een onderzoek naar Sportstad Heerenveen BV, een aantal aanbevelingen gedaan. In december 2015 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) een onderzoek gedaan naar de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerkingen. Zij hebben geconcludeerd dat dit voor verbetering vatbaar is en hebben een aantal belangrijke aanbevelingen gedaan.

Deze nota is een actualisatie van de nota verbonden partijen uit 2008 en bevat handvatten die helpen bij het *oprichten*, *beheersen* en *evalueren* van een samenwerking. In deze nota wordt ten eerste de reikwijdte van deze nota verder toegelicht. In het hoofdstuk **Maatwerk** wordt beschreven wanneer een samenwerking aan de orde kan zijn en welke uitgangspunten daarbij kunnen helpen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop wij grip houden op de verschillende samenwerkingsverbanden. Tot slot besteden wij aandacht aan de rol van de gemeenteraad.

2 Reikwijdte nota

2.1 Inleiding

Samenwerken doen we om effectiever en efficiënter onze gemeentelijke doelstellingen te behalen. Dit kan vrijwillig zijn of gedwongen vanuit het RIIK (bijvoorbeeld de FUMO). In bepaalde situaties kiezen we ervoor om taken zelf te doen. In andere gevallen is een vorm van samenwerking een betere manier om onze doelstellingen te behalen. In dit hoofdstuk laten wij u zien welke vormen van samenwerking er zijn.



2.2 Inkoop

In veel gevallen worden diensten en/of producten ingekocht. Dit kan zijn omdat het bijvoorbeeld niet tot de kerntaken van de gemeente behoort. Voorbeelden hiervan zijn de inkoop van softwareapplicaties of het schoonmaken van onze gebouwen. Regels omtrent inkoop zijn vastgesteld in onze gemeentelijke inkoopvoorwaarden. Hierin is bijvoorbeeld opgenomen wanneer iets wordt aanbesteed en wat de gevolgen zijn wanneer de verkoper of dienstverlener zich niet aan de gemaakte afspraken houdt.

2.3 Subsidie

De gemeente verstrekt in bepaalde gevallen een subsidie voor het bereiken van onze doelstellingen. Kenmerkend aan een subsidie is dat er in tegenstelling tot inkoop er geen 'goed' of 'dienst' wordt geleverd aan de gemeente. Wel verwacht de gemeente dat de ontvangende partij een tegenprestatie levert. Het verstrekken van een subsidie aan een muziekfestival is een voorbeeld die bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuur. Regels omtrent subsidie zijn onder andere opgenomen in de algemene subsidieverordening van de gemeente.

2.4 Deelnemen en Samenwerken (verbonden partijen)

Iedere gemeente heeft te maken met verbonden partijen. Verbonden partijen zien we in de vorm van publiekrechtelijke lichamen; gemeenschappelijke regelingen, centrumregelingen enz. Ook zien we ze in de vorm van privaatrechtelijke organen; BV, NV, CV, Stichtingen, Verenigingen enz.

Het BBV definieert een verbonden partij in artikel 1, lid b en c:

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

c. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Volgens deze definitie heeft de gemeente dus een bestuurlijk en financieel belang in een verbonden partij. Van een **bestuurlijk belang** is sprake indien de gemeente rechtstreeks invloed heeft op de besluitvorming binnen de verbonden partij. Een **financieel belang** is aan de orde als de gemeente financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of wanneer de gemeente geld kan kwijtraken bij een faillissement van een verbonden partij. Een financieel belang is bijvoorbeeld het aandelenbelang van de gemeente in een vennootschap. Een financieel belang kan ook zijn; een gemeenschappelijke regeling (of andere rechtspersoon) waar een deel van de activiteiten van de gemeente is belegd.

2.5 Treasury

Ondanks de verscherpte regelgeving op dit onderwerp, Wet Fido, staatssteun enz. hebben we in de afgelopen jaren ook gezien dat gemeenten er voor kiezen een lening te verstrekken of een garant- of borgstellingsovereenkomst te sluiten. Ook dit is een vorm van samenwerken. De gemeente Heerenveen heeft hiervoor een aantal spelregels opgesteld en vastgelegd in het 'Algemeen beleidskader garanties 2014'. Hierin is opgenomen 'wie' er voor in aanmerking komen en aan welke voorwaarden dit moet voldoen.

2.6 Reikwijdte nota samenwerken

Hiervoor heeft u kunnen lezen op welke manieren de gemeente samenwerkt. Ook zijn er diverse kaders, regels en afspraken vastgelegd die er aan bijdragen hierop grip te houden. Deze regels zijn vaak bij het opstarten en beëindigen van een samenwerking aan de orde. Deze nota is bedoeld om aandacht te krijgen voor hetgeen er voor en tijdens de samenwerking speelt en op deze wijze vroegtijdig zicht te krijgen wanneer het misgaat of bijsturing nodig is. Het is echter niet noodzakelijk om deze werkwijze op al onze samenwerkingen los te laten.

Naast de voorgeschreven verbonden partijen richt deze nota zich ook op die samenwerkingsverbanden die een groot effect hebben op het behalen van onze (beleids)doelstellingen.

verbonden partijen

+

Hoge invloed op realiseren (beleids)doel

=

Fig. 2: definitie nota samenwerken

Nota Samenwerken

3 Maatwerk

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is gepresenteerd kunnen gemeentelijke taken of doelen door de gemeente zelf uitgevoerd worden, maar kunnen ook (deels) op afstand worden gezet door verschillende vormen van samenwerking. Het afwegen van welke vorm van samenwerken het meest passend is voor welke taak, is niet gemakkelijk. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3.2 Richtinggevende uitgangspunten

Het beleggen van een publieke taak bij een andere organisatie heeft als gevolg dat geen directe controle kan plaatsvinden door de gemeenteraad. Politiek-bestuurlijke invloed kan worden uitgeoefend door bijvoorbeeld een zienswijze in te dienen bij de begroting en jaarrekening. Bovendien heeft de gemeente niet altijd een meerderheidsstem in de andere organisatie. Naast een kosten/baten-analyse kunnen onderstaande uitgangspunten richting geven aan welke taken Heerenveen zelf zou moeten uitvoeren en welke taken uitbesteed of in samenwerkingsverband plaats kunnen vinden.

