

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen

Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel

mr. R.J.M.H. de Greef
mr. drs. L.C.L. Huntjens
5 november 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Vraagstelling	5
1.3. Leeswijzer en overzichtsfiguur	6
2. Voorfase: Oprichting van de samenwerking	8
2.1. Stap 1: Waarom samenwerken?	8
2.2. Stap 2: Samenwerkingsvorm en rechtsvorm	9
2.2.1. Bestuurlijke samenwerking	9
2.2.2. Samenwerkingsvorm	10
2.2.3. Overzicht rechtsvormen	14
2.3. Stap 3: Wie richten het samenwerkingsverband op?	17
2.3.1. Treffen Statenregeling	18
2.3.2. Treffen Collegeregeling	19
2.3.3. Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten	21
2.3.4. Oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen	22
3. Werkfase: (Bij)sturing gaandeweg	24
3.1. Rollen en belangen	24
3.1.1. Belangen	24
3.1.2. Rollen	24
3.2. Stap 4: Kaderstelling	28
3.3. Stap 5: Informatie-inwinning	29
3.4. Stap 6: Verantwoording	32
3.5. Stap 7: Bijsturing	33
 Toelichting 1: Gemeenschappelijke regelingen	 35
T1.1. Gemeenschappelijk openbaar lichaam	35
T1.1.1 Bestuurssamenstelling	37
T1.1.2 Verantwoordingsrelaties	41
T1.1.3 Financiën	44
T1.2. Gemeenschappelijk orgaan	45
T1.2.1 Bestuurssamenstelling	45
T1.2.2 Verantwoordingsrelaties	47
T1.2.3 Financiën	49
T1.3. Bedrijfsvoeringsorganisatie	50
T1.3.1 Bestuurssamenstelling	50
T1.3.2 Verantwoordingsrelaties	51
T1.3.3 Financiën	53
T1.4. Centrumregeling	53
T1.5. Regeling zonder meer	54

Toelichting 2: Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen	56
T2.1. Vereniging of coöperatie	58
T2.2. Vennootschappen	60
T2.3. Stichting	63
 Bijlage 1: overzicht respondenten en documentatie	 65
Bijlage 2: Begrippenlijst	66

Voorwoord

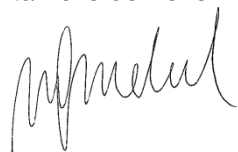
De ontwikkeling van het gebied rond de luchthaven Twente krijgt veel aandacht van politiek en bestuur. De conclusies en aanbevelingen van de commissie die de gebiedsontwikkeling evalueerde, vormden de aanleiding voor Provinciale Staten (PS) om de Rekenkamer Oost-Nederland te vragen verkennend onderzoek te doen naar de besturing van samenwerkingsverbanden zoals ADT (Area Development Twente). De resultaten van de verkenning heeft de Rekenkamer vervat in een handreiking waarmee de provincie Overijssel haar voordeel kan doen wanneer ze weer gaat samenwerken met een gemeente of een andere partner.

Het is in meerdere opzichten een bijzonder onderzoekstraject. Bijzonder omdat PS unaniem steun gaf aan de motie over het verzoek aan de Rekenkamer. Bijzonder ook omdat het geen gewoon rekenkameronderzoek is geworden met conclusies en aanbevelingen over het gevoerde bestuur. En ten slotte bijzonder vanwege de samenloop met de Commissie van Wijzen en haar advies om de luchthaven te ontwikkelen tot 'Technology Base Twente'.

Een handreiking dus, die het provinciebestuur in staat stelt om de rol van de provincie bij samenwerkingsverbanden voorafgaand aan de oprichting en gedurende de samenwerking te bediscussiëren en inhoud te geven. Toekomstgericht met doorwerking in het beleid van deelnemingen en verbonden partijen. Geen voorschrift of blauwdruk welke vorm van samenwerking moet worden gekozen, maar een kader om stapsgewijs belangen te benoemen, keuzes af te wegen, positie te bepalen en dan pas de juridische en bestuurlijke vorm van samenwerking te kiezen. Te benutten voor ambtelijke voorbereiding en politiek-bestuurlijke besluitvorming.

De Rekenkamer heeft voor dit verkennend onderzoek de expertise ingeroepen van KokxDeVoogd, een organisatieadviesbureau met als bijzondere discipline samenwerkingsverbanden van decentrale overheden. Rob de Greef en Laura Huntjens tekenden voor het opstellen van de rapportage, uiteraard onder onze verantwoordelijkheid. De handreiking kon niet tot stand komen zonder de medewerking van de provincie. De Rekenkamer is de Commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie erkentelijk voor de geleverde bijdrage. Tot slot een woord van dank aan PS voor het gestelde vertrouwen in de Rekenkamer.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Provinciale Staten van Overijssel hebben de Rekenkamer Oost-Nederland (hierna: de Rekenkamer) middels een motie d.d. 23 april 2014 verzocht een verkennend onderzoek uit te voeren. De vraag van Provinciale Staten komt met name voort uit een recente evaluatie van de gemeenschappelijke regeling ADT (Luchthaven Twente).

Provinciale Staten overwegen in de motie dat ‘in het eindrapport Evaluatieonderzoek Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente’ de volgende aanbevelingen worden gedaan: (1) organiseer in de procesgang van grote projecten momenten van reflectie en (2) markeer de keuze voor gezamenlijk optrekken, de juridische vorm en de organisatie van samenwerkingsverbanden expliciet en besteedt aandacht aan de keuzemogelijkheden hierbinnen.’ Provinciale Staten verzoeken de Rekenkamer vervolgens om ‘een verkennend onderzoek te doen naar de keuze voor het gezamenlijk optrekken, de juridische vorm en de organisatie van de gemeenschappelijke regelingen waarbij de provincie is betrokken, en het ADT in het bijzonder.’

De Rekenkamer ziet voldoende aanleiding om aan het verzoek van Provinciale Staten gehoor te geven. De Rekenkamer wil met het onderzoek een (technisch) inhoudelijke bijdrage leveren aan de discussie en besluitvorming over de rol en positie van de provincie in huidige en toekomstige gemeenschappelijke regelingen.

1.2. Vraagstelling

Ten behoeve van het onderzoek is door de Rekenkamer een onderzoeksplan uitgewerkt. Het onderzoek spitst zich toe op de huidige gemeenschappelijke regelingen waarbij de provincie betrokken is, in het bijzonder ADT en RBT, en de kaders die zij daarvoor hanteert. De Rekenkamer wil in de verkenning daarnaast inzicht bieden in de keuzemogelijkheden van Provinciale Staten bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen en daarmee handvatten bieden voor de besluitvorming over toekomstige gemeenschappelijke regelingen. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvragen, naar aanleiding van de centrale vraag uit voornoemde motie:

1. Welke (afwegings)kaders hanteert de provincie voor de gemeenschappelijke regelingen waarbij zij betrokken is en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan?
2. Welke keuze- en sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten bij de besluitvorming over (de oprichting, wijziging en opheffing van) gemeenschappelijke regelingen?
3. Wat zijn de consequenties van alternatieve rechtsvormen in vergelijking met gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening?

Het onderzoek richt zich primair op gemeenschappelijke regelingen, niet op verbonden partijen in den brede. De verschillende varianten voor vormgeving van samenwerking uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (regeling zonder meer, centrumregeling,

gemeenschappelijk orgaan, openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie) staan centraal. Wel zal in het kader van de derde onderzoeksvraag kort gekeken worden naar deze andere vormen. Dit betreft voornamelijk de wijze waarop de privaatrechtelijke modellen er uit zien, en hoe zij in de basis werken, zonder alle aanvullende mogelijkheden uit te diepen. Dit onderzoek is vooral informierend van aard, en in beperkte mate toetsend. De Rekenkamer beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan de inhoudelijke kennis over gemeenschappelijke regelingen en de keuzemogelijkheden bij de oprichting en (bij)sturing.

Een normenkader maakt daarom geen deel uit van deze verkenning. Het voor u liggende document kent dan ook niet zozeer het karakter van een onderzoeksrapport, maar is opgesteld in de vorm van een handreiking. Daarbij is de wet- en regelgeving als kader gebruikt. Daarbij moet worden opgemerkt dat waar in deze handreiking naar bepalingen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt verwezen, het de Wet gemeenschappelijke regelingen betreft zoals deze per 1 januari 2015 zal gelden nadat de Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306 in werking is getreden. Hiervoor is gekozen omdat de handreiking anders na ruim een maand zijn actualiteitswaarde al zou zijn verloren. Verder wordt nog opgemerkt dat in kaders soms enkele ‘wetsbepalingen’ zijn opgenomen. Dit zijn niet altijd letterlijke wetteksten, maar de teksten zoals deze op grond van de van toepassing zijnde regels gelezen moeten worden. Dat heeft ermee te maken dat de Wet gemeenschappelijke regelingen geschreven is op intergemeentelijke samenwerking, en dan van toepassing wordt verklaard op andere vormen van samenwerking. In deze handreiking is de interprovinciale samenwerking als uitgangspunt genomen, zodat duidelijk is hoe het voor de provincie werkt. Mocht de provincie samenwerken met gemeenten of bijvoorbeeld waterschappen, dan gelden dezelfde voorwaarden voor zover het de provincie betreft. Tot slot wordt opgemerkt dat de teksten over de bestaande samenwerkingsverbanden van de provincie in de rode kaders informatief van aard zijn, en niet bedoeld zijn als (juridische) beoordeling van de huidige modellen.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 zijn een aantal gesprekken gevoerd en is achterliggende documentatie geanalyseerd. Een overzicht van documenten en gesprekken treft u aan in bijlage 1. In de tweede bijlage zijn voor de helderheid enkele begrippen opgenomen die regelmatig terugkomen.

1.3. Leeswijzer en overzichtsfiguur

Hoofdstuk 2 behandelt de voorfase van samenwerking met de verschillende stappen die aan de oprichting van de samenwerking voorafgaan. Hoofdstuk 3 is getiteld ‘Werkfase: (bij)sturing gaandeweg. In het hoofdstuk worden de verschillende mogelijkheden voor informatievoorziening, verantwoording en bijsturing door Provinciale Staten stapsgewijs behandeld. Toelichting 1 behandelt uitgebreid de verschillende modaliteiten uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Toelichting 2 behandelt de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. In de bijlage is een overzicht van geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen opgenomen. Tevens is in de bijlage een begrippenlijst opgenomen, waarin de belangrijkste begrippen worden verklaard. In onderstaand schema zijn de stappen opgenomen:

FASE 1: VOORFASE

1. Waarom samenwerken?

Vastleggen:

- Taken
- Uitgangspunten/doelstellingen
- Motieven

2. Samenwerkingsvormen en rechtsvormen

Afwegen:

- Afstemmingssamenwerking
 - Netwerksamenwerking
 - Zelfstandige organisatie
- => contractuele sturing vs. bestuurlijke participatie

3. Wie richten op?

Afwegen:

- Gaat het met name om bevoegdheden van GS of PS; wie is eerstverantwoordelijk?



RESULTAAT

Check op:

- Check op democratische sturingsmogelijkheden



7

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen

FASE 2: WERKFASE

4. Kaderstelling

- Verordeningen
- Beleidsregels
- Provinciale begroting

5. Informatie-inwinning

- Informatierechten
- Kadernota / voorlopig jaarverslag
- Onderzoek Rekenkamer
- Inzet Statencommissie

6. Verantwoording

- Verantwoording GS
- Verantwoording lid (algemeen) bestuur
- Provinciaal jaarverslag
- Jaarverslag samenwerkingsverband

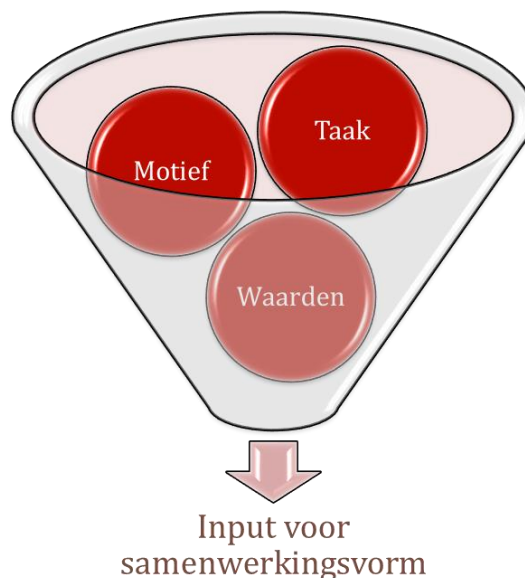
7. Bijsturing

- Zienswijze
- Moties
- Aanpassen kaders
- Ontslag lid algemeen bestuur / gedeputeerde
- Wijziging gemeenschappelijke regeling
- Uittreding

2. Voorfase: Oprichting van de samenwerking

2.1. Stap 1: Waarom samenwerken?

De eerste stap in de totstandkoming van een samenwerkingsverband is de vraag waarom wordt samengewerkt. In deze stap komen de motieven, taken en waarden voor samenwerking aan bod.



Elke partij denkt na over welke taken samen dienen te worden uitgevoerd. Wat is de aard van de taak? Gaat het een beleidsarme taak of beleidsintensieve taak? In welke mate kan en mag de taak door een samenwerkingsverband worden uitgevoerd? Daarbij spelen de belangen die de provincie heeft om tot samenwerking over te willen gaan. Gaat het bijvoorbeeld om een verlaging van de kosten of een verhoging van de kwaliteit. Is de samenwerking vrijwillig of verplicht? Maar ook waarom samenwerking als zodanig de meest aangewezen vorm is. Ten slotte spelen de waarden die de provincie hanteert een rol. Welke taken wil de provincie zelf uitvoeren of dichtbij houden en welke beleidsinhoudelijke vraagstukken spelen een rol. In deze stap wordt eveneens nagedacht over de samenwerkingspartners. Met welke partijen wil de provincie samenwerken en zijn er partijen zonder welke de samenwerking niet tot stand kan komen. Anders gezegd: Wie is nodig?

2.2. Stap 2: Samenwerkingsvorm en rechtsvorm

De volgende stap is die van de keuze voor de samenwerkingsvorm en vervolgens voor de rechtsvorm. De samenwerkingsvorm heeft vooral betrekking op de wijze waarop de provincie sturing en zeggenschap op het samenwerkingsverband vorm wil geven. Na deze keuze volgt de keuze voor de rechtsvorm. De keuze voor de samenwerking geeft richtsnoeren voor de keuze van de rechtsvorm.

Bestuurlijke samenwerking

Een provincie kan zijn taken op vele manieren uitvoeren. Een van die manieren is via samenwerking. Dat kan dan zowel via **bestuurlijke samenwerking** (ook wel publiek-publieke samenwerking) of via **publiek-private samenwerking** (PPS). Onder bestuurlijke samenwerking wordt in deze handreiking verstaan samenwerking tussen uitsluitend publiekrechtelijke rechtspersonen of bestuursorganen. Er zijn zodoende geen privaatrechtelijke partijen bij de samenwerking betrokken.

Bestuurlijke samenwerking kent, vanuit het perspectief van de provincie, een aantal onderverdelingen, namelijk **(inter)provinciale samenwerking** en **interbestuurlijke samenwerking**. De eerste vorm ziet op samenwerking tussen uitsluitend provincies of provinciebesturen, terwijl de tweede vorm ziet op samenwerking tussen bijvoorbeeld provincies en gemeenten, provincies en waterschappen, provincies en het Rijk of mengvormen van deze voorbeelden. Het gaat in het laatste geval om samenwerking tussen bestuurslagen.

Het **Regionaal bedrijventerrein Twente** is een samenwerking van het Overijsselse provinciebestuur met de gemeentebesturen van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo. Het is daarmee een voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking.

Ook **Area Development Twente** is een interbestuurlijk samenwerkingsverband waarbij het provinciebestuur van Overijssel en het gemeentebestuur van Enschede betrokken zijn.

Binnen het **Shared Service Center** werkt het provinciebestuur samen met de gemeentebesturen van Kampen en Zwolle. Ook hier betreft het dus een vorm van interbestuurlijke samenwerking.

De **Rekenkamer Oost-Nederland** ten slotte is een samenwerkingsverband van de provinciebesturen van Gelderland en Overijssel. Dit betreft dus een vorm van (inter)provinciale samenwerking.

Wanneer het provinciebestuur kiest voor bestuurlijke samenwerking, dan zegt dat niets over de samenwerkingsvorm of de rechtsvorm.

Provinciale beleidskaders samenwerking

De Provincie hanteert op dit moment een deelnemingenbeleid. Onder deelneming wordt in het beleid verstaan de 'bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie bij privaatrechtelijke organisaties, zoals genoemd in artikel 158 Provinciewet. Het gaat daarbij om kapitaalvennootschappen (naamloze en besloten vennootschappen), maar ook om stichtingen, verenigingen, commanditaire vennootschappen en dergelijke. Onder de definitie vallen ook publiek-private samenwerkingsconstructies. Het deelnemingenbeleid bevat een keuzeschema op basis waarvan kan worden besloten of een deelneming kan worden aangegaan. Een onderdeel van de afweging is de vraag of

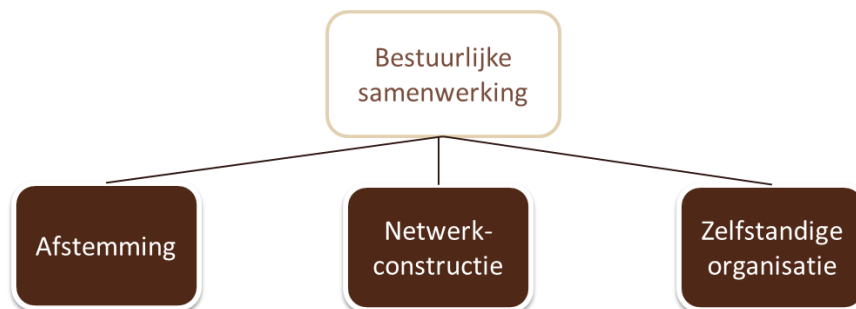
de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur verdient. Als dit niet het geval is, dan is de publiekrechtelijke vorm het uitgangspunt.¹

Het deelnemingenbeleid is daarmee zeer beperkt van toepassing op Area Development Twente en Regionaal bedrijventerrein Twente. Beide samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als openbaar lichaam conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. Overigens dateert het deelnemingenbeleid ook van na de oprichting van Regionaal bedrijventerrein Twente. De Provincie werkt op dit moment aan een nieuw verbonden partijen beleid. Hieronder vallen dan ook de publiekrechtelijk vormgegeven of vorm te geven samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsvorm

De samenwerkingsvorm zegt vooral iets over de grip die bestaat op de samenwerking. De samenwerkingsvorm heeft ook juridische gevolgen, vooral op het terrein van aanbestedingsrecht en fiscaal recht (btw en naar verwachting vanaf 2016 ook de vennootschapsbelasting). Op de juridische gevolgen wordt hier echter niet verder ingegaan.²

De samenwerkingsvormen zijn grofweg in drie hoofdcategorieën in te delen: (1) afstemming, (2) een netwerkconstructie en (3) een zelfstandige organisatie.



Afstemming

Bij **afstemming** gaan de betrokken overheden met elkaar om tafel om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Ieder betrokken bestuursorgaan blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft dus ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat er sprake is van ‘besluitvorming’ bij unanimiteit. Er kunnen immers alleen ‘gezamenlijke besluiten’ worden genomen indien alle afzonderlijke colleges van Gedeputeerde Staten of Burgemeester en Wethouders en eventueel zelfs alle Provinciale Staten en gemeenteraden (wanneer het om verordenende of kaderstellende bevoegdheden gaat) hiermee instemmen. Wanneer één provincie- of gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt, dan gaat het ‘gezamenlijke besluit’ dus niet

¹ Provincie Overijssel, *Deelnemingenbeleid Overijssel*, 08/04/2008

² Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef e.a., *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, Den Haag: BZK/VNG 2013.

voor die provincie of gemeente gelden. De betreffende provincie of gemeente zet zich daarmee ‘buiten de samenwerking’.

Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Eigenaar van de samenwerking zijn alle betrokken deelnemers, die gezamenlijk tot een samenwerkingsbelang komen, dat zij eveneens gezamenlijk bewaken. In de meeste gevallen gaat het bij afstemmingssamenwerking om samenwerking tussen colleges van Gedeputeerde Staten onderling of tussen Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders of dagelijkse besturen van waterschappen. Dit betekent dat Provinciale Staten de rol van toezichthouder hebben, om te controleren hoe Gedeputeerde Staten hun rol binnen de afstemming spelen.

Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren. Natuurlijk zal er politieke druk bestaan om de bereikte overeenstemming ook in regelgeving en besluitvorming om te zetten, maar dit is (juridisch) niet af te dwingen. De politieke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten blijft volledig intact, net als het (individuele) horizontale toezicht door Provinciale Staten.

Netwerkconstructie

Een **netwerkconstructie** gaat verder dan een afstemmingssamenwerking, omdat er ook taken en bevoegdheden over naar de centrumentiteit. Bij netwerksamenwerking bestaan twee subvarianten: de enkelvoudige netwerksamenwerking en de meervoudige netwerksamenwerking. Bij de enkelvoudige netwerksamenwerking is er één entiteit (vaak **centrum**gemeente of **gastheer**gemeente genoemd; het ‘centrum’ kan natuurlijk ook een provincie zijn) die voor de andere betrokken partijen (de gastprovincie of gastgemeente) een bepaalde taak uitvoert of bevoegdheid uitoefent.

