



Bestuurlijk-juridische reflecties

Expermeeting SRA-MRA
21 september 2016

Florian Theissen
Maarten Hageman

Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm
3. Belang
4. Oprichting
5. Governance
6. Sturen en verantwoorden

Bronnen en naslagwerk: Handreikingen



Enkele recente rapporten

Raad voor het openbaar bestuur

Rob
Wisselwerking
Naar een betere
wisselwerking tussen
gemeenteraden en de
bovengemeentelijke
samenwerking.
December 2015

21-09-2016

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten

Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties,
democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit

Prof. dr. Marcel Boogers
Dr. Pieter-Jan Klok
Prof. dr. Bas Denters
Dr. Maurits Sanders

m.m.v.
Michel Linnenbank

April 2016

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

UNIVERSITEIT TWENTE.

PROOF Adviseurs bv



PRO



Op weg naar meervoudige
democratie
Commissie Toekomstgericht lokaal
bestuur olv Wim van de Donk

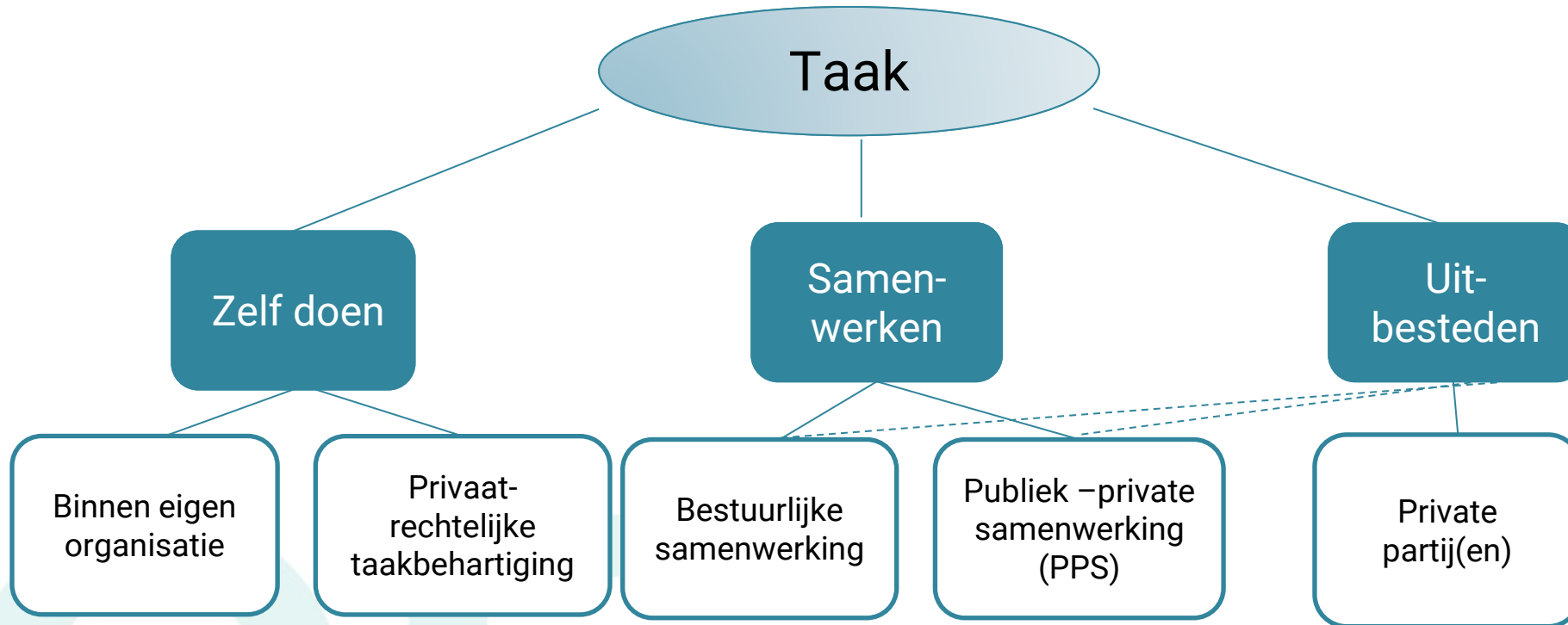


Maatwerkdemocratie.
Denktank VNG olv
Kasja Ollongren

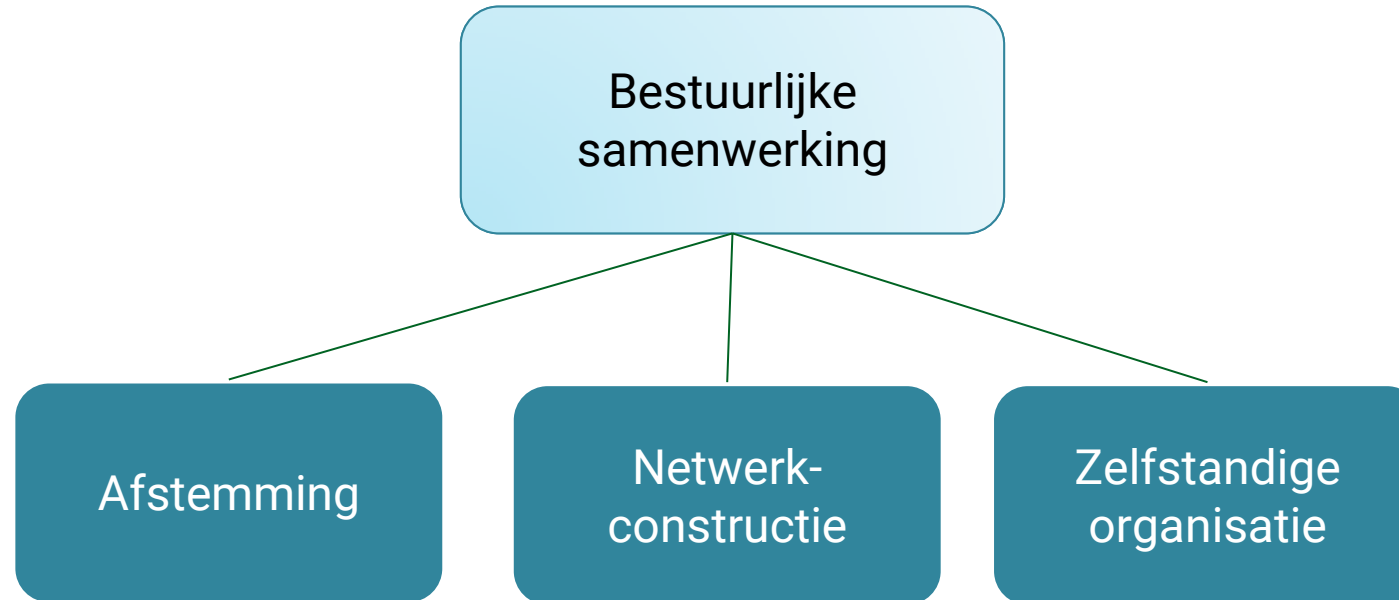
Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
- 2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm**
3. Belang
4. Oprichting
5. Governance
6. Sturen en verantwoorden

