



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Berenschot

Samenwerking tussen decentrale overheden

Een nadere analyse van samenwerking op grond van
gemeenschappelijke regelingen

mr. R.J.M.H. de Greef
met medewerking van
mr. F. Maas

15 december 2010

Samenwerking tussen decentrale overheden

Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond onderzoek	1
1.2 Onderzoeksaanpak	1
2. Trends in samenwerking	3
2.1 Algemene ontwikkelingen	3
2.2 Samenwerking door decentrale overheden	4
2.3 Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden	8
2.4 Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden	10
2.5 Motieven voor samenwerkingsvorm	12
2.6 Slot	14
3. Gemeenschappelijke regelingen	15
3.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	15
3.2 Gemeenschappelijk openbaar lichaam	21
3.3 Gemeenschappelijk orgaan	22
3.4 Centrumconstructie	23
4. Knelpunten in de Wet gemeenschappelijke regelingen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Meest gehoorde knelpunten	25
4.3 Register	26
5. Nieuwe samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Expertmeetings	27
5.3 Taken	28
5.4 Differentiatie in bestuurssamenstelling	30

1. Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programmadirectie Krachtig Bestuur, en Berenschot hebben beide vanuit verschillende belangen veel te maken met (inter)bestuurlijke samenwerking. Om die reden is besloten de handen in een te slaan en een onderzoek te doen naar trends in samenwerking. Daarnaast worden samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen nader geanalyseerd. Deze analyse levert informatie op voor een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor te bereiden wetswijziging, die beoogt deze wet beter te laten aansluiten bij de gegroeide uitvoeringspraktijk en waarbij tevens sprake zal zijn van juridisch onderhoud aan de wet om deze weer zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de gedualiseerde Gemeentewet en Provinciewet, de gemoderniseerde Waterschapswet en de laatste tranches van de Algemene wet bestuursrecht. Een van de uit te werken punten daarbij is het doen van een voorstel om te komen tot een lichtere samenwerkingsvorm.

1.2 Onderzoeksaanpak

Alle provincies, gemeenten en waterschappen zijn benaderd met het verzoek mee te werken aan een enquête met als onderwerp de evaluatie van decentrale samenwerkingsverbanden. Deze enquête is zodanig opgesteld dat er een vergelijking gemaakt kan worden met eerdere trendstudies naar (intergemeentelijke) samenwerking. Daarnaast zijn de deelnemers bevraagd over de Wet gemeenschappelijke regelingen, in het kader van de ambtelijke voorbereiding van de wijziging van deze wet. Een van de gestelde vragen betrof de mogelijke introductie van een nieuwe samenwerkingsvorm binnen deze wet.

Naast de enquête is gevraagd om alle regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te leveren. De aangeleverde regelingen zijn geanalyseerd op een aantal onderdelen waaronder de gekozen vorm, het belang van de regeling, de deelnemende bestuursorganen en de eventuele overdracht van bevoegdheden.

2. Trends in samenwerking

2.1 Algemene ontwikkelingen

De laatste trendstudie naar (inter)bestuurlijke samenwerking door decentrale overheden is in 2005 uitgevoerd. Sindsdien zijn er vele ontwikkelingen geweest ten aanzien van decentrale overheden. De verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, de zogenoemde interbestuurlijke verhoudingen, zijn in beweging. Zo hebben er verschillende decentralisatieslagen richting gemeenten plaatsgevonden. Denk bijvoorbeeld aan de wijzigingen van de Wet werk en bijstand en de totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Op het sociaal domein hebben ook de wijzigingen van de Wet sociale werkvoorziening, onder meer met betrekking tot de kaderstellende bevoegdheden van de gemeenteraden en de mogelijkheden van privaatrechtelijke samenwerking, tot herijking van de samenwerking geleid. Op het VROM-domein zijn vele nieuwe wetten tot stand gekomen, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, een wijziging van de Wet milieubeheer en de recent ingevoerde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Tenslotte leidt ook de Wet veiligheidsregio's tot wijzigingen in samenwerking.

Naast deze beleidsontwikkelingen heeft de trend van vermindering van het aantal gemeenten zich, al is het in het beperktere vorm, doorgezet.

