



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Sturen op samenwerkingsrelaties

Onderzoek rekenkamercommissie en een
Handreiking voor de raad

Groningen, maart 2013

Anna Sibma

Carine Bloemhoff

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

COLOFON

De Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel bestaat uit een viertal onafhankelijke leden. Zij worden ondersteund door de raadsgriffier, die fungeert als ambtelijk secretaris.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Door haar werkzaamheden wil de rekenkamercommissie bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Tytsjerksteradiel. Het gaat dan om de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover.

De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling


W.R. Zuurbier (voorzitter)
W. Wiersma – van Asch
J.P. Jorritsma
J. Westinga

Ambtelijk secretaris S.K. Dijkstra (raadsgriffier) ondersteund door
E. Annema-de Vries (griffiemedewerkster)

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door
Onderzoeksbureau Pro Facto uit Groningen
(onderzoekers: mevrouw A. Sibma en mevrouw C.E. Bloemhoff)

Contact

Postbus 3, 9250 AA Burgum
email: rekenkamercommissie@t-diel.nl
website: raad.t-diel.nl



Voorwoord

Het onderwerp verbonden partijen en samenwerkingsrelaties is in veel gemeenten al door rekenkamers onderzocht. Dit geeft wel aan dat gemeenteraden dit een lastig thema en soms ongrijpbaar fenomeen vinden. Wat kunnen we wel en niet aan invloed uitoefenen?

Anderzijds zou je kunnen denken dat het dus een uitgekauwd onderwerp is. En inderdaad is bijna alles wel geschreven over de bestuurlijke aspecten, de wenselijkheid om een taak op afstand te plaatsen of juridische verhoudingen en stuurmogelijkheden. Tegelijkertijd maakt dat dit onderwerp voor veel raadsleden taaie en droge materie.

In ons onderzoek hebben we getracht een dik theoretisch rapport te voorkomen. En met een andere presentatiewijze via een beknopte handreiking op A4 en een workshop de stof tot leven te laten komen. Met een T-diel sausje. Als rekenkamercommissie hebben we het idee dat dit goed is ontvangen.

Natuurlijk zijn er critici, goed ingevoerd in de materie, die menen dat er weinig nieuws onder de zon is. Uit de workshop en reactie van raadsleden maken we op dat voor mensen die het toch nog wel een abstract onderwerp vonden, de samenwerkingsrelaties en de eigen stuurmogelijkheden van de raad veel helderder zijn geworden. En voor die mensen hebben we dit onderzoek gedaan.

Werner Zuurbier
Voorzitter Rekenkamercommissie





Inhoud

INLEIDING.....	2
1.1 AANLEIDING	2
1.2 ONDERZOEKSVRAAG	2
1.3 AANPAK.....	2
1.4 LEESWIJZER	3
ONDERZOEKSBEVINDINGEN.....	4
2.1 SAMENWERKING IN TYTSJERKSTERADIEL.....	4
2.2 ALGEMENE BEVINDINGEN.....	5
2.3 STURINGSMOGELIJKHEDEN	6
2.3.1. <i>Nieuwe relatie</i>	6
2.3.2. <i>Bestaande relaties</i>	7
REACTIE COLLEGE	8
NAWOORD	8
BIJLAGE I – HANDREIKING NIEUWE SAMENWERKINGSRELATIE.....	9
TOELICHTING.....	10
BIJLAGE II – OVERZICHT MOGELIJKE SAMENWERKINGSVORMEN.....	13
BIJLAGE III – VOOR- EN NADELEN EN RISICO’S PER VORM	15
BIJLAGE IV – GOVERNANCE EN CHECKLIST.....	19
BIJLAGE V – HANDREIKING BESTAANDE SAMENWERKINGSRELATIE.....	25
TOELICHTING INSTRUMENTEN MATRIX.....	27
BIJLAGE VI – STUREN BIJ BESTAANDE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	29
BIJLAGE VII – DE VIJF BESTUDEERDE SAMENWERKINGSRELATIES	31
BIJLAGE VIII – UITWERKING CASES WORKSHOP 31-1-’13	33
BIJLAGE IX – NUTTIGE LITERATUUR	41

Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten voeren een groot aantal verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. Dat apparaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de meeste werkzaamheden. Daarnaast komt het voor dat taken en werkzaamheden door derden worden uitgevoerd. Bij deze uitvoering door derden kan gekozen worden voor verschillende soorten samenwerkingsrelaties. Gedacht kan worden aan gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, verenigingen, besloten en naamloze vennootschappen, overeenkomsten en convenanten.

De rekenkamercommissie van de gemeente Tytsjerksteradiel heeft Pro Facto gevraagd onderzoek te doen naar de diverse samenwerkingsrelaties van de gemeente. In kaart is gebracht in welke vormen samengewerkt kan worden en de wijzen waarop de raad in deze samenwerking kan sturen. Doel van het onderzoek was een handreiking voor de raad op te stellen over de sturing op samenwerkingsrelaties.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

Welke politiek-bestuurlijke instrumenten heeft de gemeente, en dan in het bijzonder de gemeenteraad, in samenwerkingsrelaties waarin ze een bestuurlijk, beleidsmatig en/of financieel belang heeft?

Onder samenwerkingsrelaties wordt in dit onderzoek bedoeld op alle partijen buiten de gemeentelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk, beleidsmatig en/of financieel belang heeft. Samenwerkingsrelaties kunnen verschillend worden georganiseerd. Gedacht kan worden aan een subsidierelatie, een door de gemeente opgerichte stichting, een BV of NV en gemeenschappelijke regelingen. Sommige samenwerkingsrelaties kunnen als een verbonden partij worden getypeerd; de gemeente heeft daarin zowel een bestuurlijk als een financieel belang.¹

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is nagegaan welke samenwerkingsrelaties er zijn bij de gemeente Tytsjerksteradiel en zijn vijf samenwerkingsrelaties nader bestudeerd. Eveneens zijn interviews gehouden met raadsleden, het college en ambtenaren.

¹ Artikel 1, lid 1, onder b, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

TABEL 1.1: BESTUDEERDE SAMENWERKINGSRELATIES

NAAM	SOORT
Sociale werkvoorziening Fryslân en Caparis	Gemeenschappelijke regeling en Naamloze vennootschap
Kearn	Subsidierelatie
Opo Furore	Bijzondere stichting op grond van de Wet op het primair onderwijs
Stadsregio	Convenant
Veiligheidsregio	Gemeenschappelijke regeling

Op 31 januari 2013 is er een workshop gehouden voor de raad. Tijdens deze workshop is een handreiking gepresenteerd en is om input gevraagd hierover. De handreiking is gebruikt bij de behandeling van een aantal fictieve cases. Bijlage VIII bevat de uitgewerkte cases. De handreiking is aangepast naar aanleiding van opmerkingen van de raad.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport worden de onderzoeksbevindingen weergegeven. Allereerst worden de samenwerkingsrelaties in Tytsjerksteradiel beschreven. Vervolgens worden enkele algemene bevindingen over samenwerking in de gemeente gepresenteerd. Daarna wordt in zijn algemeenheid ingegaan op de sturingsmogelijkheden bij samenwerkingsrelaties.

De bijlagen bevatten nuttige handvatten voor gemeenteraadsleden als zij in aanraking komen met samenwerkingsrelaties van de gemeente. Bijlage I bevat de handreiking (en toelichting) voor het oprichten van een nieuwe relatie. De verschillende samenwerkingsvormen zijn in bijlage II omschreven. In bijlage III zijn de voor- en nadelen en de risico's per samenwerkingsvorm opgenomen. Een checklist met punten waar de raad op zou kunnen letten bij de oprichting van een nieuwe relatie is opgenomen in bijlage IV.

Bijlage V bevat de handreiking over besluitvorming en instrumenten van de raad bij bestaande samenwerkingsrelaties (met toelichting). Vervolgens zijn de sturingsmogelijkheden bij Gemeenschappelijke regelingen beschreven in Bijlage VI.

Bijlage VII bevat de ervaringen en oordelen van betrokkenen met de vijf bestudeerde samenwerkingsrelaties. Een overzicht van de cases tijdens de workshop met vragen en antwoorden is te vinden in bijlage VIII. Ten slotte is in bijlage IX een overzicht gegeven van nuttige literatuur over samenwerkingsrelaties.

Onderzoeksbevindingen

2.1 Samenwerking in Tytsjerksteradiel

Eén van de onderzoeksvragen was een overzicht te geven van de samenwerkingsvormen in de gemeente Tytsjerksteradiel.² In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de verschillende samenwerkingsrelaties die ook daadwerkelijk in de gemeente voorkomen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de formele samenwerkingsvormen, waartoe dit rapport zich beperkt. De informele samenwerkingsverbanden, zoals projectgroepen en stuurgroepen, zijn niet in dit overzicht opgenomen, omdat ze buiten het kader van dit onderzoek vallen.

TABEL 2.1 OVERZICHT SAMENWERKINGSRELATIES TYTSJERKSTERADIEL³

INDELING: SOORT EN NAAM	AFDELING	VERBONDEN PARTIJ
STICHTINGEN		
Stichting Openbare Verlichting Fryslân	Ruimte	
Iepenwacht	Milieu, bouwen, beheer	
Opo Furore (stichting op grond van Wet op primair onderwijs)	Samenleving	
Kredietbank Nederland (specifieke eisen Wet op het financieel toezicht)	Financiële en juridische zaken	X
NV's		
NV Caparis	Samenleving	X
Afvalsturing Friesland (Omrin)	Milieu, bouwen, beheer	X
NUON Water Friesland	Ruimte	
CONVENANTEN		
Fries bestuursakkoord Waterketen	Ruimte	
Overleg Verkeer en Vervoer Fryslân	Ruimte	
Stadsregio	Ruimte	
Convenant Start People	BMO	
Convenant Randstad P/flex	BMO	
Convenant AB-Fryslân	BMO	
Convenant bedrijventerreinen Noordoost Fryslân	Ruimte	
OVEREENKOMSTEN		
Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen	BMO	
Muziekschool De Waldsang (budgetfinanciering)	Samenleving	
Werken in Friesland?	BMO	
Overeenkomst beheer en onderhoud vacuüm-rioleringsstelsel Feanwâldsterwâl met Dantumadiel	Milieu, bouwen, beheer	

² In Tytsjerksteradiel komen commanditaire verenigingen, coöperaties en waarborgmaatschappijen niet voor. De Vereniging Friese Gemeenten is de enige vereniging. Op voornoemde samenwerkingsvormen wordt hier verder niet ingegaan.