Zelf doen

- Het gaat om een taak die **specifiek betrekking heeft op Heerenveen** (het gaat om een taak die binnen de gemeentegrenzen afspeelt en uniek is voor de eigen gemeente)
- **De beleidsvrijheid is groot** en vraagt om richtinggevende bestuurlijk-politieke keuzes en daarmee om directe democratische legitimatie
- **De aard en het belang van de publieke taak** vragen om te handelen vanuit de eigen organisatie en verantwoordelijkheden. Er worden (beleidsmatige) keuzes gemaakt, die niet aan andere kunnen worden overgelaten.

Inkoop, subsidie en treasury

Onderstaande indicatoren geven aan wanneer uitbesteden aan de orde kan zijn.

- **Beleidsneutraal.** De publieke taak vraagt niet om inhoudelijke keuzes, die een groot politiek-bestuurlijk karakter hebben (zoals de wijze van innen van belastingen of de keuze voor hard- en software binnen de ICT-afdeling)

Verbonden partij

- **Wettelijke plicht.** De FUMO en de Veiligheidsregio zijn hier voorbeelden van. De wet schrijft voor dat moet worden samengewerkt.
- **Schaalvoordelen | optimalisering bedrijfsvoering.** Samen is efficiënter. Door samen te werken kunnen financiële voordelen worden behaald. Denk hierbij aan gezamenlijke inkoop of het gemeenschappelijke gebruik van bedrijfsmiddelen.
- **Gebiedsindeling.** Het betreft vraagstukken, die de gemeentegrenzen overschrijden (vervoersproblematiek, woningmarkt, natuurgebieden)
- **Samen sterk.** Het uitdragen van belangen in de Provincie, Den Haag en Brussel. Het gaat hier om het bundelen van bestuurlijke krachten.
- **Expertise en Kennis.** Door specialistische kennis gezamenlijk te gebruiken en te ontwikkelen ontstaan efficiency voordelen. Bovendien leiden kennis en expertise tot meer inzicht.

- **Samen verantwoordelijk.** Een echte samenwerking betekent ook gezamenlijke verantwoordelijkheden. Alle partners hebben zeggenschap en kunnen invloed uitoefenen. De gedeelde verantwoordelijkheid c.q zeggenschap vraagt om onderbouwing. Zeker omdat de gemeente veelal geen doorslaggevende stem heeft. Het is dan ook van belang, dat de alle partners (grotendeels) gelijke doelen nastreven.
- **Beleidsarm- en/of neutraal.** De taken zijn voornamelijk uitvoerend van aard (zoals de wijze van innen van belastingen en niet het vaststellen van de hoogte van tarieven).

3.3 Maatwerk

De in paragraaf 3.2 genoemde stellingen kunnen behulpzaam zijn bij de vraag welke samenwerkingsvorm het beste past (of juist niet past). Belangrijk is echter vooral aan te sluiten welke wijze het meest efficiënt en effectief bijdraagt aan het behalen en realiseren van de doelstellingen. Veelal zal dit verbonden zijn aan datgene wat we graag aan de burgers en ondernemers van de gemeente terug willen geven. Aangezien op voorhand de casus inclusief de afwegingen niet bekend zijn is het niet mogelijk vooraf een voorkeur voor een samenwerking te bepalen. Bij het benoemen van een voorkeur zou dit er toe kunnen leiden dat dit niet de beste oplossing is voor het individuele geval. Deze nota zet in op maatwerk. Iedere casus wordt eigenstandig beoordeeld en zal aan de hand van een uitgewerkte businesscase een voorstel bevatten waarin de wijze van samenwerken of zelf doen zal worden toegelicht.

4 Grip op samenwerking

4.1 Inleiding

Of de gemeente een taak nu zelf doet of op afstand zet, de gemeente blijft verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taak en het realiseren van de doelstellingen. Met goed bestuur heeft de gemeente instrumenten in handen om ervoor te zorgen dat de taken die bij de externe partijen liggen worden uitgevoerd en doelstellingen worden gehaald.

4.2 Wettelijk kader

De Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: WGR) biedt gemeenten¹ een aantal instrumenten om de bestuurlijke relatie met het samenwerkingsverband – en democratische controle – vorm en inhoud te geven. Deze instrumenten zullen hierna worden omschreven.

Politieke controle

Publiekrechtelijke lichamen

De Wgr biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om via verschillende lijnen inzicht te krijgen, in- en invloed uit te oefenen op de activiteiten van de samenwerkingsverbanden en hun vertegenwoordigers in die organen:

- 1. Het recht op informatie van de eigen afgevaardigde leden in het algemeen bestuur (art. 16 lid 2 Wgr).*
- 2. Het recht op informatie van het (algemeen) bestuur van het samenwerkingsverband (art. 17 Wgr).*
- 3. Het recht de eigen afgevaardigde ter verantwoording roepen over het door hem of haar gevoerde beleid in het bestuur (art. 16 lid 1 Wgr).*
- 4. Het recht het aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit (art. 16 lid 5 Wgr).*

Financiële controle

Artikel 34 Wgr e.v. regelt de wijze waarop gemeentebesturen betrokken worden in de besluitvorming rondom de vaststelling van de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling. Met een wetswijziging op 1 januari 2015 is bewerkstelligd dat de begrotingscycli van het openbaar lichaam en van de deelnemende gemeenten beter op elkaar aansluiten. Daarmee wordt beoogd de sturing van de raden te vergroten.

Het dagelijks bestuur is verplicht de ontwerpbegroting met de mogelijkheid om een zienswijze te geven naar de betrokken gemeenteraden te zenden. Deze stukken moeten uiterlijk 15 april van het jaar voorafgaand van de desbetreffende begroting worden aangeboden. De termijn voor het geven van een zienswijze is per 1 januari 2015 verlengd van zes naar acht weken, zodat er meer tijd is om een zienswijze voor te bereiden en onderling overleg te voeren. Na afloop van de genoemde termijn wordt de begroting met de eventuele zienswijzen door het dagelijks bestuur ter vaststelling gezonden aan het algemeen bestuur. Naast de begroting dient ook de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, uiterlijk op 15 april te worden

¹ Dit heeft uitsluitend betrekking op publiekrechtelijke lichamen waarin de gemeente zelf deelneemt. In het geval van privaatrechtelijke partijen is het college bevoegd hier besluiten over te nemen. Daarnaast kan het college de raad zijn zienswijze vragen.

aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeente. De jaarrekening wordt door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam vastgesteld en dient in ieder geval voor 15 juli te worden gezonden aan gedeputeerde staten.

