

Goed bestuur en toezicht bij
gemeentelijke samenwerking

Een aanzet vanuit de praktijk voor een Code Cooperative Governance.

mr. Rob de Greef & dr. mr. Maarten Hageman

Voorwoord

Samenwerking: er is nauwelijks een thema denkbaar waar zoveel clichés en tegeltjeswijsheden op van toepassing zijn. Het internet biedt een rijk arsenaal aan open deuren, motto's en algemeenheden waar maar weinig tegen in valt te brengen. En waaraan nog minder valt toe te voegen. Want over het nut van goede samenwerking is zo'n beetje alles wel gezegd. Verwacht van ons dan ook niet het zoveelste pleidooi voor samenwerken.

Samenwerking is echter ook een opgave, zelfs een lastige. Om toch maar een bekend tegeltje te parafraseren: met samenwerking kun je dan misschien véerder komen, in je eentje gaat het allemaal sneller. Dat geldt voor alle terreinen van het leven, en zeker voor het lokaal bestuur dat steeds vaker het nut van samenwerken moet afwegen tegen de nadelen ervan. Taken groeien in omvang en complexiteit. De gemeente met haar democratisch gelegitimeerde bestuur biedt niet altijd de goede schaal voor de taakuitoefening. Samenwerken met andere gemeenten is een vanzelfsprekende optie, maar leidt tot fundamentele vragen: welke organisatie gaat waar over, hoe vindt een zorgvuldige, maatschappelijk-verantwoorde taakuitvoering plaats, wie legt er rekenschap af, en aan wie? We hebben het dan over sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden bij overheidstaken. Samenwerken gaat uiteindelijk over de legitimiteit van het overheidsgezag, misschien wel het meest indringende thema voor het lokaal bestuur.

Deze publicatie helpt gemeenten bij het vraagstuk samenwerken. Heel concreet en vanuit de vragen die we in de praktijk tegenkomen. We doen dat in de vorm van een Code Cooperative Governance. Een eerste aanzet, wel te verstaan, want een dergelijke Code vraagt vanzelfsprekend een breed overleg van uitlopende deskundigen en met een grondige kennisuitwisseling tussen wetenschap en praktijk. Een beetje glad ijs, misschien, en het internet biedt ook dit punt vele volkswijsheden om ons te weerhouden van onzekere stappen op glibberige paden. Maar we bieden deze aanzet toch aan, overtuigd van de behoefte van gemeenten aan een praktische ondersteuning voor goed bestuur en toezicht in de samenwerking.

De publicatie is toegespitst op de zogeheten verbonden partijen die zijn aangegaan door colleges van burgemeester en wethouders. We kiezen hiermee voor de meest voorkomende samenwerkingsverbanden. De basis van de Code is een heldere scheiding van rollen in samenwerking, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook die van toezichthouder.

Deze aanzet vanuit de praktijk zal zeker discussie oproepen. Dat is een goede zaak. Moge de Code dan ook de spreekwoordelijke steen in de vijver zijn. Maar wat belangrijker is: hopelijk voorziet de code intussen vooral in een praktische behoefte van gemeenten.

PROOF Adviseurs
Rob de Greef,
Maarten Hageman
Bunnik, mei 2017

Deze aanzet vanuit de praktijk zal zeker discussie oproepen. Dat is een goede zaak. Moge de Code dan ook de spreekwoordelijke steen in de vijver zijn.

Inleiding

Governance kent tal van omschrijvingen en aspecten. Daar gaan we in deze praktische aanzet verder niet op in. Voor deze Code Cooperative Governance zijn we echter uitgegaan van een drietal dimensies die wij voor de praktijk essentieel achten. De eerste is de institutionele dimensie, namelijk de bestuurlijk-juridische organisatie van de samenwerking en de formele regels over rechtsvorm, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die hierbij gelden. Je hoeft geen jurist te zijn om te begrijpen dat dit aspect 'gewoon op orde' moet zijn. In de tweede plaats hebben we ons gebaseerd op het procedurele aspect van governance: het creëren en benutten van overlegsituaties waar de betrokken 'spelers' elkaar regelmatig ontmoeten voor afstemming, overleg, besluitvorming, informatie-uitwisseling en verantwoording. We zouden de institutionele en procedurele kant van governance een 'harde' randvoorwaarde kunnen noemen. Maar tenslotte kent de Code nog een uitgangspunt dat uiteindelijk doorslaggevend is, en dat is de relationele dimensie: raadsleden, bestuurders en medewerkers van gemeenten en verbonden partijen zullen steeds op basis van vertrouwen en commitment te werk moeten gaan, zakelijk, transparant en op zoek naar consensus, in welke rol in de samenwerking dan ook.

Institutioneel

- Juridische vormgeving
- Sturing en verantwoordelijkheden
- Bevoegdheden

Procedureel

- Overlegstructuren en regelmaat
- Bepaling agenda
- Protocollen voor verantwoording e.d.

Relationeel

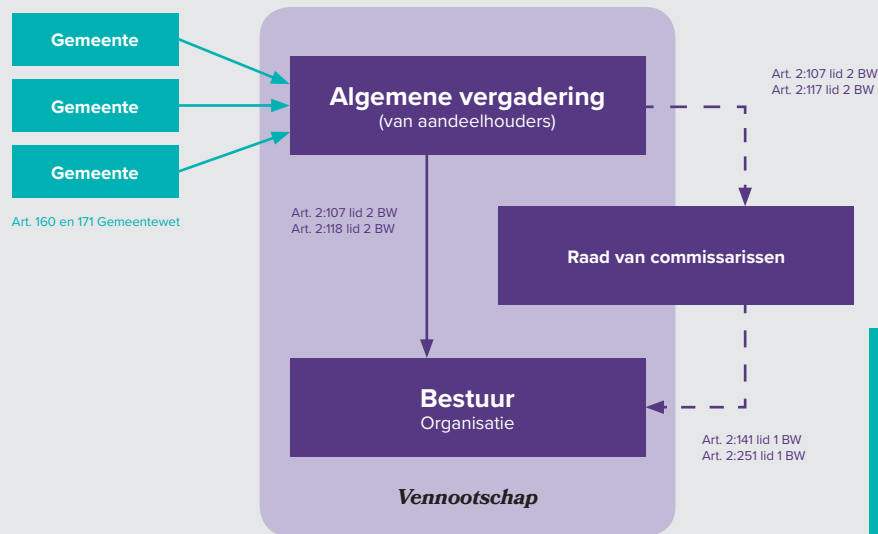
- Vertrouwen
- Commitment

Deze Code Cooperative Governance omvat verder enkele praktische keuzes omwille van een optimale bruikbaarheid. Ze is bedoeld voor de samenwerking in de vorm van een verbonden partij. De zogeheten (eenzijdige) privaatrechtelijke taakbehartiging via een 'eigen' stichting, vereniging of vennootschap van de gemeente valt hier niet onder. Dat is weliswaar eveneens een verbonden partij, maar hier speelt het samenwerkingsvraagstuk met andere overheidspartners geen rol. Ook laten we het thema van de publiek-private samenwerking rusten, aangezien dat een geheel eigen dynamiek kent.

Met de focus op verbonden partijen kiezen we voor die samenwerkingsvormen waarbij een zelfstandige organisatie in het leven wordt geroepen door gemeenten. We hebben het dan over privaatrechtelijke vormen (zoals de stichting, de vereniging, de coöperatie en de vennootschap) en over publiekrechtelijke vormen (gemeenschappelijk openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan). Bij de drie publiekrechtelijke vormen maken we opnieuw een keuze, namelijk voor die vormen die door colleges door middel van een zogeheten collegeregeling in het leven zijn geroepen. We doen dit omdat deze samenwerking in de praktijk het meest wordt toegepast, en ook omdat juist in deze gevallen het governance-vraagstuk nadrukkelijk speelt.

Inleiding

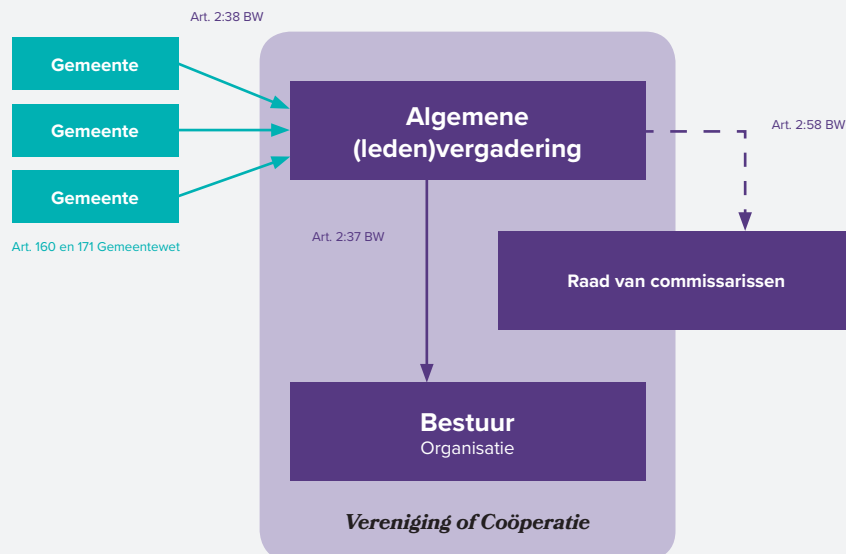
Besloten vennootschap en naamloze vennootschap



De NV en de BV worden gekenmerkt door een aandelen verdeeld kapitaal. Zeggenschap is gekoppeld aan het aantal aandelen.