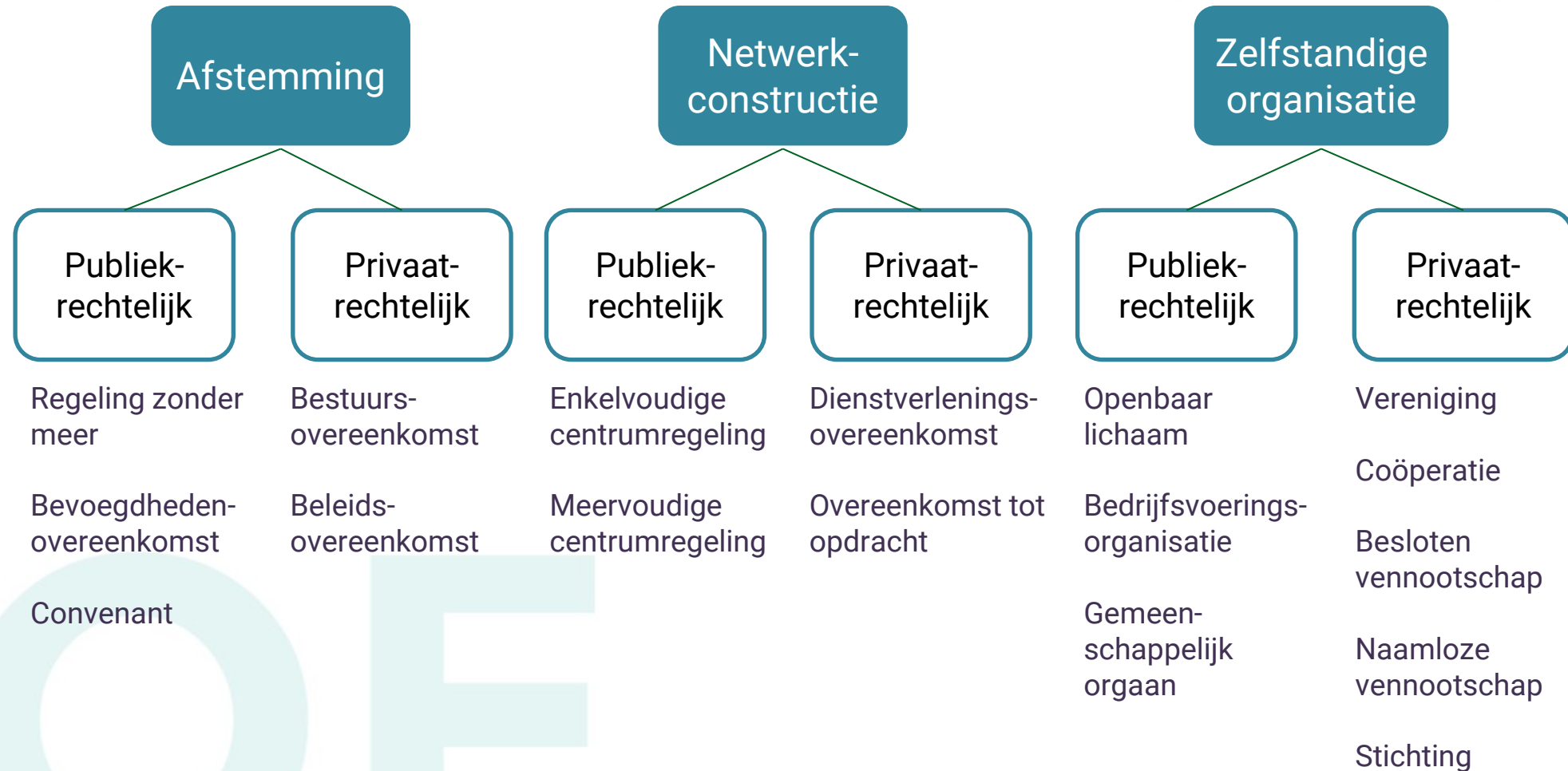
Waarom samenwerken?