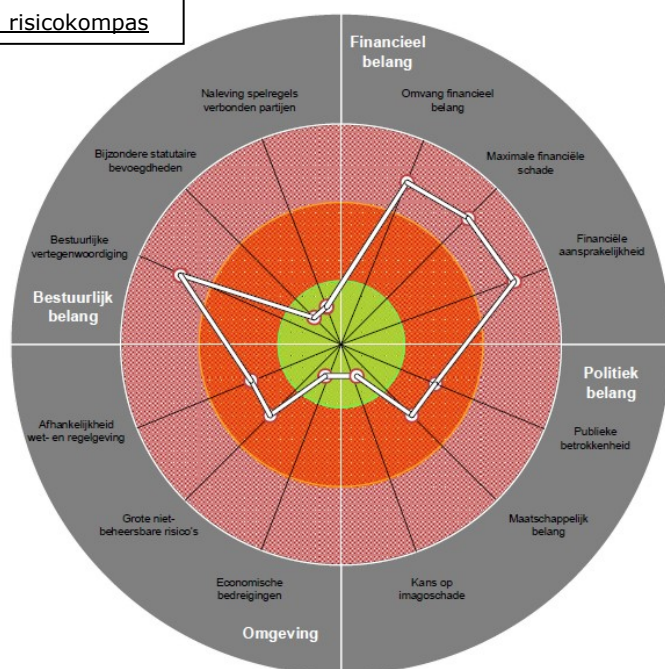
4.3 Beheer- en controlinstrumentarium

Beheersen is het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeente blijvend nastreeft dat gestelde doelen worden gerealiseerd en afspraken worden nagekomen. Iedere verbonden partij is anders, daarom is er binnen het beheer- en control instrumentarium ruimte om te differentiëren per verbonden partij, **maatwerk** is noodzakelijk!. Dit pakket van maatregelen zorgt ervoor dat de gemeente Heerenveen goed toezicht heeft en houdt op haar samenwerkende partners. Dit betekent dat voor samenwerkingen die een hoge invloed hebben op het behalen van de gemeentelijke doelstellingen een *risicokompas* wordt opgesteld en deze jaarlijks wordt geactualiseerd. Aan de hand van deze uitkomsten worden beheersmaatregelen in de vorm van een *toezichtarrangement* getroffen.

4.3.1 Risicokompas

Het risicokompas en risicoprofiel hebben als doel om te bepalen hoeveel aandacht en dus toezicht een samenwerking nodig heeft. Het risicokompas en het hieruit voortvloeiende risicoprofiel, zeggen iets over hoe risicovol een samenwerking voor de gemeente Heerenveen is op vier deelgebieden. Sommige samenwerkingen hebben een hoger risicoprofiel dan andere. Deze samenwerkingen verdienen daarom ook meer aandacht. Het kompas is opgedeeld in verscheidene deelgebieden die aan de hand van indicatoren worden beoordeeld.

Fig. 3: risicokompas



Deelgebieden

· Bestuurlijk belang

Naarmate het bestuurlijk belang bij een samenwerking groter is neemt de verantwoordelijkheid van Heerenveen hierin toe. De mate van bestuurlijk invloed wordt bepaald door bijvoorbeeld het aantal bestuursleden en het aantal bestuursleden hierin, wel of geen deelname aan het dagelijks bestuur en de statutaire bevoegdheden van het bestuur.

- Financieel belang

De omvang van het financiële belang bestaat uit meerdere facetten. Het kan gaan om inkoopcontracten, jaarlijkse bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling enz. Daarnaast kan Heerenveen ook leningen verstrekken of garant staan voor een lening aan een externe financieringsbron.

- Politiek belang

Het politieke belang van een verbonden partij kan ook wel worden afgelezen aan de mate waarin een verbonden partij in de belangstelling staat. Sommige verbonden partijen kunnen door de publieke betrokkenheid een verhoogd politiek risico voor de gemeente vormen. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer zij substantiële werkgelegenheid biedt binnen de eigen gemeente of als de doelgroep van een verbonden partij een kwetsbare groep inwoners betreft. Ook hebben ze soms een groter maatschappelijk belang dan anderen. Het politiek belang kan ook groter zijn als in de omgeving ontwikkelingen spelen die politiek/bestuurlijke risico's met zich meebrengen. Het "politiek belang" en "omgeving" raken elkaar dan in de risicoanalyse.

- Omgeving

Er zijn samenwerkingsverbanden die zich in een spannende en/of turbulente omgeving bevinden. Wanneer is een omgeving spannend? Een omgeving kan spannend zijn als er politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's zijn (bijvoorbeeld wijzigen van overheidsbeleid beïnvloed voortbestaan verbonden partij). Een omgeving kan ook spannend zijn als economische ontwikkelingen de doelstellingen van de samenwerking kunnen bedreigen (bijvoorbeeld afzetrisico's / ontwikkelingen arbeidsmarkt). Ook kan een omgeving spannend zijn als ze afhankelijk is van veranderende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld milieunormen).

4.3.2 Toezichtarrangement

De uitkomst van het risicokompas bepaalt het toezichtarrangement. Wanneer het risicoprofiel erg laag is, besteden wij hier geen extra aandacht aan bovenop de al bestaande maatregelen. Bijvoorbeeld hetgeen wat is opgenomen in de inkoopvoorwaarden en de subsidieverordening. Voor het bepalen van het toezichtarrangement onderscheiden we drie verschillende profielen: HOOG/MIDDEN/LAAG. De hard- en softcontrols² die vervolgens worden toegepast zijn afhankelijk van de situatie. Ook hier is er sprake van maatwerk.

In de jaarrekening van de gemeente worden de samenwerkingsverbanden met een hoog risicoprofiel nader toegelicht. In de toelichting wordt aangegeven welke maatregelen zijn genomen en in hoeverre effecten zichtbaar worden. Daarnaast is een overzicht opgenomen waarin het risicoprofiel van iedere samenwerking zichtbaar is.