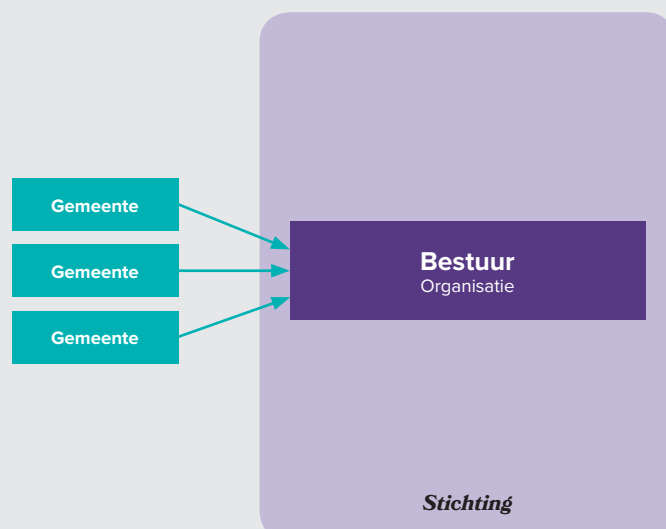
Bij een NV zijn de aandelen in beginsel vrij overdraagbaar, terwijl dat bij een BV niet het geval is.

Vereniging en coöperatie



De vereniging en coöperatie worden gekenmerkt door de leden en het werken voor de leden. Bij een vereniging is winstdeling met leden niet mogelijk, terwijl dit bij een coöperatie wel mogelijk is.

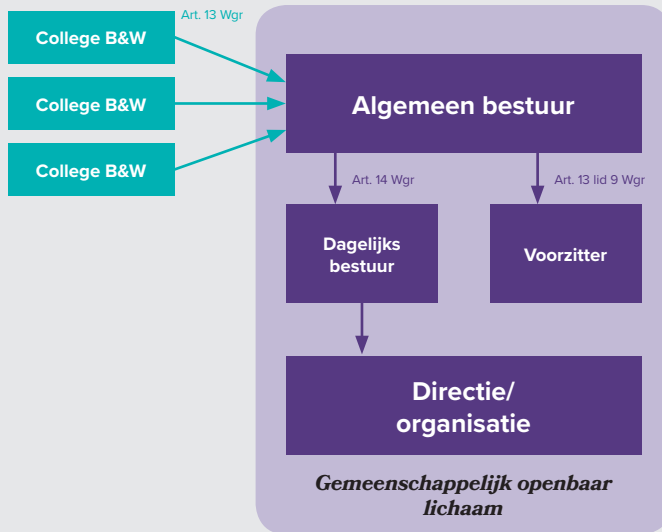
Stichting



De stichting wordt gekenmerkt door het ledenverbod. De stichting heeft formeel geen eigenaar. De stichting mag evenmin winstuitkeringen doen aan oprichters of betrokkenen.

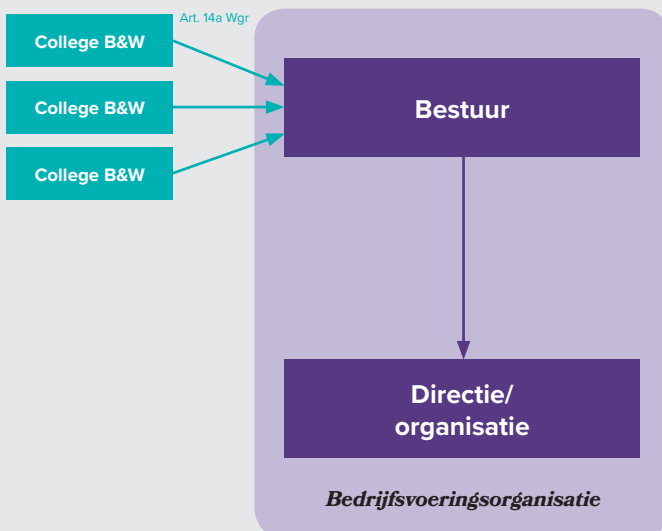
Inleiding

Gemeenschappelijk openbaar lichaam



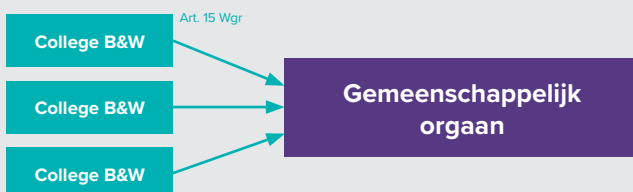
Het Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL) wordt gekenmerkt door de publiekrechtelijke vormgeving, het gelede (monistische) bestuur en de ruime mogelijkheden voor bevoegdheidstoekenning.

Bedrijfsvoeringsorganisatie



De Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) wordt gekenmerkt door de publiekrechtelijke vormgeving, het enkelvoudige bestuur en de beperkte mogelijkheden voor bevoegdheidstoekenning.

Gemeenschappelijk orgaan

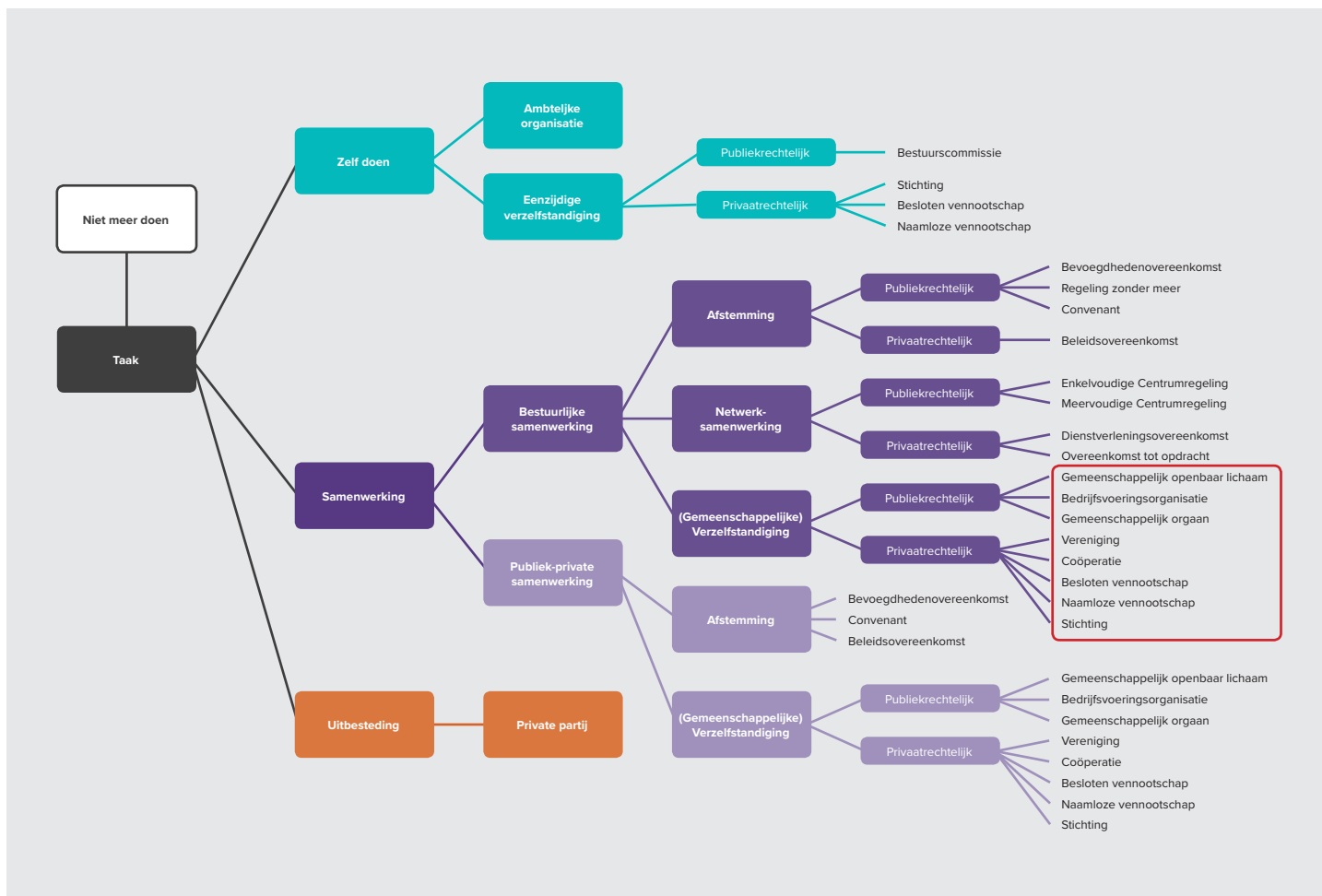


Het Gemeenschappelijk Orgaan (GO) wordt gekenmerkt door de publiekrechtelijke vormgeving, het enkelvoudige bestuur en de beperkte mogelijkheden voor bevoegdheidstoekenning en het gebrek aan rechtspersoonlijkheid.