³ Dit overzicht is verstrekt door het college van burgemeester en wethouders.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN		
Recreatieschap De Marrekrite	Ruimte	X
Openbaar Lichaam Afvalverwijdering Friesland	Milieu, bouwen, beheer	X
Servicebureau De Friese Wouden	Milieu, bouwen, beheer	X
Welstandszorg Hus en Hiem	Milieu, bouwen, beheer	X
GGD Fryslân	Samenleving	
GR Caparis	Samenleving	X
Veiligheidsregio Fryslân	Financiële en juridische zaken	X
Breedtesportimpuls Geef me de vijf Noordoost-Fryslân	Samenleving	
Garantievoorziening voormalige Bestuursacademie Noord-Nederland	BMO	
Samenwerking Achtkarspelen (toekomst)	Algemeen	
SUBSIDIERELATIES		
Stichting Kearn	Samenleving	
Muziekschool De Waldsang	Samenleving	

2.2 Algemene bevindingen

In bovenstaande tabel zijn de bestaande samenwerkingsrelaties van de gemeente Tytsjerksteradiel opgesomd. Deze relaties zijn ingedeeld in verschillende categorieën: stichtingen, vennootschappen, convenanten en overeenkomsten, gemeenschappelijke regelingen (GR) en subsidierelaties. Er zijn in totaal vijf samenwerkingsrelaties uitgekozen die representatief zijn voor deze vijf vormen, namelijk:

- Kearn (subsidierelatie)
- Opo Furore (stichting)
- Sociale werkvoorziening Fryslân/Caparis (GR/NV)
- Stadsregio (convenant)
- Veiligheidsregio Fryslân (GR)

Deze vijf samenwerkingsrelaties zijn uitgediept tijdens drie groepsgesprekken met raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Ook zijn de vijf relaties in casusvorm uitgebreid besproken tijdens de workshop voor de raad op 31 januari 2013. In bijlagen VI en VII zijn de uitkomsten van deze groepsgesprekken en de casussen opgenomen. De belangrijkste bevindingen in zijn algemeenheid zijn de volgende:

1. Voor de GR's is er al een procedurebeschrijving, opgesteld door de griffiers van Fryslân. Naar aanleiding daarvan, heeft het college ook een plan van aanpak vastgesteld.⁴
2. Er is sprake van transparante verhoudingen tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De raad krijgt veel informatie, aldus alle betrokkenen. Geen van de raadsleden vindt dat de raad teveel informatie krijgt.
3. Raadsleden geven aan dat als iets goed loopt, je ze weinig hoort. Ze geven zelf aan dat ze wellicht wat kritischer kunnen zijn. Een citaat: 'Regeren in plaats van reageren'.

⁴ Beide documenten zijn doorgenomen en betrokken bij de totstandkoming van de handreiking.

4. Vertrouwen is van groot belang bij samenwerkingsrelaties, maar zegt een raadslid: 'Vertrouwen is goed, controle is beter'. Raadsleden zijn zich door bezuinigingen en decentralisaties wel steeds meer bewust van de risico's.
5. Verschillende raadsleden vinden dat de invloed van de raad in feite heel beperkt is. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:
 - De positie van de raad sinds het dualisme, waardoor er geen raadsleden meer deelnemen in samenwerkingsrelaties en er niet meer directe invloed kan worden uitgeoefend, maar alleen via het college;
 - De afstand die er is als een samenwerkingsrelatie wordt opgericht;
 - Het feit dat de speelruimte van de raad door het Rijk wordt ingeperkt doordat een bepaalde samenwerkingsvorm wordt voorgeschreven;
 - Het feit dat soms sprake is van veel samenwerkingspartners en de gemeente Tytsjerksteradiel dan één van de vele partijen is die invloed wil uitoefenen.
6. Samenwerkingsverbanden kunnen goed functioneren als het aantal partijen beperkt is en je kunt controleren of het goed functioneert.

2.3 Sturingsmogelijkheden

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om samen te gaan werken om taken met anderen effectiever uit te kunnen voeren. Inherent aan samenwerken is ook dat de gemeentelijke invloed wordt beperkt. Bepaalde taken worden op afstand gezet. Hoe meer partijen er in het samenwerkingsverband zijn, hoe geringer de eigen invloed over het algemeen is. Ook bij samenwerkingsrelaties zijn er nog steeds mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de sturingsmogelijkheden bij nieuwe en bij bestaande relaties. In de volgende paragrafen wordt in zijn algemeenheid aangegeven wat de sturingsmogelijkheden zijn. In de beide handreikingen zijn deze mogelijkheden uitgewerkt in concrete handvatten voor de raad.

2.3.1. Nieuwe relatie

Qua formele bevoegdheidsverdeling geldt dat het college over het algemeen besluit tot het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Het college besluit tot oprichting of deelneming van privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap en de raad stelt daarbij vooraf kaders door het naar voren brengen van wensen en bedenkingen.⁵ Bij het sluiten van overeenkomsten geldt dezelfde bevoegdheidsverdeling. Dan is het college alleen verplicht aan de raad om wensen en bedenkingen te vragen als het college een overeenkomst wil sluiten waarbij sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen.⁶ De raad en het college kunnen uiteraard wel afspraken maken om ook bij andere overeenkomsten de raad de mogelijkheid te bieden wensen en bedenkingen naar voren te brengen.

Het besluit tot het treffen van een GR wordt genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is inzake het onderwerp waar de GR voor wordt getroffen. De raad, het college en de burgemeester beslissen derhalve over hun eigen deelname. Het college en/of de burgemeester hebben wel toestemming nodig van de raad voor het oprichten van een GR. De weigeringsgronden van de raad zijn dan strijd met het recht of het algemeen belang.

⁵ Art. 160, lid 1, sub e, van de Gemeentewet.

⁶ Art. 169, lid 4, van de Gemeentewet. Het besluit tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, BV's en NV's moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten mogen goedkeuring slechts onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. In de praktijk wordt goedkeuring vrijwel nooit onthouden.

Het college is bevoegd tot het verstrekken van subsidies. De raad kan procedurele kaders stellen in de Algemene subsidieverordening. Inhoudelijke en financiële kaders worden gesteld in de begroting en de jaarrekening en in beleidsnotities.

Bij het aangaan van een nieuwe relatie moet nagedacht worden over de mogelijkheden voor de raad en het college om invloed uit te kunnen oefenen op de betreffende relatie. Aansluiting kan worden gezocht bij het *Governance-model*. Een uitwerking van dit model is te vinden in bijlage IV.

Vooraf duidelijke kaders stellen voorkomt dat er aan de achterkant problemen ontstaan en de raad niet in staat is goed te controleren en bij te sturen. Het is daarom belangrijk om als raadslid meteen bij het oprichten van een nieuwe samenwerkingsrelatie alert te zijn en met de handreiking over nieuwe samenwerkingsrelaties in de hand te kijken of samenwerken in het concrete geval wenselijk is en welke samenwerkingsvorm gekozen moet worden. Het verdient aanbeveling om vooraf duidelijke doelen te formuleren en met het college afspraken te maken over de informatievoorziening, zoals het ontvangen van jaarverslagen, en over evaluatiemomenten.

Aanbeveling 1

Zit er als raad vanaf het begin bovenop als een nieuwe samenwerkingsrelatie wordt opgericht.

2.3.2. Bestaande relaties

In de tweede handreiking is eveneens uitgewerkt welke sturingsmogelijkheden de raad heeft bij bestaande relaties. Van belang hierbij is dat het dualisme ook bij samenwerkingsrelaties geldt. De rol van de raad is sinds het dualisme kaderstellend en controlerend. Het college bestuurt en is belast met de uitvoering. Deze rolverdeling werkt door naar de samenwerkingsrelaties met dien verstande dat door het college hier de uitvoering op afstand is gezet. De feitelijke uitvoering berust immers niet bij het college, maar bij de samenwerkingsrelatie. Dat neemt niet weg dat het college zich ook voor het functioneren van samenwerkingsrelaties moet verantwoorden richting de raad. Het college kan zich daarbij niet beroepen op het feit dat de invloed op de uitvoering is verminderd.

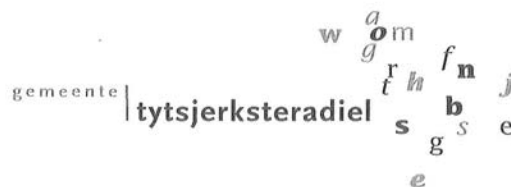
Over het algemeen kan de raad niet rechtstreeks ingrijpen in een samenwerkingsrelatie. Het college vertegenwoordigt de gemeente immers in deze relatie. De sturing en controle van de raad op de samenwerkingsrelatie vinden daarom in eerste instantie plaats via het college.⁷

Aanbeveling 2

Spreek het college aan op zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van bestaande samenwerkingsrelaties.

⁷ Een uitzondering is de stichting voor het openbaar onderwijs. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm heeft de raad dan op grond van de Wet op het primair onderwijs wel rechtstreekse beïnvloedingsmogelijkheden.