	1990	1997	2005	2010
Aantal gemeenten	672	667	467	431
Aantal provincies	12	12	12	12
Aantal waterschappen	141	65	27	26
Totaal aantal decentrale overheden	825	684	506	459

Tabel 2.1 Overzicht aantal decentrale overheden periode 1990-2010 (Bron: CBS, UvW)

In de periode 1990 tot 2010 is het aantal provincies constant geweest, terwijl het aantal gemeenten fors gedaald is van 672 naar 431, een daling van ruim 35%, en het aantal waterschappen van 141 naar 26, een daling van ruim 81%. Het totaal aantal decentrale overheden is daarmee gedaald van 825 naar 459, een daling van ruim 44%

De afname van het aantal gemeentelijke herindelingen in de periode 2005-2010 is (mede) te danken aan het nieuwe herindelingsbeleid van het Rijk zoals dit sinds 2003 geldt¹ en zoals dit in 2009 is herzien.² Uitgangspunt van dit beleid is dat de herindeling van onderop moet komen, dat wil zeggen dat het primair om een vrijwillige herindeling gaat op initiatief van de gemeentebesturen zelf.

¹ Beleidskader gemeentelijke herindeling 2002, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 750, nr. 1.

² Beleidskader gemeentelijke herindeling 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 28 750, nr. 5.

In 2009 is de coördinerende rol van de provinciebesturen versterkt, om te voorkomen dat één gemeente een gewenste herindeling kan voorkomen.

2.2 Samenwerking door decentrale overheden³

2.2.1 Inleiding en definities

Er zijn vele vormen van samenwerking te onderscheiden, denk bijvoorbeeld aan grensoverschrijdende samenwerking, transnationale samenwerking en publiek-private samenwerking. Deze vormen van samenwerking blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. In dit onderzoek staat de zogenoemde bestuurlijke samenwerking centraal, met name gericht op decentrale overheden. Onder bestuurlijke samenwerking wordt verstaan: samenwerking tussen bestuursorganen.

Bestuurlijke samenwerking: samenwerking tussen bestuursorganen.

Bijzondere vormen van bestuurlijke samenwerking zijn de intergemeentelijke samenwerking, de interprovinciale samenwerking en de waterschapssamenwerking. Hieronder volgen de definities:

Intergemeentelijke samenwerking: samenwerking tussen bestuursorganen van twee of meer gemeenten (vgl. art. 1 e.v. Wgr).

Interprovinciale samenwerking: samenwerking tussen bestuursorganen van twee of meer provincies (vgl. art. 40 e.v. Wgr).

Waterschapssamenwerking: samenwerking tussen bestuursorganen van twee of meer waterschappen (vgl. art. 50 e.v. Wgr).

Naast intergemeentelijke, interprovinciale en waterschapssamenwerking bestaat ook de zogenoemde interbestuurlijke samenwerking. Het gaat hierbij om samenwerking tussen bestuursorganen van verschillende bestuurslagen. Hiervoor wordt de volgende definitie gehanteerd:

Interbestuurlijke samenwerking: samenwerking tussen bestuursorganen waarbij tenminste bestuursorganen van één gemeente en één provincie, van één gemeente en één waterschap, of van één provincie en één waterschap zijn betrokken (vgl. art. 51, art. 61, art. 73 en art. 83 Wgr). Hieronder valt tevens de samenwerking waarbij tenminste bestuursorganen van één gemeente, één provincie of één waterschap is betrokken in samenwerking met een ander openbaar lichaam of een andere rechtspersoon (vgl. art. 93 en 96 Wgr).

Al deze vormen van samenwerking kunnen zowel op publiekrechtelijke leest, als op privaatrechtelijke leest worden geschoeid.

³ De aantallen van de jaren 1990, 1997 en 2005 zijn gebaseerd op P+P 2005 en SGBO 1997.