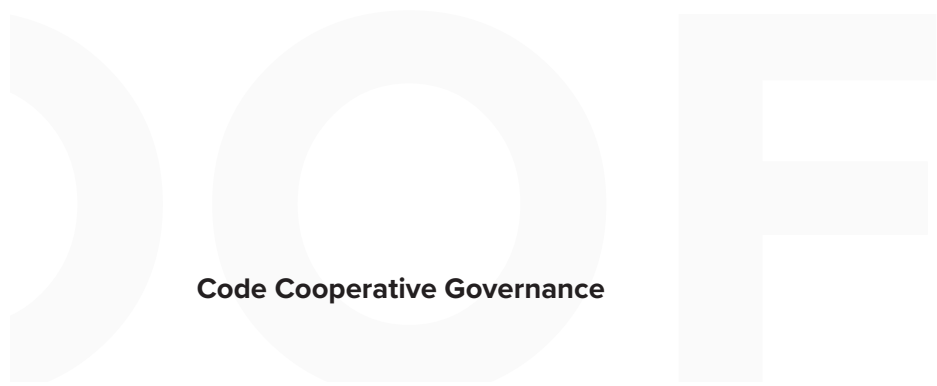
Inleiding



We wijzen er met nadruk op dat er daarnaast nog andere vormen van gemeentelijke samenwerking zijn waar bestuurders en medewerkers volop actief zijn ten behoeve van gemeente en samenwerkingsorganisatie. Daarbij gaat het vooral om afstemming met zogeheten 'regelingen zonder meer' of om convenanten, en ook om netwerkconstructies via centrumregelingen en dienstverleningsovereenkomsten.



De Code is als volgt opgebouwd. In de preambule geven we een korte beschrijving van maatschappelijke veranderingsprocessen die de noodzaak van deze Code illustreren en waarop de Code een antwoord wil bieden. Vervolgens werken we via een aantal principes de verschillende rollen in de samenwerking verder uit. Wie is eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer? En wat betekent deze rolverdeling nu praktisch voor de gemeenteraad, het college, de eigenaarsvergadering van de verbonden partij, het bestuur van het samenwerkingsverband en tenslotte voor medewerkers van gemeenten en samenwerkingsverbanden? Alle principes worden steeds uitgewerkt in concrete aandachtspunten.



A large, stylized letter 'P' in a teal color, serving as a background for the text. The 'P' is centered and occupies most of the page's width and height.

Preamble.

De transformatie van de samenleving

Nederland bevindt zich in een rigoureuus veranderingsproces: de modernisering van de verzorgingsstaat. De mensen zijn mondiger, terwijl hun perspectief almaar breder is dankzij globalisering, groeiende mobiliteit en het intensieve gebruik van internet. Organisaties en burgers nemen als belanghebbende zelf steeds meer regie en zoeken elkaar op in buurten en wijken voor thema's als zorg, welzijn, sociaal ondernemerschap, energie, wijkbeheer en kinderopvang.

Deze transformatie gaat ook gepaard met een wijziging in bestuurlijke verhoudingen. Onze netwerkmaatschappij stimuleert de samenwerking tussen uiteenlopende partijen. Partners werken samen, ieder vanuit de eigen kerntaak: wat is je maatschappelijke opgave, waar ben je goed in? Ook gemeenten versterken hun externe oriëntatie en gaan nieuwe, horizontale relaties aan met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, binnen en ook buiten de eigen gemeente.

Versmelten van overheid, markt en maatschappelijke organisaties

Het traditionele onderscheid tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties vervaagt. Principes van de markt werken door in het publieke domein, zoals het streven naar efficiency, innovatie, rendement, concrete resultaten en een goede dienstverlening. Het omgekeerde doet zich echter ook steeds meer voor: de samenleving stelt eisen van zorgvuldigheid, rechtvaardigheid en legitimiteit aan de publieke dienstverlening, ongeacht of die nu direct van de gemeente afkomstig is of wordt aangeboden door organisaties waarin de gemeente samenwerkt.

Groeiend takenpakket, fusie en regionalisering

Tegelijkertijd nemen de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten toe, naar omvang en complexiteit. De decentralisaties in de zorg en het welzijn zijn daar een goed voorbeeld van. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemeenten opschalen via ambtelijke fusies en ook herindelingen. Was er in 1994 nog sprake van 636 gemeenten, per 1 januari 2017 is dat aantal gedaald naar 388. Omdat gemeentelijke vraagstukken vaak om een bovenlokale oplossing vragen, zijn de gemeenten steeds meer actief op het regionale niveau, in de ruimte tussen de gemeentelijke en provinciale schaal, waar zij maatschappelijke partners ontmoeten uit de wereld van onderwijs, onderzoek, het bedrijfsleven en zorg en welzijn, maar ook andere overheden, zoals provincies en waterschappen.

Het denken vanuit afzonderlijke bestuurslagen vervaagt snel. Er is met name een hernieuwde belangstelling voor samenwerking tussen gemeenten. Zij voeren steeds meer taken gezamenlijk uit, op terreinen als brandweer, veiligheid, afvalverwijdering, bouwen, ruimte, milieu, belastinginning, gebiedsontwikkeling, inkoop en sociale dienst. Iedere gemeente neemt deel aan vele samenwerkingsvormen, vaak met tientallen andere gemeenten. Van de gemiddelde gemeentebegroting is naar schatting 30% gemoeid met verbonden partijen. In de periode 2009 tot 2014, nog voor de grote decentralisaties, groeide het aantal medewerkers bij formele samenwerkingsverbanden al met 40%, terwijl in diezelfde tijd het percentage ambtenaren in Nederland daalde met bijna 12%.

Samenwerking soms tegen wil en dank

De samenwerking groeit en de samenleving regionaliseert. Die ontwikkeling biedt uiteraard mooie kansen voor gemeenten: dankzij samenwerking kan de lokale overheid efficiënter werken en haar belangen beter behartigen. Kwaliteit, werktevredenheid en klantvriendelijkheid van de gemeentelijke organisatie kunnen zo groeien, en kleinere gemeenten verminderen dankzij de samenwerking de bedrijfskosten en kwetsbaarheid. Ook kan de gemeente via samenwerking haar strategische doelen realiseren. Toch is samenwerken geen vanzelfsprekend en krachtig instrument. Het komt voor dat gemeenten uit defensieve overwegingen voor samenwerking kiezen, bijvoorbeeld om een herindeling te voorkomen. Bovendien wordt samenwerking ook wel opgelegd door het Rijk, bijvoorbeeld op het terrein van de openbare gezondheid (GGD), de veiligheid (veiligheidsregio) en milieu (omgevingsdienst). Zeker bij de grote decentralisaties van 2015 leefde het gevoel dat gemeenten, onder het mom van meer beleidsvrijheid, in feite gedwongen werden tot samenwerking. Samenwerken is ook altijd een inbreuk op de eigen autonomie, wat het er niet gemakkelijker op maakt.

Risico's en gebrekkige democratische legitimatie?

Gemeenten hebben te maken met een lappendeken van samenwerkingsverbanden met steeds wisselende samenwerkingspartners. Er komen steeds meer signalen dat de democratische legitimatie van de lokale overheid hiermee onder druk staat. Colleges vinden het moeilijk invloed uit te oefenen op de verbonden partij; raadsleden vragen zich af of hoe ze hun kaderstellende en controlerende rol kunnen waarmaken. Ook groeit het ongemak over de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's die gemeenten lopen in de kluwen van samenwerkingsverbanden.

Goed bestuur en governance

Als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen, ontwierpen de afgelopen jaren diverse sectoren codes voor een goede governance. De Nederlandse Corporate Governance Code voor de vennootschap is een bekend voorbeeld. De ontwikkeling speelde ook in het publieke domein, waar bijvoorbeeld het onderwijs, de zorg en de cultuursector aan eigentijdse codes werkten. De Handvestgroep Publiek Verantwoorden, die diverse zelfstandige bestuursorganen en publieke dienstverleners verenigt, publiceerde onlangs de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners. We beschikken intussen ook over een Code Goed Openbaar Bestuur die, behalve voor het Rijk, provincies, waterschappen en politie, ook is bedoeld voor gemeenten. Er staan tal van aanbevelingen in die voor het lokaal bestuur van betekenis zijn, zoals de openheid, betrouwbaarheid en integriteit van het overheidshandelen, het onderhouden van behoorlijke contacten met de burgers, een doelgericht en doelmatig bestuur, de noodzaak van kennis van wat er in de samenleving speelt, het betrekken van de burgers, het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving, het leren en zoeken naar permanente verbeteringen en het afleggen van verantwoording. Ook kennen we tal van richtlijnen, modellen en handreikingen voor verbonden partijen, opgesteld door uiteenlopende organisaties.