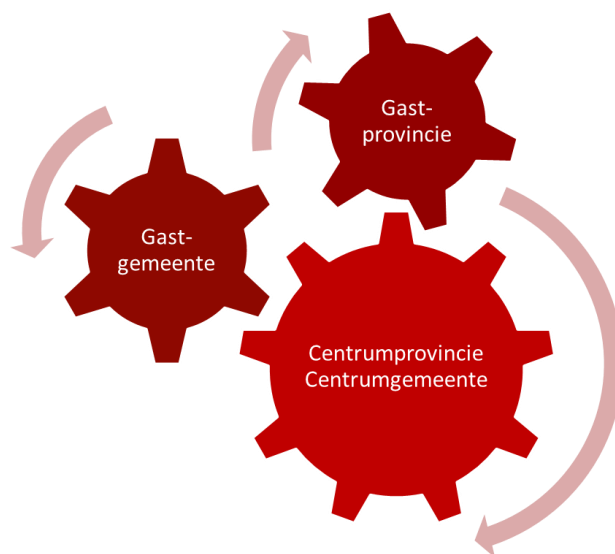
Het **Shared Service Center** met Kampen en Zwolle is een vorm van netwerksamenwerking. Het personeel van het Shared Service Center is in dienst van de gemeente Zwolle (of dat is althans het eindbeeld) en voert van daaruit taken uit voor zowel Zwolle als ook Kampen en Overijssel.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen.³ Voor beleid en verordeningen gaat het bij de netwerksamenwerking dus ‘alleen’ om afstemming, al zal de centrumentiteit mogelijk meer eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uit zijn te voeren. De ‘politieke druk’ vanuit de centrumentiteit zal groot zijn, maar zij kunnen juridisch geen besluitvorming afdwingen. Natuurlijk kan de centrumentiteit de samenwerking wel beëindigen als niet aan de

³ Juridisch gezien gaat het bij een netwerksamenwerking in beginsel altijd om vormen van mandaat, volmacht of machtiging (zie art. 10:1 en art. 10:12 Awb en art. 3:61 BW). Dat betekent dat de centrumentiteit *namens* de gasten optreedt en niet op eigen titel (art. 10:2 Awb). De centrumentiteit moet de haar opgedragen taken dan ook binnen de verordeningen en beleidsregels van de betreffende gast uitoefenen. Deze gast kan ook algemene en concrete instructies geven (art. 10:8 Awb) en de bevoegdheid altijd zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb).

voorwaarden wordt voldaan. Bij de netwerkconstructie zal de rol van Provinciale Staten beperkt zijn. Zij zijn betrokken bij de oprichting (zie ook stap 3). De uitvoering zal een taak Gedeputeerde Staten zijn.

De gasten brengen hun eigen individuele belangen in bij de centrumtiteit. Deze centrumtiteit moet zowel haar eigen individuele belang bewaken, als het organisatiebelang. Vaak zal de centrumtiteit ook de algemene belangenafweging maken om te toetsen of het gezamenlijk gekozen samenwerkingsbelang nog wordt gediend. De centrumtiteit heeft daarmee een zware stem: zonder haar kan de samenwerking niet functioneren.



De centrumtiteit is zodoende naast opdrachtnemer ook eigenaar van de samenwerking. Zij heeft belang bij continuïteit in de samenwerking. De centrumtiteit zal dan ook primair alle belangen moeten afwegen. Er is geen apart platform dat knopen kan doorhakken. De gasten kunnen vooral sturen vanuit de opdrachtgevende rol en hun eigen individuele belang.⁴

⁴ Opgemerkt wordt nog dat vormen van netwerksamenwerking nooit tot een verbonden partij leiden (art. 1 BBV). De gastgemeenten hebben immers nooit een bestuurlijk belang binnen de centrumtiteit. Dat bestuurlijk belang behelst immers dat de provincie binnen het bestuur van de centrumtiteit zitting zou moeten hebben of stemrecht zou moeten kunnen uitoefenen (zie art. 1 BBV). Gedeputeerde Staten zullen nimmer zitting nemen in het bestuur van de centrumtiteit (behoudens natuurlijk wanneer zij zelf de centrumtiteit zijn) en kunnen evenmin stemrecht uitoefenen in het vertegenwoordigend orgaan van de centrumtiteit. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de netwerksamenwerking bestuurlijk niet van groot belang kan zijn.

Zelfstandige organisatie

De zwaarste vorm van samenwerking in structuur is die waarbij een **zelfstandige organisatie** wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers.

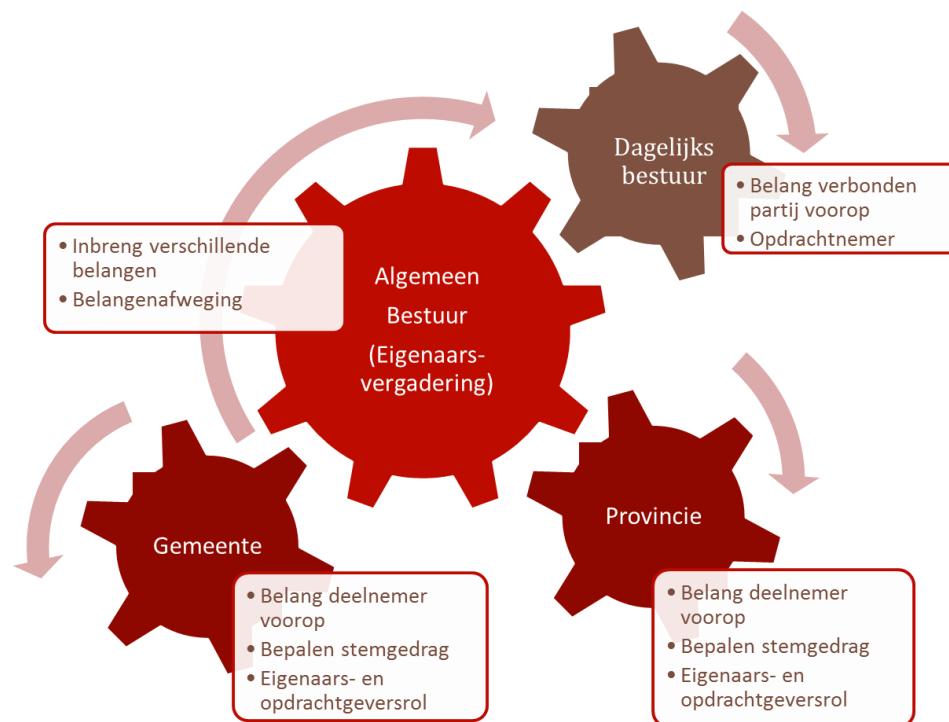
Het **Regionaal bedrijventerrein Twente** en ook **Area Development Twente** zijn vormen van zelfstandige organisaties (openbaar lichaam), net als de **Rekenkamer Oost-Nederland**.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door de veelvoud aan mogelijkheden. De vorm kan qua taken heel licht worden opgericht. In dat geval gaan uitsluitend bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken over en blijven beleidsbepalingen en de verordenende bevoegdheid verantwoordelijkheden van de deelnemers. Voor eventuele beleidsharmonisatie is afstemming nodig. In dat geval zullen Gedeputeerde Staten primair verantwoordelijk zijn.

Een verdergaande vorm is die waarbij ook beleidsbepalende taken en bevoegdheden, waaronder eventueel zelfs verordenende bevoegdheid, worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.⁵ In deze situatie zullen naast Gedeputeerde Staten ook Provinciale Staten een actieve rol binnen de samenwerking moeten hebben. Overigens laat de praktijk zien dat ook dan met name gedeputeerden (en wethouders) de sturing op de zelfstandige organisatie ter hand zullen nemen. Dat past ook bij de rol van Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur van de provincie.

De zelfstandige organisaties kenmerken zich doordat er vaak meerdere organen tot stand komen. Vaak zijn dat een **eigenaarsvergadering** en een **bestuur**. De eigenaarsvergadering is het gremium waar de deelnemers hun eigen 'individuele' belangen kunnen inbrengen, maar ook het bestuur kan daar een inbreng doen vanuit het organisatiebelang. De eigenaarsvergadering is dan het gremium waar alle belangen worden afgewogen, met in het achterhoofd het samenwerkingsbelang. Het eigenaarschap is bij een zelfstandige organisatie vaak collectief belegd. Iedere deelnemer is 'deeleigenaar', maar ook opdrachtgever. Deze rol kan verenigd zijn in degene die ook de eigenaarsrol pakt, en zodoende via de eigenaarsvergadering worden geborgd. Vaker komt het opdrachtgeverschap tot uitdrukking in prestatieafspraken met de zelfstandige organisatie. Deels gebeurt dat collectief, deels ook individueel (maatwerk; pluspakketten e.d.). Op hoofdlijnen ziet de sturing er als volgt uit:

⁵ Opgemerkt wordt dat uitsluitend bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam gekozen kan worden voor overdracht van beleidsbepalende en verordenende bevoegdheden.



Van de zelfstandige organisaties kennen alleen de bedrijfsvoeringsorganisatie, de stichting en het gemeenschappelijk orgaan een afwijkende structuur.⁶

Binnen *Area Development Twente* zijn de eigenaars- en opdrachtgeversrollen in beginsel bij één persoon vanuit Gedeputeerde Staten belegd, terwijl Provinciale Staten formeel de eigenaar zijn van Area Development Twente. Bij *Regionaal bedrijventerrein Twente* zijn de eigenaars- en opdrachtgeversrollen belegd bij twee personen vanuit Gedeputeerde Staten, waarbij Provinciale Staten formel mede-eigenaar zijn (samen met Gedeputeerde Staten).

Overzicht rechtsvormen

Wanneer een bepaalde samenwerkingsvorm is gekozen, dan zegt dat nog niets over de rechtsvorm, het juridisch construct. Voor alle drie de vormen van samenwerking geldt dat deze op privaatrechtelijke en op publiekrechtelijke leest kunnen worden geschoeid.

De provincie had ten tijde van totstandkoming van het *Regionaal bedrijventerrein Twente* een natuurlijke rol als trekker en wilde actief betrokken zijn. Het was destijds gebruikelijk dit type samenwerkingsverbanden publiekrechtelijk vorm te geven. Dit bleek ook uit een indertijd gemaakte

⁶Opgemerkt wordt dat bij de zelfstandige organisatie vaak ook sprake zal zijn van een verbonden partij. Indien het provinciebestuur immers een bestuurlijk belang heeft middels stemrecht in de eigenaarsvergadering of via een zetel in het bestuur, dan kan sprake zijn van een verbonden partij. De provinciale 'vertegenwoordiger' moet dan natuurlijk wel ook echt het belang van de provincie kunnen dienen. Naast het bestuurlijk belang moet de provincie ook een financieel belang hebben om van een verbonden partij te kunnen spreken. Daarvan is sprake wanneer de provincie in moet staan voor tekorten, of anderszins zijn inbreng niet kan terughalen indien sprake is van tekorten (een subsidie valt er in beginsel niet onder, dat geldt is de provincie in beginsel immers al kwijt bij het verstrekken van de subsidie).

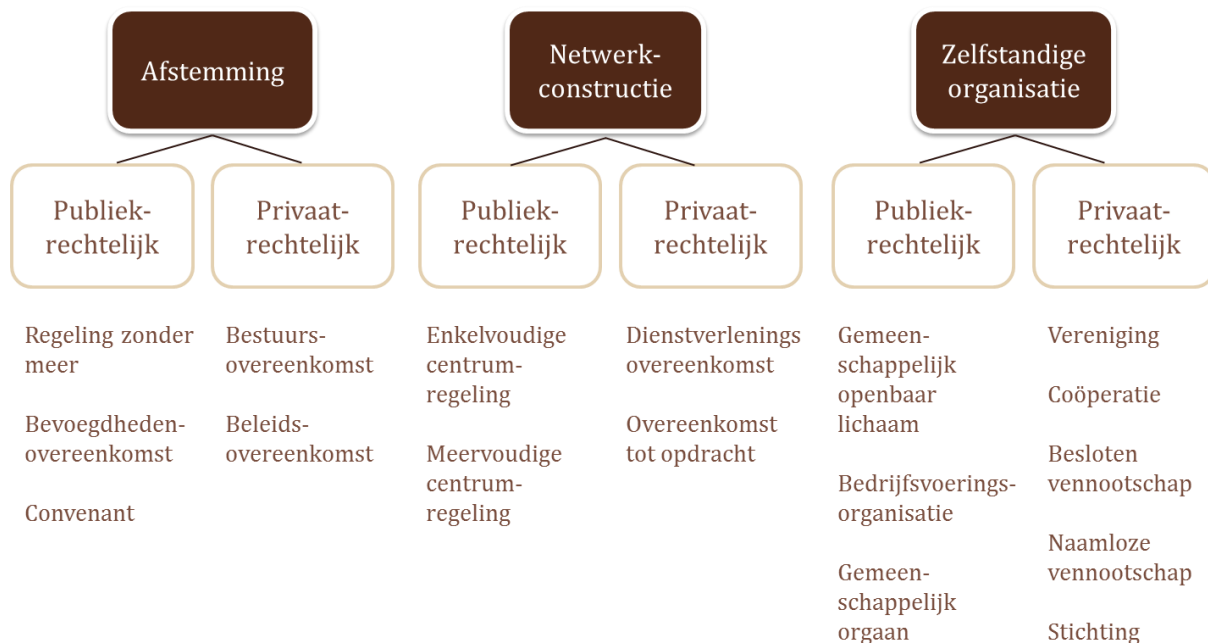
analyse van gelijksoortige samenwerkingsverbanden. Die waren vormgegeven als gemeenschappelijk openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling. Die vormgeving werd ook geschikt geacht voor het Regionaal bedrijventerrein Twente. Het deelnemingenbeleid van de provincie was destijds nog niet vastgesteld, maar zou op deze keuze ook beperkt van toepassing zijn. Na voorlopige ambtelijke keuze voor een openbaar lichaam is het voorstel financieel doorgerekend en is gekeken naar fiscale consequenties. Dit pakte positief uit. Het voorstel is voorspoedig besproken in Provinciale Staten. Er was geringe discussie over noodzaak tot deelname in de samenwerking of vorm.⁷

Bij de totstandkoming van de juridische vorm voor *Area Development Twente* is een vergelijkbaar totstandkomingsproces als voor Regionaal bedrijventerrein Twente doorlopen. Ook hier bestond de wens politiek dicht betrokken te blijven. De vormgeving van Regionaal bedrijventerrein Twente heeft daarbij als kennelijk gangbaar, werkend en geaccepteerd voorbeeld gefungeerd. De keuze voor de vormgeving is ambtelijk/bestuurlijk gemaakt. Vanuit de wens tot politieke betrokkenheid is ervoor gekozen dat Provinciale Staten deelnemer zijn aan de regeling. Dit maakt hen eigenaar en opdrachtgever. Tijdens de behandeling van het voorstel voor treffen van de *Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente* is er vanuit Provinciale Staten op aangedrongen dat het algemeen bestuur in omvang niet gelijk zou zijn aan het dagelijks bestuur, wat in het initiële voorstel stond. Provinciale Staten hebben ermee ingestemd, na discussie, dat, hoewel Provinciale Staten deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling zijn, zij in principe leden van Gedeputeerde Staten in het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente aangewezen zouden worden.⁸

Hieronder is een overzicht van de verschillende rechtsvormen opgenomen. De verschillende publiekrechtelijke rechtsvormen worden uitgebreid behandeld in toelichting 1. De privaatrechtelijke rechtsvormen worden behandeld in toelichting 2.

⁷ Informatie afkomstig uit interviews

⁸ Informatie afkomstig uit interviews en uit Evaluatiecommissie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente, *Evaluatieonderzoek Luchthaven Twente e.o.*, 19/02/2014



Het enige onderscheid tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvormen bij afstemmings- of netwerksamenwerking is de positie van Provinciale Staten bij de besluitvorming (zie paragraaf 2.3). Bij de zelfstandige organisatie zijn er meer gevolgen voor het verschil tussen publiek en privaats. Iedere rechtsvorm kent zijn eigen vormgeving. Om die reden kent de Provinciewet ook een zogenoemde voorkeur voor publiekrecht.

Artikel 158 lid 2 Provinciewet

Gedeputeerde Staten besluiten 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. [...]

De Provinciewet kent dus eigenlijk een vorm van *comply or explain*: er wordt gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Dat laatste moet worden gemotiveerd en Provinciale Staten toetsen, via de voorhangprocedure (zie paragraaf 2.3.4) of de motivatie voldoende is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht.

“De openbare lichamen hebben inzonderheid de zorg voor belangen eener gemeenschap, dus voor algemeene publieke belangen. Men mag aannemen, dat zij die het best zullen kunnen behartigen langs den weg van het publieke recht, beter dan bij de uitvoering van burgerrechtelijke contracten of in vennootschappen, waarbij allicht het gevaar dreigt, dat de publiekrechtelijke beschouwing van het onderwerp te zeer op den achtergrond geraakt. Bovendien bezit een regeling volgens de grondslagen van het gemeenterecht, in beginselen als die van de openbaarheid en verantwoordelijkheid, waarborgen tegen misbruik, welke men slechts noode kan missen, en ook in dit opzicht staan dus de

privaatrechtelijke regelingen, waarbij men die waarborgen niet aantreft, bij haar achter. [...] Slechts moet men de privaatrechtelijke figuur als een figuur op het tweede plan, of, sterker gezegd, als een uitzondering op den regel beschouwen en ook als zodanig behandelen.”⁹

2.3. Stap 3: Wie richten het samenwerkingsverband op?

Stap 3 is de oprichting van het samenwerkingsverband. Voor de verschillende vormen is de wijze van oprichting, en de rollen die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben verschillend.

Artikel 40 lid 1 Wgr

Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissarissen van de Koning van twee of meer provincies kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die provincies.

Dat betekent dat als er verordenende of kaderstellende bevoegdheden in de samenwerking worden gebracht het Provinciale Staten zullen zijn die de gemeenschappelijke regeling treffen (eventueel met gemeenteraden). Die regeling heet dan een **statenregeling** (of als het interbestuurlijk is een **raadsregeling**).

17

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen

Area Development Twente is opgericht door Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede. Het is daarmee een statenregeling of raadsregeling. Er worden geen bevoegdheden van Provinciale Staten overgedragen aan het samenwerkingsverband. Het gaat vooral om voorbereidende en uitvoerende bevoegdheden (zie art. 4 en 5 van de gemeenschappelijke regeling) en dat zijn bevoegdheden van Gedeputeerde Staten. Daarop gelet had het juridisch gezien voor de hand gelegen dat de gemeenschappelijke regeling op zijn minst mede getroffen moeten worden door Gedeputeerde Staten, of zelfs door Gedeputeerde Staten alleen (in combinatie met het College van Burgemeester en Wethouders van Enschede). Provinciale Staten kunnen namelijk, in beginsel, geen bevoegdheden van Gedeputeerde Staten toekennen aan een samenwerkingsverband, net zo min als dat de raad bevoegdheden van het college van Burgemeester en Wethouders kan toekennen.

Wanneer de samenwerking alleen uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken betreft, taken waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn, dan volgt uit artikel 40 lid 1 Wgr dat het Gedeputeerde Staten zijn die de gemeenschappelijke regeling treffen. Dit heet dan een **collegeregeling**. Dit past ook in de gedachte achter de Wet dualisering provinciebestuur, waarbij de kaderstellende rol van Provinciale Staten en de uitvoerende rol van Gedeputeerde Staten strikt gescheiden zijn. Deze moeten bij een gemeenschappelijke regeling niet weer vermengd worden in strijd met de dualiseringsgedachte.

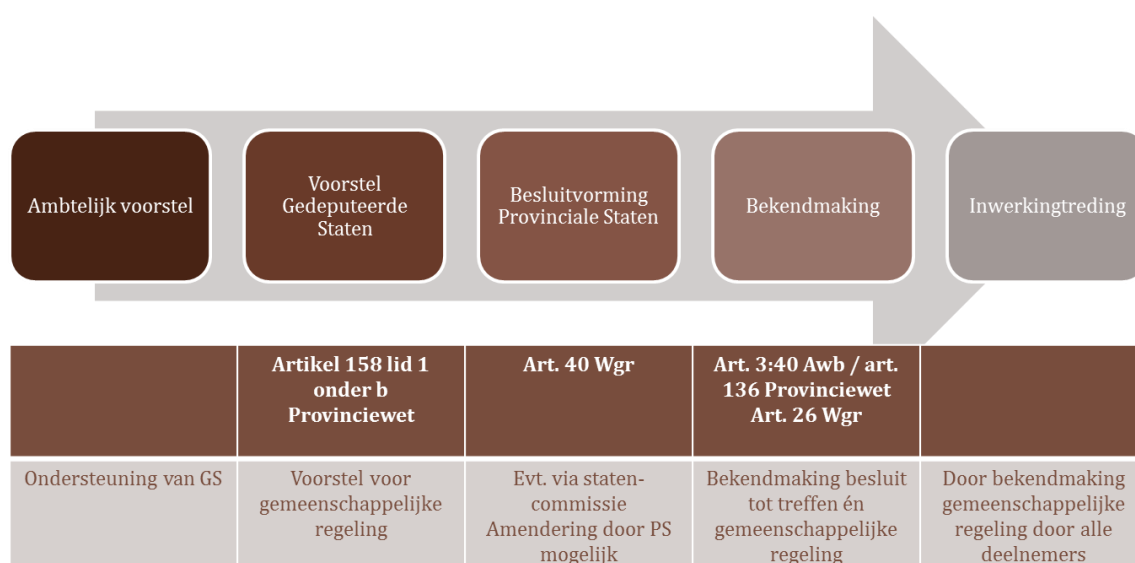
⁹ Kamerstukken II 1928/29, 253, nr. 3, p. 12.