² In bijlage 1 is een overzicht van mogelijke hard- en softcontrols opgenomen.

4.4 Invloed

De mate waarin een gemeente invloed heeft is bij iedere samenwerkingsvorm anders. Dit betekent dat het niet altijd mogelijk is om de hard- en softcontrols die vanuit de gemeente Heerenveen het meest geschikt zijn, toe te passen. De invloed is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van:

- Percentage aandelen (BV/NV)
- Aantal deelnemers (GR)
- Marktpositie leverancier (Microsoft/Centric)

Bij zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingen is de situatie denkbaar dat je als gemeente alleen staat en je invloed maar beperkt is. Door samen met andere deelnemers, afnemers enz. op te trekken vergroot je de invloed. Waar dit mogelijk is zal de ambtelijke organisatie hier op in zetten.

4.5 Evaluatie

De samenwerking moet meerwaarde hebben voor de gemeente Heerenveen. Gewijzigde wet- en regelgeving, nieuwe inzichten, het behaald hebben van alle doelstellingen kunnen aanleiding vormen om de samenwerking te beëindigen. Tijdens de totstandkoming van een samenwerking zal de gemeente Heerenveen er dan ook voor pleiten dit op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, contract, statuten enz. De samenwerking zal bij gewijzigde omstandigheden worden beoordeeld en aan de hand hiervan volgt wellicht een advies waaruit blijkt of bijvoorbeeld, het contract wordt beëindigd, de samenwerking wordt gecontinueerd, er een heroriëntatie en ontwikkeling volgt, ontbonden of dat de gemeente uit een verbonden partij stapt?

5 Rol van de raad bij oprichting

5.1 Besluitvormingstraject bij oprichting

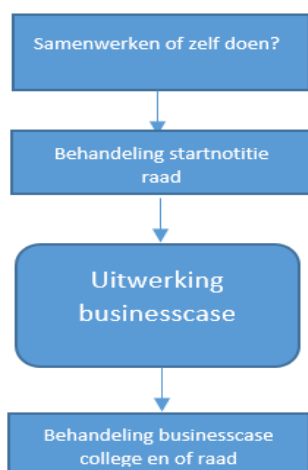
In aansluiting op het raads- en hoofdlijnenakkoord is het belangrijk dat het oprichten, beheersen en evalueren samen met de raad wordt opgepakt. In hoofdstuk 4 is aandacht gegeven aan de rol van de raad tijdens het beheersen en evalueren van de samenwerking. In dit hoofdstuk wordt de betrokkenheid van de raad bij de oprichting toegelicht en welke kansen er zijn om samen grip te krijgen op samenwerkingen.

5.2 Oprichting

Voordat eventuele formele besluitvorming nodig is, wordt de raad betrokken en geïnformeerd. Dit heeft betrekking op onderwerpen met een hoog bestuurlijk en politiek belang. Bijvoorbeeld bij een directe relatie met het hoofdlijnen- of thematisch raadsakkoord. Dit kan door middel van behandeling in commissies of informele bijeenkomsten. Om het gesprek hierover efficiënt en effectief te laten verlopen zullen een aantal onderdelen met u worden besproken in bijvoorbeeld de vorm van een startnotitie. Hiermee wordt duidelijk welke gemeentelijke doelstellingen aan de orde zijn en waarom een eventuele samenwerkingsvorm voor de hand ligt. Indien blijkt dat een vorm van samenwerking de voorkeur heeft zal dit hierna door de ambtelijke organisatie verder worden uitgewerkt. Aan de hand hiervan zal de raad ten behoeve van de besluitvorming een uitgewerkte businesscase krijgen aangeboden. Naast de gebruikelijke onderwerpen³ van een businesscase zijn hierin de volgende onderwerpen opgenomen:

- Een onderbouwing van de gekozen samenwerkingsvorm
- Een risicoanalyse
- De wijze waarop het evaluatiemoment is vormgegeven

Fig. 4: proces behandeling raad



³ O.a. komen hier de financiële, juridische en fiscale effecten aan de orde.

6 Andere instrumenten om grip te houden

6.1 Aanbevelingen ROB

Zoals in de inleiding al is benoemd heeft de Raad van het openbaar bestuur (ROB) recent een advies uitgebracht met betrekking tot de wisselwerking tussen de gemeenteraad en de samenwerkingsverbanden. In dit advies zijn aanbevelingen benoemd die bijdragen aan deze wisselwerking en hiermee de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden versterken. Daar waar mogelijk passen wij deze aanbevelingen toe in bijvoorbeeld het toezichtarrangement. De situatie kan zich voordoen dat een transparantere informatievoorziening het risico op het politieke belang (zie risicokompas) sterk vermindert. Het advies om de voorkeur te geven aan een publiekrechtelijk orgaan past echter niet, wij zijn van mening dat ook de vorm maatwerk hoort te zijn. De aanbevelingen vanuit het rapport van ROB worden hieronder nog kort toegelicht:

Gemeenteraden: meer aandacht voor samenwerking

- De ROB adviseert dat gemeenteraden zich concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.
- De ROB beveelt aan dat de aandacht is gericht op de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. De aandacht kan worden verdeeld door bijvoorbeeld dat één van de deelnemende gemeenteraden een samenwerkingsverband met een laag risicoprofiel in de gaten houdt en daarover rapporteert aan de collega-gemeenteraden.
- De ROB adviseert dat gemeenteraden effectiever kunnen opereren als ze met elkaar goede spelregels afspreken over informatievoorziening en vergaderagenda's.
- De ROB adviseert om voldoende aandacht te creëren voor de vorm van samenwerking waarbij de vormen van publiekrechtelijke samenwerking volgens de Raad beter democratisch zijn gelegitimeerd dan privaatrechtelijke varianten.

Raadsgriffiers: olie voor bestuurscultuur

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking en de culturen van de verschillende deelnemers bijeen brengen.

Colleges van B&W: informatie op orde

De ROB constateert dat het besluitvormings- en informatievoorzieningstraject onvoldoende transparant is. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden.