Preambule

Aanzet voor een Code Cooperative Governance

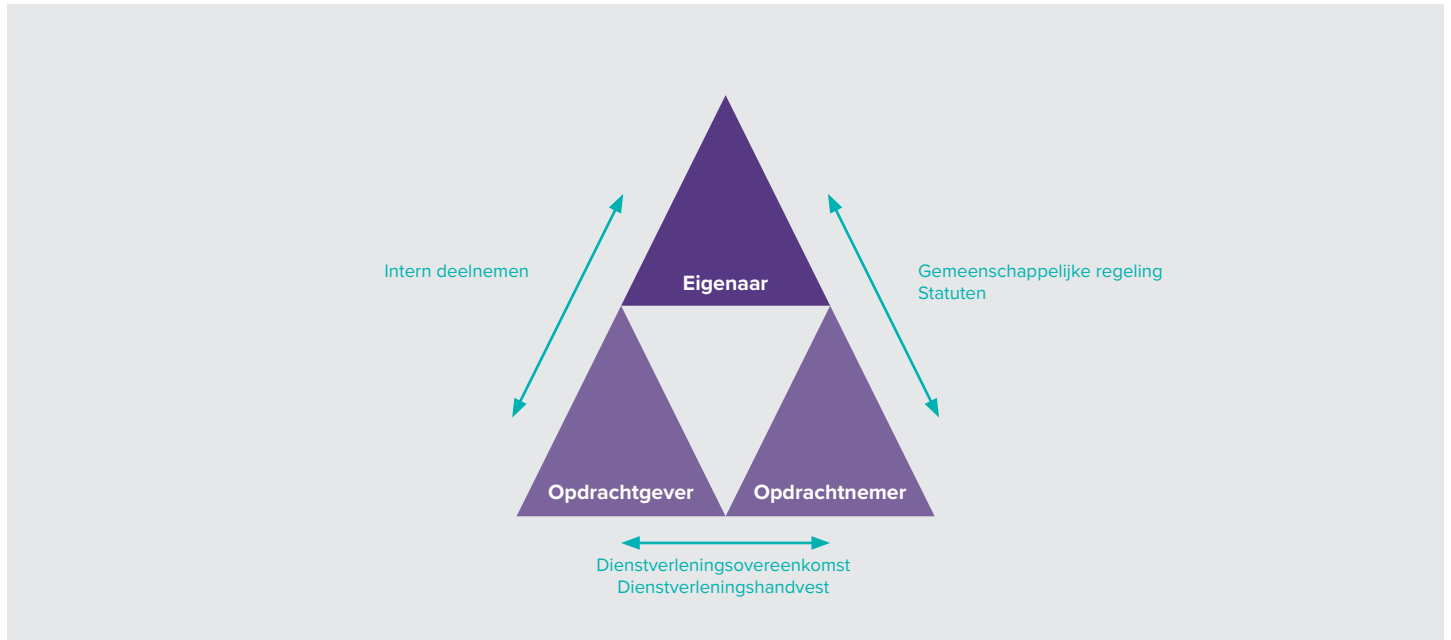
Voor het lokaal bestuur bestaat dan intussen een zinvolle code, maar voor het verlengd lokaal bestuur ontbreekt een dergelijk instrument. De aanbevelingen van de Code Goed Openbaar Bestuur gelden weliswaar ook onverkort op dit terrein, maar daarnaast is er voor de gemeentelijke praktijk behoefte aan concrete en werkzame 'spelregels' voor sturen en toezicht op verbonden partijen. Er gelden weliswaar vele wettelijke regels voor de samenwerkende overheid voor vraagstukken van legaliteit en legitimiteit; regelgeving over publieke taakuitoefening zowel in privaatrechtelijke als in publiekrechtelijke context, over het op- en overdragen van overheidstaken aan samenwerkingsorganisaties. Ook biedt de wet vele instructies over stemverdelingen, vertegenwoordiging, verantwoording en informatie. Maar hier wreekt zich eerder een overmaat dan een gemis aan regelgeving; er is een indringende behoefte aan meer grip op de complexe samenwerking tussen gemeenten.

Principe 1

**De bestuurlijke
rollen van eigenaar,
opdrachtgever en
opdrachtnemer
worden
onderscheiden.**

Principe 1

Het principe van een rollenscheiding is essentieel voor de governance: het maakt duidelijk welke verantwoordelijkheden er zijn, en moeten worden onderscheiden, zodat eenieder goed zijn rol kan pakken.



Aandachtspunt 1

De rol van eigenaar berust bij het college

De rol van eigenaar berust bij het college van burgemeester en wethouders. Dit geldt zowel voor privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verbonden partijen, in de vorm van een collegeregelings.

Aandachtspunt 2

De rol van bestuurlijk opdrachtgever berust eveneens bij het college

De eigenaar is ook opdrachtgever; die laatste rol wordt daarom eveneens door het college uitgevoerd. Overigens hoeven niet alle opdrachtgevers ook eigenaar te zijn. De verbonden partij kan ook diensten aan derden verlenen.

Aandachtspunt 3

De rol van opdrachtnemer berust bij het bestuur van de verbonden partij

De verbonden partij voert de taken uit en is daarmee opdrachtnemer. Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam is het dagelijks bestuur, dat uit de leden van het algemeen bestuur wordt gekozen, de opdrachtnemer.

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie is er geen dagelijks bestuur en wordt de rol van opdrachtnemer door het bestuur vervuld. Ook een gemeenschappelijk orgaan beschikt niet over een dagelijks bestuur, en evenmin over een directeur. De rol van opdrachtnemer ligt bij het orgaan zelf.

Principe 1

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen ligt de opdrachtnemersrol bij het bestuur (raad van bestuur, directie), eventueel gecontroleerd door de raad van commissarissen of een raad van toezicht. Waar mogelijk, dienen over de rollen afspraken te worden gemaakt in de statuten en in de regeling.

Aandachtspunt 4

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt zorgvuldig uitgewerkt

Het moet volstrekt helder zijn wat partijen in hun onderscheiden rollen van elkaar mogen verwachten. Die duidelijkheid moet worden geboden via beschikbare instrumenten, zoals statuten, gemeenschappelijke regelingen en afzonderlijke delegatie- en mandaatbesluiten. Ook verdient het aanbeveling een en ander goed vast te leggen in dienstverleningsovereenkomsten, zodat de rechten en plichten, over en weer, helder zijn verwoord. Deze 'juridische duidelijkheid' laat onverlet dat juist in het dagelijkse verkeer tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de relationele dimensie van governance nadrukkelijk aan de orde is: vertrouwen, zakelijkheid, openheid en commitment zijn essentieel.

Principe 2

**De gemeenteraad
stelt kaders,
vertegenwoordigt
en controleert.**

Principe 2

Met dit tweede principe reduceren we de complexiteit van de samenwerking: we roepen de gemeenteraad op in de samenwerking vast te houden aan zijn gebruikelijke rol, namelijk kaders te stellen, de bevolking te vertegenwoordigen en het college te controleren.

Aandachtspunt 1

De gemeenteraad stelt bij het aangaan van samenwerking de kaders

De gemeenteraad moet het voortouw nemen door kaders te stellen voor zijn (preventieve) toezichthoudende en controlerende bevoegdheden. Dit is aan de orde bij de toestemming aan het college voor het treffen van een regeling en bij de zogeheten voorhangprocedure, waarbij de raad zijn eventuele wensen en bedenkingen kenbaar maakt alvorens het college besluit tot het oprichten van, en deelnemen in een privaatrechtelijke organisatie.

De raad beschikt over een afwegings- of toetsingskader aan de hand waarvan keuzes voor privaatrechtelijke, dan wel publiekrechtelijke verbonden partijen kunnen worden gemaakt, met aandacht voor de verantwoordings- en informatieverplichtingen jegens de raad.

De raad geeft zelf aan wanneer, waarover en in welke vorm hij informatie wenst te ontvangen, zowel inhoudelijk als financieel. Bij de financiële informatie ziet de raad toe op duidelijke en transparante gegevens die hem in staat stellen een goed oordeel te vormen over kosten, baten en risico's.

Aandachtspunt 2

De gemeenteraad past de kaders toe

Het toetsingskader van de raad is richtinggevend bij voorstellen van het college over nieuwe samenwerkingsverbanden. Dit verhoogt de voorzienbaarheid, helderheid en de afbakening van het politieke debat. Het college is politiek gebonden aan die kaders. Een afwijking ervan leidt in beginsel tot een negatief oordeel van de raad. Daarom kan het college alleen gemotiveerd afwijken, waarna het oordeel aan de raad is. Het college moet de raad tijdig en actief informeren, zodat er daadwerkelijk een inhoudelijk debat kan plaatsvinden waarvan de uitkomsten nog ergens toe leiden, in plaats van louter een 'ja' of 'nee'.

Aandachtspunt 3

De raad houdt toezicht

Bij een samenwerkingsverband is sprake van verlengd lokaal bestuur. Formeel en in de praktijk komt de raad daarbij vaak in een meer toezichthoudende rol; een rol die meer op afstand staat. Dat hoeft geen probleem te zijn wanneer dat gebeurt op basis van bewuste kaderstellingen, keuzes en afwegingen, en met een visie op de wijze waarop de raad wél betrokken wil zijn.