Reactie college



Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel
t.a.v. de heer S.K. Dijkstra
Postbus 3
9250 AA BURGUM

Burgum, 12 maart 2013

ons kenmerk : S2013-04031
dossier : Z2013-1402
behandeld door : Harmina Tasma
telefoonnummer : (0511) 460 780
uw brief van : 27 februari 2013
uw kenmerk : S2013-03138
onderwerp : **aanbieding concept rapport rekenkamercommissie**

Geachte heer Dijkstra,

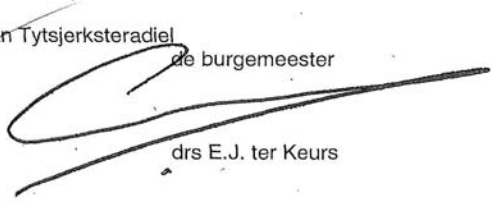
Bij brief van 26 februari 2013 zond uw commissie ons college de voorlopige onderzoeksresultaten omtrent het rapport over het onderzoek naar sturing op samenwerkingsrelaties. U stelt ons met deze brief in de gelegenheid om op het rapport te reageren. In dit stadium betreft het een toets op volledigheid en feitelijke onjuistheden.

Wij delen u hierbij mee dat wij geen onvolledigheden dan wel feitelijke onjuistheden hebben geconstateerd.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeesten en wethouders van Tytsjerksteradiel
de loco secretaris de burgemeester

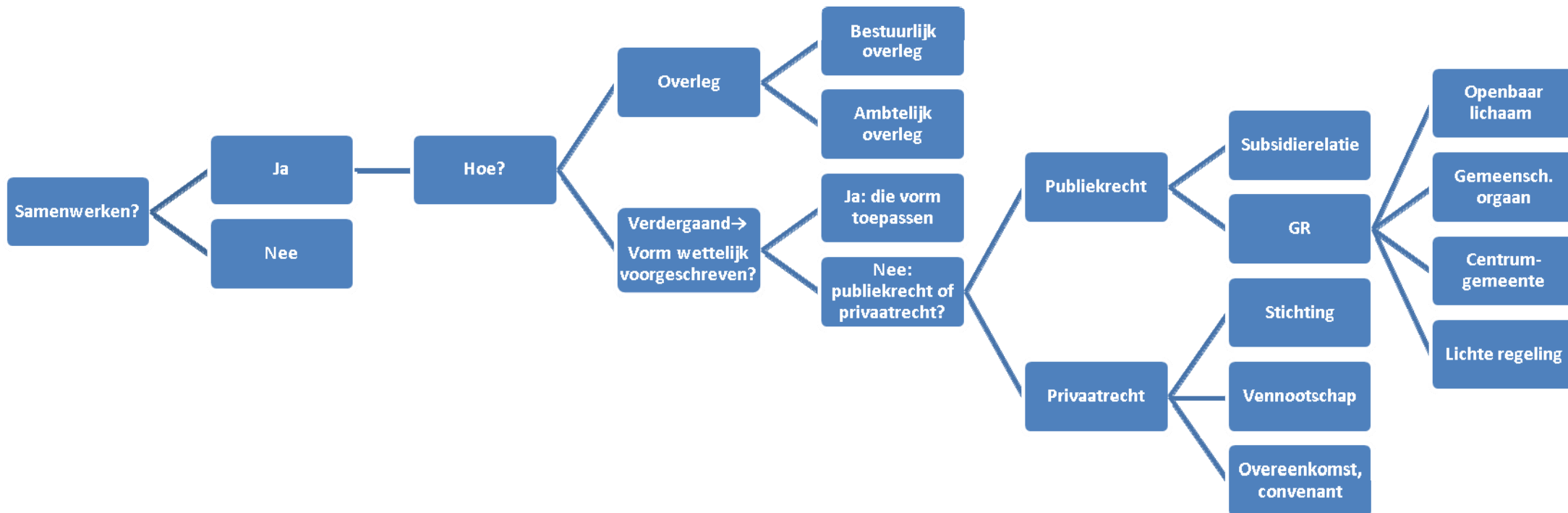

mevr mr H. Tasma


drs E.J. ter Keurs

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie.

Bijlage I – Handreiking nieuwe samenwerkingsrelatie



Toelichting

Vraag I: Gaan we samenwerken?

I-A: Wat is de aanleiding en wat is het doel?

Bij de beantwoording van deze vraag rekening houden met voor- en nadelen van de mogelijke samenwerking. Redenen om samen te werken kunnen de volgende zijn:⁸

VERGROTEN AMBITIENIVEAU – BUNDELEN VAN KRACHTEN

- Realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan
- Vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening

VOORKOMEN VAN HINDER VAN ELKAAR

- Tegengaan 'slopende concurrentie'
- Afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten

EFFICIËNTER WERKEN

- Voorkomen dubbelwerk
- Realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen
- Spreiden of delen van risico's

ORGANISATORISCHE VOORDELEN

- Professionalisering van organisatie en bestuur
- Beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies
- Beter bereikbaar zijn van personele, financiële en materiële middelen

I-B: Met wie?

Met andere gemeente(n) of met maatschappelijke organisatie(s)? Welke? Als dat duidelijk is door naar volgende stap.

Vraag II: Hoe?

II-A: Overleg of verdergaand (informeel/formeel)?

Als het doel is informatie-uitwisseling of beleidsafstemming zonder overdracht van bevoegdheden kiezen voor informeel overleg (bestuurlijk/ambtelijk). Anders formele rechtsvorm kiezen en door naar volgende stap.

II-B: Wettelijk voorgeschreven samenwerkingsvorm?

Zo ja, die toepassen. Zo nee, door naar volgende stap.

⁸ Overzicht afkomstig uit rapport rekenkamercommissie Oisterwijk, *Verlegd of verlengd lokaal bestuur?*, 31 augustus 2012.

II-C: Publiekrecht of privaatrecht?

Hoe kan het publieke belang het beste worden geborgd: met het publiekrecht of het privaatrecht? Kan het doel even goed met een publiekrechtelijke vorm worden bereikt? Zo ja, dan daarvoor kiezen.

Als een taak echt op afstand wordt gezet, kan eerder worden gekozen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsrelatie. Naar mate meer beleidsmatige en bestuurlijke invloed gewenst is, ligt een keuze voor een publiekrechtelijke organisatie voor de hand.

II-D: Welke samenwerkingsvorm?

Bij de beantwoording van deze vraag overzicht in bijlage III raadplegen, waarbij per vorm een overzicht van de voor- en nadelen en risico's is geschetst.⁹

In bijlage II is aangegeven welke vorm in de praktijk in welke situatie over het algemeen gehanteerd wordt.¹⁰

Vraag III: Welke sturingsmogelijkheden moeten worden ingebouwd?

Met behulp van de checklists in bijlage IV het college afspraken laten maken in verband met de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht.¹¹

NB: als wordt overwogen deel te nemen in de privaatrechtelijke rechtspersoon is het verstandig rekening te houden met een mogelijke situatie van zogenaamde dubbele petten en hierover eventueel afspraken te maken.

⁹ Uit Handboek verbonden partijen dat door Deloitte in opdracht van onder andere de VNG is opgesteld.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

Bijlage II – Overzicht mogelijke samenwerkingsvormen

SAMENWERKINGSVORM	OMSCHRIJVING	VERSCHEIJNINGSVORM
Stichtingen	Een door een notariële akte in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 BW). De dagelijkse leiding is in handen van een bestuur. Soms is er een raad van commissarissen.	Beleidsmatige vorm van verlengd bestuur op terreinen die de gemeente als die van haar beschouwt. Geven van een effectieve organisatievorm aan maatschappelijk belangrijke activiteiten. Voorbeelden: exploitatie sportaccomodaties, uitvoering welzijnswerk, gemeentelijke musea. Specifieke stichting voor het openbaar onderwijs: kent aparte regeling in de Wet op het primair onderwijs.
Vennootschappen	BV: rechtspersoon waarvan het kapitaal verdeeld is in aandelen die op naam aan de aandeelhouders worden uitgegeven en niet overdraagbaar zijn. De hoogste macht ligt bij de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA benoemt de directie. De directeur(en) geven leiding aan het bedrijf. Een BV kan ook een raad van commissarissen hebben, die toezicht houdt op het bestuur. NV: verschil met de BV is dat de aandelen worden uitgegeven aan toonder of op naam en dat deze vrij verhandelbaar zijn, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Vennootschappen worden opgericht met het doel winst te maken. Het vennootschapsbelang moet gediend worden.	Vooraf actief op terreinen die niet bij de primaire gemeentelijke taken behoren. Bedrijfsmatigheid en autonomie zijn belangrijkste overwegingen voor samenwerken met vennootschap. Voorbeelden: levering water en energie, openbaar vervoer, havenbedrijf, woningbedrijf. Samenwerking met private marktpartijen in het kader van grote projecten of gebiedsontwikkeling (PPS).
Overeenkomst, convenant	Overeenkomst: de gemeente gaat met één of meer partijen een juridisch afdwingbare verbintenis aan. Convenant: hiermee wordt meestal bedoeld op afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden die juridisch niet afdwingbaar zijn. De afdwingbaarheid wordt niet bepaald door de naam, maar door de inhoud van het stuk.	Convenanten en overeenkomsten komen op allerlei beleidsterreinen voor. Convenanten worden vaak gesloten om op bestuurlijk niveau juridisch niet-bindende afspraken te maken. Overeenkomsten worden gesloten over de uitvoering van werken, de inkoop van goederen of diensten, de aankoop van grond, etc.