Wanneer zowel verordenende/kaderstellende als uitvoerende/bedrijfsvoeringstaken worden toegekend aan het samenwerkingsverband, dan ligt het voor de hand dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling treffen. In dat geval wordt gesproken van een **gemengde regeling** waaraan Provinciale Staten deelnemen.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat ook de Commissarissen van de Koning onderling (of met burgemeesters of voorzitters van waterschappen) een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Dat komt echter in de praktijk nimmer voor, zodoende zal deze vorm buiten beschouwing blijven. De Commissarissen kunnen ook deelnemen aan de gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen. Voor hen geldt dan eenzelfde besluitvormingsprocedure als voor Gedeputeerde Staten. Hieronder wordt nog slechts op de statenregeling, de collegeregeling en de gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen besproken.¹⁰

Treffen Statenregeling

Een statenregeling wordt getroffen door Provinciale Staten (art. 40 lid 1 Wgr). Natuurlijk kunnen Gedeputeerde Staten hier wel het voortouw nemen, want zij bereiden de besluiten van Provinciale Staten voor (art. 158 lid 1 onder b Provinciewet). Het zijn echter Provinciale Staten die beslissen, en die ook het recht hebben om bijvoorbeeld de concept gemeenschappelijke regeling te amenderen (art. 143b Provinciewet). Bij amendering moet men er wel rekening mee houden dat alle beoogde deelnemers de gemeenschappelijke regeling gelijkluidend moeten vaststellen. Indien één bestuursorgaan amendeert, zullen dus ook alle andere bestuursorganen die gaan deelnemen dat amendement (opnieuw) moeten behandelen. De gemeenschappelijke regeling treedt niet in werking voordat deze is bekendgemaakt (art. 26 lid 1 Wgr). Dat moet dus plaatsvinden voor de inwerkingtreding. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



¹⁰ Ook de gemengde regeling tussen Gedeputeerde Staten en de commissarissen van twee of meer provincies blijft buiten beschouwing omdat ook die in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt.

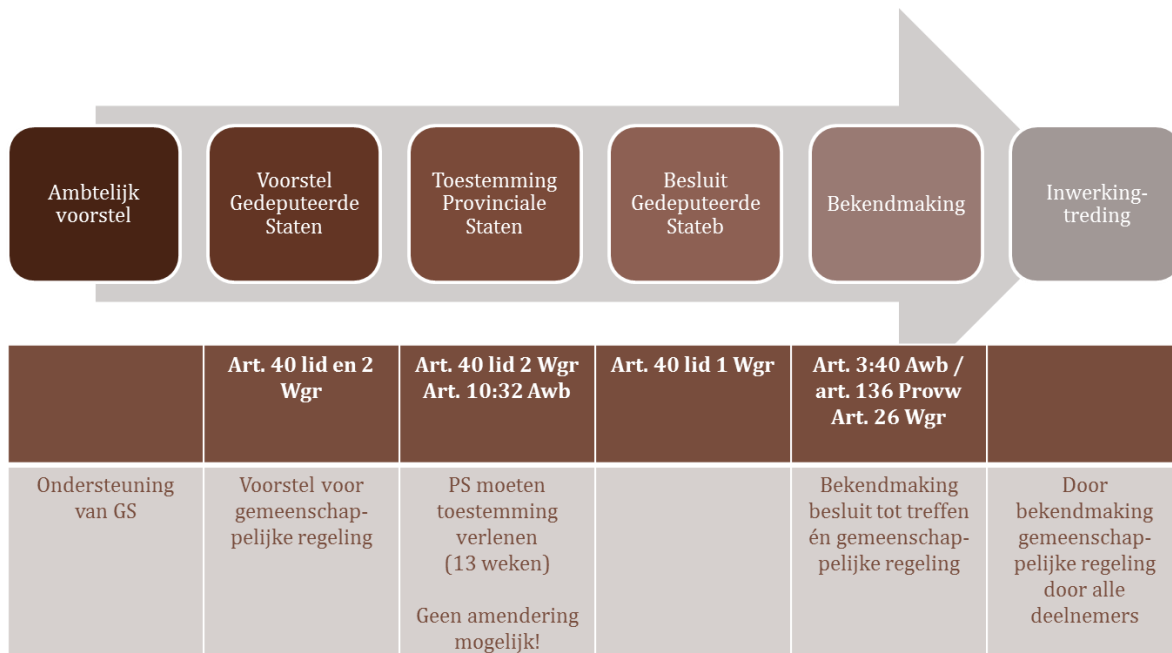
In het kader van het deelnemerschap is het voor Provinciale Staten van belang om beleid te voeren waarop getoetst kan worden. Dat maakt de invulling van met name toetsing aan het algemeen belang voorspelbaar voor Gedeputeerde Staten. Daarbij zouden Provinciale Staten in elk geval moeten toetsen op:

- Het samenwerkingsbelang moet duidelijk uit de gemeenschappelijke regeling blijken, anders is het toetsingskader bij belangenafweging niet helder;
- Zeggenschap bij wijziging, toetreding en uittreding; hoofdregel is dat de deelnemende bestuursorganen unaniem beslissen. Indien in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat besluitvorming bij meerderheid gebeurt, dan verliezen Provinciale Staten dus ook hun 'vetorecht';
- Vastleggen van de gevolgen van een eventuele uittreding;
- Stemverhoudingen in het algemeen bestuur of gemeenschappelijk orgaan, want dit bepaalt de mate van zeggenschap van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten;
- Mogelijkheden voor verdere verzelfstandiging; voorziet de gemeenschappelijke regeling wel of niet in de mogelijkheid dat bestuurscommissies worden ingesteld, dat het openbaar lichaam op zijn beurt gemeenschappelijke regelingen kan treffen of dat privaatrechtelijke rechtspersonen worden opgericht? Als dat zo is, dan kunnen Provinciale Staten nog verder op afstand worden gezet;
- Zijn de verantwoordingsrelaties zoals de wet die voorschrijft goed uitgewerkt in de gemeenschappelijke regeling? Zie stap 4, 5, en 6;
- Welke additionele informatieverplichtingen kent de gemeenschappelijke regeling? Of worden Provinciale Staten op andere wijze betrokken?
- Hoe ruim of beperkt zijn de bevoegdheden die in de samenwerking worden betrokken omschreven?
- Hoe blijven Provinciale Staten betrokken bij de vaststelling van de kostenverdeelsleutels?

Treffen Collegeregeling

Een collegeregeling wordt getroffen door Gedeputeerde Staten (art. 40 lid 1 Wgr). Gedeputeerde Staten mogen niet beslissen tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling voordat Provinciale Staten hen toestemming hebben gegeven (art. 40 lid 2 Wgr). Deze toestemming gaat vooraf aan het besluit van Gedeputeerde Staten (art. 10:32 lid 1 Awb).¹¹ Schematisch ziet dit er als volgt uit:

¹¹ Het mag dus niet zo zijn dat Gedeputeerde Staten al besloten hebben onder opschortende voorwaarde van de toestemming van Provinciale Staten, dan zou immers juridisch gezien sprake zijn van een voorwaarde voor inwerkingtreding en zodoende van goedkeuring in plaats van toestemming (zie art. 10:25 Awb). Voor de goedkeuring ontbreekt de wettelijke grondslag (art. 10:26 Awb).



Provinciale Staten mogen de toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang (art. 40 lid 2 Wgr jo. art. 10:32 lid 1 en art. 10:27 Awb). Aan de toestemming mogen geen voorwaarden worden verbonden (art. 10:32 jo. art. 10:29 lid 2 Awb). Provinciale Staten hebben dertien weken de tijd om over de toestemming te beslissen. Deze termijn kunnen zij één keer met dertien weken verlengen (art. 10:32 jo. art. 10:31 Awb). Hebben Provinciale Staten dan nog niet besloten, dan is de toestemming van rechtswege verleend (art. 10:32 jo art. 10:31 lid 4 Awb). Indien Provinciale Staten geen toestemming geven, dan kan de gemeenschappelijke regeling niet getroffen worden!

In het kader van dit **preventieve toetsingsrecht** is het voor Provinciale Staten van belang om beleid te voeren waarop getoetst kan worden. Dat maakt de invulling van met name toetsing aan het algemeen belang voorspelbaar voor Gedeputeerde Staten. Daarbij zouden Provinciale Staten in elk geval moeten toetsen op:

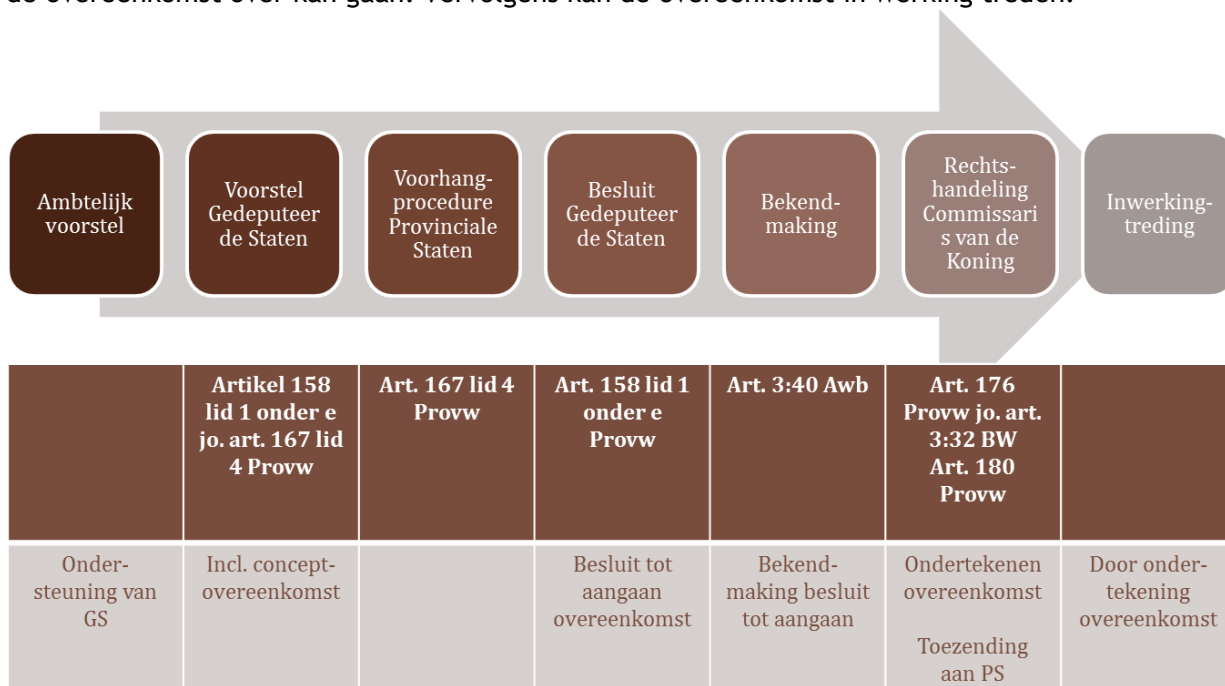
- Het samenwerkingsbelang moet duidelijk uit de gemeenschappelijke regeling blijken, anders is het toetsingskader bij belangenafweging niet helder;
- Zeggenschap bij wijziging, toetreding en uittreding; hoofdregel is dat de deelnemende bestuursorganen unaniem beslissen, waardoor ook Provinciale Staten via hun toestemmingsrecht zeggenschap hebben. Indien in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat besluitvorming bij meerderheid gebeurt, dan verliezen Provinciale Staten dus ook hun 'vetorecht';
- Vastleggen van de gevolgen van een eventuele uittreding;
- Stemverhoudingen in het algemeen bestuur, bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, want dit bepaalt de mate van zeggenschap van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten;
- Mogelijkheden voor verdere verzelfstandiging; voorziet de gemeenschappelijke regeling wel of niet in de mogelijkheid dat bestuurscommissies worden ingesteld, dat het openbaar lichaam

op zijn beurt gemeenschappelijke regelingen kan treffen of dat privaatrechtelijke rechtspersonen worden opgericht? Als dat zo is, dan kunnen Provinciale Staten nog verder op afstand worden gezet;

- Zijn de verantwoordingsrelaties zoals de wet die voorschrijft goed uitgewerkt in de gemeenschappelijke regeling? Zie stap 4, 5, en 6;
- Welke additionele informatieverplichtingen kent de gemeenschappelijke regeling? Of worden Provinciale Staten op andere wijze betrokken?
- Hoe ruim of beperkt zijn de bevoegdheden die in de samenwerking worden betrokken omschreven?
- Hoe blijven Provinciale Staten betrokken bij de vaststelling van de kostenverdeelsleutels?

Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten

Het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst start met het opstellen van een ambtelijk voorstel daartoe. Dit voorstel wordt behandeld door Gedeputeerde Staten. Na positieve behandeling door Gedeputeerde Staten vindt de voorhangprocedure bij Provinciale Staten plaats. Conform artikel 167 lid 4 Provinciewet nemen Gedeputeerde Staten bij het aangaan van een overeenkomst geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen, althans voor zover de overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft voor de samenwerking. Na de voorhangprocedure te hebben doorlopen kunnen Gedeputeerde Staten besluiten tot het sluiten van de overeenkomst. Dit besluit wordt bekendgemaakt, waarna de Commissaris van de Koning tot ondertekening van de overeenkomst over kan gaan. Vervolgens kan de overeenkomst in werking treden.



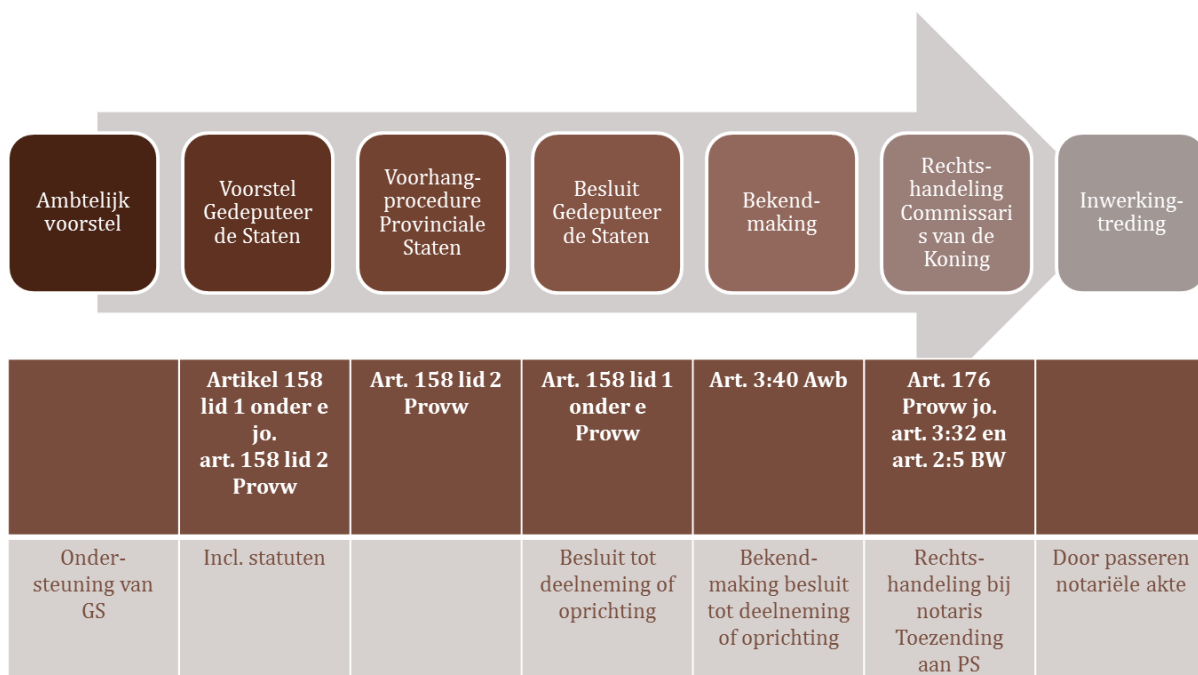
Oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen

Onderstaande figuur zet de verschillende stappen uiteen die noodzakelijk zijn voor de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Er is daarbij geen onderscheid tussen de verschillende typen rechtspersonen, het proces is voor elk type gelijk.

Het proces start met een ambtelijk voorstel voor de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een voorstel tot oprichting van een de privaatrechtelijke rechtspersoon (inclusief de statuten die noodzakelijk zijn ter oprichting) wordt behandeld door Gedeputeerde Staten (art. 158 lid 1 onder e Provinciewet). Conform artikel 158 lid 2 Provinciewet 'besluiten Gedeputeerde Staten 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.' Publiekrechtelijke vormgeving vormt daarmee het uitgangspunt. Het ontwerpbesluit van Gedeputeerde Staten wordt vervolgens toegezonden aan Provinciale Staten die de gelegenheid krijgen hun wensen en bedenkingen over het voorstel aan Gedeputeerde Staten te zenden. Vervolgens kunnen Gedeputeerde Staten besluiten. Het besluit wordt conform de wettelijke procedures bekendgemaakt. De notariële akte ter oprichting van de rechtspersoon wordt door de notaris gepasseerd. De provincie wordt hierbij vertegenwoordigd door of namens de Commissaris van de Koning (art. 176 Provinciewet). Hierna volgt inwerkingtreding.

22

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen



Provinciale Staten kunnen juridisch gezien de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon dus niet blokkeren. Onder strikte voorwaarden kan dit wel bij een gemeenschappelijke regeling. Provinciale Staten staan zodoende wat verder op afstand. Via politieke druk zijn er natuurlijk wel beïnvloedingsmogelijkheden.

Bij de **voorhangprocedure** toetsen Provinciale Staten op:

- Is de privaatrechtelijke vorm in het bijzonder aangewezen of kan hetzelfde ook worden bereikt via publiekrechtelijke weg?
- Hoe loopt de democratische legitimatie? Hoe wordt geborgd dat Provinciale Staten ook zeggenschap houden over de samenwerking en dat zij alle gewenste inlichtingen kunnen krijgen?
- Hoe zit het met openbaarheid van stukken van de rechtspersoon? Kunnen Provinciale Staten deze gewoon inzien?
- Hoe wordt de rechtspersoon gefinancierd? Moet de provincie ook een garantstelling afgeven? Hoe kunnen Provinciale Staten nog sturen op de financiering?
- Hoe worden het bestuur en de raad van toezicht/raad van Commissarissen samengesteld en hoe wordt het provinciale belang binnen de rechtspersoon geborgd? Zit de bestuurder/toezichthouder er op persoonlijke titel en kan deze de provincie in die gremia wel vertegenwoordigen?
- Hoe wordt omgegaan met bestuurders- of toezichthoudersaansprakelijkheid? Wordt deze afgewenteld op de provincie?

3. Werkfase: (Bij)sturing gaandeweg

3.1. Rollen en belangen

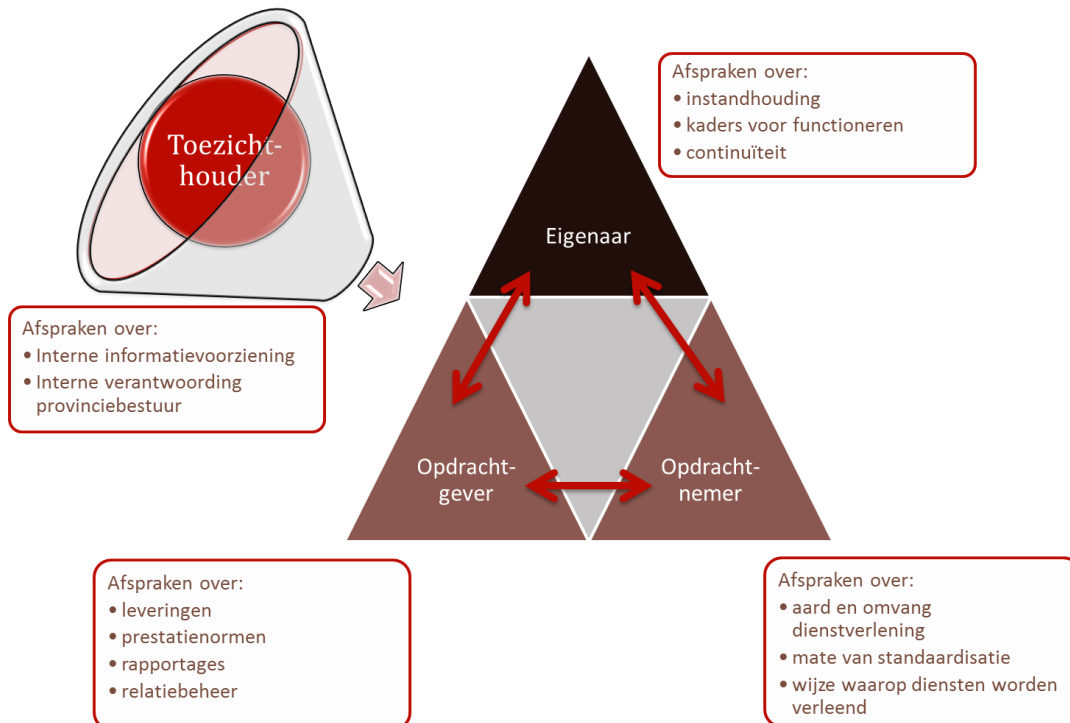
Provinciale Staten kunnen als toezichthouder op Gedeputeerde Staten sturen op samenwerkingsverbanden. Provinciale Staten moeten daarbij zich ook vooral aan de toezichthoudende rol willen houden. Zij moeten niet op de stoel van de eigenaar of opdrachtgever gaan zitten. Bij de gedachte achter de dualisering van het provinciebestuur past het dat Gedeputeerde staten zelf eerstverantwoordelijken zijn waar het om meer uitvoeringsgerichte samenwerking gaat. Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende rollen en belangen die daarmee samenhangen.