Samenwerkingsvorm



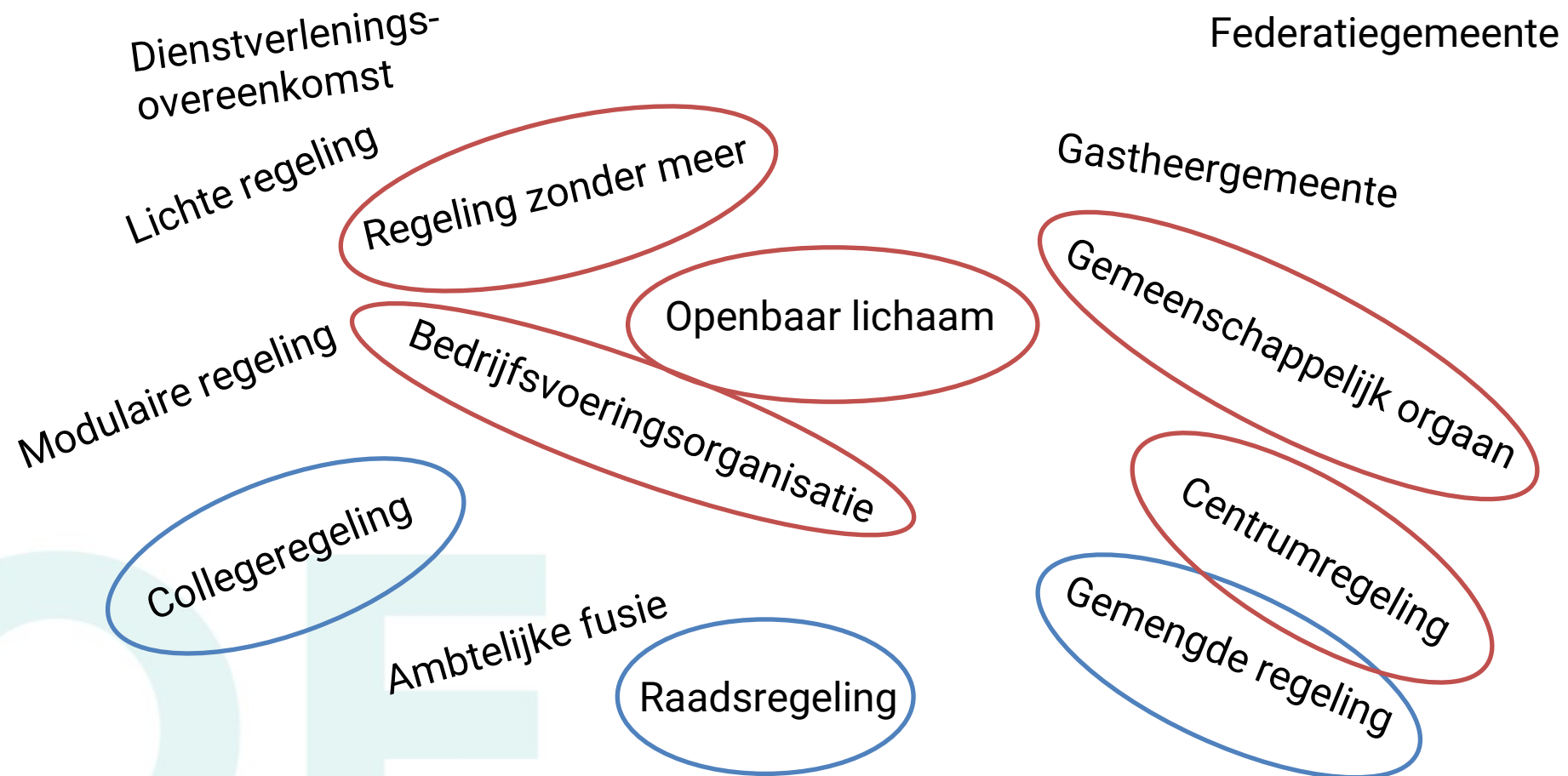
Rechtsvorm



Publieke taken

- Handelingen op basis van een publieke bevoegdheid (niet feitelijk of privaatrechtelijk)
- Rechtsgevolgen voor burgers
- Met name via besluiten (verordeningen, beleidsegels, beschikkingen)
- Genomen een 'onderdeel' van een publieke rechtspersoon, of een persoon of een college met openbaar gezag
- (dus de drie organen van een gemeente)
- Dat deze bevoegdheid heeft gekregen van de (grond)wetgever via of delegatie

Appels en peren: typen en vormen



Afwegingen voor een samenwerkingsvorm

- Uitgangspunten
- Voorkeur wetgever voor publiekrecht
- Taken en bevoegdheden
- Democratische controle en sturing/governance
- Noodzaak rechtspersoonlijkheid
 - Zelf verplichtingen aangaan?
 - Personeel in dienst nemen?
- Aanbestedingsrecht
 - Inbesteden
 - Horizontale samenwerking
- Staatssteun en mededingingsrecht
- Fiscaal recht (btw + vpb)
- (Arbeids- en ambtenarenrecht)
- (Sectorregelgeving)

Motieven voor samenwerking

- **Strategisch**
 - Economische & demografische ontwikkelingen
 - Bereikbaarheid, vestigingsklimaat, innovatie
 - (Regional development boards, metropoolregio's)
- **Tactisch**
 - Transitie sociale domein, OO&V
 - Veiligheidsregio, jeugdzorgregio, WMO-regio, etc.
- **Operationeel**
 - Dienstverlening en bedrijfsvoering
 - PIOFACH-taken, VTH

Succes- en faalfactoren

- Helder motief, doel
- Het goede proces, 'leiderschap' en 21st century skills
- Goede cultuur: transparant, zakelijk, afspraak is afspraak, heldere doelen, consensus, vertrouwen
- Een structuur, vorm die de inhoud en de cultuur ondersteunt
- De goede governance, met duidelijke rollen voor Raad, College en voor het samenwerkingsverband
- Legitimiteit komt van meerdere kanten: rolvastheid en wisselwerking

Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
- 2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm**
- 3. Belang**
4. Oprichting
5. Governance
6. Sturen en verantwoorden

Waarom belang?

- **Artikel 160 lid 2 Gemeentewet**

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

- **Artikel 1 lid 1 Wgr**

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

Waarom belang?

- **Artikel 15 lid 2 aanhef en onder b BBV**

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen: [...] het **openbaar belang** dat op deze wijze behartigd wordt;

Wat is bestuurlijk belang?

- **Artikel 1 onder d BBV**

bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;

Wat is financieel belang?

- **Artikel 1 onder c BBV**

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;

Wanneer is er financieel belang?

- Op basis van de Wgr
- Door aandelen
- Door garantstellingen en leningen

Dus niet door

- Begrotingsfinanciering
- Subsidies
- Opdrachten

Financiering van activiteiten

Aandachtspunt: beëindiging financiering

	Verzelfstandiging ¹⁶		
	Eenzijdige verzelfstandiging	Samenwerking	
		Bestuurlijke samenwerking	Publiek Private samenwerking
Begrotingsfinanciering	Slechts bij bestuurscommissie	Slechts bij GOL, GOR of BO	Slechts bij GOL, GOR of BO
Subsidie	Slechts bij NV, BV of stichting	Mogelijk bij GOL, GOR, BO Lit niet voor de hand Mogelijk ook bij BV, NV, coöperatie, vereniging stichting	Mogelijk bij GOL, GOR, BO Ligt niet voor de hand Mogelijk ook bij BV, NV, coöperatie, vereniging stichting
Overeenkomst van opdracht	Slechts bij NV, BV of stichting	Mogelijk bij GOL, GOR, BO BV, NV, coöperatie, vereniging stichting	Mogelijk bij GOL, GOR, BO BV, NV, coöperatie, vereniging stichting

Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
- 2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm**
- 3. Belang**
- 4. Oprichting**
5. Governance
6. Sturen en verantwoorden

Aandachtspunten oprichting

Samenwerkingsbelang

Zeggenschap

- Wijziging, toetreding en uittreding
- Stemverhoudingen; bestuurssamenstelling
- Verdere verzelfstandiging
- Kostenverdeling
- evaluatie
- **Informatie- en verantwoordingsverplichtingen**

Oprichting

Raadsregeling



Collegeregeling



Keuzes

- Continuüm van flexibiliteit tegenover (toekomst-) bestendigheid. Meer toekomstbestendigheid betekent minder flexibiliteit en omgekeerd.
- Continuüm van zeggenschap tegenover verantwoordelijkheid. Minder verantwoordelijkheid voor risico's en tegenvallers betekent ook minder zeggenschap en omgekeerd.
- Continuüm van gezamenlijkheid tegenover eigenheid. Hoe meer eigenheid, hoe minder gezamenlijkheid en omgekeerd.

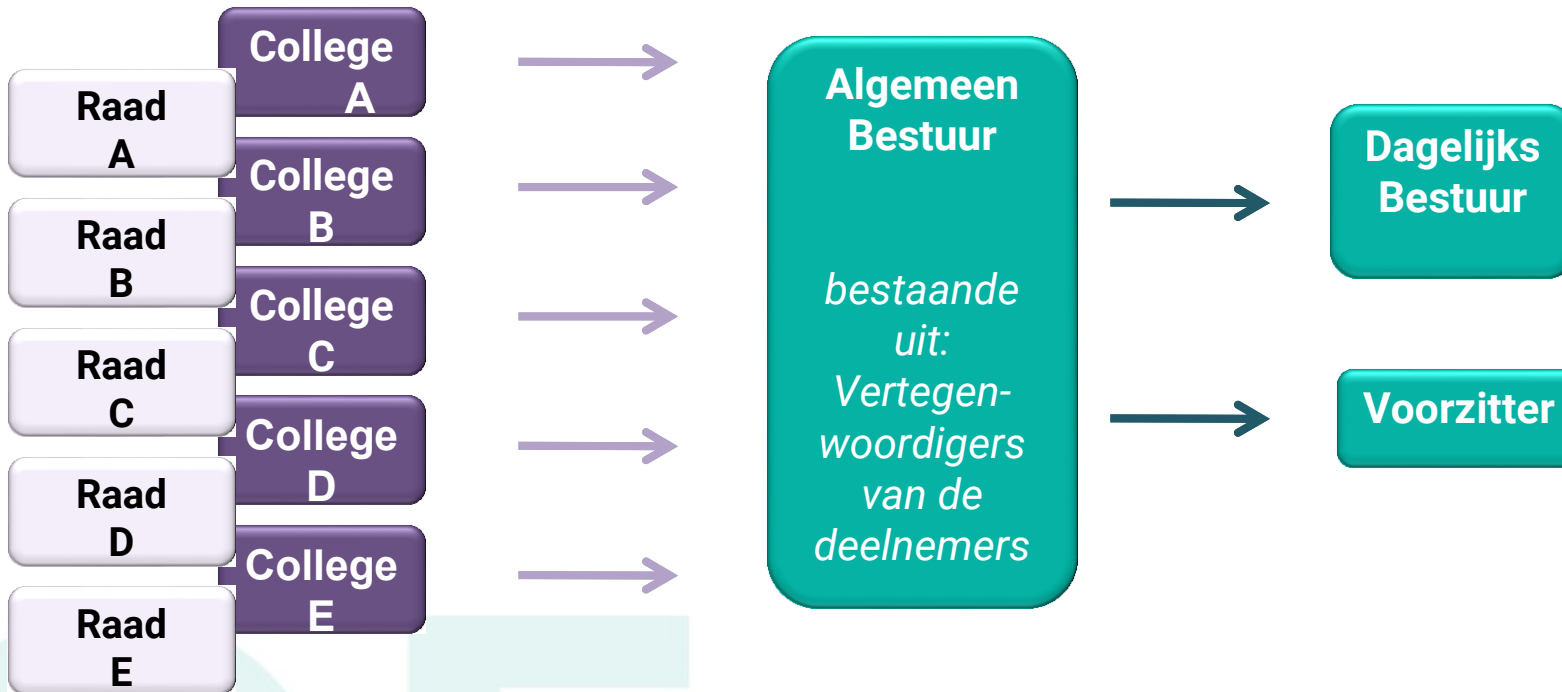
Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
- 2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm**
- 3. Belang**
- 4. Oprichting**
- 5. Governance**
6. Sturen en verantwoorden

Aandachtspunten governance

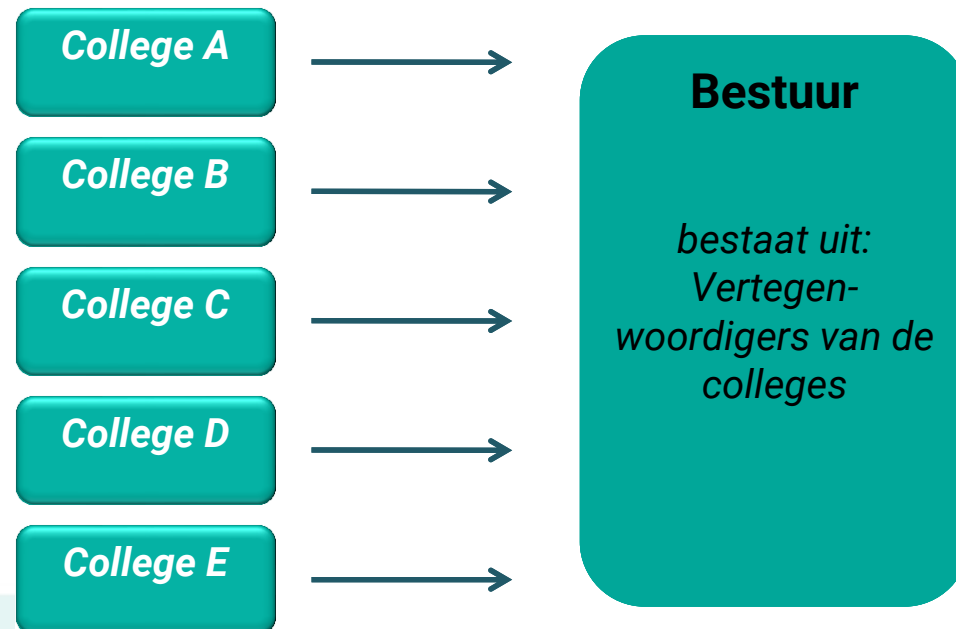
- Oprichting
- Inrichting
- Rollen
- Kaderstelling
- Verantwoording
- Informatie-inwinning en
- Bijsturing