Besturen van samenwerkingsverbanden: ga de boer op

Wat voor Colleges van B&W geldt, geldt ook voor besturen van samenwerkingsverbanden. Geadviseerd wordt in te zetten op de kwaliteit van de verbinding. Niet alleen in formele zin (jaarcijfers op tijd) maar ook in materiele zin: door inhoudelijke vraagstukken toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen

Provincie: meer aandacht voor regionale samenwerking

De Raad denkt dat het goed is als de provincie meer aandacht besteedt aan samenwerkingsverbanden. Door de rol op zich te nemen van bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Geen uitbreiding van formeel wettelijke bevoegdheden, maar benut informele instrumenten en gezag om het gesprek over kwalitatief goed bestuur aan te gaan met gemeenten en regio's.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: passende afstand, maar investeren in scholing en opleiding.

De minister van BZK zou er voor moeten zorgen dat het Rijk passende afstand in acht neemt tot gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Dus geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien. De minister biedt gemeenten tijd en ruimte om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau.

6.2 Aanbevelingen Bureau Berenschot

Daarnaast heeft Bureau Berenschot eind 2018 het rapport 'Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking – knelpunten en oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk' gepresenteerd. In opdracht van het ministerie van BZK zijn zij hiervoor in gesprek gegaan met een tiental samenwerkingsverbanden verspreid over heel Nederland, voor Heerenveen zijn de FUMO, Sociaal Domein Fryslân en de Veiligheidsregio hier relevant in. In tegenstelling tot deze nota richt het onderzoek zich niet op de samenwerkingsverbanden zoals wij deze in de nota hebben gedefinieerd. De aanbevelingen uit dit rapport zijn echter wel toepasbaar⁴.

Veel van de conclusies uit dit rapport zijn herkenbaar en daarmee is dit rapport ook voor Heerenveen waardevol. Een aantal aanbevelingen uit dit rapport zijn al in lijn met deze nota. Voorbeelden hiervan zijn maatwerk bij de vorm van de samenwerking, inbouwen van een evaluatiemoment en het opstellen van een risicoprofiel voor een verbonden partij. Andere aanbevelingen kunnen worden toegepast bij het opstellen van een toezichtarrangement.

Niet alle aanbevelingen liggen in onze beïnvloedingssfeer. Wat tevens een aanbeveling was vanuit de ROB is dat ook de rol van de gemeenteraad erg belangrijk is. Onderlinge samenwerking tussen gemeenteraden en het actief benaderen van samenwerkingsverbanden zijn hier voorbeelden van. De aanbevelingen uit dit rapport zijn daarnaast relevant voor de wetgever. Bepaalde aanbevelingen vragen bijvoorbeeld

⁴ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen waarin de publiekrechtelijke samenwerking worden beschreven en toegelicht. Dit overzicht is afkomstig uit het rapport Berenschot 'Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking'.

een aanpassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Wij adviseren u dan ook dit rapport door te nemen en waar mogelijk de relevante aanbevelingen op te pakken⁵.

⁵ In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de aanbevelingen uit het rapport Berenschot. Hierbij wordt onderscheidt gemaakt tussen en juridische en sturingsmaatregelen op stelsel- en samenwerkingsniveau.

7 Bijlage 1 Overzicht hard- en softcontrols

NOG INVOEGEN

8 Bijlage 2 Vormen van samenwerking rapport Berenschot

BRON: RAPPORT BERENSCHOT 'DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BIJ INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING'

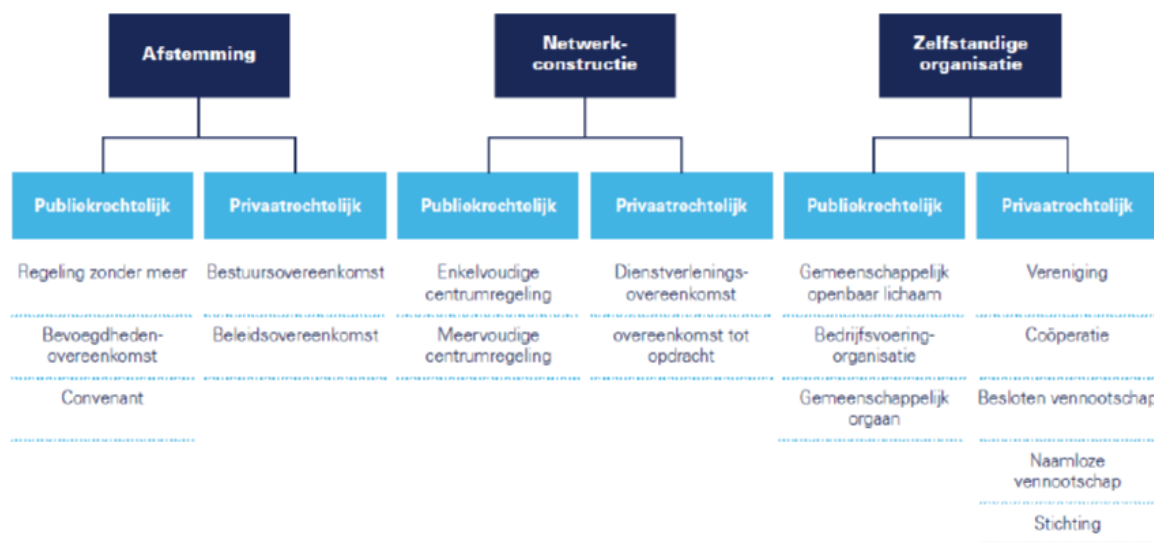
Vormen van samenwerking

Er is een overzichtelijk aantal juridische vormen waarin interbestuurlijke samenwerking kan worden vormgegeven. Deze juridische vormen zijn onder te brengen in drie hoofdcategorieën:

- **Afstemming** - Dit betekent dat betrokkenen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.
- **Netwerkconstructie** - Dit betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een overeenkomst aan ten grondslag.
- **Zelfstandige organisatie** - Dit betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit.

Bij elke categorie kan worden gekozen om de samenwerking een publiek- of privaatrechtelijke vorm te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben hun formele grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen, terwijl de privaatrechtelijke vormen deze vinden in het Burgerlijk Wetboek. In de volgende figuur zijn per eerdergenoemde hoofdcategorieën alle mogelijke juridische vormen van samenwerking opgenomen. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij publiekrechtelijke samenwerking binnen elk van deze categorieën.