Belangen

Bij een samenwerkingsverband spelen vaak verschillende belangen. Het eerste belang is het **samenwerkingsbelang**: het hoe en waarom het samenwerkingsverband wordt opgericht. De samenwerkingspartners onderschrijven dit belang. Naast het samenwerkingsbelang bestaan natuurlijk ook de **individuele belangen** van de samenwerkingspartners, waaronder het provinciale belang van de Overijssel. Er kan bij een samenwerkingsverband ook een **organisatiebelang** ontstaan: het belang van de uitvoerende organisatie (denk aan onder meer personele belangen, maar ook goede efficiënte uitvoering). Als deze belangen in elkaars verlengde liggen, dan kan de samenwerking goed functioneren. Dit verandert als de belangen van de deelnemers uiteen gaan lopen, en zeker indien individuele belangen afbreuk gaan doen aan het samenwerkingsbelang. Op dat moment dient ergens een **belangenafweging** plaats te vinden om de samenwerking te kunnen continueren of de samenwerking moet worden beëindigd.

Rollen

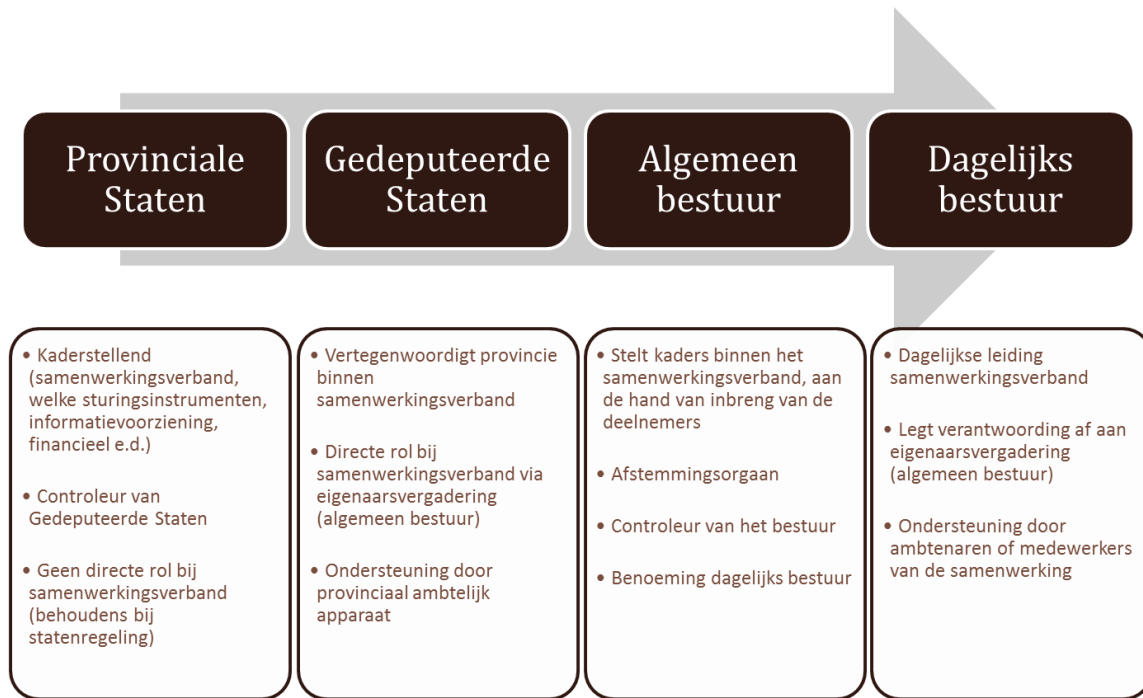
Sturing op een samenwerkingsverband wordt traditioneel benaderd vanuit drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De **eigenaar** heeft als primaire rol het bewaken van de continuïteit van de samenwerking. Als er ongeregelde voorvallen binnen het samenwerkingsverband, of wanneer financiële of personele consequenties ontstaan, dan zal de eigenaar financieel moeten bijspringen. De **opdrachtgever** heeft juist belang bij sturing op de uitvoering en streeft naar een zo goed mogelijke kwaliteit, natuurlijk tegen zo laag mogelijke kosten waarbij de eigen beleidsmatige input zo groot mogelijk is. De **opdrachtnemer** ten slotte moet de opdracht uitvoeren en heeft zodoende ook belang bij realistische targets en een bepaalde mate van standaardisatie. Schematisch zien deze rollen er als volgt uit:



In deze handreiking voegen wij aan de rollen nog een vierde: die van (horizontaal) **toezichthouder**. De toezichthouder controleert of met name de eigenaars- en opdrachtgeversrol goed worden toegepast. De toezichthouder staat daarbij op gepaste afstand en houdt zich niet bezig met de dagelijkse gang van zaken.

Wie rollen en belangen koppelt ziet dat het individuele (provinciale) belang in elk geval terugkomt in het opdrachtgeverschap. Dat is in alle vormen van samenwerking zo, en dat is overigens niet anders als een taak bijvoorbeeld wordt uitbesteed. Ook in dat geval zal de provincie als opdrachtgever zijn individuele (provinciale) belang moeten borgen. Het organisatiebelang zal met name worden geborgd door de opdrachtnemer. Deze heeft belang bij de opdracht, want zonder opdracht zal de organisatie mogelijk moeten inkrimpen. Het samenwerkingsbelang ten slotte is de maatlat langs waarlangs alle andere belangen tegen elkaar worden afgewogen, omdat dit immers de reden is om de samenwerking op te richten. De eigenaren pakken deze rol normaliter gezamenlijk op. De eigenaarsrol gaat bij sommige samenwerkingsvormen hand-in-hand met het opdrachtgeverschap, terwijl in andere samenwerkingsvormen het eigenaarschap vooral bij de opdrachtnemer ligt. De eigenaren maken gezamenlijk de belangenafweging, maar wanneer er één eigenaar is, dan heeft deze een zware afweging te maken tussen zijn 'eigen' individuele belang en het samenwerkingsbelang (en de belangen van de andere betrokken partijen).

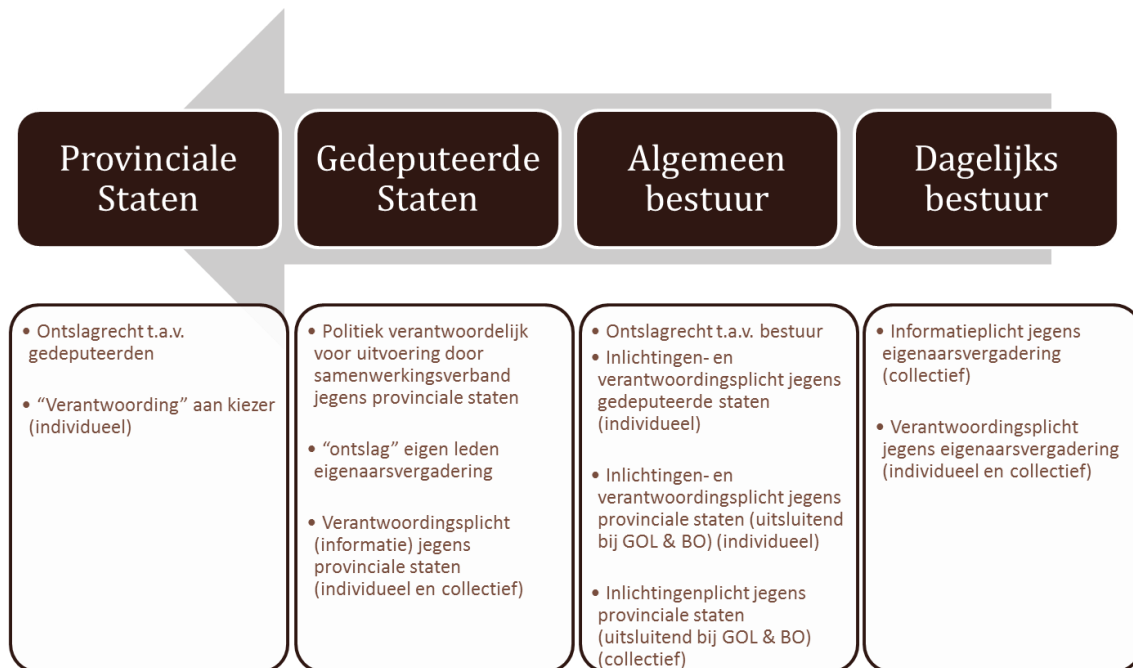
Hieronder worden deze rollen aan de hand van de verschillende samenwerkingsvormen nader worden uitgewerkt.



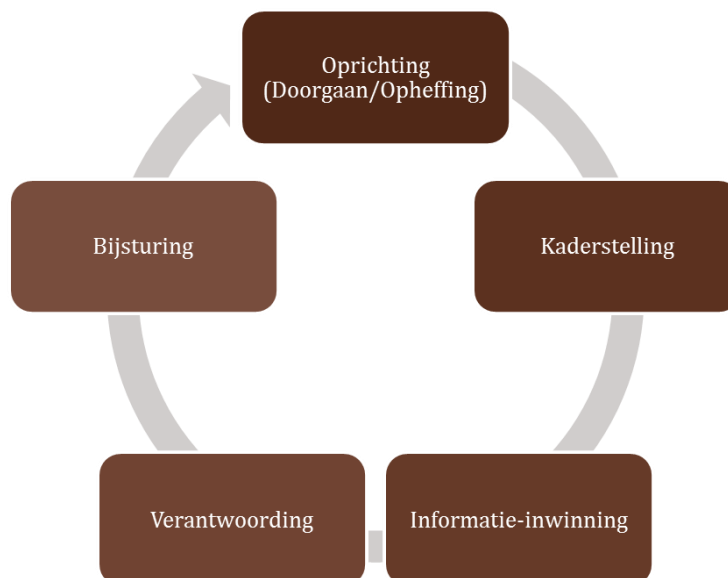
De vraag is wanneer en hoe Provinciale Staten kunnen sturen. Daarbij gelden verschillende fasen voor de toezichthouder. Deze fasen volgen elkaar op. De toezichthouder stelt eerst **algemene kaders**. Daarna kan zij controleren of aan de kaders is voldaan.

De **controle** valt uiteen in drie stappen. Allereerst zal de toezichthouder informatie moeten inwinnen. Vervolgens beoordeelt de toezichthouder deze informatie, en roept de 'onder toezicht gestelde' ter verantwoording. Tot slot kan de toezichthouder bijsturen of ingrijpen. In die zin zit een zekere **escalatieladder** in dit stappenschema besloten.

Controle en verantwoording loopt natuurlijk precies andersom dan de sturing. Degene die stuurt controleert en degene die gestuurd en gecontroleerd wordt, is verantwoording schuldig. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Bijsturen kan er uit bestaan dat de kaders worden aangepast, waardoor de stappen weer opnieuw kunnen worden doorlopen. Dit is een voortdurend proces dat schematisch als volgt is weer te geven:



Van belang is wel te onthouden dat de democratische legitimatie bij een samenwerkingsverband niet alleen van Provinciale Staten komt, maar dat deze komt van alle vertegenwoordigende organen van de deelnemers (dus eventueel ook andere Provinciale Staten of gemeenteraden). Hiermee hangt samen dat ieder bestuursorgaan dat participeert in

samenwerkingen altijd enige mate van zeggenschap verliest, zeker bij netwerksamenwerking of bij een zelfstandige organisatie. De zeggenschap wordt immers gedeeld.

Dat betekent ook dat wanneer uitvoering gemeenschappelijk gebeurt, ook het toezicht, de **democratische controle, deels gemeenschappelijk** moet gebeuren. Alleen dan kunnen de volksvertegenwoordigingen ook echt hun politieke instrumenten toepassen. Wanneer één deelnemer iets wil, dan kan het bestuur van een samenwerkingsverband deze wens relatief makkelijk naast zich neerleggen omdat de meerderheid het dan blijkbaar niet wil. Wanneer de meerderheid van de vertegenwoordigende organen iets wil, dan kan het bestuur van een samenwerkingsverband die politiek gezien maar moeilijk naast zich neerleggen.

3.2. Stap 4: Kaderstelling

Als eindverantwoordelijke binnen de provincie zijn Provinciale Staten verantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de provincie. Zij hebben daartoe verordenende bevoegdheden maar ook het budgetrecht. Dat zijn twee instrumenten waarmee de provincie kan sturen op inhoud/beleid en financiën. Deze kaders dienen als richtlijn voor Gedeputeerde Staten en indirect voor het samenwerkingsverband. Zij bieden ook de grondslag voor Provinciale Staten om later te kunnen controleren en al dan niet interveniëren. Onderstaand overzicht bevat de limitatieve wettelijke mogelijkheden.

<i>Instrument</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>	<i>Toepassingsvoorwaarden</i>
Verordenende bevoegdheid	art. 143 en 145 Provw	Provinciale Staten maken alle verordeningen die zij in het belang van de provincie nodig achten. Zij kunnen daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor Gedeputeerde Staten en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid wordt overgedragen).
Begroting (paragraaf verbonden partijen)	art.195 Provw en BBV	In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kunnen Provinciale Staten financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan Gedeputeerde Staten.
Beleidsregels of instructies	art. 4:81 en art. 10:16 Awb resp. art. 10:6 Awb	Provinciale Staten kunnen beleidsregels stellen over bevoegdheden die zij aan een samenwerkingsverband hebben overgedragen (gedelegeerd). Ook Gedeputeerde Staten kunnen dat over door hen overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd dan kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. Mochten Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn, dan kunnen Provinciale Staten natuurlijk via moties verzoeken dat Gedeputeerde Staten dit doen.

Het is belangrijk dat Provinciale Staten ook rekening houden met de kaders die door andere betrokken vertegenwoordigende organen worden gesteld. Als de kaders teveel uiteen gaan lopen, dan wordt het voor een samenwerkingsverband moeilijk om taken uit te voeren, zeker op een efficiënte en doelmatige wijze.

In de begroting zijn enkele algemene korte opmerkingen gemaakt over wat *Area Development Twente* gedaan heeft. Dat is echter iets anders dan dat Provinciale Staten actief sturen op wat het komende jaar de gewenste doelen voor dit samenwerkingsverband zijn. Deze doelstellingen moeten wel binnen het samenwerkingsbelang vallen en worden afgestemd met bijvoorbeeld de raad van Enschede. Over het *Regionaal Bedrijventerrein Twente* is algemene input gegeven over omschrijving, vorm, partijen e.d. in de begroting, zoals dit ook voor de andere verbonden partijen plaatsvindt. Daaraan is geen aanvullend specifiek beleidsuitgangspunt toegevoegd. Dit instrument hangt nauw samen met de zienswijzenprocedure bij de bijsturing.

3.3. Stap 5: Informatie-inwinning

Zonder informatie kunnen Provinciale Staten niet controleren. Het is dus belangrijk dat Provinciale Staten tijdig over de gewenste en noodzakelijke informatie beschikken. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt deels bij het samenwerkingsverband en Gedeputeerde Staten (actieve informatieplicht), maar ook grotendeels bij Provinciale Staten zelf. Zij kunnen immers allerlei instrumenten inzetten om aan informatie te komen. Voorts kunnen zij de andere Statencommissies of Provinciale Staten als geheel adviseren over vervolgstappen of onregelmatigheden. Dit is een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.

<i>Instrument</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>	<i>Toepassingsvoorwaarden</i>
Informatieplicht Gedeputeerde Staten	art. 167 Provw (en art. 151 Provw) art. 25 Provw	Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten alle gewenste informatie vragen over door Gedeputeerde Staten gevoerd bestuur. Dit geldt ook voor wat door of namens Gedeputeerde Staten wordt besloten. Voor stukken die door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd (gelet op art. 10 Wet openbaarheid bestuur) door Gedeputeerde Staten. Zie ook de rij hieronder.
Informatieplicht samenwerkingsverband	art.17 Wgr art. 23 Wgr	Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten Provinciale Staten alle door een of meer statenleden gevraagde inlichtingen verschaffen. Het algemeen bestuur kan ook besloten vergaderen (conform art. 10 Wet openbaarheid bestuur) en over die stukken geheimhouding opleggen Deze geheimhouding kan ook door dagelijks bestuur of voorzitter worden opgelegd.

<i>Instrument</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>	<i>Toepassingsvoorwaarden</i>
Inlichtingenplicht gedelegeerde/gemandateerde	art. 10:6 lid 2 resp. art. 10:16 lid 2 Awb	Degene die een bevoegdheid gemandateerd of gedelegeerd krijgt moet het mandatarende of delegerende bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.
Informatieplicht lid 'eigenaarsvergadering'	art. 16, 18 en 19 Wgr	Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan moet Provinciale Staten alle inlichtingen geven die door een of meer leden van Provinciale Staten gevraagd worden.
Kadernota	Art. 47b Wgr	Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten een kadernota aan Provinciale Staten sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst.
Ontwerpbegroting	Art. 48 Wgr	Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan moeten de ontwerpbegroting aan Provinciale Staten zenden alvorens deze wordt vastgesteld.
Onderzoek Rekenkamer	art. 183 lid 2 en art. 185 ProvW	Provinciale Staten kunnen de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan; in de gemeenschappelijke regeling kan dit ook worden bepaald ten aanzien van een centrumregeling.
Onderzoekscommissie	art. 151a e.v. ProvW	Provinciale Staten kunnen een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van Gedeputeerde Staten of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. De onderzoekscommissie kan geen onderzoek doen naar het samenwerkingsverband als zodanig!
Statencommissie	Art. 80 ProvW	Provinciale staten kunnen bijzondere Statencommissies instellen die toezien op de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder of verbonden partijen in den brede.

Om vanuit Provinciale Staten meer te sturen op de informatie-inwinning kan bijvoorbeeld een **Statencommissie** worden ingesteld die zorgt voor de informatie-inwinning bij verbonden partijen en samenwerkingsverbanden. Een beperkt aantal statenleden kunnen zich zo specialiseren in de sturing en controle op verbonden partijen. Dat zal de bestuurlijk-juridische kennis van Provinciale Staten op dit vlak doen toenemen. De informatie-inwinning als zodanig zal nog niet politiek gevoelig zijn, alle partijen hebben immers baat bij juiste en tijdige

informatie. De politieke weging moet in stap 6 plaatsvinden, en zou ook buiten de Statencommissie verbonden partijen moeten plaatsvinden.

Een mogelijkheid is ook dat Provinciale Staten een digitaal informatiesysteem voorhanden hebben, (wellicht in SIS) waaruit zij informatie over de samenwerkingsverbanden kunnen putten. Gedeputeerde Staten vult dit dan volgens protocol. Zo ontstaat voor Provinciale Staten een plek waar alle informatie samenkomt op een uniforme wijze, zodat volgende stappen (indien gewenst) makkelijker gezet kunnen worden.

Vanuit Provinciale Staten is op de reguliere momenten (bijvoorbeeld rondom begroting en tussenrapportages) aandacht voor de gang van zaken bij *Regionaal bedrijventerrein Twente*. Afgelopen periode heeft met name een beloningsvraagstuk bij Regionaal bedrijventerrein Twente veel aandacht gevraagd van Provinciale Staten. Er bestaat zeer beperkt aandacht voor de huidige financiële stand van zaken rondom Regionaal bedrijventerrein Twente en de consequenties die dit kan hebben voor de provincie. Aanvullend wordt door respondenten aangegeven dat uit de verslagen van commissie- en Statenvergaderingen blijkt dat veel aandacht is geweest voor zonne-energie, juist vanwege de financiële situatie. In 2013 heeft de directeur van RBT in een technische briefing een toelichting gegeven op de financiële situatie van Regionaal bedrijventerrein Twente.¹²

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn nauw betrokken bij *Area Development Twente*. In de uitvoeringsfase wordt de governance van het openbaar lichaam steeds vaker onderwerp van gesprek in Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Bij oprichting is afgesproken dat belangrijke besluiten van het openbaar lichaam in Gedeputeerde Staten worden voorbesproken. Gedeputeerde Staten stuurt nadrukkelijk op de organisatie. Provinciale Staten wordt geïnformeerd met behulp van voortgangsrapportages.