Openbaar lichaam: raadsregelin, collegeregeling v. gemengde regeling



- Bij een raadsregeling nemen slechts raadsleden zitting in AB
- Bij een collegeregeling nemen slechts collegeleden zitting in AB
- Bij een gemengde regeling nemen raadsleden en collegeleden of slechts collegeleden zitting in AB

Bedrijfsvoeringsorganisatie



Mogelijkheden algemeen dagelijks bestuur

AB

- Niet iedereen vertegenwoordigd
- Meerdere leden per deelnemer
- Meervoudig stemrecht
- Gekwalificeerde meerderheden

DB

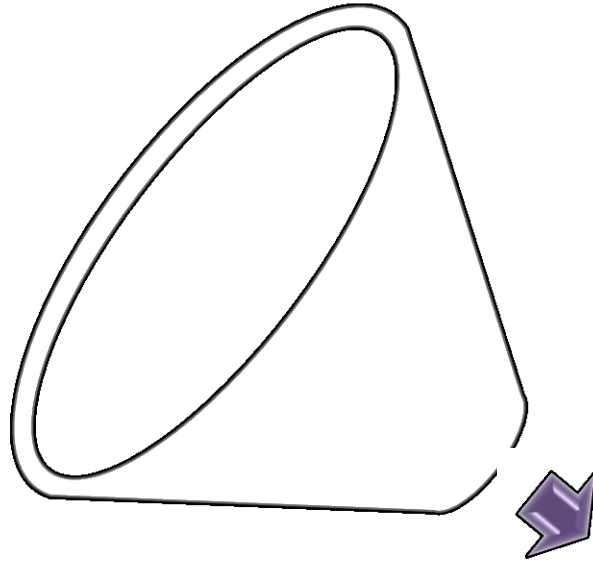
- Voorzitter en *ten minste* twee andere leden door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen
- Ook externe leden mogelijk, maar mogen geen meerderheid hebben
- Dagelijks bestuur mag nimmer meerderheid algemeen bestuur uitmaken

Bedrijfsvoeringsorganisatie

- Uitsluitend collegeregelingen
- ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen
- ter behartiging van uitvoeringstaken
- Voor de deelnemers