2.2.2 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking

In de praktijk komen vele vormen van samenwerking voor tussen decentrale overheden. Samenwerking kan zowel via het publiekrecht als via het privaatrecht plaatsvinden. Waar het gaat om samenwerking waarbij een nieuwe entiteit wordt ingesteld, dan ligt de wettelijke voorkeur bij publiekrechtelijke samenwerking (vgl. art. 158 lid 2 Provw en art. 160 lid 2 Gemw).⁴ De wetgever omtrent deze voorkeur in 1931:

“Een eerste hoofdgedachte, waarvan bij het ontwerpen van wettelijke bepalingen voor de intercommunale samenwerking is uitgegaan, is deze, dat op den voorgrond behoort te staan de publiekrechtelijke regeling en dat regelingen op privaatrechtelijken grondslag slechts in daarvoor zich bijzonder eigenende gevallen mogen worden toegelaten. De openbare lichamen hebben inzonderheid de zorg voor belangen eener gemeenschap, dus voor algemeene publieke belangen. [...] Bovendien bezit een regeling volgens de grondslagen van het gemeenterecht, in beginselen als die van de openbaarheid en de 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.”⁵

Deze voorkeur voor het publiekrecht is blijven bestaan bij de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet van 1992, zoals die in 1994 in werking zijn getreden.⁶ Ook de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur hebben hierin geen wijziging gebracht.

De wettelijke voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke samenwerking heeft er echter niet toe geleid dat er weinig privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn. Integendeel, uit het onderzoek van Partners + Pröpper uit 2005 blijkt zelfs dat er vaker privaatrechtelijk dan publiekrechtelijk wordt samengewerkt. Het toezicht dat Gedeputeerde Staten respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houden op deze wettelijke voorkeur, blijkt in de praktijk niet meer zo scherp toegepast te worden, aldus de Werkgroep Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden, onder leiding van de gemeentesecretaris van Rotterdam, dhr. A.H.P. van Gils (hierna: Werkgroep Van Gils).⁷ De Werkgroep Van Gils adviseert dan ook deze wettelijke voorkeur te schrappen, en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, conform de praktijk, gelijk te schakelen. Het kabinet Balkenende IV heeft dit standpunt onderschreven.⁸

⁴ Deze artikelen bepalen: “[...] besluiten slechts tot de oprichting van en 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.* [...]” (curs. RdG).

⁵ *Kamerstukken II* 1928/29, 235, p. 12.

⁶ Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 66 en p. 138.

⁷ Werkgroep Van Gils 2006.

⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279, nr. 72, p. 5.

Vanuit de juridische literatuur is verschillend op het advies gereageerd. Zo onderschrijft De Moor het standpunt van de Werkgroep Van Gils, terwijl Peters zich er tegen verzet en vindt dat de Werkgroep erg kort door de bocht gaat.⁹

Uit de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot gehouden expertmeetings kwam naar voren dat de overgrote meerderheid van de toen gehoorde experts vond dat de Wet gemeenschappelijke regelingen een toegevoegde waarde heeft als publiekrechtelijk instrumentarium, nu deze wet waarborgen biedt om sturing en controle uit te voeren op het bestuur van het samenwerkingsverband, waar dit bij privaatrechtelijke rechtspersonen lastiger is. Daarnaast worden de automatische waarborgen die samenvallen met het zijn van een bestuursorgaan (zoals openbaarheid van bestuur en de gelding van algemene beginselen van behoorlijk bestuur) als belangrijk ervaren.¹⁰

In het kader van de verhouding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden hebben we de secretarissen van gemeenten, provincies en waterschappen de volgende stelling voorgelegd:

In toenemende mate kiezen we als bestuur ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Provincies	0%	63,6%	27,3%	0%	9,1%
Gemeenten	5,6%	56%	27,6%	5,2%	5,6%
Waterschappen	19%	52,4%	4,8%	4,8%	19%

Tabel 2.2 Gebruik privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden bij samenwerking op gebied van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken.

Uit de praktijk komt dus sterk naar voren dat, waar het om uitvoerings- en beheerstaken gaat, niet in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Een overgrote meerderheid van de respondenten onderschrijft dit.

2.2.3 Aantallen samenwerkingsverbanden

In periode 1997-2005 is het aantal samenwerkingsverbanden licht gedaald van 1.895 tot 1.862. Daarbij daalde het aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, terwijl het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden steeg.