Subsidierelatie	Onder een subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.	De subsidie draagt bij aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Voorbeelden van subsidies: welzijnswerk, bibliotheekwerk, sport, cultuur.
GR: openbaar lichaam	Meest voorkomende vorm van een GR. Zelfstandige rechtspersoon met algemeen en dagelijks bestuur aan wie gemeentelijke taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Als gemeentelijke bevoegdheden zijn gedelegeerd, kan het betreffende bestuursorgaan die bevoegdheden niet zelf meer uitoefenen en er kunnen geen aanwijzingen worden gegeven over concrete besluiten van het openbaar lichaam. Sturing is mogelijk door beleidsregels vast te stellen. Als geen sprake is van delegatie, maar van mandaat blijft het betrokken gemeentelijke bestuursorgaan wel bevoegd zelf een besluit te nemen. De gemeentelijke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur moet verantwoording afleggen aan de raad. Hij moet alle inlichtingen verstrekken. De ontwerpbegroting moet zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, worden voorgehangen bij de betreffende gemeenteraden. De raad kan dan wensen en bedenkingen indienen.	Gaat om samenwerking met andere gemeenten ter behartiging van gezamenlijke publieke belangen. Vaak op het gebied van natuur/milieu/afvalverwerking, veiligheid, sociale zaken, algemeen bestuurlijke zaken en welzijn.
GR: gemeenschappelijk orgaan	Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid en kent alleen een dagelijks bestuur. Er kunnen taken en bevoegdheden worden overgedragen, maar niet die tot het heffen van belasting of het vaststellen van verordeningen. De ontwerpbegroting moet zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, worden voorgehangen bij de betreffende gemeenteraden.	Wordt vaak ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan. Ter behartiging van één specifiek onderwerp of afstemming. Komt in de praktijk weinig voor.
GR: centrumgemeente	In het geval van een centrumgemeente oefent een bestuursorgaan van de centrumgemeente bevoegdheden uit namens een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is dan sprake van mandaat. De overdracht van taken, bevoegdheden en de informatieverantwoordingsplicht wordt in een bestuursakkoord vastgelegd. Het voordeel van deze constructie is dat de raad of het college de bevoegdheid houdt een ander besluit te nemen wanneer hij het niet eens is met het genomen besluit.	De centrumgemeente voert taken uit voor de andere gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken of afvalverwerking. Er ontstaat niet een nieuwe rechtspersoon. Er is sprake van mandaat van bevoegdheden door het ene aan het andere gemeentebestuur.
GR: lichte regeling	Lichtste vorm van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Afspraken tussen gemeenten, geen nieuwe rechtsvorm. Geen mandaat zoals bij centrumgemeente.	Voorbeeld: ambtenaren die op één locatie samenwerken of een gezamenlijke toekomstagenda van gemeenten.

Bijlage III – Voor- en nadelen en risico's per vorm¹²

GR: OPENBAAR LICHAAM				
BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Algemeen bestuur	Jaarlijkse bijdrage bekostiging exploitatie.	Veel bestuurlijke/beleidsmatige invloed met mogelijkheid tot sturing aan de voorkant.	Bijdrage ten behoeve van bekostiging jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave. Bij verlies of hogere uitgaven zijn de participerende gemeenten verplicht om het verschil bij te leggen.	Financieel Hoog, vanwege het feit dat de participerende gemeenten volledig financieel aansprakelijk zijn en de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave is. Bestuurlijk/organisatorisch Hoog. Afhankelijk van de gekozen GR bestaat er een regeling voor terugroeping van leden van het Algemeen of Dagelijks Bestuur: motie van wantrouwen of ontslag door de raad, art. 49 Gemeentewet. In alle gevallen bestaat er een inlichtingen- en verantwoordingsplicht.
Dagelijks bestuur		Uitgelezen vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang.	Qua besluitvorming lange procedures en verplichte verantwoordingslijnen. Met andere woorden: bureaucratisch	
Voorzitter bestuur		Schaalvoordelen: inkoop, expertise en fte.	Als kleine gemeente vaak beperkte zeggenschap.	

¹² Bron: Handboek verbonden partijen.

STICHTING

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Zitting in het bestuur van de stichting. In de stichtingsstatuten kan staan dat er kwaliteitsplaatsen in het bestuur voor raadsleden zijn gereserveerd.	Subsidierelatie tussen gemeente en stichting of vereniging met mogelijk aanvullende afspraken met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> - het dekken van onvoorziene exploitatietekorten; - incidentele uitgaven als gevolg van reorganisaties; - garantiestellingen. 	De financiële consequenties zijn nihil. Alleen financiële aansprakelijkheid voor verstrekte middelen. De stichting is formeel verantwoordelijk voor exploitatierisico's. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten een deel van dit risico informeel of via aanvullende afspraken dragen. Eenvoudig en goedkoop op te richten.	Een stichting heeft zelden een buffer om exploitatietekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen. Per definitie kloppen zij bij gemeenten aan. Bij garantiestelling is dit risico directer. De wetgever heeft niet voorzien in een toezichtmechanisme. Er is niets formeel vastgelegd met betrekking tot de financiële informatievoorziening.	Financieel Laag/Gemiddeld, vanwege beperkte financiële risico's. Bestuurlijk/organisatorisch Laag/Gemiddeld. Bestuurders zijn alleen aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid.

SUBSIDIERELATIE

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Subsidieverstrekker.	Subsidierelatie	Veel beleidsmatige invloed. Subsidieverstrekking voor maatschappelijke activiteiten goede manier om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Vrij eenvoudig te realiseren (subsidiebeschikkingen op grond van verordening). Grote mogelijkheden voor beïnvloeding.	Voor de realisatie van je beleid ben je afhankelijk van de subsidieontvanger. Dit vergt vooraf goede formulering van de te beleidsdoelen en de subsidiebeschikkingen. Als dit niet gebeurt, zijn effecten van de subsidie moeilijk meetbaar. Awb-procedures van toepassing, hetgeen voor enige bureaucratie zorgt (aanvraag-subsidieverlening-aanvraag-subsidievaststelling)	Financieel Laag/gemiddeld wegens beperkte financiële risico's. Bestuurlijk/organisatorisch Laag. Dubbele petten als subsidie wordt verstrekt aan een stichting waarin de gemeente deelneemt.

VENNOOTSCHAP

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Aandeelhouder Commissariaten	Aandelen (BV en NV).	De taak wordt meer op afstand geplaatst. Financiële voordelen door winstdeling en dividend. Minder vanuit de bestuurlijke rol. Meer vanuit de rol als toezicht- houder betrokken bij de vennoot- schap.	De vaak beperkte beïnvloedings- mogelijkheid. De Raad van Bestuur heeft wette- lijk veel bevoegdheden en moet primair handelen vanuit het priva- te belang van de onderneming.	Financieel Gemiddeld, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte geld. Bestuurlijk/organisatorisch Gemiddeld/hoog. In maatschap- pelijke discussies kan de bestuur- lijke relatie een belangrijke rol spelen. Gezien de grote afstand tussen gemeente en vennoot- schap is het moeilijker publieke doelstellingen in het oog te hou- den.

OVEREENKOMST/CONVENANT

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID	FINANCIËLE RELATIE	VOORDELEN	NADELEN	RISICO'S
Partij bij overeenkomst/ conve- nant.	Hangt af van de inhoud van over- eenkomst/convenant.	Eenvoudig en flexibel. Grote mogelijkheden voor beïn- vloeding.	Volgen eigen inkoopregels en Europees aanbestedingsrecht.	Financieel Afhankelijk van inhoud van de overeenkomst. Bij niet goed volgen aanbeste- dingsregels procedures van con- currenten.

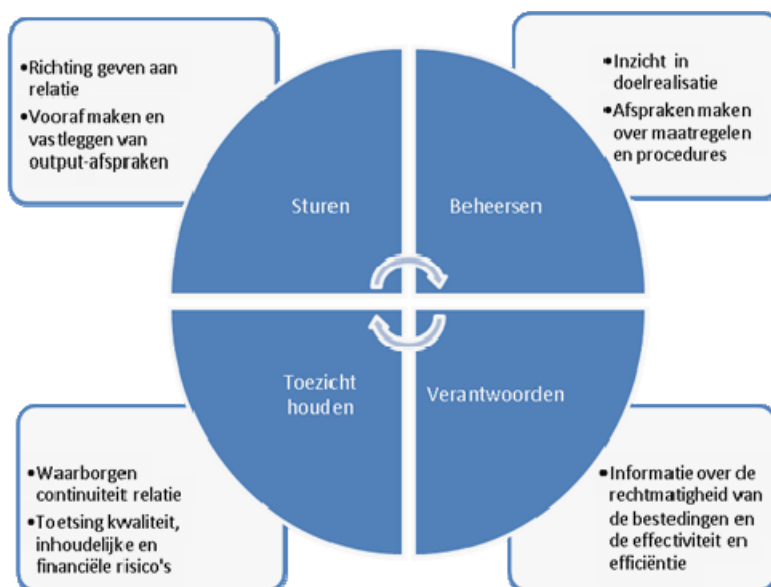
Bijlage IV – Governance en checklist

GOVERNANCE

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.¹³

In de volgende figuur is weergegeven welke deelprocessen worden onderscheiden in dit kader.

FIGUUR 1: DEELPROCESSEN GOVERNANCE



De wijze waarop de raad invulling kan geven aan deze deelprocessen, is opgenomen in de checklist op de volgende pagina's.