Figuur 1: Juridische vormen van interbestuurlijke samenwerking



De structurerende werking van het recht blijkt in de praktijk van het naamgeven niet altijd te worden gevolgd. Nederland kent vele gastheerconstructies, regiegemeenten, cafetariamodelen en modulaire gemeenschappelijke regelingen. Hoewel hier soms wel degelijk verschillende sturingsfilosofieën achter zitten, zijn het geen juridische vormen. Achter zo'n naam zit dus altijd één van bovenstaande juridische vormen. Die juridische vorm is cruciaal; het bepaalt namelijk de formele positie en instrumenten van de raden.

Samenwerken in een zelfstandig organisatie

De Wgr kent drie zelfstandige organisaties waarin kan worden samengewerkt:

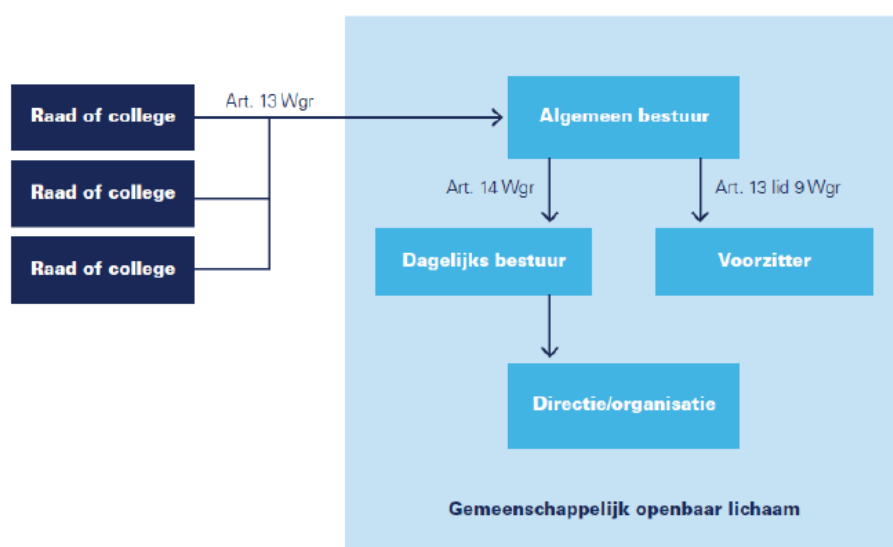
- het gemeenschappelijk orgaan,
- de bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO)
- het openbaar lichaam.

In deze paragraaf wordt volstaan met een beschrijving van de governance van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is namelijk verreweg de meest voorkomende vorm van publieke samenwerking. Daarnaast lijkt de governance van de BVO sterk op die van het openbaar lichaam, met dien verstande dat het openbaar lichaam een geëeld bestuur (algemeen bestuur – dagelijks bestuur) kent en een BVO niet. Daarnaast kunnen door het bestuur van een BVO geen advies- of bestuurscommissies worden ingesteld. Omdat van een gemeenschappelijk orgaan weinig gebruik wordt gemaakt, wordt deze vorm buiten beschouwing gelaten.

Een openbaar lichaam kent vier verschijningsvormen. Het verschil zit in de organen die de regeling treffen. In het geval van intergemeentelijke samenwerking is er ten eerste een *raadsregeling*. Een raadsregeling wordt uitsluitend getroffen door de gemeenteraden en gaat uitsluitend over raadsbevoegdheden. In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor, omdat dit zou betekenen dat het beleid regionaal wordt gemaakt en vervolgens per gemeente wordt uitgevoerd door het college. De tweede vorm is de *collegeregeling*. In deze samenwerking worden alleen collegebevoegdheden overgedragen en participeren uitsluitend colleges. Te denken valt onder meer aan Veiligheidsregio's, Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en Omgevingsdiensten. Ten derde is er de *burgemeestersregeling*, getroffen door uitsluitend burgemeesters. Ook deze vorm komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de meeste bevoegdheden van de burgemeester zich niet direct lenen voor samenwerking. De vierde vorm is de *gemengde regeling*. Bij dit type samenwerking zijn bevoegdheden van meerdere bestuursorganen betrokken. Er zijn twee subvarianten: de gemengde regeling waarin raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester) en die waarin geen raden deelnemen (college/burgemeester).

De organen die de regeling treffen, worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB), het hoogste orgaan van de samenwerking. Het AB stuurt via het dagelijks bestuur (DB) op de organisatie. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 2: Samenwerken in een zelfstandige organisatie



Adviescommissies en bestuurscommissies

Binnen een openbaar lichaam kan door het AB een advies- of bestuurscommissie worden ingesteld. De samenstelling van deze commissies is vormvrij. Bij een adviescommissie kan het gaan om advisering met het oog op bepaalde belangen en om advisering met het oog op een bepaald deel van het territoir van het openbaar lichaam.

Een bestuurscommissie kan worden ingesteld met het oog op de behartiging van bepaalde belangen. Daarbij geldt wel dat het instellen van territoriale bestuurscommissies is uitgesloten. Dat betekent dat een bestuurscommissie niet ingesteld kan worden voor de behartiging van de belangen van een bepaalde subregio. In tegenstelling tot een adviescommissie kan een bestuurscommissie enkel worden ingesteld als de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. Hierover moeten de deelnemers bij het aangaan of wijzigen van de regeling dus expliciet afspraken maken. Ook moeten de raden hun wensen en bedenkingen ten aanzien van instelling van de bestuurscommissie naar voren kunnen brengen. De reden hiervoor is dat de bestuurscommissie een 'zwaarder' orgaan is dan een adviescommissie. Het AB kan namelijk bevoegdheden overdragen aan een bestuurscommissie. Wel houdt het AB formeel gezien het laatste woord: besluiten van een bestuurscommissie kunnen door het AB worden vernietigd.

Een commissie biedt de mogelijkheid om derden, zoals burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties, bij de samenwerking te betrekken en een plek te geven in de besluitvorming. In de praktijk wordt het instrument echter niet zozeer gebruikt om bijvoorbeeld private partijen een plek te geven binnen de samenwerking, maar om portefeuillehouders op een specifiek onderdeel bij de samenwerking te betrekken (denk aan commissie vervoersautoriteit van de MRDH, bestuurscommissie gezondheid van de Veiligheidsregio Fryslân of de bestuurscommissie RHCE van de MRE).