In de praktijk hebben Provinciale Staten de voortgangsrapportages geagendeerd en behandeld in de commissie. Tijdens die behandeling worden door leden van Provinciale Staten kritische vragen gesteld bij de voortgang van de gebiedsontwikkeling. Ook zijn door Provinciale Staten vragen gesteld over het uitblijven van voortgangsrapportages. Van de gelegenheid een zienswijze in te dienen is in de praktijk geen gebruikgemaakt. In haar kaderstellende rol is Provinciale Staten met name in een eindstadium betrokken. In de controlerende rol wordt vanuit Provinciale Staten vooral aandacht besteed aan het erop toezien dat geen financiële provinciale financiële bijdrage wordt geleverd. Er is minder aandacht voor de andere deelgebieden en de (financiële) risico's die de provincie met de gebiedsontwikkeling is aangegaan.

Het evaluatierapport concludeert dat zowel Provinciale Staten en als Gedeputeerde Staten het gevoel hebben onvoldoende grip te hebben. Hoewel dit gevoel zowel bij Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten bestaat wordt dit beperkt of niet gecommuniceerd. Hoewel Gedeputeerde Staten intern en ook in de richting van Area Development Twente hun zorg uitspreken stellen zij zich richting Provinciale Staten op als leden van het bestuur van het openbaar lichaam en communiceren de uitkomsten van besluitvorming binnen het algemeen en dagelijks bestuur. Hoewel correct, versterkt dit de afstand die Provinciale Staten ervaart en het gevoel geen grip te hebben. Vanuit de interviews wordt hierop aangegeven dat dit enige nuancering behoeft. Het bestuur van Area Development Twente, immers met één mond spreekt. Zolang dit bestuur niet tot een eensluidende conclusie is gekomen met betrekking

¹² Informatie afkomstig uit interviews

tot het vraagstuk, past het niet bij de informatie al met Provinciale Staten te delen of te bediscussiëren. Het evaluatierapport vervolgt dat het gevoel van afstand, dat ook ambtelijk bestaat, mogelijk wordt versterkt door het feit dat met name Enschede uitvoeringscapaciteit levert aan Area Development Twente. De zorgen over Area Development Twente leiden ook tot het plaatsen van vraagtekens bij de governance structuur. Dit lijkt vooral voort te komen uit een gevoel van ongemak bij de positie van de provincie in deze risicovolle gebiedsontwikkeling.¹³

3.4. Stap 6: Verantwoording

De fase van verantwoording komt na de informatie-inwinning. Het gaat hier deels om beoordeling van de informatie, maar ook om het duiden waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn, anders gezegd: hoe het zover heeft kunnen komen. Verantwoording hoeft echter niet plaats te vinden als de informatie daartoe geen aanleiding geeft. Verantwoording betekent ook nog niet dat er daadwerkelijk wordt ingegrepen door Provinciale Staten. Dit is een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.

Instrument	Wettelijke grondslag	Toepassingsvoorwaarden
Verantwoording Gedeputeerde Staten	Art. 167 ProvW	Gedeputeerde Staten en zijn leden zijn slechts verantwoording schuldig over door hen gevoerd bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig over handelingen van een algemeen bestuur of een dagelijks bestuur, of het bestuur van bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.
Verantwoording lid 'eigenaarsvergadering'	Art. 16, 18 en 19 Wgr	Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan is verantwoording schuldig aan zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten over door hemzelf gevoerd bestuur. Hij is geen verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan.
Jaarverslag provincie	Art. 201 ProvW en BBV	Het jaarverslag van de provincie kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moeten Gedeputeerde Staten verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door Provinciale Staten in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.
(Voorlopig) Jaarverslag	Art. 47 en 47b Wgr	De jaarrekening van het openbaar lichaam, de

¹³ Informatie afkomstig uit Evaluatiecommissie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente, *Evaluatieonderzoek Luchthaven Twente e.o.*, 19/02/2014

Instrument	Wettelijke grondslag	Toepassingsvoorwaarden
samenwerkingsverband		bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal gebeurd is bij het samenwerkingsverband. Voor 15 april moet alvast een voorlopige jaarrekening worden toegezonden aan Provinciale Staten, terwijl in juli de definitieve en vastgestelde jaarrekening volgt.

3.5. Stap 7: Bijsturing

De stap van bijsturing volgt op die van verantwoording. Indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft kunnen Provinciale Staten de hun mogelijkheden voor bijsturing inzetten. In onderstaand kader zijn de verschillende mogelijkheden daartoe van **licht naar zwaar** uiteengezet. Dit is een limitatief overzicht van de wettelijke mogelijkheden.

Instrument	Wettelijke grondslag	Toepassingsvoorwaarden
Zienswijze	art. 48 Wgr	Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kunnen Provinciale Staten zienswijzen indienen. Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer Provinciale Staten afstemmen over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken.
Moties	Reglement van orde	Indien Provinciale Staten niet zelf bevoegd zijn, kunnen zij via moties en politieke druk altijd proberen Gedeputeerde Staten gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.
Aanpassen kaders	Art. 143 en 145 ProvW	De in stap 1 gestelde beleidsmatige kaders kunnen vanzelfsprekend ook weer worden gewijzigd door Provinciale Staten als blijkt dat de kaders niet of niet langer goed functioneren of wanneer men andere prioriteiten wil stellen.
Ontslag lid 'eigenaarsvergadering'	Art. 16 lid 4 Wgr; art. 18 Wgr	Een lid van het algemeen bestuur kan door Provinciale Staten (bij een statenregeling of gemengde regeling) of door Gedeputeerde Staten (bij een collegeregelingsregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan.
Ontslag gedeputeerde	Art. 49 ProvW	Een Gedeputeerde Staten kan worden ontslagen als niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze gedeputeerde. Voor de Commissaris van de Koning geldt dit niet.
Wijziging gemeenschappelijke regeling	art. 40 Wgr	Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, dan kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden.

Instrument	Wettelijke grondslag	Toepassingsvoorwaarden
		Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.
Uittreden uit gemeenschappelijke regeling	art. 40 Wgr	De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het provinciebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het allemaal te gortig wordt. In de regeling zelf zal bepaald moeten worden wat de gevolgen van de uittreding zijn. Anders geldt een algemene norm waarbij nog 5 jaar deels moet worden doorbetaald alvorens men ook financieel van alle verplichtingen af is.

Toelichting 1: Gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. Hier is vaak begripsverwarring over, want in de praktijk wordt vaak gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niks, het is een juridisch document.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is de wet die de gemeenschappelijke regelingen omvat. Deze wet onderscheidt vijf vormen van gemeenschappelijke regeling: (1) het gemeenschappelijk openbaar lichaam, (2) het gemeenschappelijk orgaan, (3) de bedrijfsvoeringsorganisatie, (4) de centrumregeling en (5) de regeling zonder meer. Hieronder wordt op de vormen ingegaan, daarbij de volgorde van de wet aanhoudend.

T1.1. Gemeenschappelijk openbaar lichaam

35

Artikel 41 jo. art. 8 lid 1 Wgr

Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.

Het **gemeenschappelijk openbaar lichaam** is de meest voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het kan bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen.

Aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen in beginsel alle provinciale bevoegdheden worden overgedragen.

Om die reden wordt het gemeenschappelijk openbaar lichaam gezien als de zwaarste vorm van gemeenschappelijke regeling. Het heeft een geled bestuur. Dit houdt in dat het ten minste een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter heeft (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is eindverantwoordelijk voor wat binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam gebeurt (art. 12 lid 2 Wgr). De voorzitter is naast bestuursorgaan lid en voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).

De democratische legitimatie van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd, of als het om provincies gaat ook wel **verlengd regionaal bestuur**. Verlengd bestuur betekent in de ogen van

de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in:

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties, en
- financiële banden.

Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente¹⁴

Gedeputeerde Staten doet aan Provinciale Staten het voorstel voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt opgericht. Het is een regeling die wordt getroffen tussen Provinciale Staten en de raad van Enschede. Gedeputeerde Staten zijn geen deelnemer aan de regeling. Het algemeen bestuur bestaat uit vier leden, elk van de deelnemers wijst twee leden aan. Door en uit het algemeen bestuur wordt vervolgens het dagelijks bestuur benoemd. De deelnemers spreken hun voorkeur uit voor benoeming van de leden van het algemeen bestuur uit Gedeputeerde Staten respectievelijk college.

Aan de bestuursorganen van het openbaar lichaam worden in de regeling bevoegdheden opgedragen, waaronder het verkrijgen en vervreemden van de eigendom van onroerende en roerende zaken, het aangaan van overeenkomsten en het aanbesteden van werken. Dit zijn bevoegdheden die toebehoren aan Gedeputeerde Staten en alleen door Gedeputeerde Staten kunnen worden opgedragen.

Gemeenschappelijke regeling Regionaal bedrijventerrein Twente¹⁵

Gedeputeerde Staten doet aan Provinciale Staten het voorstel voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt opgericht. Het is een zogenaamde gemengde regeling. Dit betekent dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten deelnemer zijn. Doelstelling van de gemeenschappelijke regeling is de ontwikkeling van het bedrijventerrein.

Het algemeen bestuur bestaat uit negen leden. Provinciale Staten wijzen twee leden van Gedeputeerde Staten aan als lid van het algemeen bestuur aan. Door en uit het algemeen bestuur wordt vervolgens het dagelijks bestuur benoemd. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten mandateren of delegeren geen bevoegdheden aan RBT. Als er publiekrechtelijke besluiten moeten worden genomen zijn dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zelf die dat doen. Dit laat onverlet dat een openbaar lichaam gelet op de rechtspersoonlijkheid eigenstandig in het rechtsverkeer op kan treden.

Ten aanzien van de begroting en de jaarrekening worden de wettelijk verplichte procedures gevolgd, alleen artikel 9, vijfde lid, wijkt hiervan af. In dat artikellid wordt bepaald dat het DB wijzigingsbesluiten voor o.a. begroting en grondexploitatie kan nemen bij 2/3 meerderheid, mits bekrachtigd door het AB. Conform De Wet gemeenschappelijke regelingen moet een wijzigingsvoorstel voor begroting echter voor zienswijze naar deelnemers worden gestuurd. Daarnaast laat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet toe in de regeling zelf bevoegdheden te delegeren of mandateren.

¹⁴ Gemeenschappelijke regeling Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente

¹⁵ Gemeenschappelijke regeling Regionaal bedrijventerrein Twente

T1.1.1 Bestuurssamenstelling

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat in elk geval uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Hieronder worden ze behandeld.

Voorzitter

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is net als de Commissaris van de Koning een bestuursorgaan. De voorzitter heeft eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld het in en buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33d lid 1 Wgr). Daarnaast is de voorzitter altijd voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr) en ook van rechtswege lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr).

De voorzitter is geen onafhankelijke persoon, hij wordt door het algemeen bestuur aangewezen, uit de leden van het algemeen bestuur zelf (art. 13 lid 9 Wgr). Het is niet mogelijk een voorzitter van buiten het algemeen bestuur aan te wijzen. Het is wel mogelijk in de gemeenschappelijke regeling te bepalen dat de voorzitter afkomstig moet zijn van de vertegenwoordigers van één bepaalde deelnemer of dat het voorzitterschap rouleert.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33b lid 1 onder a Wgr). Het bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert de besluiten uit (art. 33b lid 1 onder b Wgr). Het dagelijks bestuur is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam en om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (art. 33b lid 1 onder c en d Wgr). Daaruit blijkt onder meer dat het dagelijks bestuur het organisatiebelang behartigt.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee *door en uit* het algemeen bestuur te wijzen overige leden. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent dus een monistisch stelsel: de leden van het dagelijks bestuur zijn in beginsel altijd ook lid van het algemeen bestuur. De omvang van het dagelijks bestuur wordt verder overgelaten aan degenen die de gemeenschappelijke regeling treffen, de gemeenschappelijke regeling moet daarin voorzien. Daarbij moet wel worden opgepast dat de leden van het dagelijks bestuur nooit een meerderheid mogen vormen in het algemeen bestuur (art. 14 lid 3 Wgr). Dat betekent dat als het dagelijks bestuur groter wordt, het algemeen bestuur automatisch groter moet worden. Ook geldt dat niet alle leden van het dagelijks bestuur afkomstig mogen zijn van één en dezelfde provincie of gemeente.

Op de regel dat leden van het dagelijks bestuur uit het algemeen bestuur komen, bestaat een uitzondering. De gemeenschappelijke regeling mag bepalen dat een beperkt aantal leden (zij mogen niet de meerderheid in het dagelijks bestuur vormen) mag worden aangewezen van 'buiten de kring van het algemeen bestuur' (art. 14 lid 2 Wgr). Dit zijn de zogenoemde externe leden. De aanwijzing in het dagelijks bestuur leidt er niet toe dat deze personen ook lid worden van het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur is zoals gezegd een collegiaal bestuursorgaan. Dat betekent dat wanneer een besluit is genomen binnen het dagelijks bestuur, alle leden van het dagelijks bestuur zich daaraan committeren voor zover zij handelen als lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks

bestuur besluit bij gewone meerderheid van stemmen. In beginsel heeft ieder lid één stem. Bij staking van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Het dagelijks bestuur is daarmee te vergelijken met Gedeputeerde Staten binnen de provincie.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigend orgaan binnen het openbaar lichaam. Dit betekent dat de deelnemers daarin zijn vertegenwoordigd. In het algemeen bestuur zijn de deelnemende bestuursorganen in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Het is echter mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling van deze hoofdregel af te wijken. Zo is het mogelijk te bepalen dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Bij een statenregeling kunnen bijvoorbeeld ook oppositiepartijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Die keuze is aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Verder kan men bepalen dat niet alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, of dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen (art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

Anders dan bij het dagelijks bestuur, is het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan. Het algemeen bestuur is een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het algemeen bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat wordt overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het algemeen bestuur aanwijst. Duidelijk is echter dat het lid van het algemeen bestuur zijn stemrecht mag uitoefenen om het eigen individuele (provinciale) belang te dienen.

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen.”¹⁶

Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van het type regeling.

Hieronder wordt de bestuursmodellen van statenregeling, collegeregeling en gemengde regeling behandeld.

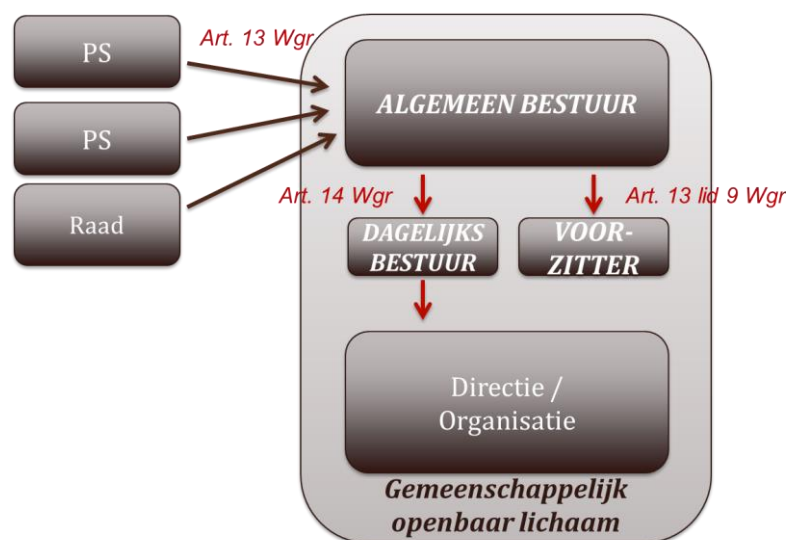
¹⁶ *Kamerstukken I 2004/05, 27 008 en 29 532, nr. E, p. 9.*

Statenregeling

Artikel 41 jo. art. 13 lid 1 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door Provinciale Staten, bestaat uit leden die per deelnemende provincie door Provinciale Staten uit hun midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. [...]

Bij een statenregeling worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit Provinciale Staten. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:



Bij een statenregeling kunnen, als gevolg van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, per 1 januari 2015 niet langer gedeputeerden of commissarissen zitting nemen in het algemeen bestuur. Voor gemeenschappelijke regelingen die voor 1 januari 2015 reeds bestonden en deze mogelijkheid wel kenden betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2016 gewijzigd moet worden. Dit is wettelijk bepaald.

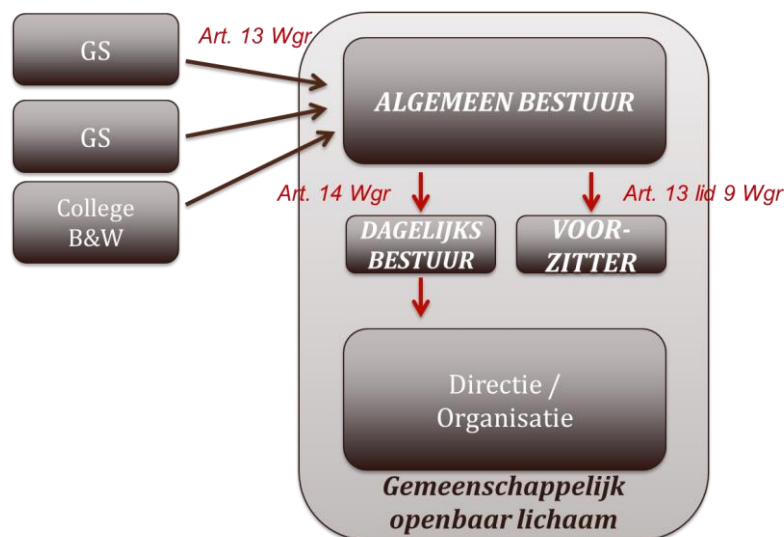
Bij *Area Development Twente* is sprake van een statenregeling, terwijl Provinciale Staten zowel uit hun eigen midden als uit Gedeputeerde Staten kunnen aanwijzen. In de praktijk zitten gedeputeerden in het algemeen bestuur.

Collegeregeling

Artikel 41 jo. art. 13 lid 6 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door Gedeputeerde Staten, bestaat uit leden die per deelnemende provincie door Gedeputeerde Staten uit hun midden worden aangewezen. [...]

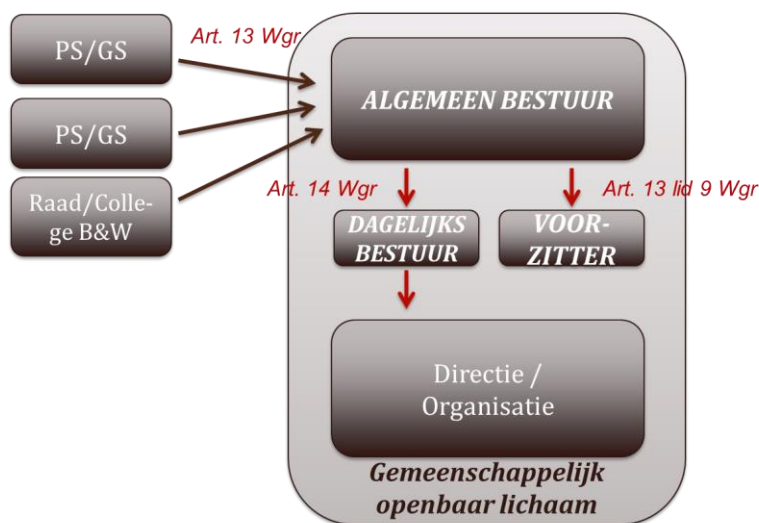
Bij een collegeregeling worden de leden van het algemeen bestuur door en uit Gedeputeerde Staten aangewezen. In het algemeen bestuur kunnen geen statenleden worden aangewezen. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:



Artikel 41 jo. art. 13 lid 1 Wgr

[...] Indien de regeling mede is getroffen door Provinciale Staten, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende provincie door Provinciale Staten uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de gedeputeerden worden aangewezen.

Bij een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door Provinciale Staten. Provinciale Staten kunnen daarbij kiezen uit de statenleden, de Commissaris van de Koning (als voorzitter van Provinciale Staten) en de gedeputeerden. Schematisch ziet het volledige bestuur er als volgt uit:



Bij het *Regionaal Bedrijventerrein Twente* is sprake van een gemengde regeling, waarbij Provinciale Staten leden van Gedeputeerde Staten aanwijzen als leden van het algemeen bestuur.

T1.1.2 Verantwoordingsrelaties

41

Dagelijks bestuur

Artikel 19a lid 1 Wgr

Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.

Hierboven is besproken dat het dagelijks bestuur een collegiaal bestuursorgaan is. Hiermee is het bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Ook de afzonderlijke leden zijn verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur, ook als zij het daarmee in het dagelijks bestuur niet eens waren. Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen verantwoording af aan het algemeen bestuur. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Een gedeputeerde zit niet in het dagelijks bestuur als vertegenwoordiger van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten, maar als vertegenwoordiger van het algemeen bestuur.

“De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het *dagelijks* bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Wel zijn zij, omdat zij tevens lid zijn van het algemeen bestuur, in alle opzichten verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan van de gemeente dat hen heeft aangewezen en aan de raden.”¹⁷

¹⁷ *Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16.*

Het dagelijks bestuur moet het algemeen bestuur actief alle inlichtingen geven die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 19a lid 2 Wgr). Dit is de zogenoemde **actieve informatieplicht**.