¹³ Ministerie van Financiën, 2001 en Deloitte, *Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen. Twee voeten in één sok.*

Checklist¹⁴**STUREN**

CRITERIA	TOELICHTING
Afspraken	<p>Zijn afspraken met en taken van de verbonden partij formeel vastgelegd in een contract?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?</p> <p>Is als doel van de verbonden partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?</p> <p>Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beïnvloedingsmogelijkheden?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt over de duur waarvoor de relatie wordt aangegaan (bepaalde of onbepaalde tijd)?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?</p> <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur?</p> <p>Worden er eisen gesteld aan certificeren bedrijfsvoering?</p>
Informatie	<p>Zijn er afspraken over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd? • aan wie de informatie moet worden geleverd? • welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages? • evaluatie op basis van de geleverde informatie?
Meetbaarheid output	Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?
Coördinatie	<p>Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering? • tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt? • tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling? • om aanvullende informatie te vragen? • om een bestuurder te benoemen of te ontslaan? • tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen? <p>In hoeverre zijn deze mogelijkheden wettelijk vastgelegd?</p>
Escalatie	<p>Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat?</p> <ul style="list-style-type: none"> • gemeente; • verbonden partij; • beide. <p>Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld?</p> <ul style="list-style-type: none"> • gemeente is aansprakelijk;

¹⁴ Bron: Handboek Verbonden partijen.

	<ul style="list-style-type: none"> • verbonden partij is aansprakelijk; • gedeelde aansprakelijkheid. <p>Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als doelen van deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?</p>
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<p>Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend?</p> <p>Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeenten tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?</p>

BEHEERSEN

CRITERIA	TOELICHTING
Informatie-beheer	<p>Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?</p> <p>Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realisatie van de beleidsdoelstellingen; • prestatieafspraken; • realisatie versus budget? <p>Waarover moet gerapporteerd worden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • financiële informatie; • operationele informatie; • kengetallen over bedrijfsvoering; • kengetallen over prestaties; • rechtmatigheid; • fiscale aangelegenheden, onder andere BTW-compensatiefonds. <p>Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?</p> <p>Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?</p> <p>Is er sprake van een incidentenmeldplicht?</p> <p>In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?</p> <p>Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van de gemeente afgestemd op de specifieke eisen van de gemeente?</p>
Borging van kennis	<p>Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis?</p> <p>Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?</p> <p>Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?</p> <p>Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?</p>
Beïnvloedingsmogelijkheden	<p>Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van deelname?</p> <p>Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?</p> <p>Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?</p>
Risico-management	<p>Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?</p> <p>Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?</p>
Interne organisatie	<p>Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen?</p> <p>Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?</p> <p>Zijn er integriteitregels in de vorm van gedragscodes met betrekking tot:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • onafhankelijkheid van commissarissen; • onafhankelijkheid van accountants; • adequaatheid beloningsstructuur, het tegengaan van zelfverrijking? <p>Is er een stelsel van interne controlemaatregelen om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan de wetten en regels houdt? Wordt over de werking van interne controlemaatregelen geapporteerd? Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt?</p>
--	---

VERANTWOORDEN

CRITERIA	TOELICHTING
Inhoud	<p>Waarover vindt verantwoording plaats?</p> <ul style="list-style-type: none"> • resultaten van het beleid; • doelmatigheid van inzet van middelen; • rechtmatigheid van inzet van middelen. <p>Waarover moet informatie worden geleverd?</p> <ul style="list-style-type: none"> • financiën; • operationele informatie; • kengetallen over bedrijfsvoering; • kengetallen over prestaties; • rechtmatigheid. <p>Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd? Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders? Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces? Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?</p>
Effectiviteit en efficiency	<p>Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maakt de gemeente gebruik van benchmarks? • Maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?
Externe informatie-behoefte	<p>Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven? Zijn er afspraken met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie; • voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig; • frequentie van de informatie?
Beoordeling opzet verantwoording	<p>De verantwoordingsinformatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geeft inzicht in het gevoerde beleid; • draagt bij aan transparantie; • ondersteunt toezicht; • geeft voldoende informatie voor het stuurproces. <p>Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?</p>
Administratie	<p>Is er sprake van een certificering van de informatie? Is er een aparte accountantsverklaring voor de verbonden partij?</p>

TOEZICHT HOUDEN

CRITERIA	TOELICHTING
Onafhankelijk toezichthouder	<p>Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene vergadering van Aandeelhouders; • Algemeen Bestuur; • Raad van Toezicht.
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<p>Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders?</p> <ul style="list-style-type: none"> • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.
Controle	<p>Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving? • Welk handhavingssysteem is of wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk? • Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid? • Wie zijn belast met handhaving? • Zijn zij daarop ingesteld?
Toetsen	<p>Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hoe de organisatie presteert; • of het bestuur goed functioneert; • of de risico's goed worden gemanaged; • of de financiële toestand solide is; • of de organisatie 'in control' is? <p>Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren? Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen? Zijn accountantsrapporten beschikbaar? Zijn de oordelen rond toezicht van de provincie beschikbaar?</p>

Bijlage V – Handreiking Bestaande samenwerkingsrelatie

OPRICHTING				BESTAANDE RELATIES										
INSTRUMENT→ VORM↓	BESLUIT OPRICHTING DEELNAME	TOESTEMMING	WENSEN EN BEDENKINGEN	P&C- CYCLUS 15	INLICHTINGEN ACTIEF	VRAGEN	MOTIES	VERORDENING /REGELING	BELEID	EVALUATIE	BESTUURS- LEDEN BENOEMEN	INVLOED BEGROTING EN JAARREK.	STATUTEN GOEDKEU- REN EN TOEZICHT DAAROP	STICHTING, FUSIE EN OPHEFFING SCHOLEN
STICHTING	College	-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	- (tenzij in statuten)	-	-
STICHTING PRIMAIR ONDERWIJS	Raad	-	-	X	X	X	X	-	X	X	X	X goedkeuren	X	X
BV, NV	College	-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-	-	-
CONVENANT, OVEREENKOMST	College	-	X (ingrijpende gevolgen)	X	X	X	X	-	X	X	-	-	-	-
GR OPENBAAR LICHAAM	College, raad,bgm: ieder voor eigen bevoegd- heid	X	X	X Eigen P&C- cyclus	X	X	X	X (GR)	X	X	X	X zienswijzen	-	-

¹⁵ Begroting, bestuursrapportages en jaarrekening.

GR GEMEENSCHAPPELIJK ORGAAN	Idem	X	X	X Eigen P&C- cyclus	X	X	X	X (GR)	X	X	X ¹⁶	X zienswijzen	-	-
GR CENTRUM-GEMEENTE	Idem	X	X	X	X	X	X	X (GR)	X	X	Nvt ¹⁷	-	-	-
GR: VEILIGHEIDS-REGIO	College bevoegd ¹⁸	-	-	X Eigen P&C- cyclus	X ¹⁹	X ²⁰	X	X (GR)	X	X	X	X zienswijzen	-	-
SUBSIDIERELATIE	College	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	Nvt	-	-

In bijlage VI zijn de sturingsmogelijkheden bij GR's nader uitgewerkt.

¹⁶ Niet bij een GR die is ingesteld door het college.

¹⁷ Raad of college kan wel het mandaat intrekken.

¹⁸ College bevoegd op grond van de Wet veiligheidsregio's.

¹⁹ Bij ramp of crisis van bovenlokale betekenis brengt de voorzitter van de veiligheidsregio schriftelijk verslag uit aan de raden van de betreffende gemeenten en beantwoordt hij schriftelijk hun vragen. Desge-
wenst geeft hij mondelinge informatie in een raadsvergadering. De raad kan na de inlichtingen een schriftelijk standpunt aan de minister doen toekomen (art. 40 Wet veiligheidsregio's).

²⁰ Idem.

Toelichting instrumenten matrix

INSTRUMENT	TOELICHTING
Besluit oprichting/deelname	Het college is bevoegd tot oprichting of deelneming van privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap. ²¹ Bij de Gemeenschappelijke Regeling (GR) is dit anders. De raad, het college en de burgemeester kunnen, ieder voor zover het zijn eigen bevoegdheid betreft, besluiten tot het treffen van een GR. Het college kan dus geen gemeenschappelijke regeling treffen als er bevoegdheden van de raad of de burgemeester in het geding zijn. De raad, het college en de burgemeester beslissen over hun eigen deelname.
Toestemming	Het college en/of de burgemeester hebben toestemming nodig van de raad voor het oprichten van een GR. De weigeringsgronden van de raad zijn dan strijd met het recht of het algemeen belang.
Wensen en bedenkingen	Het college is bevoegd tot oprichting of deelneming van privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap. ²² De raad stelt daarbij vooraf kaders door het naar voren brengen van <i>wensen en bedenkingen</i> . Bij het sluiten van overeenkomsten geldt dezelfde bevoegdheidsverdeling. Dan is het college alleen verplicht om de raad om wensen en bedenkingen te vragen als het college een overeenkomst wil sluiten waarbij sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen. ²³ Wat onder ingrijpende gevolgen wordt verstaan, is niet gedefinieerd en de invulling verschilt per gemeente. In de ene gemeente kan bij aankoop van grond voor €200.000 sprake zijn van ingrijpende gevolgen, terwijl in een andere gemeente daar geen sprake van is.
P&C-cyclus	Aan de raad moet inzicht worden verschaft in de doelrealisatie. Ook moet informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerkingsrelatie worden gegeven. Deze informatie maakt deel uit van de reguliere P&C-cyclus.
Inlichtingen actief	Het college dient de raad actief alle noodzakelijke inlichtingen te verschaffen.
Vragen	De raad kan mondeling of schriftelijk vragen stellen.
Moties	De raad kan moties indienen.
Verordening/regeling	De raad kan in een verordening of gemeenschappelijke regeling kaders stellen, bijvoorbeeld de Algemene subsidieverordening.
Beleid	De raad kan kaders stellen in beleid, zoals de Sociale Agenda.
Evaluatie	Samenwerkingsrelaties kunnen periodiek geëvalueerd worden wat betreft het functioneren.
Bestuursleden benoemen	De raad is bevoegd bestuursleden te benoemen.
Invloed begroting en jaarrekening	De begroting en jaarrekening moeten ter goedkeuring aan de raad worden voorgelegd of de mogelijkheid moet aan de raad worden gegeven zienswijzen in te dienen.
Statuten goedkeuren	De raad moet de statuten goedkeuren.