Bevoegdheden en verantwoordingsrelaties

Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten, zoals het in dienst nemen van personeel.¹³ De gemeentelijke bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt, worden door de deelnemende partijen op- of overgedragen aan het AB. Daarmee is het AB ook verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan, althans voor zover het om delegatie (overdracht) gaat. Bij mandaat blijft het mandaterende orgaan (vaak het college of de burgemeester) verantwoordelijk.

Het openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het AB. De bedragen die het AB opneemt, zijn verplichte uitgaven voor de gemeenten die samen de regeling zijn aangegaan. Als een gemeenteraad wil bijsturen op de begroting, is het dus zaak dit tijdig te doen, bijvoorbeeld via de wettelijke zienswijzenprocedure.

In het AB geldt altijd een (soms gespecificeerde) meerderheidsregel voor besluitvorming. Het type regeling bepaalt de samenstelling van het AB. Als alleen collegebevoegdheden overgedragen worden, kunnen alleen door het college aangewezen collegeleden in het AB zitten. Als ook raadsbevoegdheden worden overgedragen, kunnen dit ook raadsleden zijn (maar mogen het ook alleen collegeleden zijn). Deze raadsleden zitten daar dan als bestuurders en niet als vertegenwoordigers van de raad. Omdat het AB bepaalt, is het van groot belang wat de samenstelling is van het algemeen bestuur en wat de regels zijn ten aanzien van besluitvorming.

Het DB wordt gekozen door en uit de leden van het AB. Het DB is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van het AB. Het DB legt hier ook verantwoording over af aan het AB. Dat doet een lid van het DB dus niet aan de raad van de eigen gemeente. Het AB

legt, als hoogste orgaan, formeel aan niemand verantwoording af. De afzonderlijke leden van het AB doen dit echter wel individueel. Hier zit de crux voor grip op samenwerking. Bij een gemengde regeling (met raadsbevoegdheden) legt het lid verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur aan zijn gemeenteraad. Bij een collegeregeling legt het lid verantwoording af aan zijn college. Het college legt op zijn beurt verantwoording af aan de gemeenteraad. Bij een collegeregeling geldt daarnaast een individuele verantwoordelijkheid van het lid jegens zijn raad. De raad heeft zodoende altijd (direct of indirect) een verantwoordelijkheidsrelatie met het lid in het AB. Daarbij kan de raad alle politieke middelen inzetten die hij heeft.

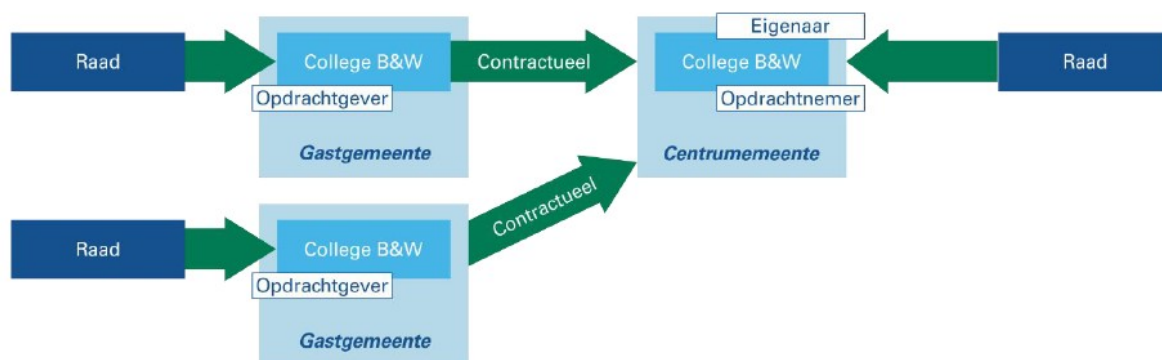
Samenwerking in een centrumconstructie (enkelvoudig en meervoudig)

Bij een centrumregeling - een gemeenschappelijke regeling met een centrumconstructie - wordt geen nieuwe rechtspersoon, nieuw openbaar lichaam of nieuw orgaan ingesteld, maar wordt een (bestuursorgaan van de) centrumgemeente aangewezen die namens de (overige) deelnemers bevoegdheden uitoefent.

Een centrumregeling kent op hoofdlijnen twee verschijningsvormen: enkelvoudige en meervoudige centrum-regelingen. Bij een enkelvoudige centrumregeling voert een overheid taken uit voor een andere overheid. Dat maakt van de ene overheid feitelijk een *opdrachtgever* (gast) terwijl de andere overheid dan als *opdrachtnemer* (gastheer) geldt.

Bij een meervoudige centrumregeling voeren overheden taken voor elkaar uit. Dat betekent bijvoorbeeld dat de ene gemeente de taken op het gebied van het sociaal domein uitvoert, terwijl de andere gemeente taken op het fysiek domein uitvoert.

Figuur 3: Samenwerking in een centrumconstructie (bij intergemeentelijke samenwerking)



Bevoegdheden en verantwoordingsrelaties

Bij een centrumregeling is sprake van mandatering van bevoegdheden. Delegatie is namelijk uitgesloten. Dit betekent dat de centrumgemeente de taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van de gastgemeente. De voorwaarden waaronder dit gebeurt, liggen vast in de centrumregeling en zijn (vaak) uitgewerkt in contracten. Daarnaast dient de gastheer zich te houden aan verordeningen en andere regelingen zoals die bij de gast gelden.

De gastheer voert de gemandateerde bevoegdheden uit namens de gast. De gastheer is verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van de uitvoering en nakoming van gemaakt afspraken. De gast heeft verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitvoering van deze bevoegdheden door de gastheer. Zo kan de gast aan de

gastheer per geval of in het algemeen instructies geven ten aanzien van de uitvoering van gemandateerde bevoegdheden. Ook kan de gast beleidsregels vaststellen waar de gastheer zich aan dient te houden. Verder dient de gastheer, indien verzocht, inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van de gemandateerde bevoegdheden. Hierover zijn in de centrumregeling of het onderliggende contract vaak afspraken gemaakt. Een gast blijft verder altijd bevoegd een gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen.