Principe 2

Aandachtspunt 4

Gemeenteraden zoeken elkaar op

Raden versterken hun grip op een verbonden partij wanneer ze elkaar opzoeken voor het verkennen en afstemmen van gemeenschappelijke wensen. Dit kan met name gebeuren tijdens de oprichtingsfase (of wijzigingsfase) van een verbonden partij. Raden kunnen dan afspreken welke informatie-eisen in de gemeenschappelijke regeling of statuten moeten worden opgenomen. Ook kunnen zij gezamenlijk formuleren welke rol zij voor zich zelf in regeling of statuten willen vastleggen, zodat voor alle betrokkenen helder is wanneer de raad aan zet is. Ook gedurende de lopende werkzaamheden van een verbonden partij kunnen raden met elkaar afstemmen.

Aandachtspunt 5

De gemeenteraad blijft ook tijdens de samenwerking betrokken via zijn kaders

De uiteindelijke politieke weging op hoofdlijnen van iedere vorm van regelgeving of beleid moet plaatsvinden in de raad: deze staat aan het hoofd van de gemeente en heeft de verordenende bevoegdheid, waarvan hij redelijkerwijs en naar eigen inzicht gebruik moet kunnen blijven maken vanwege de eigen couleur locale. De raad beslist zelf of harmonisatie van beleid gewenst is, bijvoorbeeld voor efficiency-voordelen, of dat een beleid mag worden gevoerd dat desnoods tot (efficiency-)nadelen leidt. Indien harmonisatie gewenst is, dan nemen de raden de gelegenheid met elkaar hierover van gedachte te wisselen.

Aandachtspunt 6

De raad gaat uit van vertrouwen, maar blijft het college controleren

Het college is verantwoordelijk voor uitvoering en dagelijks bestuur, waaronder ook de dagelijkse aansturing van een samenwerkingsverband. De raad moet niet op de stoel van het college willen zitten. Het college mag dan aan het stuur zitten, de raad bepaalt het einddoel en kan ook betrokken blijven bij de route. Heeft de raad eenmaal heldere kaders opgesteld, dan gaat hij ervan uit dat het college de kaders daadwerkelijk uitvoert.

De raad kan het college ter verantwoording roepen, en ook het 'eigen' collegelid in het algemeen bestuur (of in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of in het gemeenschappelijk orgaan). Dat geldt echter niet voor het algemeen of het dagelijks bestuur als zodanig (evenmin de afzonderlijke leden van het dagelijks bestuur), noch de bestuurders van privaatrechtelijke verbonden partijen. De raad controleert derhalve het college; maar het college van zijn kant controleert de verbonden partij.

Aandachtspunt 7

De raad vergaart adequate informatie

De informatievoorziening moet de raad in staat stellen om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het college goed uit te kunnen oefenen. De raad staat op een actieve en adequate informatievoorziening, bij het aangaan van, en tijdens de samenwerking. Hij maakt daarbij gebruik van het algemene informatierecht voor het door het college gevoerde bestuur.

Principe 2

De raad benut zijn wettelijke mogelijkheden van informatieverkrijging, zoals bij de financiële jaarstukken van de samenwerkingsverbanden. Binnen de raad is aandacht voor de taakuitvoering en dienstverlening aan de inwoners; raadsleden houden contact met klanten (cliënten) van de samenwerkingsorganisaties.

Aandachtspunt 8

De raad investeert in samenwerkingskennis

Het ontbreekt wel eens aan kennis over sturing van en toezicht op verbonden partijen, maar enkele raadsleden zouden deze kennis wel degelijk op hoofdlijnen kunnen ontwikkelen. Die kennis kan worden geborgd in een commissie verbonden partijen, binnen een andere reguliere commissie, of via speciale raadsrapporteurs. Het zijn deze raadsleden die in gesprek gaan met het college over naleving van de door de raad gestelde kaders voor toezicht en controle en over de samenhang tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Zij adviseren politiek-neutraal de raad voor het politiek-inhoudelijke debat over de aandachtspunten bij het betreffende samenwerkingsverband. Deze raadsleden stemmen af met collegae in andere raden, indien dat voor sturing en toezicht noodzakelijk is.

Aandachtspunt 9

De griffie ondersteunt

Raadsleden krijgen bij de technische en processuele kant van samenwerking de ondersteuning van de griffie, die de raad ook ondersteunt bij het bespreken van de beleidsprestaties van de verbonden partij. Heeft het college zijn opdrachtgeversrol succesvol uitgevoerd? De raad kan ook de hulp inroepen van de rekenkamerfunctie voor het beoordelen van met name de financiële risico's die voortvloeien uit de eigenaarsrol van het college. Ook de griffie dient te investeren in kennis en vaardigheden over samenwerking. Griffiers van verschillende gemeenten steken de koppen bij elkaar, voeren verkenningen uit, stemmen af, coördineren, ontwikkelen en delen kennis, verdelen taken en maken afspraken over de wijze waarop zij hun raden ondersteunen.

Principe 3

**Het college
verdeelt de rollen,
bestuurt collegiaal
en faciliteert de
gemeente.**

Principe 3

Dit derde principe roept het college op om te doen wat het toch al doet: verdeel niet alleen lokale portefeuilles, maar ook regionale rollen; bestuur collegiaal, faciliteer de raad voor zijn samenwerkingsrol en investeer in het gemeentelijk apparaat.

Aandachtspunt 1

Het college verdeelt de rollen

Het college heeft de rol van eigenaar en van opdrachtgever. Het verdeelt deze rollen voor iedere verbonden partij over de collegeleden. Zoveel als mogelijk wordt de rolscheiding toegepast. Het college vermijdt in beginsel de combinatie van de rol van opdrachtgever en van eigenaar bij één collegelid in het bestuur van het samenwerkingsverband ('pettenproblematiek'). Het college is hoe dan ook transparant wanneer daarvan wordt afgeweken. Ook overweegt het college de mogelijkheid de eigenaarsrol voor alle verbonden partijen bij één 'neutraal' collegelid te beleggen, bijvoorbeeld de portefeuillehouder financiën of de burgemeester. De opdrachtgeversrol wordt dan bij de inhoudelijk portefeuillehouder van het betreffende domein gelegd (bijvoorbeeld de wethouder sociale zaken bij sociale diensten en werkbedrijven).

Aandachtspunt 2

Het college stuurt vanuit de rollen

De eigenaarsrol wordt binnen de kaders van de gemeenschappelijke regeling of statuten in de eigenaarsvergadering van de verbonden partij uitgevoerd, terwijl de opdrachtgeversrol via prestatieafspraken wordt gerealiseerd. Als vertegenwoordiger van het college in de eigenaarsvergadering, voert een collegelid overleg en sluit hij coalities met andere gemeentelijke vertegenwoordigers. Een portefeuillehoudersoverleg dient voor afstemming, uitwisseling en het behartigen van gemeentelijke belangen vanuit het perspectief van de opdrachtgever. Het college benut ook deze mogelijkheid ten volle, is daarin proactief en resultaatgericht. Binnen het college is men zich ervan bewust dat een collegelid dat tevens lid van het bestuur van een verbonden partij is, daar de rol van opdrachtnemer vervult, tezamen en in collegialiteit met andere bestuurders.

Aandachtspunt 3

Het college bestuurt collegiaal, ondanks rollenscheiding

Het college bespreekt regelmatig de ontwikkelingen rondom de verbonden partijen en de eventuele portefeuillehoudersoverleggen. Dat kan in het kader van de reguliere college-agenda, wanneer het college wordt voorgesteld standpunten te geven of besluiten te nemen over lopende samenwerkingszaken. Te denken valt ook aan thematische bijeenkomsten, waarin een samenwerkingsverband, of een algemeen samenwerkingsthema aan de orde komt, al of niet met deskundige inbreng van buiten het college. Het college weegt de belangen af tussen die van eigenaar en opdrachtgever; dit is de plaats waar eventuele belangentegenstellingen worden verkend en tot oplossing worden gebracht. Het vraagt de vertegenwoordiger in de eigenaarsvergadering om informatie en verantwoording.

Principe 3

Aandachtspunt 4

Het college faciliteert de raad en versterkt de ambtelijke organisatie

Het is mede een verantwoordelijkheid van het college dat de raad in staat is zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol uit te oefenen. Daartoe informeert en betreft het de raad actief en tijdig, zodat ook op inhoudelijke gronden kan worden gestuurd. Dit zowel bij de totstandkoming van een verbonden partij, als bij het wijzigen, bijsturen of beëindigen van deze samenwerking.

Het college investeert in de ambtelijke organisatie ter versterking van haar ondersteunende en adviserende rol voor het gemeentebestuur en maakt optimaal gebruik van de mogelijkheden van mandatering.

Principe 4

**De eigenaars-
vergadering weegt
alle belangen.**

Principe 4

Riepen de vorige principes op om de rollen goed te scheiden, dit vierde principe zorgt voor het goede podium waarop alle belangen tegen elkaar kunnen afgewogen: de ‘eigenaarsvergadering’.

Aandachtspunt 1

Het college neemt actief en bewust deel aan de eigenaarsvergadering

Er is vaak een eigenaarsvergadering, namelijk het gemeenschappelijk orgaan, het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, de algemene (leden)vergadering van de vereniging of van de coöperatie, of de algemene vergadering van aandeelhouders van de naamloze en de besloten vennootschap. Bij de stichting ontbreekt echter een eigenaarsvergadering.