²¹ Art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet.

²² Art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet.

²³ Art. 169 lid 4 Gemeentewet.

en toezicht daarop	
Stichting, fusie en opheffing scholen	De raad besluit over de stichting, fusie en opheffing van scholen.

Bijlage VI – Sturen bij bestaande gemeenschappelijke regelingen²⁴

RELATIE GEMEENTE-GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

VERSCHAFFEN VAN INLICHTINGEN	
Openbaar lichaam	AB en DB hebben inlichtingenplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten. DB-lid heeft geen inlichtingenplicht aan de eigen raad (wel als AB-lid). AB-lid heeft inlichtingenplicht aan de eigen raad.
Gemeenschappelijk orgaan	DB heeft inlichtingenplicht aan alle raden van de deelnemende gemeenten. DB-lid heeft inlichtingenplicht aan de eigen raad.
Centrumgemeente	Centrumgemeente heeft inlichtingenplicht aan de deelnemende gemeenten.
AFLEGGEN VAN VERANTWOORDING	
Openbaar lichaam	AB of DB kan niet door de gemeenten ter verantwoording worden geroepen. DB-lid kan door de gemeente niet ter verantwoording worden geroepen (wel als AB-lid). AB-lid kan ter verantwoording worden geroepen door de eigen gemeente.
Gemeenschappelijk orgaan	DB kan niet door de gemeenten ter verantwoording worden geroepen. DB-lid kan ter verantwoording worden geroepen door de eigen gemeente.
Centrumgemeente	De centrumgemeente kan niet ter verantwoording worden geroepen. Wel kunnen algemene of specifieke instructies worden gegeven m.b.t. het mandaat.
ONTSLAAN/TERUGROEPEN VERTEGENWOORDIGERS	
Openbaar lichaam	Gemeenten kunnen AB of DB niet ontslaan. Gemeente kan het eigen DB-lid niet ontslaan. Gemeente kan het eigen AB-lid ontslaan.
Gemeenschappelijk orgaan	Gemeenten kunnen DB niet ontslaan. Gemeente kan het eigen DB-lid ontslaan.
Centrumgemeente	Geen bevoegdheden van de deelnemende gemeente. Het intrekken van het mandaat heeft hetzelfde resultaat.

VERANTWOORDING BINNEN HET OPENBAAR LICHAAM

VERSCHAFFEN VAN INLICHTINGEN	DB heeft inlichtingenplicht aan AB.
AFLEGGEN VAN VERANTWOORDING	AB kan DB (of DB-lid) ter verantwoording roepen
ONTSLAAN/TERUGROEPEN VERTEGENWOORDIGERS	AB kan DB (of DB-lid) ontslaan.

²⁴ Overzicht afkomstig uit de VNG-publicatie *Grip op samenwerken*.

Bijlage VII – De vijf bestudeerde samenwerkingsrelaties

Ervaringen en oordelen betrokkenen

Kearn

De kaderstelling en controle door de raad betreffen vooral de financiën. Er is over Kearn gesproken bij de bezuinigingen. De raad stelt verder zelden vragen. Inhoudelijk zijn er volgens diverse raadsleden misschien wel te weinig kaders gesteld. Het college en de betrokken ambtenaren geven daarentegen aan dat de (inhoudelijke) richtinggevende discussie heeft plaatsgevonden bij de sociale agenda. De raad is volgens hen stap voor stap betrokken: eerst informierend, toen opiniëren en daarna besluitvormend. Raadsleden zijn bovendien uitgenodigd op werkbezoek en er zijn prestatieafspraken gemaakt met Kearn.

Opo Furore

Zowel de raad, het college als de beleidsambtenaren zijn tevreden over de samenwerking. De raad bemoeit zich niet echt met Opo Furore. Toen de situatie bij Proloog aan het licht kwam, stelden diverse raadsleden wel vragen (“Stel nu dat het bij ons gebeurt?”). Gelukkig waren er goede cijfers, maar als er een tekort is, krijgt de gemeente vroeg of laat de rekening. Dan moeten de scholen sluiten en moet de raad beslissen.

Sociale werkvoorziening Fryslân/Caparis

Om Caparis is veel te doen geweest afgelopen jaren. De raad heeft moeite met de structuur van een GR en een NV. De raadsleden geven aan dat zij niets meer te zeggen hebben over de bedrijfsvoering, omdat de bedrijfsvoering in de NV is ondergebracht. Het college zegt dan dat die zaken niet ‘des raads’ zijn. Volgens het college zelf kwamen de vragen vooral toen er negatieve resultaten waren. De raad gaat nog steeds over de beleidsuitgangspunten: de sociale component is niet op afstand geplaatst, de bedrijfsvoering wel. De reden daarvoor was om het bedrijf slagvaardiger te laten opereren. De problemen zijn ontstaan over het bedrijfsresultaat, de bonus-malusregeling, het opdrachtgeverschap en het rijksbeleid (bezuinigingen).

Er is sprake van een omgekeerde beweging wat betreft informatievoorziening. Raadsleden waren ooit lid van het AB van de GR Caparis, maar dit was inflexibel en raadsleden wilden dit zelf ook niet meer. De informatievoorziening was in het verleden ook teveel en ongestructureerd (volgens college en ambtenaren). “Als raden maximaal geïnformeerd worden, dan denken ze ook dat ze wat te zeggen hebben, maar dat is niet zo.” Er is bewust gekozen om de twee functies in de NV en de GR te verdelen over twee portefeuillehouders om dubbele petten te voorkomen. Raadsleden stellen veel vragen over Caparis en dienen bijvoorbeeld moties in. Ook zijn er regelmatig informerende bijeenkomsten geweest. Recent zijn er afspraken gemaakt in de GR over de informatievoorziening aan de raden. Raadsleden hebben minder moeite met een reguliere GR dan met een GR en ook nog eens een op afstand gezette NV.

Stadsregio

Deze organisatievorm is opgelegd door de provincie als alternatief voor herindeling. De gemeente moest het er dus gewoon mee doen. Het convenant bevat inspanningsverplichtingen, geen duidelijke resultaatsverplichtingen. Volgens betrokkenen was de samenwerking vroeger een groter probleem dan nu (door de woningmarkt). Raadsleden hebben wel eens wensen en bedenkingen ingediend. Er is volgens raadsleden niet veel invloed, maar dit hoeft ook niet. De samenwerking loopt goed en is vrijblijvend.

Veiligheidsregio

Zowel raad als college hebben tijdens het onderzoek aangegeven dat de invloed van de raad beperkt is. Dit is, wat het college betreft, geen kwestie van niet willen, maar heeft te maken met dat er met veel partners wordt samengewerkt. De invloed verloopt indirect via de burgemeester. De raad kan de burgemeester prioriteiten meegeven, maar de burgemeester moet uiteindelijk met veel andere burgemeesters onderhandelen over de capaciteit. Er kan in de Veiligheidsregio anders worden beslist. Er kan daardoor nauwelijks maatwerk meer worden geboden. Ook kunnen raadsleden maar lastig inzicht krijgen in of de burgemeester zich ook daadwerkelijk inzet voor de door de raad vastgestelde prioriteiten. Er was in het verleden regelmatig tijdsdruk bij stukken die voorgelegd werden. Ook zijn er in het verleden informatiebijeenkomsten georganiseerd over de Veiligheidsregio.

Bijlage VIII – Uitwerking cases workshop 31-1-‘13

Samenwerking met Achtkarspelen

Uit een evaluatie (2012) van de samenwerking tussen de gemeenten T-diel en Achtkarspelen is gebleken dat de samenwerking leidt tot minder kosten, hogere kwaliteit van werk en minder kwetsbaarheid. De klanttevredenheid is nog niet op alle onderdelen van de samenwerking toegenomen, maar de colleges van B&W verwachten dat dat snel zal verbeteren. De colleges en de raden van beide gemeenten willen de samenwerking voortzetten en intensiveren. Dat is nodig, omdat er de komende jaren meer taken op de gemeente afkomen. Deze taken zijn voor een gemeente met ongeveer 30.000 inwoners steeds lastiger uit te voeren. Door samen te werken verwachten de gemeenten zelfstandig te kunnen blijven. Het college doet een continuering voorstel aan de raad.

Vragen:

- Welke samenwerkingsvorm moet gekozen worden?
- Waarom die en niet een andere?

Algemeen kader:

Het doel van de samenwerking met Achtkarspelen is dat door efficiënter te werken, het beter wordt voor de burgers. Het draait om klantgerichtheid, kostenbesparing, kwaliteit en kwetsbaarheid verminderen (4 K's). Op het gebied van uitvoering wordt samengewerkt, niet op beleidsniveau. Er is geen wettelijk voorgeschreven samenwerkingsvorm en er is brede consensus dat de samenwerking publiekrechtelijk moet zijn.

Het antwoord is dus een GR, de vorm: een openbaar lichaam of centrumgemeente.

Veiligheidsregio

Morgenochtend slaat u de Leeuwarder Courant open. U leest daar een interview met Ferd Crone als voorzitter van de Veiligheidsregio Fryslân. De bezuinigingen op het nieuwe kabinet sparen ook de portefeuille veiligheid niet. Er moet meer gebeuren met minder geld. Dit betekent dat brandweerkazernes moeten sluiten. U leest dat de kazerne van Tytsjerksteradiel ook op de nominatie staat om gesloten te worden.

U maakt al enige tijd zich zorgen over de aanrijtijden. Laatst was er nog een brand in Suwâld en de brandweer had toen al moeite om er op tijd te zijn. Hoe moet dit nu in de toekomst?