Mocht een lid van het dagelijks bestuur niet langer het vertrouwen van het algemeen bestuur bezitten, dan kan het algemeen bestuur dit lid van het dagelijks bestuur ontslag verlenen (art. 19a lid 3 Wgr). Dit is de zogenoemde **vertrouwensregel**.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat zoals eerder beschreven aan het hoofd van het openbaar lichaam (art. 12 lid 2 Wgr). Dat betekent dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is binnen het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur legt dan ook aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is natuurlijk mogelijk dat een lid van het algemeen bestuur tegenstemt. Het algemeen bestuur moet Provinciale Staten overigens wel inlichtingen verschaffen indien een of meer leden van Provinciale Staten hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan dit lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het algemeen bestuur, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het algemeen bestuur dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het algemeen bestuur heeft gedaan (zie art. 16 lid 1 Wgr).

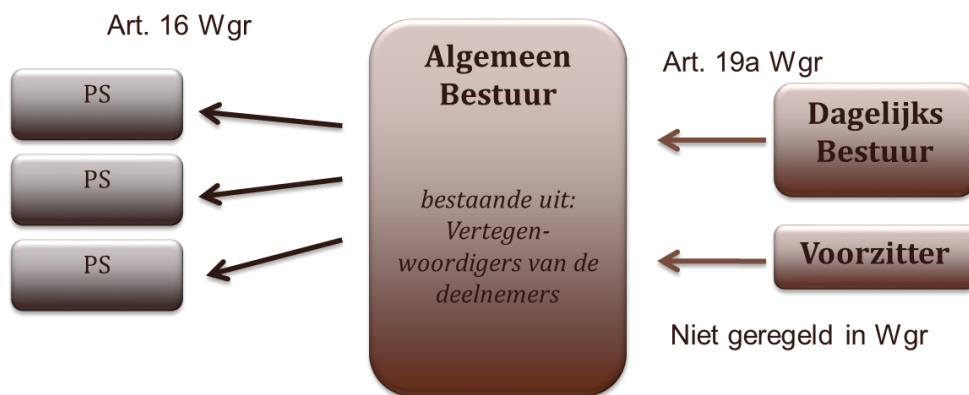
Aan wie het lid van het algemeen bestuur wel verantwoording schuldig is, is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling.

Statenregeling of gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen

Artikel 41 jo art. 16 lid 1 Wgr

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

Bij een statenregeling of een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen legt het lid van het algemeen bestuur verantwoording af aan Provinciale Staten. Indien het lid niet langer het vertrouwen bezit van Provinciale Staten, dan kan hij worden ontslagen (art. 16 lid 4 Wgr).



Collegeregeling

Bij een collegeregeling lopen de lijnen anders. Het zijn daarbij namelijk niet Provinciale Staten, maar Gedeputeerde Staten die primair verantwoordelijk zijn.

Artikel 41 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

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

Het lid van het algemeen bestuur legt daarmee in elk geval verantwoording af aan Gedeputeerde Staten die hem hebben aangewezen over wat hij in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het lid van het algemeen bestuur handelt dus namens Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen het lid ook ontslaan (als lid van het algemeen bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van Gedeputeerde Staten (art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 167 lid 1 Provinciewet

Gedeputeerde Staten en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.

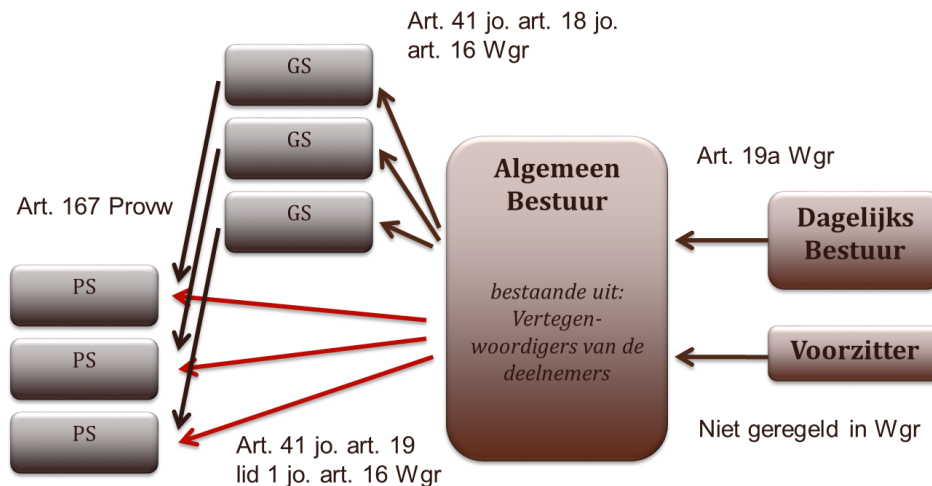
Gedeputeerde Staten zijn dan op hun beurt verantwoording schuldig aan Provinciale Staten over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Ook hier geldt, net als bij het dagelijks bestuur, dat Gedeputeerde Staten collegiaal zijn, maar ook dat de leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens Gedeputeerde Staten is gedaan in het algemeen bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur tegenover Provinciale Staten.

Artikel 41 jo. art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

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

Provinciale Staten hebben geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het algemeen bestuur, dat zal men dan via Gedeputeerde Staten moeten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een gedeputeerde als zodanig worden ontslagen, wat er automatisch toe leidt dat hij ook als lid van het algemeen bestuur verdwijnt.

Schematisch ziet dat er dan als volgt uit:



T1.1.3 Financiën

Een openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur, dat de begroting vaststelt (art. 47 lid 1 Wgr). De bedragen die op die begroting zijn opgenomen, zijn verplichte uitgaven voor de provincie (art. 10a Wgr jo. art. 197 onder b Provinciewet). Dat betekent dat Provinciale Staten deze uitgaven op de begroting moeten opnemen. Doen zij dit niet, dan zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit doen ten laste van de provincie (art. 198 Provinciewet). Het is dus belangrijk dat Provinciale Staten vroegtijdig sturen op de begroting, willen zij iets doen aan onder meer de bijdrage. Daarvoor is de zogenoemde **zienswijzenprocedure** in het leven geroepen.

De procedure start met een kadernota, die het dagelijks bestuur voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan Provinciale Staten van de deelnemende provincies sturen (art. 47b Wgr). Deze kadernota dient als vroegtijdige informatie en moet de algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten. Gelijktijdig met de kadernota moet ook de voorlopige jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar aan Provinciale Staten worden gezonden door het dagelijks bestuur (art. 47b Wgr). Provinciale Staten kunnen deze stukken dan betrekken bij hun zienswijze. Ten minste acht weken voordat het algemeen bestuur de begroting vaststelt, zendt het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting aan Provinciale Staten (art. 48 lid 1 Wgr). Provinciale Staten kunnen dan bij het dagelijks bestuur hun zienswijze indienen, die het dagelijks bestuur meezendt aan het algemeen bestuur. Vervolgens besluit het algemeen bestuur over de begroting. De begroting moet uiterlijk 1 augustus van het jaar voorafgaande aan waarvoor deze geldt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gezonden (art. 47 lid 2 Wgr).

T1.2. Gemeenschappelijk orgaan

Artikel 41 jo. art. 8 lid 2 Wgr

In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.

Het **gemeenschappelijk orgaan** is de minst voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het geen privaatrechtelijke rechtshandelingen op eigen titel kan verrichten. Het gemeenschappelijk orgaan is te duiden als een interprovinciale of interbestuurlijke bestuurscommissie. Een (binnen)provinciale bestuurscommissie is ook een bestuursorgaan, dat echter geen eigen rechtspersoonlijkheid kent.

Aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen in beginsel alle provinciale bevoegdheden worden overgedragen, met uitzondering van verordenende bevoegdheid. Het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit één orgaan, er kunnen geen andere organen worden ingesteld.

De democratische legitimatie van het gemeenschappelijk orgaan is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd, of als het om provincies gaat ook wel **verlengd regionaal bestuur**. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties, en
- financiële banden.

T1.2.1 Bestuurssamenstelling

Het gemeenschappelijk orgaan is een vertegenwoordigend orgaan, wat wil zeggen dat de deelnemers daarin vertegenwoordigd zijn. In het gemeenschappelijk orgaan zijn de deelnemende bestuursorganen in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Dat is de hoofdregel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling van deze hoofdregel af te wijken.

Zo kan bepaald worden dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 15 jo art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Bij een statenregeling kunnen bijvoorbeeld ook oppositiepartijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Die keuze is geheel aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Verder kan bepaald worden dat niet alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, of dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen (art. 15 jo art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer vertegenwoordigd is in het gemeenschappelijk orgaan.

Het gemeenschappelijk orgaan is geen collegiaal bestuursorgaan. Het gemeenschappelijk orgaan is een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het gemeenschappelijk orgaan vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het

gemeenschappelijk orgaan stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat is overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het gemeenschappelijk orgaan aanwijst. Het lid van het gemeenschappelijk orgaan mag zijn stemrecht vanzelfsprekend uitoefenen om het eigen individuele (provinciale) belang te dienen.

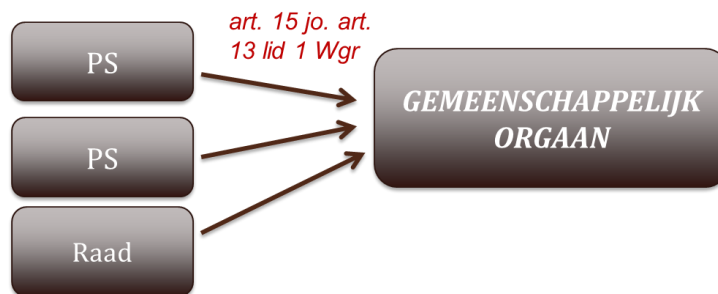
Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van het type regeling.

Statenregeling

Artikel 41 jo. art. 15 jo. art. 13 lid 1 Wgr

Het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door Provinciale Staten, bestaat uit leden die per deelnemende provincie door Provinciale Staten uit hun midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. [...]

Bij een statenregeling worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan dus aangewezen door en uit Provinciale Staten. Bij een statenregeling kunnen dus per 1 januari 2015 niet langer gedeputeerden of commissarissen zitting nemen in het gemeenschappelijk orgaan. Voor gemeenschappelijke regelingen die voor 1 januari 2015 reeds bestonden en deze mogelijkheid wel kenden betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2016 gewijzigd moet worden. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



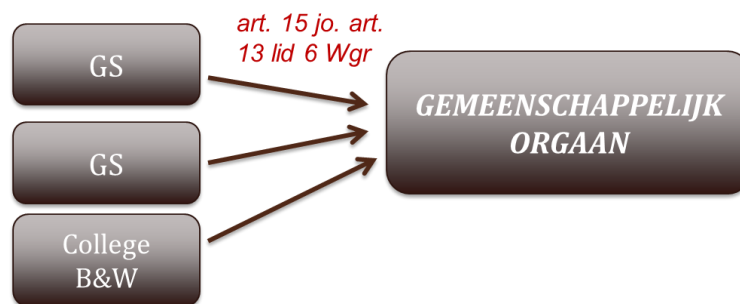
De Rekenkamer Oost-Nederland is een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een statenregeling. Op grond van de Provinciewet geldt voor de Rekenkamer, die onafhankelijk moet zijn, echter een afwijkend regime, waardoor de bestuurssamenstelling en de verantwoordingsrelaties zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen die kent niet van toepassing zijn.

Collegeregeling

Artikel 41 jo. art. 15 jo. Art. 13 lid 6 Wgr

Het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door Gedeputeerde Staten, bestaat uit leden die per deelnemende provincie door Gedeputeerde Staten uit hun midden worden aangewezen. [...]

Bij een collegeregeling worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan door en uit Gedeputeerde Staten aangewezen. In het gemeenschappelijk orgaan kunnen geen statenleden worden aangewezen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen

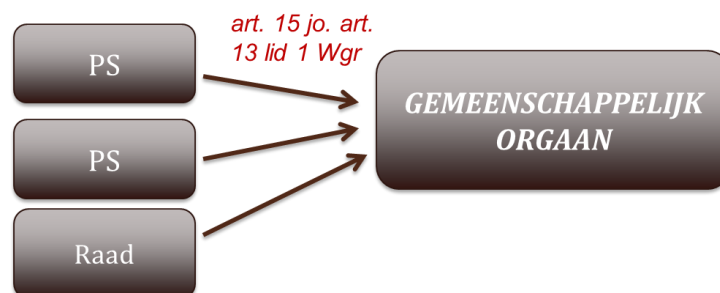
Artikel 41 jo. art. 15 jo. art. 13 lid 1 Wgr

[...] Indien de regeling mede is getroffen door Provinciale Staten, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende provincie door Provinciale Staten uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de gedeputeerden worden aangewezen.

47

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen

Bij een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan dus aangewezen door Provinciale Staten. Provinciale Staten kunnen daarbij kiezen uit de statenleden, de commissaris van de Koning (als voorzitter van Provinciale Staten) en de gedeputeerden. Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



T1.2.2 Verantwoordingsrelaties

Het gemeenschappelijk orgaan legt aan niemand verantwoording af over wat zij gedaan heeft. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is immers mogelijk dat een lid van het gemeenschappelijk orgaan tegenstemt. Het gemeenschappelijk orgaan verschaft Provinciale Staten overigens wel inlichtingen als een of meer leden van Provinciale Staten hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

Omdat het gemeenschappelijk orgaan geen collegiaal bestuursorgaan is, kan dit lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het gemeenschappelijk orgaan, maar uitsluitend 'voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur'. Het lid van het

gemeenschappelijk orgaan kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan (zie art. 16 lid 1 Wgr).

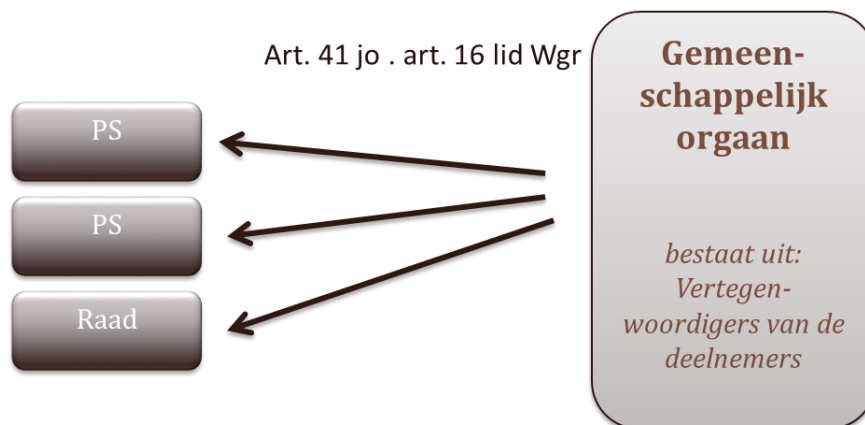
Aan wie het lid van het gemeenschappelijk orgaan verantwoording schuldig is, is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling.

Statenregeling of gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen

Artikel 41 jo art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door Provinciale Staten die dit lid hebben aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Bij een statenregeling of een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen legt het lid van het gemeenschappelijk orgaan verantwoording af aan Provinciale Staten. Als het lid niet langer het vertrouwen bezit van Provinciale Staten, dan kan dit lid ontslagen worden (art. 16 lid 4 Wgr).



Collegeregeling

Bij een collegeregeling lopen de lijnen anders. Het zijn daarbij niet Provinciale Staten, maar Gedeputeerde Staten die primair verantwoordelijk zijn.

Artikel 41 jo art.18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door Gedeputeerde Staten die dit lid hebben aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het algemeen bestuur legt in elk geval verantwoording af aan Gedeputeerde Staten die hem hebben aangewezen over wat hij in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het lid van het algemeen bestuur handelt dus namens Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen het lid ook ontslaan (als lid van het algemeen bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van Gedeputeerde Staten (art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 167 lid 1 Provinciewet

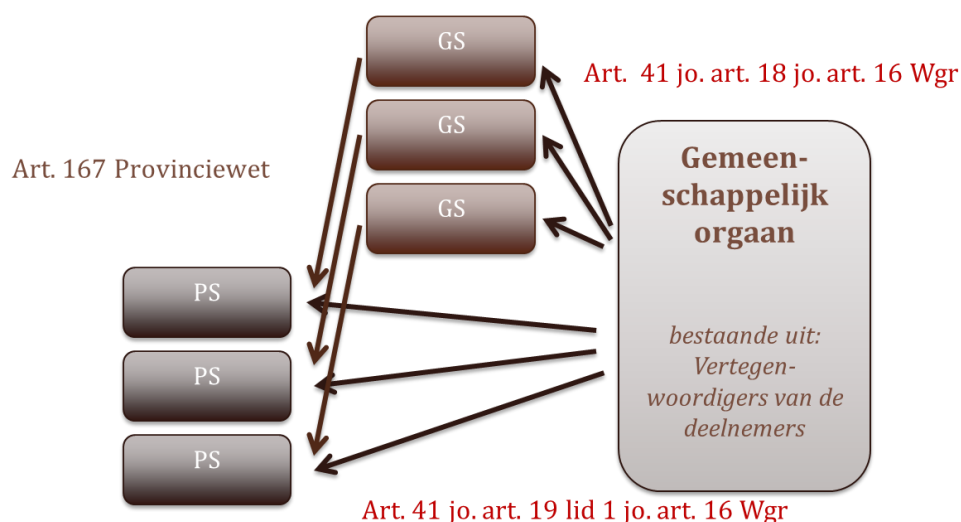
Gedeputeerde Staten en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.

Gedeputeerde Staten zijn op hun beurt verantwoording schuldig aan Provinciale Staten over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Gedeputeerde Staten zijn collegiaal maar ook zijn leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens Gedeputeerde Staten is gedaan in het algemeen bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het gemeenschappelijk orgaan ten opzichte van Provinciale Staten.

Artikel 41 jo. art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop [...] een lid van het gemeenschappelijk orgaan door Provinciale Staten [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Provinciale Staten hebben geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het gemeenschappelijk orgaan, dat moet men via Gedeputeerde Staten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een gedeputeerde wel als zodanig worden ontslagen. Dit leidt er automatisch toe dat hij ook als lid van het gemeenschappelijk orgaan verdwijnt. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



T1.2.3 Financiën

Een gemeenschappelijk orgaan kent een eigen begroting. Deze komt op dezelfde wijze tot stand als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, met dezelfde voorhangprocedure. Het gemeenschappelijk orgaan heeft dan zowel de bevoegdheden van het dagelijks bestuur als die van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Korteheidshalve wordt verwezen naar onderdeel T1.1.3.

T1.3. Bedrijfsvoeringsorganisatie

Artikel 41 jo. art. 8 lid 3 Wgr

Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van Gedeputeerde Staten deelnemen, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.

De **bedrijfsvoeringsorganisatie** is een nieuwe vorm van samenwerking die per 1 januari 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen is geïntroduceerd. De bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het kan bijvoorbeeld ook overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan alleen bij een collegeregelings worden ingesteld (art. 8 lid 3 Wgr). Provinciale Staten kunnen geen deelnemer zijn aan een gemeenschappelijke regeling waarbij een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt opgericht.

Aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen in beginsel alle bevoegdheden van Gedeputeerde Staten worden overgedragen, behalve verordenende bevoegdheid. Daarnaast mogen de bevoegdheden die worden overgedragen alleen ondersteunend (bedrijfsvoering) of uitvoerend van aard zijn. Beleidsbepalende taken behoren toe aan Provinciale Staten respectievelijk Gedeputeerde Staten.

Om die reden wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie ook wel gezien als een lichtere vorm van gemeenschappelijke regeling. Het kent geen geëleed bestuur, maar slechts één bestuursorgaan (art. 14a Wgr). Het bestuur is eindverantwoordelijk voor wat binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie gebeurt.

De democratische legitimatie van (het bestuur van) de bedrijfsvoeringsorganisatie is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt **verlengd lokaal bestuur** genoemd, of als het om provincies gaat ook wel verlengd **regionaal bestuur**. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties, en
- financiële banden.

T1.3.1 Bestuurssamenstelling

Het bestuur is een vertegenwoordigend orgaan, wat wil zeggen dat de deelnemers daarin vertegenwoordigd zijn. In het bestuur zijn de deelnemende colleges van Gedeputeerde Staten (of Burgemeester en Wethouders) in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Dat is de hoofdregel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is echter mogelijk om *in de gemeenschappelijke regeling* van deze hoofdregel af te wijken.

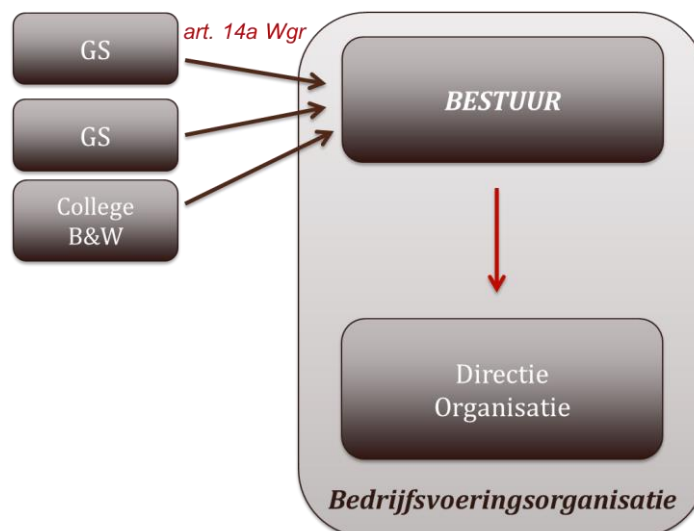
Zo kan bepaald worden dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen (art. 14a jo. art. 13 lid 3 en lid 4 onder a Wgr). Verder kan worden bepaald dat niet alle deelnemende colleges van Gedeputeerde Staten iemand afvaardigen, of dat twee of meer colleges samen één lid van het bestuur aanwijzen (art. 14a jo. art. 13 lid 5 Wgr). Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer vertegenwoordigd is in het bestuur.