Aandachtspunt 2

Leden van eigenaarsvergaderingen vertegenwoordigen de eigen gemeente

Een lid van de eigenaarsvergadering laat zich leiden door gemeentelijke belangen. Dit collegelid heeft zich te houden aan meegegeven kaders van raad en college. Hij brengt de door de raad en college gestelde kaders in, bijvoorbeeld via amendementen of moties. Het lid controleert of de gemeentelijke inbreng wordt nageleefd en is de spil in de communicatie met de eigen gemeentelijke organen.

Er is niet zonder meer sprake van last en ruggespraak. Het collegelid moet namelijk de ruimte worden gelaten het belang van de gemeenschappelijke organisatie mee te nemen in zijn stemgedrag (‘zorgvuldige belangenafweging’). Het korte termijn belang van de gemeente kan botsen met bijvoorbeeld de continuïteit en kwaliteit van die organisatie op de langere termijn. Ruggespraak kan gewenst zijn, en na afloop kan het collegelid zich verantwoorden.

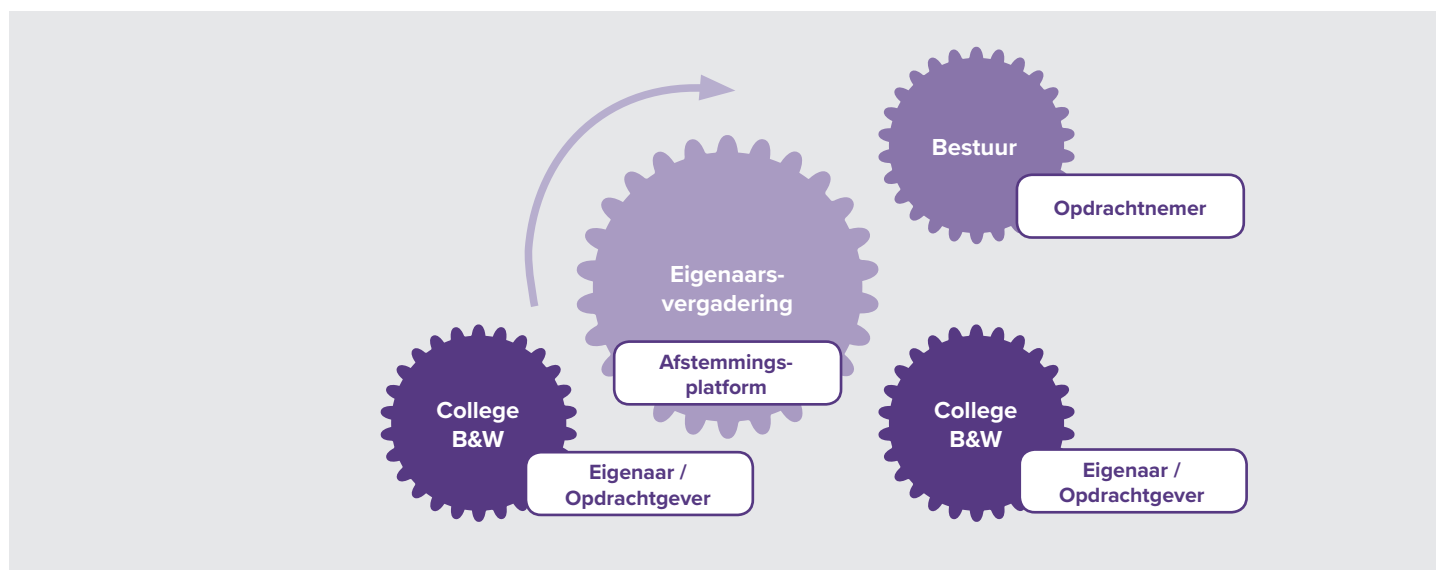
Aandachtspunt 3

De eigenaarsvergadering weegt als eindverantwoordelijke alle belangen af

In de eigenaarsvergadering, dat het hoogste ‘politieke’ orgaan van de verbonden partij is, komen alle belangen bij elkaar: leden brengen gemeentelijke belangen in, en het bestuur behartigt het samenwerkingsbelang, inclusief de organisatorische en personele belangen. Al die uiteenlopende belangen moeten in redelijkheid tegen elkaar worden afgewogen om tot besluitvorming te komen.

De gedachtewisseling en besluitvorming vinden plaats volgens de betreffende voorschriften, reglementen en statuten. De institutionele en procedurele kaders van samenwerking zijn hierbij richtinggevend. De voorzitter van de bijeenkomst bewaakt de vergaderorde. Hij ziet toe op goede bestuurlijke relaties, in en buiten de vergadering. De relationele dimensie, waarbij vertrouwen, consensus, zakelijkheid en transparantie een rol spelen, is echter niet een verantwoordelijkheid van alleen de voorzitter, maar van alle bestuurders en medewerkers in de gemeentelijke samenwerking.

Principe 4



Aandachtspunt 4

De eigenaarsvergadering oefent haar wettelijke bevoegdheden uit

De eigenaarsvergadering past haar wettelijke bevoegdheden bewust en proactief toe. Ze stelt bij voorbeeld de financiële stukken vast (begroting en jaarverslag); met amendementen en moties oefenen leden actief invloed hierop uit. De eigenaarsvergadering heeft controlerende bevoegdheden ten opzichte van het bestuur (bijv. ook ontslagrecht) en oefent deze wettelijke bevoegdheden actief uit.

Aandachtspunt 5

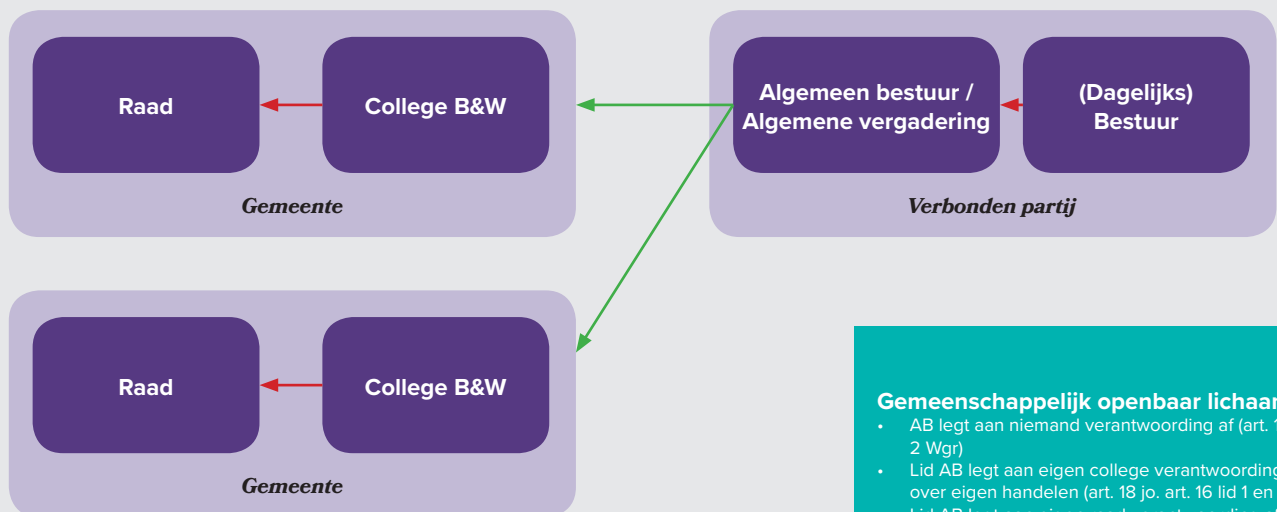
De eigenaarsvergadering ziet toe op een goede 'financiële governance'

De eigenaarsvergadering bewaakt de waarborgen voor de bedrijfseconomische stabiliteit, ziet toe op een duidelijke en transparante kostentoekekeningssystematiek voor de financiering van de activiteiten, op een uitgewerkt reservebeleid en op ratio's voor solvabiliteit en liquiditeit.

Aandachtspunt 6

De leden van de eigenaarsvergadering leggen uiteindelijk verantwoording af aan de raad

Bij de publiekrechtelijke varianten is de verantwoordingsplicht aan de raad expliciet geregeld. Dat is ook het geval bij privaatrechtelijke varianten, omdat het college verantwoording moet afleggen over hoe het binnen de eigenaarsvergadering heeft gestemd.