⁹ B.F.Th. de Moor, 'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten', *De Gemeentestem* 2007, 97 en J.A.F. Peters, 'Bruikbare privaatrechtelijke taakbehartiging', *NTB* 2007, 29. Zie voorts S.E. Zijlstra, J.A.F. Peters en T.J. van der Ploeg, *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Amsterdam/Tilburg: MinBZK 2006.

¹⁰ M.C. de Voogd en F.H.K. Theissen, *Herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen: Resultaten van de Expertmeetings*, Utrecht: Berenschot 1997, p. 11 (hierna: Berenschot 2007).

In de volgende tabel zijn de gegevens uit de eerdere trendstudies van SGBO en Partners + Pröpper opgenomen en aangevuld met de resultaten van 2010. Het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is gebaseerd op de door of namens de secretarissen van de besturen ingevulde enquête. Hierbij heeft een doorrekening plaatsgevonden, waarbij er van uit is gegaan dat het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden van een gemeente niet afwijkt van die van een provincie of waterschap. Het aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is gebaseerd op de ingezonden gemeenschappelijke regelingen, waarbij eveneens een doorrekening heeft plaatsgevonden naar het totale aantal decentrale overheden, op eenzelfde wijze als bij de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

	1990	1997	2005	2010
Aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden	754	797	697	698
Aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden	-	1.098	1.165	1.022
Totaal aantal samenwerkingsverbanden	-	1.895	1.862	1.720

Tabel 2.3 Overzicht aantal samenwerkingsverbanden periode 1990-2010.

In de periode 2005-2010 is het totaal aantal samenwerkingsverbanden verder gedaald naar 1.720. Dit is een daling van circa 140 samenwerkingsverbanden ten opzichte van 2005. Deze daling ligt geheel binnen het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, dat van 1.165 gedaald is naar 1.022, een daling van bijna 13%. Het aantal gemeenschappelijke regelingen is constant gebleven in deze periode.

Dat het totaal aantal samenwerkingsverbanden licht is afgenomen lijkt logisch, nu ook het aantal provincies, gemeenten en waterschappen licht is afgenomen. Vaak is de aanname dat als er minder overheden zijn, er vanzelf ook minder samenwerkingsverbanden zullen zijn. Uit de eerdere trendstudies blijkt dat dit echter niet één op één afneemt. De absolute vergelijking geeft een vertekend beeld. Een betere vergelijking is te maken wanneer het totaal aantal samenwerkingsverbanden wordt afgezet tegen het totaal aantal decentrale overheden. In de periode 1997-2005 is het aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden per decentrale overheid licht gestegen, en het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is wat sterker gestegen.

	1990	1997	2005	2010
Aantal <u>publiekrechtelijke</u> samenwerkingsverbanden afgezet tegen aantal decentrale overheden	0.9	1.2	1.4	1.5
Aantal <u>privaatrechtelijke</u> samenwerkingsverbanden afgezet tegen aantal decentrale overheden	-	1.6	2.3	2.2

Tabel 2.4 Totaal aantal samenwerkingsverbanden afgezet tegen het totaal aantal decentrale overheden periode 1990-2010

In de periode 2005-2010 is het aantal samenwerkingsverbanden afgezet tegen het aantal overheden ongeveer gelijk gebleven. Bij de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zien we een lichte daling, terwijl we bij de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden een lichte stijging zien. Deze lichte stijging van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is een trend die zich al sinds 1990 voordoet. Dat betekent dus dat de afname van het aantal decentrale overheden er niet voor zorgt dat decentrale overheden aan minder samenwerkingsverbanden gaan deelnemen.

In de volgende paragraaf worden de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden nader geanalyseerd.

2.3 Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

2.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat decentrale overheden veelvuldig gebruik maken van privaatrechtelijke rechtsvormen. Deze rechtsvormen zijn gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek. In subparagraaf 2.2.2 is reeds ingegaan op de verhouding tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking, en de wettelijke voorkeur voor deze laatste. In deze paragraaf staan de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden centraal.