Het bestuur is geen collegiaal bestuursorgaan. Het bestuur is zoals gezegd een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het bestuur vertegenwoordigt het college van Gedeputeerde Staten dat hem heeft aangewezen. Leden van het bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat is overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het bestuur aanwijst. Vanzelfsprekend mag het lid van het bestuur zijn stemrecht uitoefenen om het eigen individuele (provinciale) belang te dienen.

Artikel 41 jo. art. 14a Wgr

Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende provincie door Gedeputeerde Staten uit hun midden worden aangewezen. [...]

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie worden de leden van het bestuur door en uit Gedeputeerde Staten aangewezen. In het bestuur kunnen geen statenleden worden aangewezen. Schematisch ziet het volledige bestuur er dan als volgt uit:



T1.3.2 Verantwoordingsrelaties

Het bestuur is eindverantwoordelijk binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het bestuur legt aan niemand verantwoording af over wat het gedaan heeft. Dat zou niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is immers mogelijk dat een lid van het bestuur tegenstemt. Het bestuur moet Provinciale Staten overigens wel inlichtingen verschaffen indien een of meer leden van Provinciale Staten hierom verzoeken (art. 17 Wgr).

Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan het lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het bestuur, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het bestuur kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het bestuur gedaan heeft (zie art. 16 lid 1 Wgr).

Artikel 41 jo art.18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie [...] door Gedeputeerde Staten die dit lid hebben aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het bestuur legt in elk geval verantwoording af aan Gedeputeerde Staten die hem hebben aangewezen over wat hij in het bestuur heeft gedaan. Het lid van het bestuur handelt dus namens Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen het lid ook ontslaan (als lid van het bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van Gedeputeerde Staten (art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr).

Artikel 167 lid 1 Provinciewet

Gedeputeerde Staten en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.

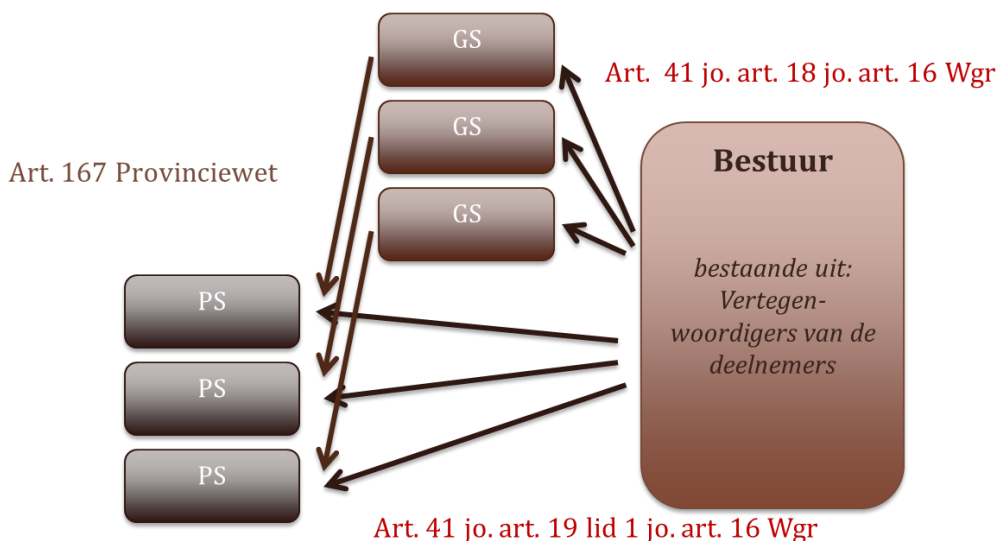
Gedeputeerde Staten zijn dan op hun beurt verantwoording schuldig aan Provinciale Staten over wat het lid in het bestuur heeft gedaan. Gedeputeerde Staten zijn collegiaal maar ook zijn leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens Gedeputeerde Staten is gedaan in het bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het bestuur jegens Provinciale Staten.

Artikel 41 jo. art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie [...] door Provinciale Staten [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Provinciale Staten hebben geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het bestuur, dat zal men dan via Gedeputeerde Staten moeten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een gedeputeerde wel als zodanig worden ontslagen. Dit leidt er automatisch toe dat hij ook als lid van het bestuur verdwijnt.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



T1.3.3 Financiën

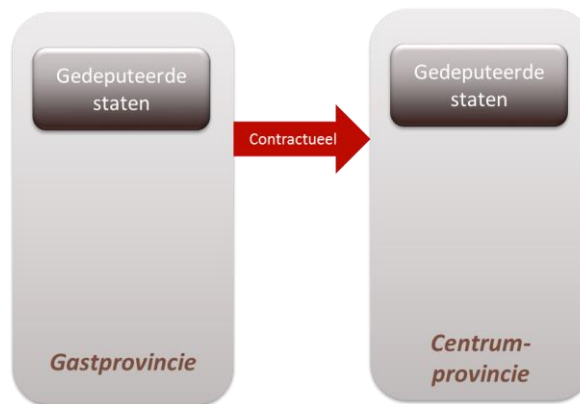
Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een eigen begroting. Deze komt op dezelfde wijze tot stand als bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, met dezelfde voorhangprocedure. Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft dan zowel de bevoegdheden van het dagelijks bestuur als die van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Korte tijdshelpe wordt verwezen naar onderdeel T1.1.3.

T1.4. Centrumregeling

Artikel 41 jo. art. 8 lid 4 Wgr

In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende provincies worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een van de deelnemende provincies, tenzij de regeling waarop die bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

Een centrumregeling is de publiekrechtelijke vorm van een netwerksamenwerking. Bij de centrumregeling worden geen nieuwe rechtspersonen gecreëerd en worden ook geen nieuwe bestuursorganen opgericht. Er is "slechts" een centrumprovincie waarvan Gedeputeerde Staten of provinciale medewerkers taken of bevoegdheden uitvoeren voor de andere in de samenwerking betrokken deelnemers (de gasten). Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De sturing binnen de centrumregeling is contractueel van aard. De gastprovincie heeft geen zeggenschap binnen de organisatie van de centrumprovincie. Daarvoor zijn Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van de centrumprovincie volledig verantwoordelijk. Dat laat onverlet dat het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheden mandateert wel degelijk invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de taken. Zo kan dit bestuursorgaan algemene instructies geven of instructies per geval (art. 10:6 Awb). Daarnaast mag het bestuursorgaan de bevoegdheden ook zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb), wat overigens de samenwerking wel ondermijnt.

Ten slotte kan het mandaatgevende bestuursorgaan de mandaten altijd intrekken (art. 10:8 Awb), natuurlijk wel onder de voorwaarden in de gemeenschappelijke regeling afgesproken. Door deze beïnvloedingsmogelijkheden blijft de verantwoordelijkheid van het mandaatgevende bestuursorgaan (vaak zal dit Gedeputeerde Staten zijn) volledig intact. Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten dus via de weg van artikel 167 Provinciewet volledig ter verantwoording roepen.

Artikel 167 lid 1 Provinciewet

Gedeputeerde Staten en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.

T1.5. Regeling zonder meer

De regeling zonder meer wordt als zodanig niet in de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgewerkt. De mogelijkheid bestaat omdat de wet niet voorschrijft dat een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling wordt ingesteld. Alles wat niet aan deze vier vormen voldoet is zodoende een regeling zonder meer. Dat betekent dus dat het bij een regeling zonder meer uitsluitend om afstemming kan gaan. Bij netwerksamenwerking is immers al sprake van een centrumregeling.

Omdat de wet niets zegt over de regeling zonder meer, kan alleen worden opgemerkt dat de provinciale bestuursorganen volledig beslissings- en handelingsbevoegd blijven. Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten dus via de weg van artikel 167 Provinciewet volledig ter verantwoording roepen.

Artikel 167 lid 1 Provinciewet

Gedeputeerde Staten en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.

Toelichting 2: Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Op de stichting na, hebben alle privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel hetzelfde governance-model: het zogenoemde verenigingsmodel. Dat betekent dat de betrokken partijen (leden/aandeelhouders) zich verenigen in de algemene vergadering, in de praktijk vaak algemene ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders genoemd. De stichting kent een dergelijk orgaan niet, omdat de stichting een ledenverbod heeft. De algemene vergadering treedt op als eigenaarsvergadering, net als het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam. De ‘leden’ van de algemene vergadering hebben stemrecht in die vergadering om hun eigen individuele (provinciale) belang te kunnen dienen.

“dat toch den aandeelhouder eener N. V. in het hem verleende stemrecht niet een recht in het belang van anderen is toevertrouwd, doch een eigen recht is gegeven om zijn belang in de vennootschap te dienen; dat dit medebrengt, dat het den aandeelhouder – in overeenstemming met de vrijheid, die hij heeft om van zijn stemrecht in de algemeene vergadering naar goeddunken gebruik te maken, mits dit niet ontaardt in misbruik van recht – ook vrijstaat zich ten aanzien van de uitoefening van zijn stemrecht ter algemeene vergadering contractueel jegens anderen te binden, [...]”¹⁸

De afzonderlijke leden van de algemene vergadering mogen dus hun eigen belang inbrengen in de algemene vergadering en ook aan de hand daarvan stemmen.

Naast een algemene vergadering kennen alle privaatrechtelijke rechtspersonen een bestuur. Dit bestuur wordt in beginsel door de algemene vergadering aangewezen, al dan niet uit zijn midden. Het bestuur is verantwoordelijk het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden organisatie te dienen. Voor naamloze en besloten vennootschappen is dit expliciet in de wet bepaald (art. 2:129 lid 5 resp. art. 2:239 lid 5 BW), en er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat dit voor alle rechtspersonen zal laten gelden (beoogd art. 2:9 lid 1 BW).¹⁹ Het bestuur kan dit belang ook altijd inbrengen in de algemene vergadering, waar bestuursleden (voor zover zij geen lid van de algemene vergadering zijn) een raadgevende stem hebben. Het bestuur moet altijd in de gelegenheid worden gesteld zijn inzichten kenbaar te maken, alvorens de algemene vergadering beslist (art. 2:38, 2:117 lid 4 resp. art. 2:227 lid 7 BW).

¹⁸ HR 30 juni 1944, NJ 1944, 465 (*Wennex*). Zie ook HR 13 november 1959, NJ 1960, 472 (*Melchers*) resp. HR 19 februari 1960, NJ 1960, 473 (*Aurora*).

¹⁹ Zie de consultatie versie van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen op www.internetconsultatie.nl.

“Artikel 2:227 lid 4 BW bepaalt dat bestuurders als zodanig in de algemene vergaderingen een raadgevende stem hebben. De ratio van deze bepaling is dat bestuurders in de gelegenheid moeten worden gesteld van hun visie op een door de algemene vergadering voorgenomen besluit te doen blijken, opdat de aandeelhouders daarmee bij hun stemgedrag rekening kunnen houden.”²⁰

Het bestuur is verantwoording schuldig aan de algemene vergadering en moet daartoe inlichtingen verschaffen (art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW).

“De [...] te volgen strategie is derhalve in beginsel een aangelegenheid van het bestuur en het is aan het bestuur, onder toezicht van de RvC, te beoordelen of, en in hoeverre, het wenselijk is daarover in overleg te treden met externe aandeelhouders. Het bestuur van een vennootschap heeft weliswaar aan de AvA verantwoording af te leggen van zijn beleid maar is, behoudens afwijkende wettelijke of statutaire regelingen, niet verplicht de AvA vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen waartoe het bestuur bevoegd is.”²¹

Met de inlichtingenplicht van het bestuur hangt ook een informatierecht van de algemene vergadering samen. Dat recht komt echter toe aan de algemene vergadering als orgaan, en niet aan de individuele leden of aandeelhouders. Dat is anders dan bij bijvoorbeeld het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie (zie hierboven).

“Het oordeel [...], dat een individuele aandeelhouder, [...] recht hebben op de desbetreffende informatie geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting, omdat individuele aandeelhouders zowel binnen als buiten de algemene vergadering van aandeelhouders om geen recht hebben op (gedetailleerde) informatie met betrekking tot de gang van zaken binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. In art. 2:107 lid 2 BW is bepaald dat het bestuur en de raad van commissarissen haar (= de algemene vergadering) alle verlangde inlichtingen verschaft (tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet). [...] Toekenning van een dergelijk informatierecht jegens individuele aandeelhouders zou bovendien een te zwaar beslag op een vennootschap leggen. Bovendien bestaat bij informatieverstrekking enkel aan bepaalde aandeelhouders het gevaar van een ongelijke behandeling van aandeelhouders (art. 2:92 lid 2 BW).”²²

De individuele aandeelhouder (de provincie) heeft dus geen inlichtingenrecht, laat staan dat de individuele leden van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten een dergelijk recht hebben. Een informatierecht bestaat evenmin voor de algemene vergadering, indien de belangen van de rechtspersoon hiermee worden geschaad. Omdat een algemene vergadering ook niet in het openbaar vergadert is het voor Provinciale Staten dus moeilijker na te gaan hoe besluitvorming gaat. Men is volledig afhankelijk van dat was Gedeputeerde Staten hen melden, terwijl ook Gedeputeerde Staten niet altijd over alle informatie zal kunnen beschikken.

²⁰ HR 10 maart 1995, NJ 1995/595 (*Janssen Pers*) waarin de Hoge Raad dit citaat van de rechtbank onderschrijft. Zie ook HR 22 september 2009, LJN BK2001 (*Hay Group*) en *Kamerstukken II* 2006/07, 31 058, nr. 3, p. 84.

²¹ HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (*ASMI*). Zie ook HR 13 juli 2007, LJN BA7972 (*ABN Amro*).

²² HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (*ASMI*).

In sommige gevallen wordt ook nog een raad van commissarissen of raad van toezicht ingesteld. De commissarissen of toezichthouders hebben altijd in het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden organisatie te handelen. Voor commissarissen is dit reeds vastgelegd in de wet (art. 2:57 lid 1, art. 2:140 lid 2 resp. art. 2:250 lid 2 BW). Ook voor toezichthouders zal dit gaan gelden wanneer de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in werking zal treden (beoogd art. 2:9a lid 1 BW; zie hierboven).

“dat evenwel commissarissen, rechten uitoefenende, die hun als orgaan der vennootschap zijn toegekend, zich hebben te richten naar het belang der vennootschap en dit moeten doen overwegen, indien dit naar hun oordeel in botsing komt met belangen van welken aandeelhouder ook;”²³

Ook de commissarissen hebben een inlichtingenplicht aan de algemene vergadering (art. 2:57 lid 8, art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW), maar zij leggen *geen* verantwoording af aan de algemene vergadering.²⁴ De commissarissen hebben ook het recht inbreng te doen in de algemene vergadering. Zij hebben dan een raadgevende stem (art. 2:57 lid 7, art. 2:217 lid 4 resp. art. 2:227 lid 7 BW).

Alle verschillende belangen worden dus in de algemene vergadering gebracht, en het is aan de algemene vergadering om alle belangen zorgvuldig af te wegen.

“dat de betekenis van een bepaling in de statuten van een rechtspersoon, voorschrijvende dat een besluit moet uitgaan van een orgaan van die rechtspersoon, in het geval waarin dat orgaan uit meer personen is samengesteld in het bijzonder hierin is gelegen, dat het besluit tot stand komt als vrucht van onderling overleg van alle leden van dat orgaan die, na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld, aan dat overleg wensen deel te nemen;”²⁵

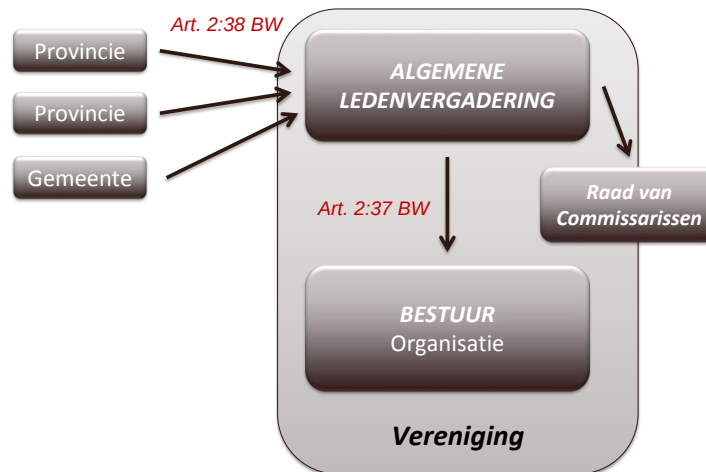
T2.1. Vereniging of coöperatie

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 BW). Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden (art. 2:26 lid 3 BW). Een bijzondere vorm van de vereniging is de coöperatie. Deze stelt zich ten doel in bepaalde materiële behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten (art. 2:53 lid 1 BW). In het geval van een coöperatie geldt het verbod van winstdeling niet (art. 2:53a BW). De structuur van de vereniging ziet er als volgt uit:

²³ HR 1 april 1949, NJ 1949/465 (*Doetinchemse IJzergieterij*).

²⁴ HR 9 juli 2010, LJN BM0976 (*ASMI*).

²⁵ HR 15 juli 1968, NJ 1969/101 (*Wijsmuller*).



Algemene (leden)vergadering

De vereniging kent een algemene ledenvergadering, waarin alle leden zitting nemen (art. 2:38 lid 1 BW).

De algemene ledenvergadering heeft alle bevoegdheden die niet wettelijk of statutair aan een ander orgaan zijn opgedragen (art. 2:40 lid 1 BW). Binnen de algemene ledenvergadering hebben zoals gezegd alle leden zitting, waarbij ieder lid in beginsel één stem heeft, maar meervoudig stemrecht kan statutair worden geregeld (art. 2:38 lid 1 BW). De algemene ledenvergadering wordt door het bestuur bijeengeroepen (art. 2:41 lid 1 BW).

Bestuur

Het bestuur wordt in beginsel uit de leden benoemd (art. 2:37 lid 1 BW) door de algemene ledenvergadering (art. 2:37 lid 2 BW).²⁶ Het bestuur bestaat ten minste uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester (art. 2:37 lid 7 BW). Dat bestuur is belast met het besturen en vertegenwoordigen van de vereniging (art. 2:44 lid 1 en 2:45 lid 1 BW). Het bestuur brengt jaarlijks verslag uit aan de algemene ledenvergadering over de gang van zaken in de vereniging en over het gevoerde beleid (art. 2:48 lid 1 BW).

Raad van commissarissen

Bij de statuten van een coöperatie kan tevens worden voorzien in een raad van commissarissen, die bestaat uit natuurlijke personen (art. 2:57 lid 1 BW). De commissarissen worden in beginsel door de algemene ledenvergadering benoemd (art. 2:57a lid 1 jo. art. 2:37 BW).

Wanneer er een raad van commissarissen is, heeft deze tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de coöperatie. Voorts is de raad van commissarissen adviseur van het bestuur. De raad van commissarissen richt zijn taken uit in het belang van de coöperatie (art. 2:57 lid 2 BW).

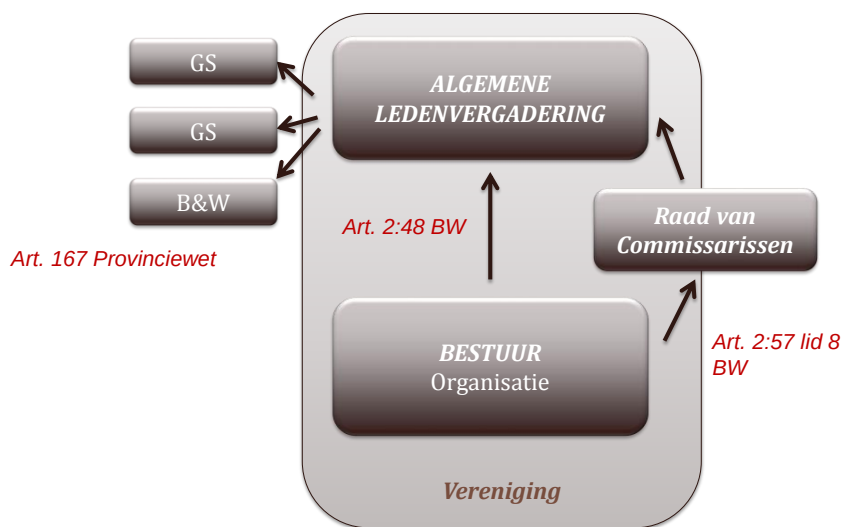
Het bestuur moet de raad van commissarissen de gegevens verschaffen die de raad van commissarissen voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 2:57 lid 8 BW).

²⁶ De statuten kunnen bepalen dat anderen dan de algemene ledenvergadering bestuurders benoemen, maar deze bestuurders mogen nimmer een meerderheid in het bestuur vormen (art. 2:37 lid 3 BW).

Wanneer overheden deelnemen in een coöperatie, nemen zij zitting in de algemene ledenvergadering van de coöperatie. De algemene ledenvergadering kiest dan het bestuur. De coöperatie wordt wegens haar bestuursstructuur met twee lagen vaak aangeduid als de privaatrechtelijke versie van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Verantwoording bij de vereniging

Onderstaande figuur zet de wijze waarop de verantwoording bij de vereniging en coöperatieve vereniging in zijn werk gaat uit.