- ← Collegiale verantwoording
- ← Lid legt verantwoording af over eigen handelen aan eigen college

Gemeenschappelijk openbaar lichaam

- AB legt aan niemand verantwoording af (art. 12 lid 2 Wgr)
- Lid AB legt aan eigen college verantwoording af over eigen handelen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- Lid AB legt aan eigen raad verantwoording af over eigen handelen (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr)
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet)
- Nb. bij Bedrijfsvoeringsorganisatie en Gemeenschappelijk orgaan geldt hetzelfde als bij het algemeen bestuur

Vereniging / Coöperatie

- AV legt aan niemand verantwoording af
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet)
- Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet)

Vennootschap

- AV legt aan niemand verantwoording af
- College en zijn leden leggen verantwoording af aan de raad over wat college heeft gedaan, inclusief beslissen tot hoe te stemmen in algemene vergadering ("collegiale verantwoordelijkheid", art. 169 Gemeentewet)
- Burgemeester legt verantwoording af over vertegenwoordiging in de algemene vergadering (art. 180 Gemeentewet)

Principe 5

**Het bestuur van de
verbonden partij is
verantwoordelijk
voor de organisatie
en dienstverlening.**

Principe 5

Voor goede en succesvolle samenwerking is ook dit vijfde principe noodzakelijk: het bestuur van de verbonden partij treedt op als opdrachtnemer en bewaakt de belangen van de samenwerkingsorganisatie.

Aandachtspunt 1

Het bestuur vervult de rol van opdrachtnemer adequaat

Bij de uitoefening van de opdrachtnemersrol stelt het bestuur zich klantvriendelijk op: het kent en begrijpt het perspectief van de opdrachtgever, stelt hoge eisen aan kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van de dienstverlening en investeert in goede communicatie en relaties met de gemeentelijke opdrachtgever.

Aandachtspunt 2

Het bestuur bewaakt het belang van de samenwerkingsorganisatie

Het organisatiebelang wordt door het bestuur behartigd. Daartoe behoort de continuïteit van de organisatie. Ook het belang van het personeel valt onder deze bestuursverantwoordelijkheid; op dit punt investeert en onderhoudt het bestuur goede contacten met de medezeggenschap, in overeenstemming met de wettelijke plichten.

Aandachtspunt 3

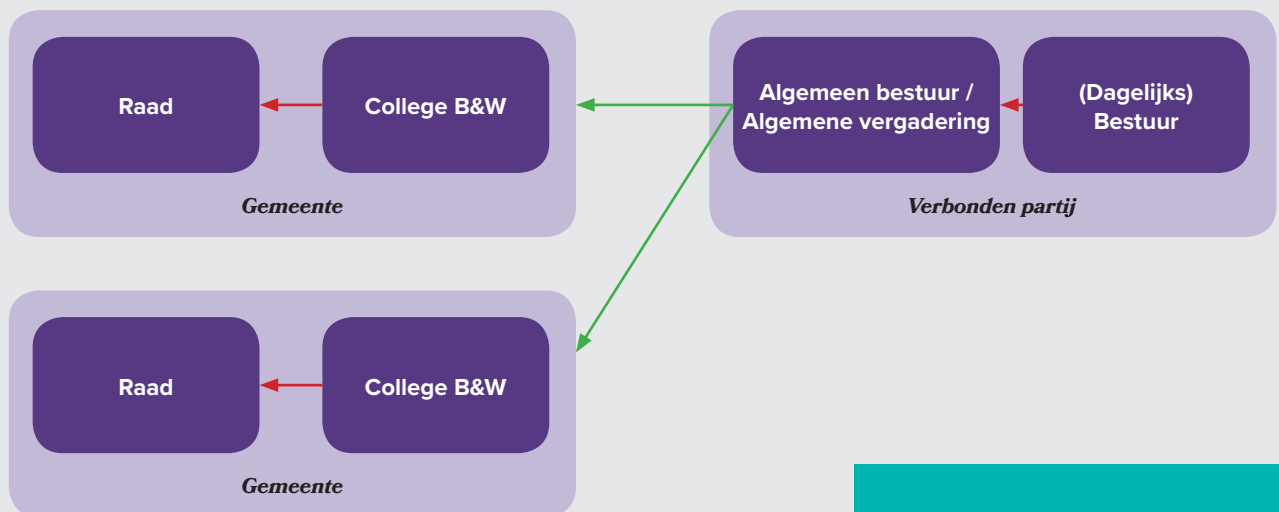
Het bestuur werkt in principe collegiaal

Binnen het bestuur is er geen plaats voor de behartiging van deelbelangen of individuele (gemeentelijke) belangen. Het bestuur heeft te handelen in het belang van het samenwerkingsverband.

Voorzitter en leden van het (dagelijks) bestuur hanteren het spanningsveld tussen de gezamenlijke verantwoordelijkheid als opdrachtnemer en voor het organisatiebelang enerzijds, en de (individuele) eigenaarsrol in de eigenaarsvergadering anderzijds.

Collegeleden kunnen plaatsnemen in het (dagelijks) bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, van een bedrijfsvoeringsorganisatie of in een gemeenschappelijk orgaan. In het bestuur van een privaatrechtelijke rechtsvorm moeten echter geen gemeentelijke bestuurders of ambtenaren zitting nemen, omdat zij zich in deze samenwerkingsvorm moeten onthouden van stemming bij tegenstrijdige belangen. (Gemeentelijke vertegenwoordigers nemen wel zitting in de eigenaarsvergadering, namelijk de algemene vergadering.)

De bestuurders van de privaatrechtelijke samenwerkingsorganisaties zijn vaak professionele experts die niet zijn gelieerd aan een van de deelnemers. Het bestuur heeft geen zelfstandige informatieplicht in de richting van de gemeenten en is geen verantwoording verschuldigd aan raad of college.



- ← Collegiale verantwoording
- ← Lid legt verantwoording af over eigen handelen aan eigen college

Gemeenschappelijk openbaar lichaam

Bestuur legt verantwoording af aan het AB voor wat bestuur heeft gedaan ("collegiale verantwoordelijkheid", Art. 2:48 BW)

Vereniging / Coöperatie

Bestuur legt verantwoording af aan de algemene vergadering voor wat bestuur heeft gedaan ("collegiale verantwoordelijkheid", Art. 2:48 BW)

Vennootschap

Bestuur en leden leggen verantwoording af aan de algemene vergadering voor wat bestuur heeft gedaan ("collegiale verantwoordelijkheid", Art. 2:107 lid 2 en Art. 2:217 lid 2 BW)

Principe 5

Aandachtspunt 4

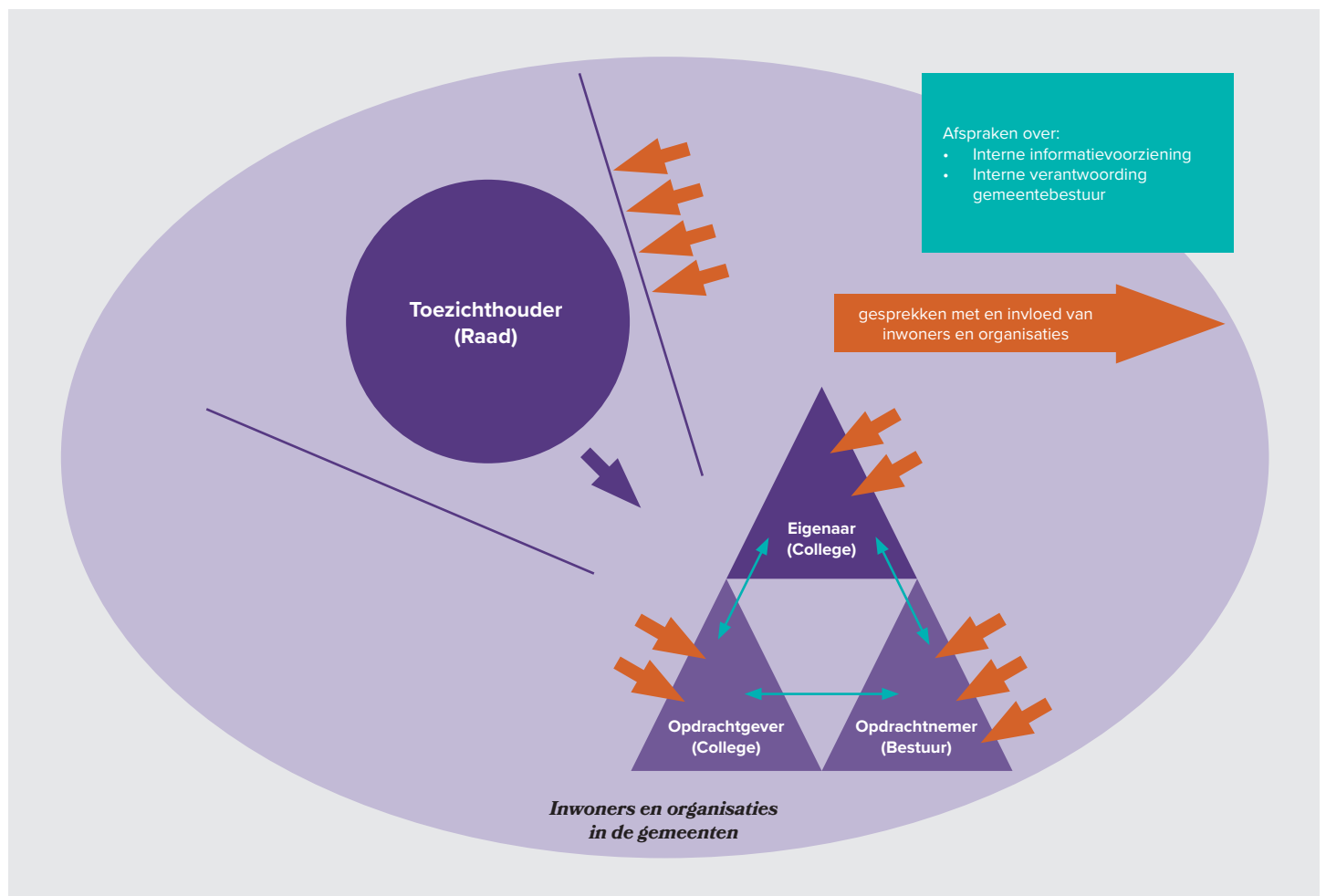
Het bestuur komt zijn wettelijke en bestuurlijke plichten aan de eigenaarsvergadering na

Het bestuur voert het beleid uit binnen de door de eigenaarsvergadering vastgestelde beleidsmatige en financiële richtlijnen. Het informeert de eigenaarsvergadering actief en tijdig over het reilen en zeilen van het samenwerkingsverband en gaat bij koerswijzigingen tijdig in gesprek met de eigenaarsvergadering zodat de leden van de eigenaarsvergadering ook nog met de eigen raad en college kunnen debatteren indien zij dat wenselijk vinden.