2.3.2 Samenwerkingsvormen

Bij privaatrechtelijke samenwerking kan gedacht worden aan allerlei vormen van overeenkomsten of aan deelneming in een vennootschap, lidmaatschap van een vereniging of betrokkenheid bij een stichting (de verbonden partijen). Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen uitsluitend verricht worden door de rechtspersoon (art. 3:32 jo. art. 2:5 BW). Namens de rechtspersoon gemeente (art. 2:1 lid 1 BW) is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen (art. 160 lid 1 aanhef en onder e Gemw), namens de rechtspersoon provincie (art. 2:1 lid 1 BW) zijn Gedeputeerde Staten hiertoe bevoegd (art. 158 lid 1 aanhef en onder e Provw). De rechtshandelingen zelf worden, namens de rechtspersonen gemeente en provincie, verricht door de burgemeester (art. 171 Gemw) onderscheidenlijk de commissaris van de Koningin (art. 176 Provw) of een door hen daartoe gemachtigde.

Wanneer besloten wordt tot het oprichten van of het deelnemen in een rechtspersoon of vennootschap namens de gemeente of provincie, dan moet eerst een voorhangprocedure worden gevolgd bij de raad onderscheidenlijk Provinciale Staten en is vervolgens goedkeuring van Gedeputeerde Staten respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist (art. 160 lid 2 en 3 Gemw resp. art. 158 lid 2 en 3 Provw). Voor de rechtspersoon het waterschap (art. 2:1 lid 1 BW) geldt dat het algemeen bestuur bevoegd is te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, maar deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur (art. 77 jo. art. 56 Wschw en art. 83 lid 1 Wschw). De voorzitter van het waterschap verricht daadwerkelijk de rechtshandeling namens het waterschap (art. 95 Wschw). Een wettelijk goedkeuringsvereiste bestaat niet, wat onverlet laat dat dit wel in het betreffende waterschapsreglement geregeld kan zijn.

2.3.3 Aantallen privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Bij de privaatrechtelijke rechtspersonen moet worden opgemerkt dat deze ook kunnen worden opgericht door (het bestuur van) één gemeente, één provincie of één waterschap. Er is dan geen sprake van (inter)bestuurlijke samenwerking, maar van privaatrechtelijke taakbehartiging. In die zin kunnen de cijfers hieronder een enigszins vertekend beeld geven.

<i>Absolute aantallen</i>	1997	2005	2010
Overeenkomst	193	500	244
Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring	566	350	401
Stichting	242	240	231
Vereniging (incl. coöperatieve vereniging)	19	15	10
Naamloze Vennootschap (NV)	72	20	33
Besloten Vennootschap (BV)	6	40	103
<i>Totaal aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden</i>	1.098	1.165	1.022

Tabel 2.5 Totaal aantal (geschatte) privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden van provincies, gemeenten en waterschappen voor 1997, 2005 en 2010 in absolute cijfers

<i>In percentages</i>	1997	2005	2010
Overeenkomst	18%	43%	24%
Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring	52%	30%	39%
Stichting	22%	21%	23%
Vereniging (incl. coöperatieve vereniging)	2%	1%	1%
Naamloze Vennootschap (NV)	7%	2%	3%
Besloten Vennootschap (BV)	1%	3%	10%

Tabel 2.6 Totaal aantal (geschatte) privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden van provincies, gemeenten en waterschappen voor 1997, 2005 en 2010 in percentages

In deze cijfers valt op dat het totaal aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden is afgenomen. Waar in 2005 de algemene overeenkomst, zoals bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst of een overeenkomst van kosten voor gemene rekening, de meest voorkomende variant was, heeft deze overeenkomst weer terrein verloren aan lichtere varianten zoals bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen. De praktijk is daarmee, relatief gezien, enigszins teruggedraaid naar de situatie zoals die in 1997 was, al is met name het gebruik van de besloten vennootschap de laatste jaren behoorlijk toegenomen. Het gebruik van stichtingen, verenigingen en naamloze vennootschappen is de laatste jaren, relatief gezien, nagenoeg niet gewijzigd.