Rollen

PROO

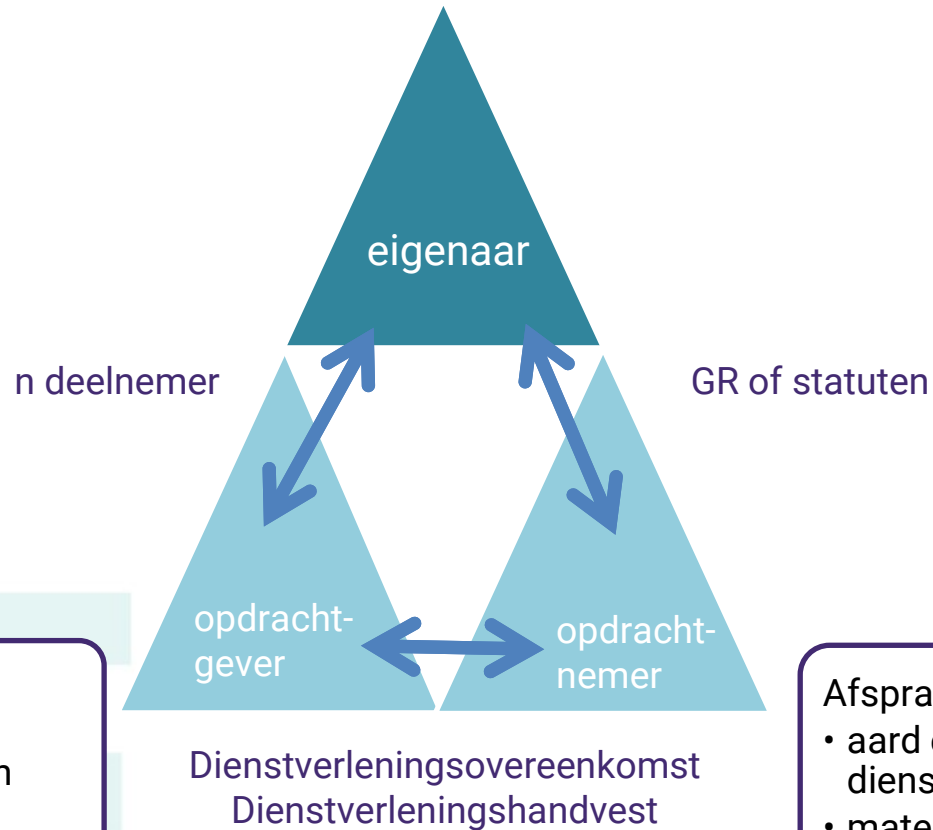


- Afspraken over:
- instandhouding
 - kaders voor functioneren
 - continuïteit

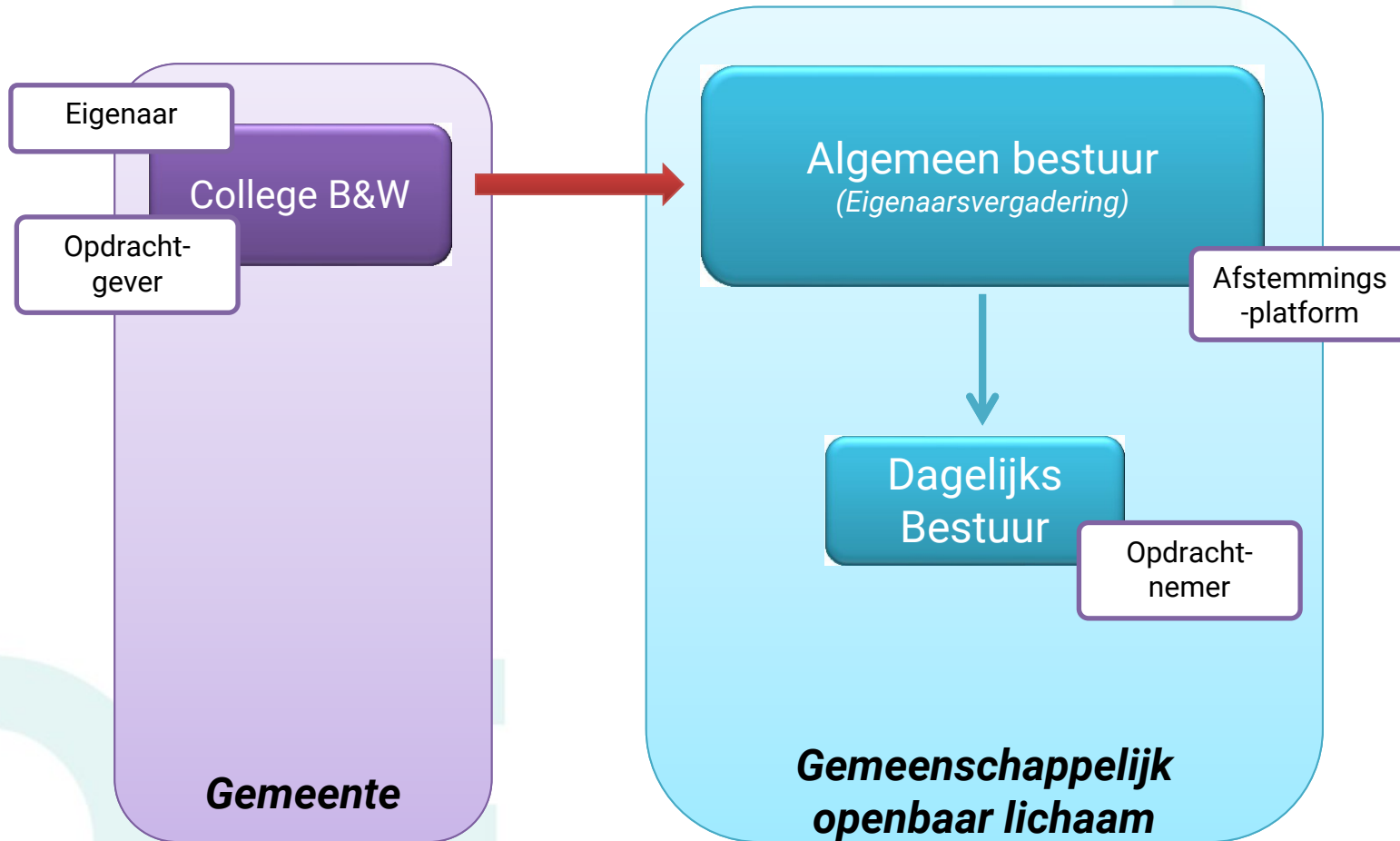
- Afspraken over:
- Interne informatievoorziening
 - Interne verantwoordelijkheid provinciebestuur

- Afspraken over:
- leveringen
 - prestatienormen
 - rapportages
 - relatiebeheer

- Afspraken over:
- aard en omvang dienstverlening
 - mate van standaardisatie
 - wijze waarop diensten worden verleend