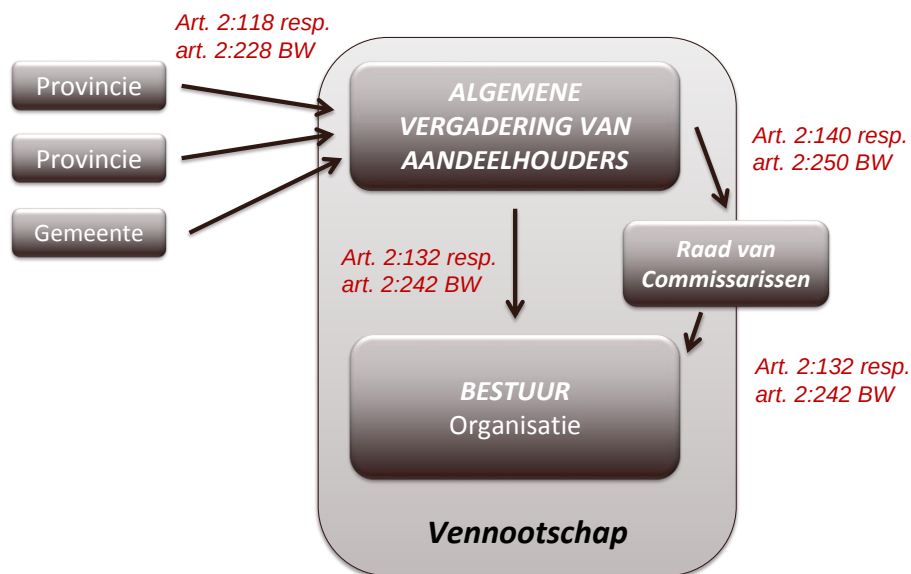


Het bestuur van de vereniging legt verantwoording voor zijn handelen af aan de algemene ledenvergadering. Indien er een raad van commissarissen is, lopen een deel van de verantwoordingslijnen via de raad van commissarissen naar de algemene ledenvergadering. Elk lid van de algemene ledenvergadering kan zijn eigen ‘achterban’ informeren. Het Burgerlijk Wetboek kent geen specifieke informatierechten toe aan Provinciale Staten of verantwoordingsrechten aan toe aan Gedeputeerde Staten (zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen dat doet). Vanzelfsprekend is artikel 167 Provinciewet wel van toepassing. Hierin staan de algemene verantwoordingsplichten (eerste lid) en informatierechten (tweede lid) verwoord. Aanvullend is het vierde lid van belang waarin is bepaald dat Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten vooraf inlichtingen geven over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen.

T2.2. Vennootschappen

De besloten vennootschap is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 BW). Hetzelfde geldt voor de naamloze vennootschap, met dien verstande dat de aandelen daar wel vrij

overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 BW). De aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor wat in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap (art. 2:175 lid 1 BW resp. art. 2:64 lid 1 BW). Dit wil zeggen dat een aandeelhouder, in geval van faillissement, in beginsel nooit meer kan kwijtraken dan de waarde van zijn aandelen. Het basismodel van een vennootschap ziet er als volgt uit:



Algemene ledenvergadering (van aandeelhouders)

De besloten vennootschap heeft in elk geval een algemene vergadering van aandeelhouders, net als de naamloze vennootschap.

Aan deze algemene vergadering van aandeelhouders komen alle bevoegdheden toe die niet door de wet en de statuten aan het bestuur of anderen zijn toegekend (art. 2:217 lid 1 BW resp. art. 2:107 lid 1 BW).²⁷ De algemene vergadering van aandeelhouders moet jaarlijks tenminste eenmaal bijeenkomen (art. 2:218 lid 1 BW resp. art. 2:108 lid 1 BW), en voorts zo vaak als het bestuur of de raad van commissarissen, of anderen die hiertoe bij de statuten bevoegd zijn gemaakt, hem bijeenroept (art. 2:219 BW resp. art. 2:109 BW). Iedere aandeelhouder heeft in beginsel stemrecht binnen de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:228 lid 1 BW resp. art. 2:118 lid 1 BW). In beginsel heeft een aandeelhouder zoveel stemmen als hij aandelen heeft, mits deze aandelen eenzelfde waarde hebben (art. 2:228 lid 2 BW resp. art. 2:118 lid 2 BW). Het stemrecht kan onder voorwaarden worden beperkt (art. 2:228 lid 4 en 5 BW resp. art. 2:118 lid 4 en 5 BW). De algemene vergadering van aandeelhouders besluit bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, tenzij de statuten een andere meerderheid voor de besluitvorming voorschrijven (art. 2:230 lid 1 BW resp. art. 2:120 lid 1 BW).

²⁷ Bij de NV heeft de algemene vergadering van aandeelhouders enkele goedkeuringsbevoegdheden (zie art. 2:107a BW).

Bestuur

Naast een algemene vergadering van aandeelhouders heeft de besloten vennootschap in elk geval ook een bestuur. De leden van het bestuur worden in beginsel benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, tenzij een raad van commissarissen hiertoe bevoegd is gemaakt (art. 2:242 lid 1 BW resp. art. 2:132 lid 1 BW).²⁸ Bij de statuten kunnen voorwaarden worden gesteld waaraan de beoogde bestuurder moet voldoen wil hij benoemd kunnen worden (art. 2:242 lid 2 BW resp. art. 2:132 lid 2 BW).

Het bestuur is, behoudens beperkingen volgens de statuten, belast met het besturen van de vennootschap (art. 2:239 lid 1 BW resp. art. 2:129 lid 1 BW). Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap (art. 2:240 lid 1 BW resp. art. 2:130 lid 1 BW). Het bestuur moet de algemene vergadering van aandeelhouders alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:217 lid 2 BW resp. art. 2:107 lid 2 BW). Het orgaan dat bevoegd is tot benoeming, is in beginsel ook te allen tijde bevoegd tot ontslag van de bestuurders (art. 2:244 lid 1 BW resp. art. 2:134 lid 1 BW).²⁹

Raad van commissarissen

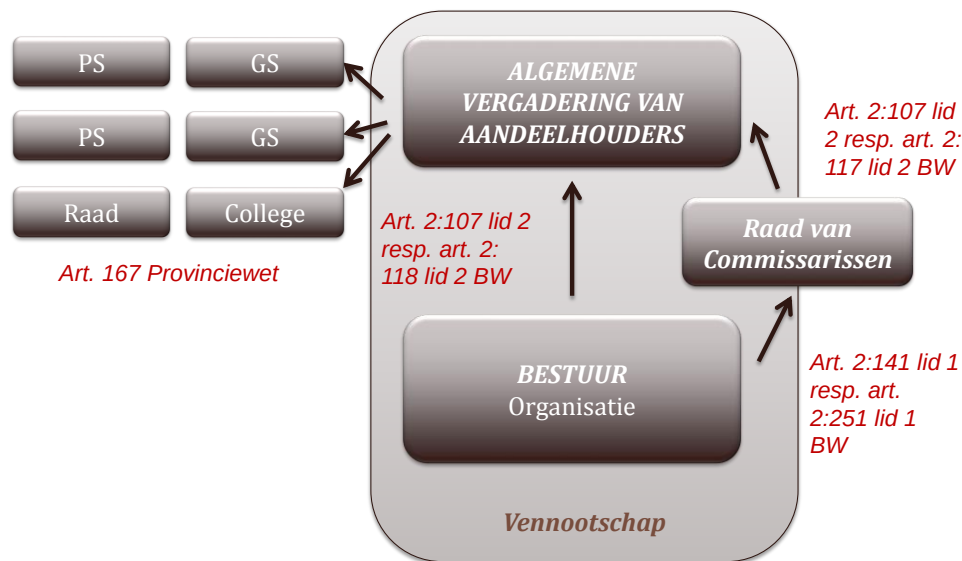
Bij de statuten kan tevens worden voorzien in een raad van commissarissen, die bestaat uit één of meer natuurlijke personen (art. 2:250 lid 1 BW resp. art. 2:140 lid 1 BW). De commissarissen worden in beginsel door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd (art. 2:252 lid 1 BW resp. art. 2:142 lid 1 BW), geschorst en ontslagen (art. 2:254 lid 1 BW resp. art. 2:144 lid 1 BW).

Wanneer er een raad van commissarissen is, heeft deze tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Voorts is de raad van commissarissen adviseur van het bestuur. De raad van commissarissen richt zijn taken uit in het belang van de vennootschap (art. 2:250 lid 2 BW resp. art. 2:140 lid 2 BW).

Besluiten van het bestuur kunnen bij de statuten aan goedkeuring van de raad van commissarissen worden onderworpen (art. 2:239 lid 3 BW resp. art. 2:129 lid 3 BW). Het bestuur moet de raad van commissarissen de gegevens verschaffen die de raad van commissarissen voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 2:251 lid 1 BW resp. art. 2:141 lid 1 BW). De raad van commissarissen moet op zijn beurt de algemene vergadering van aandeelhouders alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:217 lid 2 BW resp. art. 2:107 lid 2 BW).

²⁸ De eerste bestuurders worden bij notariële akte van oprichting aangewezen (art. 2:242 lid 1 BW).

²⁹ Hieruit vloeit in beginsel tevens voort dat de arbeidsrechtelijke relatie met de bestuurder wordt beëindigd (HR 15 april 2005, LJV AS2713, NJ 2005, 483; JOR 2005/144; JAR 2005/153 (Unidek) en HR 15 april 2005, LJV AS2030, NJ 2005, 484; JOR 2005/145; JAR 2005/117 (Unidek Volumebouw)), tenzij er sprake is van een arbeidsrechtelijk ontslagverbod (HR 13 november 1992, NJ 1993, 265; JAR 1992/133 (Levisson - MAB)).



Het bestuur van de vennootschap legt verantwoording voor zijn handelen af aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Indien er een raad van commissarissen is, lopen een deel van de verantwoordingslijnen via de raad van commissarissen naar de algemene vergadering van aandeelhouders. Elk lid van de algemene vergadering van aandeelhouders kan zijn eigen ‘achterban’ informeren. Het burgerlijk wetboek kent geen specifieke informatierechten toe aan Provinciale Staten of verantwoordingsrechten aan toe aan Gedeputeerde Staten (zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen dat doet). Vanzelfsprekend is artikel 167 Provinciewet wel van toepassing. Hierin staan de algemene verantwoordingsplichten (eerste lid) en informatierechten (tweede lid) verwoord. Aanvullend is het vierde lid van belang waarin is bepaald dat Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten vooraf inlichtingen geven over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen.

T2.3. Stichting

De stichting wordt gekenmerkt door het feit dat het gaat om een samenwerkingsvorm die geen leden kent (art. 2:285 lid 1 BW). De stichting mag niet tot doel mag hebben het doen van uitkeringen aan de oprichters of aan degenen die deel uitmaken van de organen van de stichting of aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft, de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben (art. 2:285 lid 3 BW). Deze uitkeringen mogen ook niet incidenteel plaatsvinden. Dit wil echter niet zeggen dat de stichting geen winst mag maken, slechts uitkering van winst is niet toegestaan.

De bestuurlijke inrichting van een stichting is in grote mate vrij te bepalen. De wet stelt als enige vereiste dat de stichting een bestuur moet hebben (art. 2:289 BW). Optionele organen naast het bestuur van de stichting zijn bijvoorbeeld een raad van toezicht of commissies. Aangezien de stichting een ledenverbod kent, nemen de (rechts)personen die deel uitmaken van de organen zonder enige last of ruggespraak hun plaats in deze organen in. De raad van

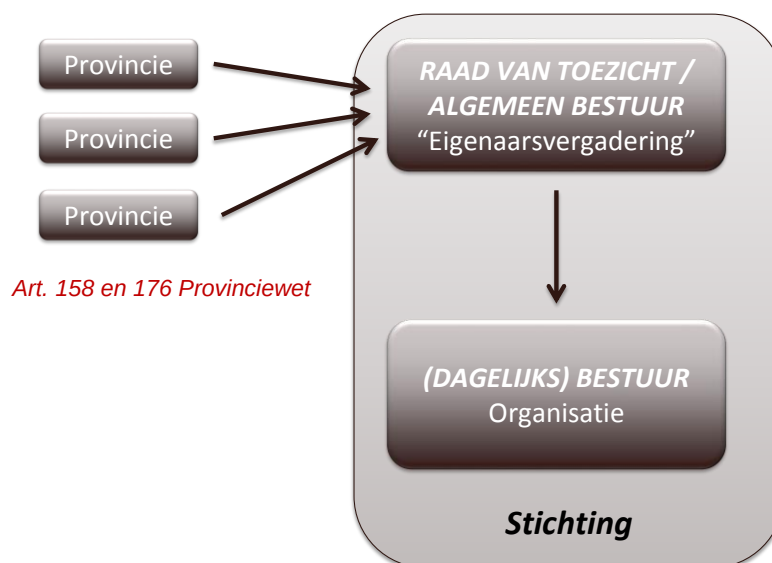
toezicht, voor zover deze in het leven is geroepen, houdt toezicht op het bestuur doordat zij deze aanstelt en ontslaat, de begroting en jaarrekening vaststelt, investeringen goedkeurt en verdere beleidsmatige beslissingen van majeure aard neemt. De bevoegdheden van een raad van toezicht moeten bij statuten worden bepaald.

Commissies worden bij statuten ingesteld, of, indien de statuten dit bepalen, door het bestuur. Commissies kunnen verschillende taken krijgen, behoudens het besturen van de stichting of het vertegenwoordigen van leden /deelnemers (ledenverbod). Bij sommige stichtingen die een maatschappelijke onderneming bedrijven zijn er bijvoorbeeld gebruikersraden.

Indien provincies overheidsstichtingen oprichten kunnen zij op verschillende manieren bestuurlijk betrokken zijn:

- Gedeputeerde Staten benoemen het bestuur en keuren de belangrijkste beslissingen van het bestuur goed (er is dan geen raad van toezicht);
- Gedeputeerde Staten benoemen de toezichthouders en het bestuur, de belangrijkste beslissingen van het bestuur worden goedgekeurd door de raad van toezicht en soms worden de allerbelangrijkste ook door Gedeputeerde Staten zelf goedgekeurd;
- Gedeputeerde Staten nemen zitting in de raad van toezicht, die op zijn beurt het bestuur benoemt en de belangrijkste beslissingen van het bestuur goed moet keuren;
- Gedeputeerde Staten benoemen de raad van toezicht en die benoemt op zijn beurt het bestuur en keurt de belangrijkste beslissingen van het bestuur goed;
- Gedeputeerde Staten benoemen slechts één van de leden van de raad van toezicht, de raad van toezicht zelf benoemt de overige leden. De raad van toezicht benoemt op zijn beurt het bestuur en keurt de belangrijkste beslissingen van het bestuur goed.

In onderstaande figuur wordt de structuur van de stichting visueel weergegeven:



Bijlage 1: overzicht respondenten en documentatie

Overzicht respondenten

- Mevr. A. Bijleveld
- Dhr. H. Geurts
- Dhr. R. Küpper
- Dhr. J. Osinga
- Mevr. I. Peelen
- Mevr. H. Pol
- Dhr. P. Seesing
- Mevr. E. Stolk
- Dhr. C. Timmer
- Dhr. H. Timmerman
- Dhr. G. van Weerd
- Mevr. R. Wiggers

Allen werkzaam voor of bij de Provincie Overijssel

65

Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen

Overzicht documentatie feitelijke bevindingen. Uit onderstaande documenten is informatie opgenomen in dit rapport. Er is een uitgebreider scala aan documentatie bestudeerd:

Evaluatiecommissie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente, *Evaluatieonderzoek Luchthaven Twente e.o.*, 19/02/2014
Gemeenschappelijke regeling Regionaal bedrijventerrein Twente
Gemeenschappelijke regeling Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente
Provincie Overijssel, *Deelnemingenbeleid Overijssel*, 08/04/2008

Bijlage 2: Begrippenlijst

Awb:	Algemene wet bestuursrecht.
BBV:	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
Bedrijfsvoerings-organisatie:	De rechtspersoon ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die slechts één bestuursorgaan kent en uitsluitend bij een collegeregelings- of uitvoerende taken (art. 8 lid 3 Wgr).
Bedrijfsvoeringstaken:	Taken die een organisatie heeft die administratief of ondersteunend van aard zijn. Bij het uitvoeren van deze taken is geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening.
Beleidsregel:	Een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3 lid 4 Awb). Het bestuursorgaan kan deze eenzijdig vaststellen omtrent zijn eigen bevoegdheden of door hem overgedragen bevoegdheden (art. 4:81 e.v. Awb).
Besloten vennootschap (BV):	Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 e.v. BW).
Bestuurlijke samenwerking:	Samenwerking tussen uitsluitend overheidslichamen.
Bestuursorgaan:	Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (art. 1:1 lid 1 Awb).
BW:	Burgerlijk Wetboek.
Centrumregeling:	Een gemeenschappelijke regeling waarbij één deelnemer (enkelvoudige centrumregeling) of meerdere deelnemers (meervoudige centrumregeling) verantwoordelijk is c.q. zijn voor de uitvoering van taken van de deelnemers aan die regeling (art. 8 lid 4 Wgr).
Collegeregelings:	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van Gedeputeerde Staten (en evt. College van Burgemeester en Wethouders of een dagelijks bestuur van een waterschap).
Commissarisregeling:	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend Commissarissen van de Koning (en evt. een burgemeester of voorzitter van een waterschap).
Coöperatie (of coöperatieve vereniging):	Een rechtspersoon met leden die gericht is op het in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten (art. 2:53 lid 1 e.v. BW).
Delegatie:	Het door een bestuursorgaan <u>overdragen</u> van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze

	bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen (artikel 10:13 e.v. Awb).
Dienstverlenings-overeenkomst (DVO):	Een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij provincies (en gemeenten) afspreken dat de ene provincie (of gemeente) taken uitvoert voor de andere provincie (of gemeente). Vaak wordt de dienstverleningsovereenkomst juridisch gekwalificeerd als een overeenkomst tot opdracht (art. 7:400 BW).
Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL):	Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 1 Wgr ingesteld openbaar lichaam. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kent een geled bestuur.
Gemeenschappelijk orgaan (GOR):	Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 2 Wgr ingestelde bestuursorgaan. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kent slechts een (bestuurs)orgaan.
Gemeenschappelijk regeling (GR):	Een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen op grond van de Wet gemeenschappelijk regelingen.
Gemengde regeling:	Een gemeenschappelijke regeling tussen (1) Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, (2) de Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning en (3) Gedeputeerde Staten en de Commissarissen van de Koning van twee of meer provincies.
Governance:	Het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties bij een samenwerkingsverband.
Mandaat:	De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, waarbij de besluiten worden toegerekend aan dat bestuursorgaan (artikel 10:1 e.v. Awb). Termen die vaak gehanteerd worden om mandaat aan te duiden zijn <u>machtigen</u> , <u>opdragen</u> of <u>namens</u> .
Naamloze vennootschap (NV):	Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 e.v. BW).
Netwerkconstructie:	Een samenwerkingsvorm waarbij één of meerdere organisaties belast zijn met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl er geen nieuwe organisatie is opgericht.
Overeenkomst:	Een meerzijdige privaatrechtelijke rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan (art. 6:213 lid 1 BW).
(Overeenkomst tot) Opdracht:	De overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken (art. 7:400 lid 1 BW). In de

	samenwerkingspraktijk wordt dit vaak een dienstverleningsovereenkomst genoemd.
Overdracht (van bevoegdheden):	De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden voor de uitvoering van een taak worden overgedragen aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (art. 10:21 Awb). Indien besluitbevoegdheden worden overgedragen is sprake van delegatie (art. 10:13 Awb).
Privaatrechtelijke rechtshandeling:	Een handeling die uitgevoerd wordt met het oog op het tot stand brengen van een privaatrechtelijk rechtsgevolg. Deze worden verricht door de rechtspersoon (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW).
Privaatrechtelijke rechtspersoon:	Een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting (art. 2:3 BW).
Publiek-private samenwerking (PPS):	Een samenwerkingsverband tussen overheden en private partijen.
Publiekrechtelijke rechtshandeling:	Een handeling die een publiekrechtelijk rechtsgevolg beoogd. Vaak in de vorm van een besluit (art. 1:3 lid 1 Awb).
Publiekrechtelijke rechtspersoon:	Een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 2:1 BW).
Rechtspersoon:	Een juridische constructie waardoor een organisatie privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten (art. 2:5 BW) en vervolgt kan worden voor het plegen van strafbare feiten (art. 51 Sr).
Regeling zonder meer:	Gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumregeling wordt ingesteld (art. 1 jo. art. 8 Wgr).
Statenregeling:	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend Provinciale Staten (en evt. een gemeenteraad of het algemeen bestuur van een waterschap).
Stichting:	Een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 e.v. BW). Het doel mag niet inhouden het afdragen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.
Uitvoeringstaken:	Taken die behoren bij de uitvoering van beleid en niet bij het maken van beleid of bij de ondersteuning van de organisatie/ bedrijfsvoering
Verbonden partij:	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 lid 1 onder b BBV).
Vereniging:	Een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 e.v. BW), waarbij het doel niet mag inhouden het

	verdelen van de winst onder de leden.
Wgr:	Wet gemeenschappelijke regelingen.