2.4 Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

2.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is ingegaan op de verschillende vormen van privaatrechtelijke samenwerking. In deze paragraaf staan de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden centraal. De publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

2.4.2 Samenwerkingsvormen

De Wet gemeenschappelijke regelingen onderscheidt drie vormen van samenwerking: het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)¹¹, het gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) en de centrumconstructie (art. 8 lid 3 Wgr).

Naast deze drie expliciet genoemde samenwerkingsvormen wordt in de (juridische) literatuur en de praktijk ook nog de zogenoemde 'regeling zonder meer' onderscheiden (art. 8 jo. art. 1 Wgr).¹²

¹¹ Artikel 8 lid 1 Wgr spreekt van een openbaar lichaam. In dit rapport wordt gesproken van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ter onderscheiding van andere openbare lichamen, zoals ook de provincies, gemeenten en waterschappen zijn. In artikel 125 Wgr wordt gesproken van een samenwerkingslichaam.

In deze regeling zonder meer wordt geen gebruik gemaakt van bevoegdheidsoverdracht of – opdracht aan een andere organisatie. De regeling zonder meer is zodoende te vergelijken met een ‘gewone’ privaatrechtelijke overeenkomst, zoals een bevoegdhedenovereenkomst.

Al deze publiekrechtelijke samenwerkingsvormen worden in het leven geroepen bij een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is aan te merken als statuut van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan of de centrumconstructie, ondanks dat in het spraakgebruik met ‘de gemeenschappelijke regeling’ vaak wordt bedoeld het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst, dus een meezijdige publiekrechtelijke rechtshandeling.¹³ Een gemeenschappelijke regeling kan getroffen worden tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen.¹⁴ Ook bestuursorganen van andere openbare lichamen, zoals de Staat of gemeenschappelijke openbare lichamen, of (organen van) andere rechtspersonen kunnen onder omstandigheden deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.¹⁵

2.4.3 Aantallen

<i>Absolute aantallen</i>	1990	1997	2005 ¹⁶	2010
Gemeenschappelijk openbaar lichaam	537	505	481	551
Gemeenschappelijk orgaan	68	56	56	42
Centrumconstructie	87	119	76	84
Combinaties van bovenstaande mogelijkheden	-	-	-	14
Regeling zonder meer	62	109	84	7
<i>Totaal aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden</i>	754	797¹⁷	697	698

Tabel 2.7 Totaal aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van provincies, gemeenten en waterschappen voor 1997, 2005 en 2010 in absolute cijfers

¹² Deze wordt in de literatuur ook wel de lichte regeling genoemd, maar deze term kan verwarring wekken omdat in de praktijk een centrumregeling ook als een lichte regeling wordt gezien.

¹³ HR 10 april 1987, NJ 1988, 148; AB 1987, 336 (GCN – Nieuwegein I).

¹⁴ ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9633; JB 2010/125; Gst. 2010, 53 (Recreatieschap Midden-Delfland I) en ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9634 (Recreatieschap Midden-Delfland II).

¹⁵ Zie art. 93 Wgr voor deelneming aan een breder samenwerkingsverband respectievelijk art. 96 Wgr voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling met bestuursorganen van één gemeente, één provincie of één waterschap.

¹⁶ De gegevens voor 2005 zijn niet opgenomen in P+P 2005, maar zijn berekend aan de hand van de percentages.

¹⁷ Van acht gemeenschappelijke regelingen heeft SGBO indertijd niet kunnen bepalen tot welke vorm deze behoorden, zie SGBO 1997, p. 7.

<i>In percentages</i>	1990	1997	2005	2010
Gemeenschappelijk openbaar lichaam	71%	64%	69%	79%
Gemeenschappelijk orgaan	9%	7%	8%	6%
Centrumconstructie	12%	15%	11%	12%
Combinaties van bovenstaande mogelijkheden	nvt	nvt	nvt	2%
Regeling zonder meer	8%	14%	12%	1%

Tabel 2.8 Totaal aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van provincies, gemeenten en waterschappen voor 1997, 2005 en 2010 in percentages.