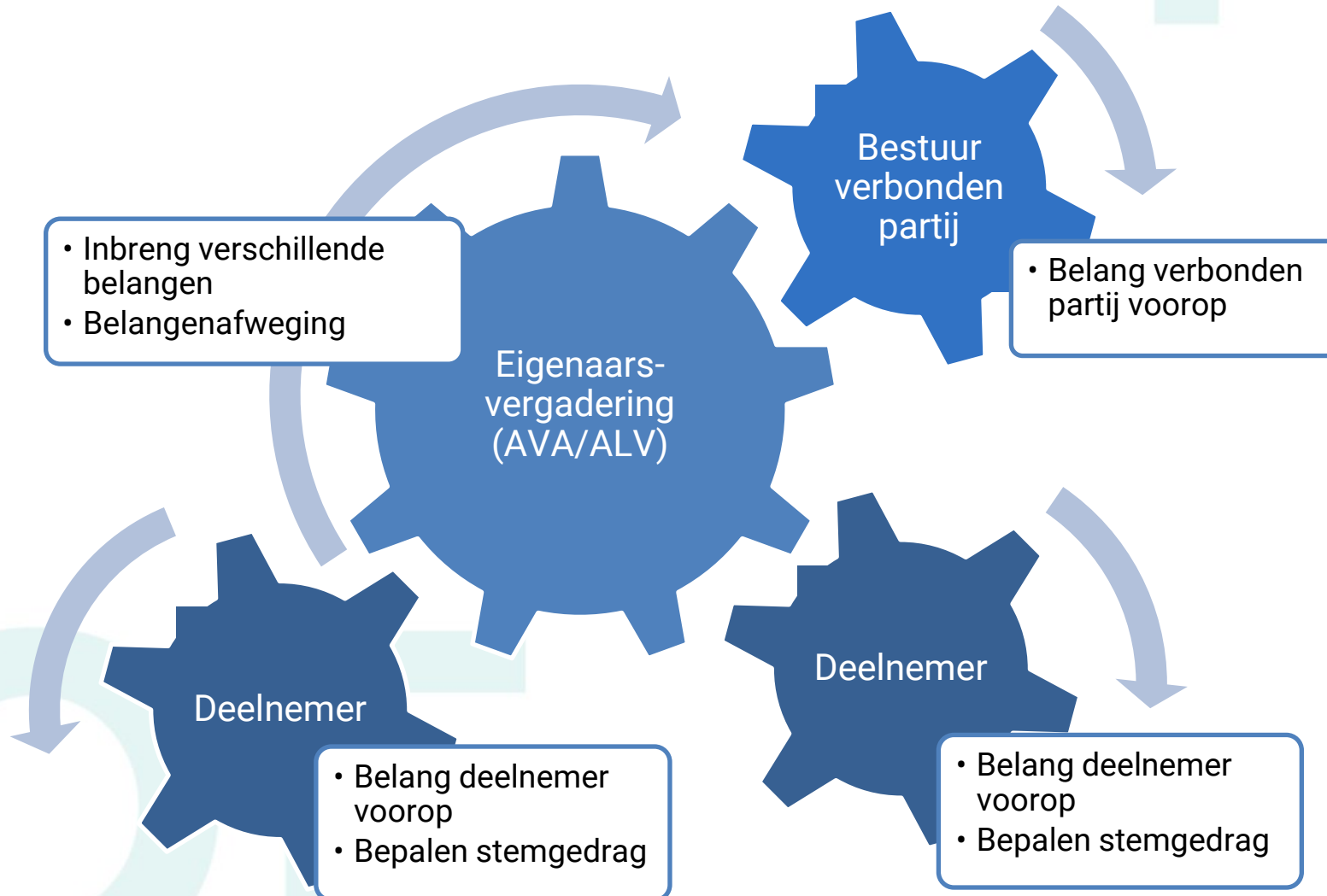


Formele rollen (gemeenschappelijk openbaar lichaam)



Privaatrecht

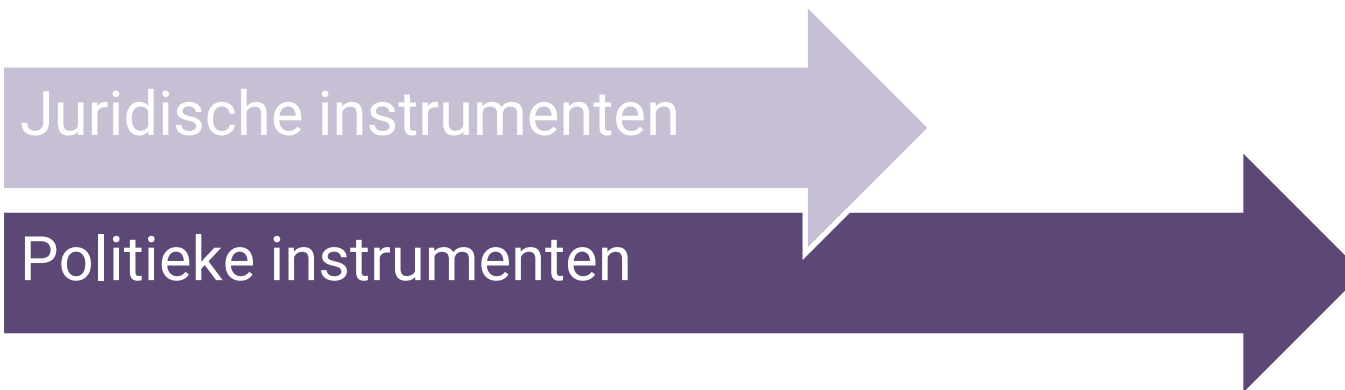
PROO



Inhoud

- 1. Bronnen en naslagwerk**
- 2. Keuze voor samenwerkingsvorm en rechtsvorm**
- 3. Belang**
- 4. Oprichting**
- 5. Governance**
- 6. Sturen en verantwoorden**