Vragen:

- Wat is uw eerste reactie op dit bericht?
- Wat gaat u doen?
- Wat kunt u doen?

Algemene schets van het kader:

De eigen burgemeesters zit in het bestuur van de Veiligheidsregio. Hij legt als lid van dat bestuur en als burgemeester, belast met de handhaving van de openbare orde in de gemeente, verantwoording af aan eigen raad. Dus over zowel functioneren Veiligheidsregio als brandveiligheid. Aanspreekpunt is in eerste instantie de burgemeester, niet de Veiligheidsregio zelf.

Artikel 3a Wet op de veiligheidsregio's.

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg nastreeft.

Artikel 4

1. De burgemeester heeft het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft.

2. De burgemeester is bevoegd bij brand en ongevallen, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

Rol burgemeester in Veiligheidsregio: onderhandelingen over capaciteit.

Antwoorden:

Korte termijn:

- De eigen burgemeester ter verantwoording roepen. U spreekt in beginsel de eigen burgemeester aan en niet de samenwerkingsrelatie.
- Vragen stellen aan de burgemeester.
- Interpellatiedebat aanvragen.
- Moties.

Overige opties die zijn genoemd in de workshop:

- Eerst onderzoek doen, dus de brandweercommandant bellen.
- De informatiebijeenkomst afwachten en dan vragen stellen of moties indienen.
- De eigen burgemeester op het matje roepen.
- Verslagen opvragen van de Veiligheidsregio.

Langere termijn:

- Kaderstellende positie: raad kan input leveren voor zowel het regionaal vast te stellen risicoprofiel als het regionale beleidsplan. Het is uiteindelijk aan het veiligheidsbestuur om de verschillende inbrengen van de raden ten opzichte van elkaar te wegen.

- Controlerende rol: begroting en jaarrekening Veiligheidsregio (alle inlichtingen). Begroting zienswijzen.

- Hoe heeft het zo ver kunnen komen?
- Hoe liep informatievoorziening door de burgemeester: actief?

Vervolg

Stel: het gaat door. De raad en de inwoners van Tytsjerksteradiel ten spijt: de kazerne wordt gesloten. U raadt het al: na ongeveer een half jaar is er een grote woningbrand. Een heel huizenblok brandt af. Dan blijkt dat de brandweer te laat was.

- Wat gaat u doen?

Algemene schets:

U spreekt de eigen burgemeester aan als lid van het bestuur van de Veiligheidsregio. Als er sprake is van een ramp van bovenlokale betekenis, dan brengt de voorzitter van de Veiligheidsregio, Ferd Crone, namens de Veiligheidsregio schriftelijk verslag uit aan de raden van de getroffen gemeenten. Hij beantwoordt vragen schriftelijk en komt op verzoek van de raad een mondelinge toelichting geven. Dit staat in de Wet op de veiligheidsregio's en in de GR zelf.

Antwoorden:***Korte termijn:***

- Interpellatiedebat aanvragen of gewoon vragen stellen aan de burgemeester.
- Niet aan Ferd Crone, want het is geen ramp van bovenlokale betekenis.
- Moties indienen.
- U kunt het vertrouwen opzeggen in de burgemeester.

Opties die genoemd zijn in de workshop:

- De raad kan bij een ramp van bovenlokale betekenis bij ongenoegen over het functioneren van de voorzitter van de Veiligheidsregio, dit ongenoegen kenbaar maken aan de minister.

Opo Furore

Het rommelt al een tijdje bij het openbaar onderwijs in de gemeente. Diverse ouders hebben zich al bij u gemeld met klachten over het onderwijs van hun kinderen. Geregeld staan er invallers voor de klas die niet over de juiste papieren beschikken. De scholen zijn de laatste tijd ook erg smerig. Als gevolg van een nieuwe aanbesteding is het werk gegund aan een bedrijf dat de schoonmakers fors heeft gekort op het aantal uren. Het gevolg is dat de onderwijzers en ouders gevraagd worden de scholen schoon te maken. Een en ander komt de onderwijscapaciteit niet ten goede.

Tot overmaat van ramp verschijnt het landelijke rapport van de Onderwijsinspectie. In de gemeente staan een aantal zeer zwakke scholen. Ook blijkt dat het openbaar onderwijs tegen tekorten oploopt als gevolg van de Rijksbezuinigingen. Vorig jaar lukte het nog maar net de begroting rond te krijgen. Dit jaar wordt het echt nijpend.

Vragen:

- Hoe heeft het zo ver kunnen komen?
- Hoe houd je meer grip op de situatie?

Algemene schets:

De raad kan grip houden langs twee lijnen: via het college en rechtstreeks het bestuur van Opo Furore. Het college is aan te spreken op het openbaar onderwijs, voornamelijk op de onderwijskwaliteit en de huisvesting. Uit de Wet op het primair onderwijs vloeit voort dat de raad de volgende bevoegdheden heeft:

- het benoemen van bestuursleden van de stichting, waarbij ten minste een derde gedeelte, maar geen meerderheid, van de leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken scholen (art. 48, lid 6, onder b WPO);
- goedkeuring van begrotingen en jaarrekeningen, voorafgaand aan de vaststelling daarvan door het bestuur van de stichting (art. 48, lid 6, onder d);
- het houden van toezicht op de wijze waarop in de statuten van de stichting een regeling wordt getroffen voor de wijze waarop de raad toezicht op het bestuur uitoefent (art. 48, lid 6, onder e WPO).

De raad heeft dus eigenstandige bevoegdheden op grond van de wet en kan zich niet achter het college verschuilen. De raad kan bijvoorbeeld bij de bespreking van de begroting het bestuur van Opo Furore om een toelichting vragen. Het college hoeft hier – formeel gesproken- niet tussen te zitten.

Antwoorden op de vraag hoe het zo ver heeft kunnen komen:

- Hoe verliep informatievoorziening van college naar raad?
- Wat doet raad met begroting en jaarrekening Opo Furore?
- Kent de raad de statuten?

- Welk toezichtsarrangement is hierin opgenomen?
- Hoe actief stelt de raad vragen aan het college over het onderwijs?
- Wordt het bestuur van Opo Furore bijvoorbeeld jaarlijks uitgenodigd voor een gesprek met raadsleden?
- Wordt er veel aandacht besteed aan de benoeming van bestuurders?

Tijdens de workshop is aangegeven dat het belangrijk is altijd contact te houden met de onderwijzers zelf. Als het slecht gaat, wil de raad doorgaans meer informatie hebben dan als het goed gaat. Raadsleden hebben aangegeven tijdens de workshop dat zij er meer bovenop kunnen zitten. Het bestuur van Opo Furore wordt door de samenwerking met Smallingerland niet alleen benoemd door de raad van Tytsjerksteradiel. Ook moet de gemeenteraad samen met de raad van Smallingerland beslissen omtrent goedkeuring van de begroting en de jaarrekening. Dat maakt het lastiger.

Het antwoord op de vraag hoe meer grip kan worden verkregen:

Langere termijn:

- U kunt er meer bovenop zitten, door te vragen in de bestuursrapportages in de P&C-cyclus expliciet in te gaan op de aanpak op het punt van huisvesting en onderwijskwaliteit. U kunt vaker evalueren.
- U kunt uitvoeriger stil staan bij de begroting en jaarrekening van Opo Furore. U hebt een rechtstreekse relatie met het bestuur en kunt het bestuur om een duidelijke toelichting vragen. U kunt de begroting ook afkeuren.
- Onderzoeken of fusie of sluiten van scholen gewenst is. De raad moet dit beslissen.
 - Wat kunt u op korte termijn doen?

Antwoorden:

- Vragen stellen aan de verantwoordelijke wethouder over de onderwijskwaliteit en de huisvesting. Het college moet actief alle inlichtingen verstrekken.
- Onderwijsbestuurders uitnodigen voor een gesprek over oorzaken en gevolgen.
- Het college kan per motie worden opgeroepen om met een plan van aanpak te komen en budget beschikbaar te stellen.

Stadsregio

Daar hebben we hem weer: Ferd Crone. Ook in de Stadsregio laat Ferd Crone zich richting Tytsjerksteradiel niet van zijn beste kant zien. De woningmarkt is dankzij flinke interventies van het kabinet weer aardig opgekrabbeld. De vraag naar nieuwbouw is gestegen. Wel worden gemeenten gewaarschuwd niet meteen elkaar weer te beconcurreren met grootse nieuwbouwplannen. Crone reageert onmiddellijk in de Stadsregio. Het woningbouwcontingent mag omhoog, maar de Stadsregio moet voorzichtig aan doen. Leeuwarden heeft de afgelopen periode het meest ingeleverd. Dat terwijl de meeste jonge gezinnen toch echt in de stad Leeuwarden willen wonen. Kortom, Leeuwarden is als eerst aan de beurt om weer te bouwen. De rest kan later volgen. Tytsjerksteradiel heeft ook nog projecten op de plank liggen.

- Wat gaat u doen?
- Wat kunt u doen?

Algemene schets

De samenwerking in de Stadsregio is vastgelegd in een convenant. Het doel is ontwikkeling van de regio (versterken economische, toeristische positie etc.). Dat wordt gedaan door samenwerking en afstemming. De afspraken betreffen inspanningsverplichtingen. U spreekt het college aan op de gemaakte afspraken, niet de Stadsregio of Ferd Crone.

De bevoegdheden van de raad zijn volgens het convenant:

- Vaststellen ambities (art. 5)
- Besluiten over wijziging convenant, na voorstel college (art. 21).