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam was altijd al de meest gekozen vorm bij gemeenschappelijke regelingen. Deze dominante positie is de laatste jaren nog verder versterkt. Dit is met name ten koste gegaan van de regeling zonder meer en in mindere mate van het gemeenschappelijk orgaan. Voor wat betreft de afname van de regeling zonder meer heeft dit wellicht te maken met de interpretatie van het begrip regeling zonder meer. Aangezien er geen wettelijke definitie bestaat, kunnen regelingen die in onderliggend onderzoek zijn aangeduid als centrumconstructies, in eerdere onderzoeken wellicht zijn aangeduid als regelingen zonder meer.

Het gebruik van de centrumconstructie laat een lichte stijging zien. In veertien gevallen zijn combinaties van samenwerkingsvormen aangetroffen. In de meeste gevallen ging het hier om een gemeenschappelijk orgaan met een centrumconstructie.

2.5 Motieven voor samenwerkingsvorm

N=282	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	% mee eens tot zeer mee eens		
De behoefte tot <i>afstemming van beleid en visie</i> met andere decentrale overheden neemt toe.	88%	100%	90,5%
De behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en beheerstaken</i> met andere decentrale overheden neemt toe	90%	81,8%	90,6%
Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor <i>(regionale) beleidsafstemming</i>	62%	73%	76%

Tabel 2.9 Verwachtingen over omvang van samenwerking in de toekomst.

Een zeer ruime meerderheid van de secretarissen van zowel provincies, gemeenten als waterschappen vindt dat de behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere decentrale overheden toeneemt. Voor deze beleidsafstemming vindt men in ruime meerderheid de publiekrechtelijke samenwerking de meest aangewezen vorm van samenwerking. Ook de behoefte van samenwerking op het gebied van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken neemt toe, aldus een grote meerderheid van de secretarissen. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste motieven voor die samenwerking.

N=268	Belangrijkste motieven om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden: hoe vaak in de top-3?	
(Regionale) beleidsafstemming	Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen	63%
	(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	60%
	Een hoger ambitieniveau (samen kunnen we meer)	60%
	Gemeenschappelijke opstelling naar andere overheden	39%
	Wettelijke plicht tot samenwerking	19%
Uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken	(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	81%
	Een hogere kwaliteit van uitvoering/dienstverlening	79%
	Een hoger ambitieniveau (samen kunnen we meer)	46%
	Wettelijke plicht tot samenwerking	12%
	Meer keuzemogelijkheden in dienstverlening	11%

Tabel 2.10 Belangrijkste motieven voor samenwerking

Bij regionale beleidsafstemming vinden de meeste secretarissen het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen het voornaamste argument om te komen tot samenwerking. Dit argument wordt op de voet gevolgd door het argument van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en het idee dat men samen meer kan. In een klein deel van de gevallen geeft de verplichting van samenwerking de doorslag (zoals bij plusregio's, veiligheidsregio's en de (nog te vormen) regionale uitvoeringsdiensten).

Bij uitvoeringssamenwerking vinden de secretarissen met name de (bedrijfseconomische) schaalvoordelen het belangrijkste argument op de voet gevolgd door een hogere kwaliteit van uitvoering en dienstverlening. Ook het idee dat men samen meer kan is hier nog leidend. Voor een beperkt aantal secretarissen geven andere argumenten de doorslag.

We hebben de secretarissen tevens voorgelegd hoe tevreden men is met de samenwerkingsverbanden.

N= 268	Slagvaardigheid	Democratisch gehalte	Kosten/ baten
	% zeer tevreden		
(Regionale) beleidsafstemming	52%	30%	65%
Uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken	60%	33%	51%

Tabel 2.11 Tevreden met resultaten van samenwerkingsverbanden.

Bij zowel regionale beleidsafstemming als bij uitvoeringssamenwerking vinden de secretarissen in overgrote meerderheid dat het democratisch gehalte niet afdoende is. Dit zit hem met name in de slechte betrokkenheid van de vertegenwoordigende organen (raad, Provinciale Staten en algemeen bestuur van het waterschap) bij het samenwerkingsverband. Bij uitvoeringssamenwerking is men minder tevreden over de kosten en baten, terwijl bij regionale beleidsafstemming juist de slagvaardigheid lager scoort.