Juridische en politieke werkelijkheid

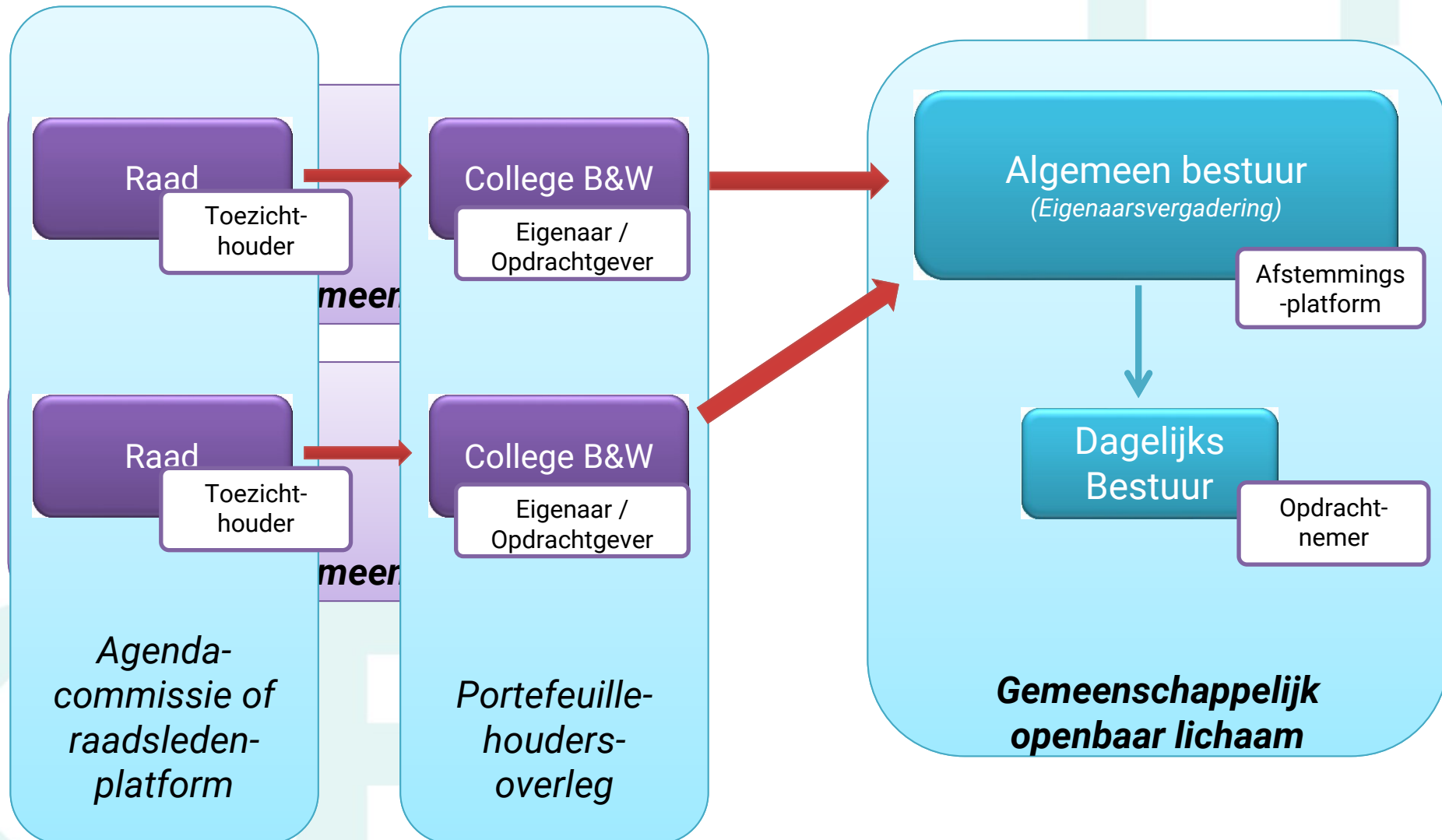


- Amendering
- Moties
- Weigering toestemming

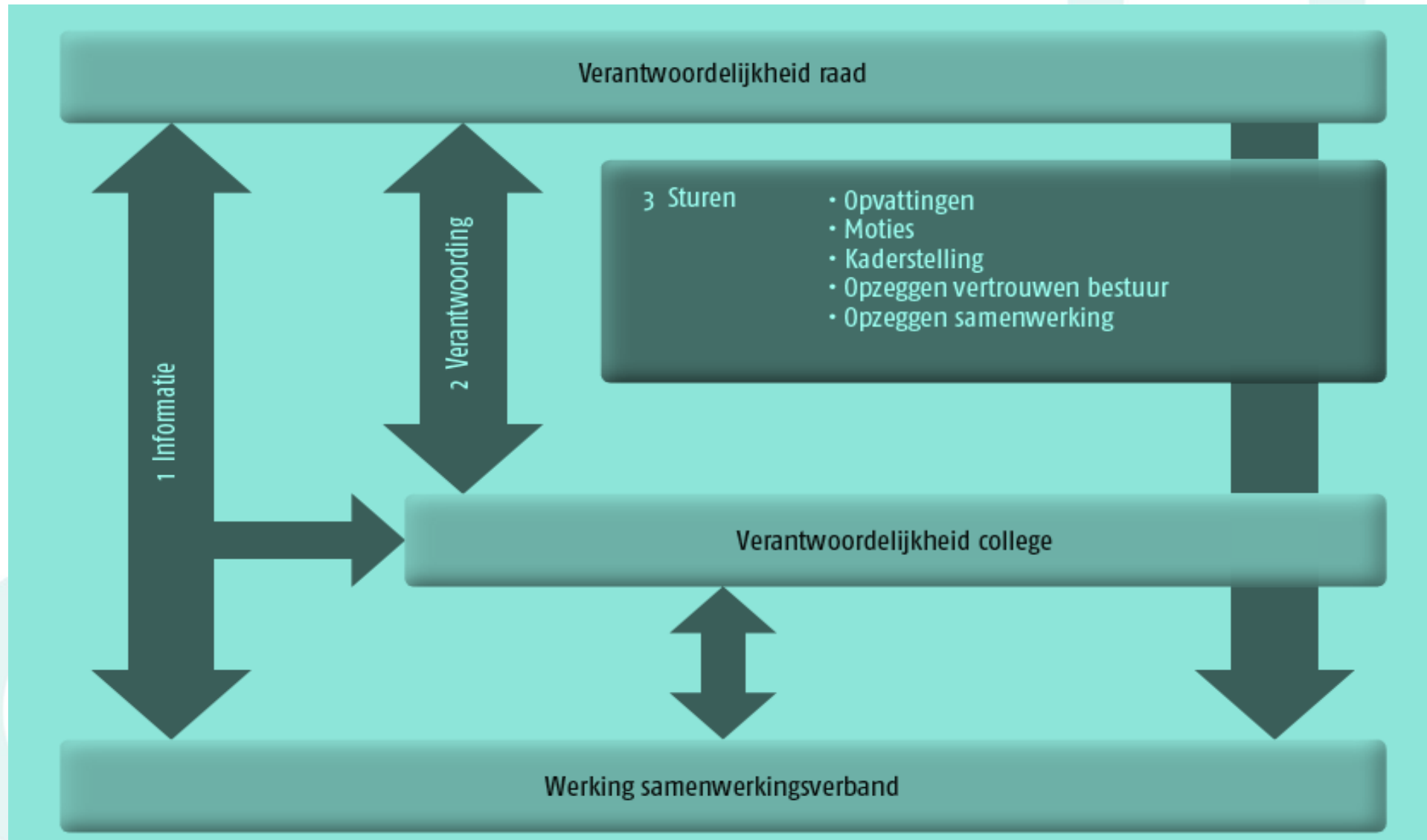
Raden: zoekt elkaar op

- Maak afspraken: hoe wil je geïnformeerd worden, door wie, wanneer?
- Synchroniseer de informatie richting raden
- Adopteer namens elkaar een samenwerkingsverband
- Stem af via griffiers
- Regionale commissie, raadsrapporteurs, termijnagenda etc.

Grip op openbaar lichaam



Sturing en verantwoording



Kaderstelling

- Verordeningen
- Begroting (paragraaf verbonden partijen)
- Beleidsregels

Informatie-inwinning

- **Informatieplichten**
 - Dagelijks bestuur
 - Leden algemeen bestuur
 - College
- **Kadernota en ontwerpbegroting**
- **Onderzoek**
 - Raadscommissie
 - Onderzoekscommissie
 - Rekenkamer

Verantwoording

Verantwoording

- Dagelijks bestuur
- Lid algemeen bestuur
- College

Jaarverslagen provincie en samenwerkingsverband

Bijsturen

- Zienswijze
- Moties
- Aanpassen kaders
- Ontslagrecht
- Wijziging Gemeenschappelijke regeling
- Uittreding

Aandachtspunten

- bij
 - Oprichting
 - Kaderstelling
 - Verantwoording
 - Informatie-inwinning en
 - Bijsturing

Kaderstelling

- Verordeningen
- Begroting (paragraaf verbonden partijen)
- Beleidsregels

Nog vragen?

PROOF Adviseurs www.proofadviseurs.nl

[Info@proofadviseurs.nl/](mailto:Info@proofadviseurs.nl) 085- 047 1007

Florian Theissen

E-mail: florian@proofadviseurs.nl

Mobiel: 06 - 18 68 34 99

Maarten Hageman

E-mail: maarten@proofadviseurs.nl

Mobiel: 06 - 1292 4416