Er is een bestuurlijk overleg (wethouders) en secretarissenoverleg. Het convenant bepaalt dat colleges tweejaarlijks de samenwerking moeten evalueren. Het convenant voorziet in een geschillenregeling: bij geschillen wordt een onafhankelijke derde aangesteld die bindend advies geeft. Kosten daarvan worden door de gemeenten gedeeld.

Antwoord:

Korte termijn

- Het college mondeling of schriftelijk vragen stellen.
- Een motie indienen om toch de oude plannen te hervatten en te gaan voor nieuwbouw in de eigen gemeente. Vraag is of afspraken wel juridisch afdwingbaar zijn.

Langere termijn:

- U kunt er meer bovenop zitten, door te vragen in de bestuursrapportages in de P&C-cyclus expliciet in te gaan op woningbouw. En jaarlijks evalueren of de vraag en het aanbod van woningen nog reëel is.
- Invloed via de begroting en jaarrekening: geen afboekingen op de woningbouwlocaties accepteren.

Tijdens de workshop zijn verder genoemd:

- Het is mogelijk om binnen de bebouwde kom te bouwen, dus dat doen.
- Het openbreken van het convenant en het convenant wijzigen.
- Het convenant bevat inspanningsverplichtingen. Komen partijen er niet uit, dan kunnen zij naar de provincie stappen.
- De raad kan het college vragen om alle onderliggende stukken.

Kearn

U wordt gebeld door een medewerker van stichting Kearn. Deze medewerker houdt zich bezig met de ondersteuning van mantelzorgers. U hoort dat het college een nieuwe budgetovereenkomst is aangegaan met Stichting Kearn. In die budgetovereenkomst worden geen middelen meer ingezet voor de ondersteuning van mantelzorgers. De ondersteuning van mantelzorgers is voor een belangrijk deel geschrapt, zoals de professionalisering en de ondersteuning door maatjes, terwijl dit nadrukkelijk één van de doelstellingen van de Sociale Agenda is.

- Hoe heeft het zo ver kunnen komen?

Antwoord:

- Welke rol pakte de raad zelf?
- Hoe verliep informatievoorziening van college naar raad?
- Komt Kearn aan bod in P&C-cyclus?
- Wordt het beleid, de Sociale Agenda, geëvalueerd?
- Hoe actief stelt de raad vragen aan het college over welzijn?
- Hoe verlopen de contacten met Kearn? Zijn er jaarlijkse informatiebijeenkomsten/gesprek met medewerkers/bestuur Kearn?

Schets van het kader:

De raad stelt beleidsdoelen op hoofdlijnen vast in de Sociale Agenda. Ook is door de raad vastgesteld de Algemene subsidieverordening 2008. Op grond van die verordening is het college bevoegd subsidie te verstrekken. De Sociale Agenda en de ASV 2008 vormen het kader voor deze samenwerkingsrelatie. U dient het college aan te spreken over de uitvoering van de door u gestelde kaders, niet Kearn.

- Wat kunt u doen?

Antwoord:

Korte termijn:

- Vragen stellen aan het college: schriftelijk of mondeling.
- College was bevoegd op grond van de ASV 2008, maar de uitkomst is in strijd met Sociale Agenda. U kunt een motie indienen om op te roepen te overeenkomst aan te passen conform de Sociale Agenda.
- De gemeente is wél gebonden aan de subsidieovereenkomst, ongeacht deze motie of de Sociale Agenda. Het college was bevoegd. Als Kearn dat wil, kan Kearn de gemeente houden aan de gemaakte afspraken.
- Indien de gemeente daarvoor financiële of beleidsinhoudelijk in de problemen komt: college aanspreken en eventueel de betreffende wethouder naar huis sturen.

Langere termijn:

- Afspreken dat het college een dergelijke overeenkomst niet meer aangaat zonder goedkeuring van de raad en dat ook expliciet uitspreekt richting Kearn.
- U kunt er meer bovenop zitten, door te vragen in de bestuursrapportages in de P&C-cyclus, de begroting en de jaarrekening meer in te gaan op de samenwerking met Kearn.
- U kunt bij de behandeling van de begroting per amendement extra middelen reserveren voor de mantelzorgers of per motie het college oproepen met een voorstel te komen om er iets aan te doen.
- U kunt het college verzoeken om jaarlijks een evaluatie te verzenden over de samenwerking met Kearn waarbij wordt ingegaan op de bereikte doelen van de Sociale Agenda. Maak de doelen daarvoor SMART.

Tijdens de workshop is besproken dat de raad zijn zegje mag doen over het budgetcontract. Het procedureel kader is de ASV 2008. De raad kan de ASV aanpassen. Het is belangrijk dat de doelstelling van de sociale agenda ook wordt opgenomen in de subsidiebeschikking. Daarom zijn duidelijke doelen ook zo belangrijk.

Caparis

De sociale werkvoorzieningen in Nederland staan er niet goed voor. Door de Rijksbezuinigingen de afgelopen jaren had ook Caparis het moeilijk. Met het nieuwe kabinet lijkt de ergste kou in de lucht. De discussie over de toekomst van Caparis wordt ook in uw raad wat minder.

Dan ontvangt u veel te laat de begroting van Caparis. Tot uw grote schrik ziet u dat de begroting maar nauwelijks rond te krijgen was. Het bedrijfsresultaat is negatief en daarom zal de gemeente een grotere financiële bijdrage moeten leveren. Dat in tijden waarin toch al elk dubbeltje omgedraaid moet worden.

Vragen:

- Wat gaat u doen?
- Wat kunt u doen?

Algemene schets:

De gemeenten Achtkarspelen, Heerenveen, Leeuwarden, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf hebben voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) de gemeenschappelijke regeling sociale werkvoorziening Fryslân opgericht (GR Sw Fryslân). Deze GR is opdrachtgever van Caparis NV in het kader van de uitvoering van de WSW. Zij voert de regie en Caparis NV is uitvoerder. De bovengenoemde gemeenten zijn tevens (enig) aandeelhouder van Caparis NV.

Caparis bestaat uit een GR en een NV. Het college vertegenwoordigt de gemeente in het algemeen bestuur van de GR (wethouder Rijpstra) en in de aandeelhoudersvergadering van de NV (wethouder Fokkema). De GR en de NV hebben andere doelen. Voor de NV is het belangrijkste: het bedrijfsresultaat; de collegevertegen-

woordiger dient het financieel-economisch belang. De GR gaat over de sociale component: de vertegenwoordiger van het college dient de sociale doelstelling.

De verhouding tussen raad en college is als volgt. Het college vertegenwoordigt, bewaakt de taakuitvoering en voorziet de raad van adequate informatie. De raad stelt kaders met SMART-doelen, indicatoren en budget en controleert het college.

Volgens de GR Caparis moet de begroting voor zienswijzen worden voorgelegd aan de raden van de verschillende gemeenten. U heeft zes weken de tijd om zienswijzen in te dienen. U spreekt uw eigen college aan op het functioneren van de GR en de NV, niet de samenwerkingsrelatie.

Antwoord

Korte termijn:

- Bij de bespreking van de begroting kunt u het college vragen stellen over de wijze waarop zij de gemeente hebben vertegenwoordigd en de taakuitoefening hebben bewaakt. Met andere woorden: vragen over de oorzaken van het tekort en wat zij gedaan hebben om het te voorkomen. Ook kunt u ze vragen waarom u nu pas geïnformeerd wordt.
- Het college is verantwoordelijk, zowel voor het functioneren van de GR als de NV. U kunt het college ter verantwoording roepen. U hebt recht op alle, in uw ogen, relevante informatie.
- De begroting wordt toegezonden in april. U kunt dan zienswijzen indienen tot in juni. Als de GR te laat is, hoeft dit niet ten koste van de gemeenteraden te gaan. De raad heeft recht op minimaal een termijn van 6 weken om zienswijzen in te dienen bij de begroting en hoeft zich niet te laten dwingen dat veel eerder te doen (art 35 Wgr). Dan stelt de GR maar later de begroting vast.
- U kunt laten weten dat de raad niet akkoord is met de begroting van de GR Caparis.
- Moties indienen die het college oproepen om wat aan het bedrijfsresultaat te doen.
- Het college of de verantwoordelijke wethouders naar huis sturen Rijpstra voor GR, Fokkema voor NV.
- U kunt ook schriftelijke vragen stellen aan het AB, DB of de voorzitter van de GR Caparis. Die moet de inlichtingen binnen 4 weken verstrekken (art 6.4 GR).

- Hoe kan weer/meer grip op de relatie worden verkregen?

Langere termijn:

- U kunt er meer bovenop zitten, door te vragen in de bestuursrapportages in de P&C-cyclus, de begroting en de jaarrekening explicieter in te gaan op de situatie bij Caparis. Er worden bijvoorbeeld kwartaalrapportages door de NV verstuurd aan de GR. U kunt die bespreken in het kader van de P&C-cyclus.
- Stel SMART-doelen, zeker ten aanzien van de sociale doelstellingen van GR Caparis. Vraag het college deze doelen op te nemen in de P&C-cyclus.
- De jaarrekening van de NV Caparis wordt z.s.m. na 15 mei van ieder jaar naar de colleges gestuurd. Het college stuurt deze door. U kunt dus dan de jaarrekening bestuderen, agenderen en hier vragen over stellen aan het college.

Bijlage IX – Nuttige literatuur

Deloitte, *Gemeente governance: Handboek verbonden partijen. Twee voeten in één sok*, mei 2006.

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Ministerie van Justitie, *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden: oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen*, Den Haag: december 2006.

B.F. Th. De Moor, 'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten', *De Gemeentestem* 2007, 97.

Partners en Pröpper, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, Vught: augustus 2005.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Grip op samenwerken*, Den Haag: Drukkerij Excelsior november 2012.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Raadgever overeenkomsten*, februari 2010.

S.E. Zijlstra e.a., *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit van Tilburg, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties juli 2006.