Aandachtspunt 5

Het bestuur bewaakt de maatschappelijke legitimiteit

Het bestuur (en/of de directie) voert binnen de doelen en van de samenwerking rechtstreeks de dialoog met de samenleving, via maatschappelijke stakeholders, burgers, cliënten en patiënten opdat het weet heeft van maatschappelijke vraagstukken en het deze kennis kan betrekken in de dienstverlening. Het bestuur is responsief, kent de gerechtvaardigde belangen, wensen en vragen van de stakeholders die van zijn dienstverlening (indirect) afhankelijk zijn en ontwikkelt beleid voor stakeholders.



Principe 6

Medewerkers van gemeenten en van verbonden partijen werken eveneens vanuit rollen en beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden.

Principe 6

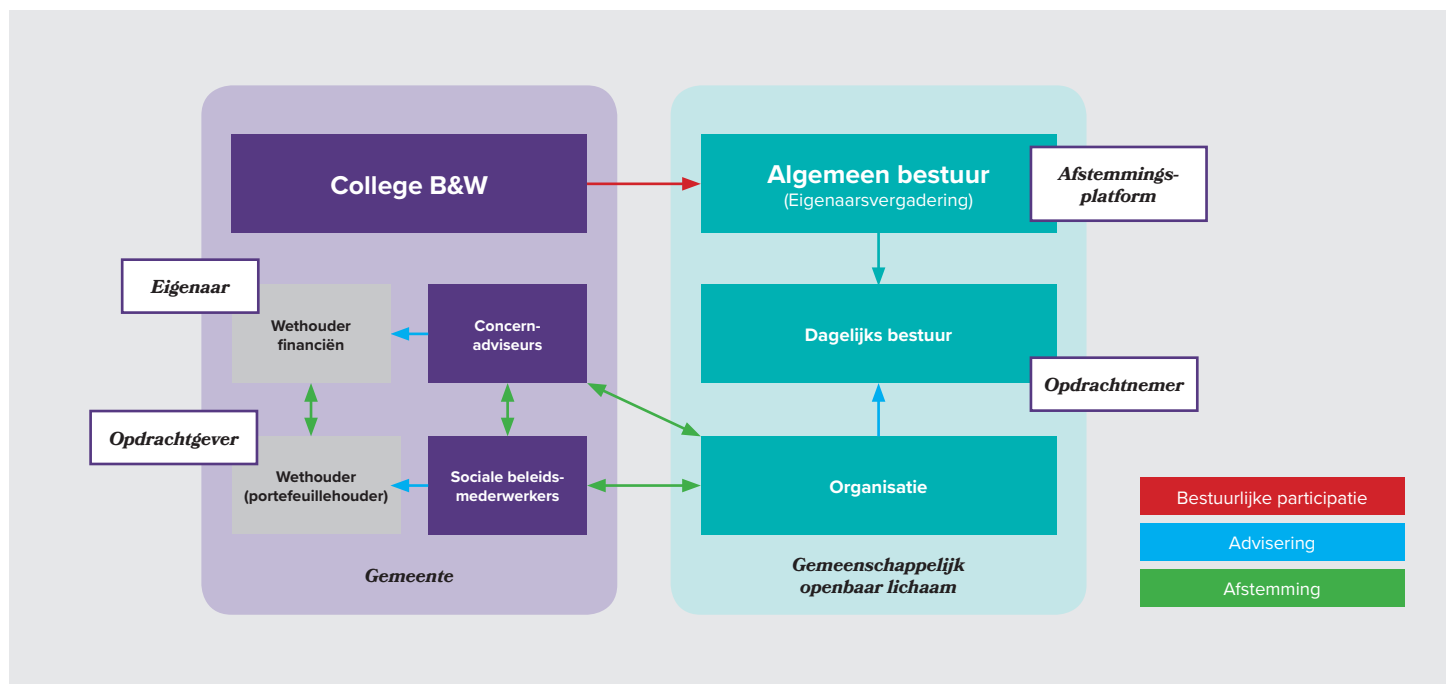
Dit laatste principe stoelt op de gedachte dat mensen het verschil maken: dat geldt voor bestuurders en zeker ook voor ambtelijke professionals. Hun rol is afgeleid van die van de bestuurders. Dat betekent dat ook zij een rollenscheiding kunnen hanteren, en hun samenwerkingscompetenties op orde moeten hebben.

Aandachtspunt 1

Medewerkers werken eveneens vanuit de onderscheiden rollen

Dankzij de scherpe rolverdeling kunnen medewerkers 'hun' bestuurder optimaal ondersteunen en adviseren, zowel in de gemeente als in het samenwerkingsverband. De ambtenaren van de gemeenten ondersteunen en adviseren hun colleges in hun rollen, en vanuit het belang van de gemeente; management en medewerkers van het samenwerkingsverband staan het bestuur in diens rollen bij, vanuit het belang van de verbonden partij.

Binnen de gemeente zou de ondersteuning van de eigenaarsrol bij de concernstaf kunnen worden ondergebracht. Een 'controller verbonden partijen' bewaakt de algemene kaders, de sturing en de verantwoording naar de gemeente; deze functionaris kan met collega's van andere gemeenten afstemmen en uitwisselen. De opdrachtgeversrol, daarentegen, kan dan juist worden ondersteund vanuit inhoudelijk-beleidsmatige afdelingen en teams.



Principe 6

Aandachtspunt 2

Medewerkers zijn rolvast en leggen vanuit die rollen de verbinding

De gewenste volgorde is: eerst een heldere scheiding en toedeling van de rollen, en vervolgens de goede verbinding en uitwisseling tussen de rollen. Dit voorkomt vermenging, onduidelijkheid en irritaties. Management en medewerkers van gemeenten en van de verbonden partij dragen zorg voor inhoudelijke en procesmatige afstemming. Zij zoeken elkaar op, overleggen en stemmen af. Gemeentesecretarissen maken afspraken over de coördinatie en verdelen onderling taken.

Aandachtspunt 3

De gemeente zet de mogelijkheid van mandaat adequaat in

Door middel van mandaten kan het college zijn opdrachtgeversrol opdragen aan een (top-)ambtenaar binnen de gemeentelijke organisatie. De taak wordt dan namens het college uitgevoerd. Dat kan om praktische redenen, maar het college blijft verantwoordelijk. Het is belangrijk dat bij de mandaatverlening geen ongewenste rolvermenging en pettencombinaties in de organisatie ontstaan.

Mandatering van de opdrachtgeversrol kan ook wel plaatsvinden opdat het college zijn handen meer vrijhoudt voor het vervullen van zijn eigenaarsrol. In dat geval spreken we van ambtelijke rolscheiding. Uiteindelijk is ook bij ambtelijke rolscheiding het college verantwoordelijk.

Aandachtspunt 4

Medewerkers dienen over de goede expertise te beschikken

Om sturing en toezicht mogelijk te maken is expertise bij medewerkers noodzakelijk. De inhoudelijke expertise ligt primair bij de medewerkers van de verbonden partij. De gemeenten dienen voldoende inhoudelijke kennis in huis te hebben om hun verantwoordelijkheid voor het betreffende terrein waar te maken, ook al is een taak uit huis geplaatst. Ook de medewerkers van de verbonden partij dienen vanzelfsprekend hun vak te verstaan. Het is noodzakelijk dat zij de rol van opdrachtnemer krachtig en resultaatgericht kunnen ondersteunen of uitvoeren.

Aandachtspunt 5

Medewerkers dienen te beschikken over algemene samenwerkingskennis en vaardigheden

Vanwege het groeiende belang van samenwerking, dienen medewerkers van gemeenten en verbonden partijen voortdurend te werken aan hun kennis en vaardigheden. Welke motieven en aanleidingen zijn er voor samenwerking, welke soorten en vormen kennen we en wat zijn bekende succes- en faalfactoren ervan?

proofadviseurs.nl

Bezoekadres

**Veilingweg 18
3981 PC Bunnik**

Postadres

**Postbus 90416
2509 LK Den Haag**

Contact

**info@proofadviseurs.nl
085-0471007**