Bij samenwerking in een centrumregeling blijft formeel gezien de relatie tussen raad en college intact. Het college is namelijk verantwoordelijk voor al hetgeen namens hen in mandaat wordt gedaan. Dit betekent ook dat de raad via de reguliere weg invloed kan uitoefenen en het college ter verantwoording kan roepen.

Samenwerking op basis van afstemming

Bij samenwerking op basis van afstemming wordt door overheidsorganen afgestemd over het handelen. 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.

De meest bekende vorm van afstemmingssamenwerking is het convenant. Zo is de Metropoolregio Amsterdam (MRA) vormgegeven in de vorm van een convenant, maar bijvoorbeeld ook de samenwerking in het Stedelijk Gebied Eindhoven of de samenwerking tussen de U10-gemeenten. In deze convenanten zijn afspraken gemaakt over de bestuurlijke samenwerking tussen de deelnemers.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de individuele deelnemers ligt. Dit betekent in praktijk dat sprake is van besluitvorming bij unanimiteit. Er kunnen immers alleen gezamenlijke besluiten worden genomen indien alle afzonderlijke colleges en eventueel zelfs alle gemeenteraden (wanneer het om verordenende of kaderstellende bevoegdheden gaat) hiermee instemmen. Wanneer één gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt, dan geldt het gezamenlijke besluit dus niet voor die gemeente. De betreffende gemeente zet zich daarmee 'buiten de samenwerking'. Met die consequentie in het achterhoofd is het wel de vraag in hoeverre een individuele deelnemer daadwerkelijk de ruimte heeft een afwijkend besluit te nemen. Formeel is deze ruimte er altijd, maar materieel kan het anders liggen op het moment dat er politieke druk uit de regio bestaat om de bereikte overeenstemming ook in regelgeving en besluitvorming om te zetten.

Voor de deelnemers geldt dat de politieke verantwoordelijkheid van het college (of dagelijks bestuur in het geval van een waterschap) intact blijft, net als het (individuele) horizontale toezicht door de gemeenteraad.

9 Bijlage 3 Aanbevelingen rapport Berenschot

BRON: RAPPORT BERENSCHOT 'DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BIJ INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING'

Aanbevelingen

Juridische maatregelen op stelselniveau

Bij juridische maatregelen op stelselniveau gaat het om het aanbrengen/versterken van bepalingen die ruimte geven aan maatwerk of verplichten tot versterking van de positie van raden. We bevelen het volgende aan:

- Versterk de mogelijkheden voor raden, burgers en triple helix-partijen om passend te participeren in de samenwerking.
- Faciliteer de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de stukken door minder verplichtingen inzake termijnen op te leggen.
- Voorzie in mogelijkheden voor raden om middels zienswijzen hun invloed te versterken.
- Verplicht samenwerkingen tot het maken van afspraken over periodieke evaluatie.
- Faciliteer raadsleden die een regiofunctie vervullen, door een extra financiële vergoeding mogelijk te maken.
- Voorzie in mogelijkheden om regionale organen waarin raden samenwerken extra instrumenten voor kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging te geven.
- Verplicht samenwerkingen tot het maken van afspraken over een aantal cruciale aspecten bij uittreding. Hierbij denken wij in elk geval aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Sturingsmaatregelen op stelselniveau

De sturingsmaatregelen op stelselniveau hebben vooral betrekking op het versterken van de handelingsmogelijkheden van raden en samenwerkingsverbanden. We bevelen het volgende aan:

- Faciliteer een sterkere informatiepositie van raden, bijvoorbeeld door het aanreiken van instrumenten als informatieformats op de belangrijkste samenwerkingsdomeinen.
- Faciliteer een sterkere betrokkenheid en rolinvulling van raden bij de samenwerking door *good practices* te verzamelen en te verspreiden.
- Versterk de positie van raadsleden, griffiers, bestuurders en ambtenaren door training.

Juridische maatregelen op niveau samenwerking

De juridische maatregelen op het niveau van de samenwerking zijn gericht op het versterken van de positie van de raden door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wgr al biedt. We bevelen het volgende aan:

- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over de informatievoorziening aan raden (zowel qua termijn, als qua inhoud van de informatie).
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over de momenten en wijze waarop raden worden geconsulteerd.
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over periodieke evaluatie.
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over inspraak bij het samenwerkingsverband.
- Stel bestuurs- en adviescommissies in om participatie van raadsleden en triple helix-partijen vorm te geven.
- Pas wanneer dat wenselijk is stemverhoudingen aan.

Sturingsmaatregelen op niveau samenwerking

De sturingsmaatregelen op het niveau van de samenwerking zijn gericht op het verbeteren van de informatiepositie en betrokkenheid van raadsleden. Het onderzoek heeft daartoe een groot aantal *good practices* geschetst. Op hoofdlijnen bevelen we het volgende aan:

Aan het samenwerkingsverband:

- Stel regionale afstemmingsgremia in om raadsleden beter te informeren en betrekken.
- Verstrek periodiek informatie aan raden, bijvoorbeeld middels nieuwsbrieven, updates in raadscommissies of in controlerende en kaderstellende debatten. Deze documenten dienen oorzakelijke informatie te bevatten, waarover politieke discussie mogelijk is.
- Maak in deze informatie een duidelijke koppeling tussen de gestelde doelen en de behaalde resultaten (oorzakelijke informatie), om raden in staat te stellen te controleren en bij te sturen.

Aan de raden van de deelnemende gemeenten:

- Stel als raad een eigen nota verbonden partijen op.
- Stel als raden van de deelnemende gemeenten een regionale nota verbonden partijen op.
- Articuleer als raad je informatiebehoefte en zet daarbij nadrukkelijk in op oorzakelijke informatie. Organiseer inhoudelijke regionale afstemming, mogelijk binnen een (sub)regionaal netwerk van raden en/of raadsleden van verschillende gemeenten.
- Organiseer afstemming tussen de lokale griffies ten behoeve van de annotatie en coördinatie van stukken, inzicht in moties en besluiten en het gelijktijdig organiseren van vergaderingen.