Tenslotte hebben we de secretarissen de stelling voorgelegd of de autonomie van de gemeenten onder druk komt te staan door de samenwerking.

N=282	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	% mee eens tot zeer mee eens		
De autonomie van ons bestuur komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden	47%	18%	38%

Tabel 2.12 Autonomie

De meerderheid van de secretarissen vindt dat de autonomie niet onder druk komt te staan door samenwerking. De gemeentesecretarissen zijn echter verdeeld over deze vraag, daar is het percentage dat het eens is met de stelling nagenoeg gelijk aan het percentage dat het er mee oneens is.

2.6 Slot

In dit hoofdstuk stonden trends op het gebied van bestuurlijke samenwerking centraal. Het ging daarbij om zowel publiek- als privaatrechtelijke vormen van bestuurlijke samenwerking. In het volgende hoofdstuk staan met name de gemeenschappelijke regelingen centraal.

3. Gemeenschappelijke regelingen

3.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

3.1.1 Inleiding

De huidige Wet gemeenschappelijke regelingen is in 1985 in werking getreden. Uitgangspunt van deze wet was het versterken van het zogenoemde beginsel van *verlengd lokaal bestuur*. Een belangrijke voorwaarde voor dit beginsel is een nauwe relatie tussen een bij de gemeenschappelijke regeling ingesteld gemeenschappelijk openbaar lichaam en de deelnemende bestuursorganen. Deze nauwe relatie wordt op verschillende manieren vormgegeven:¹⁸

- De samenstelling van het algemeen bestuur;
- Informatieverplichtingen en verantwoordingsrelaties;
- Financiële invloed;
- Bevoegdheden zijn afkomstig van de deelnemers.

3.1.2 Algemene wet bestuursrecht

In 1998 is de Derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden. Deze tranche hield onder meer regels in met betrekking tot delegatie en mandaat (titel 10.1), alsmede omtrent bestuurlijk toezicht (titel 10.2), meer in het bijzonder goedkeurings- en toestemmingsvereisten en spontane schorsing en vernietiging. Bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I¹⁹ is de Wet gemeenschappelijke regelingen enigszins aangepast aan de Derde tranche. In 2009 is de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden die aan titel 10.1 een nieuwe afdeling omtrent attributie aan ondergeschikten toevoegde (afd. 10.1.3) en waarbij afdeling 10.2.1 van overeenkomstige toepassing werd verklaard op overdracht van andere bevoegdheden dan de besluitbevoegdheid in de zin van artikel 1:3 Awb (art. 10:20 Awb). Tot slot is in artikel 1:1 lid 4 Awb gecodificeerd dat de vermogensrechtelijke gevolgen van handelingen van bestuursorganen worden toegerekend aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.

Uit de in 2007 gehouden expertmeetings kwam naar voren dat de regels met betrekking tot de verdeling en overdracht van bevoegdheden op het terrein van het gebruik van de Wet gemeenschappelijke regelingen regelmatig problemen opleveren. Dit heeft te maken met de verhouding tussen de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook met ontwikkelingen in de rechtspraak.

¹⁸ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 19-21. Hetzelfde geldt overigens voor een gemeenschappelijk orgaan, zie *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 22.

¹⁹ Wet van 6 november 1997, *Stb.* 1997, nr. 510.

Zo wordt steeds vaker gemandateerd aan bestuursorganen of ambtenaren van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, terwijl de Wet gemeenschappelijke regelingen niet is toegesneden op die vorm van taakopdracht. Deze berust op de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat daarbij om een mandaat aan niet-ondergeschikten, waaraan bijvoorbeeld met betrekking tot het beslissen op bezwaar haken en ogen zitten.²⁰ Een ander vraagpunt is of ook gemandateerd kan worden door niet-deelnemers of bij een centrumregeling tussen verschillende bestuurslagen.²¹ De aard van de bevoegdheid kan zich immers tegen mandatering verzetten. Het verdient aanbeveling dat de wetgever hierover meer duidelijkheid geeft, zoals dat bijvoorbeeld in artikel 3 van de Wet tijdelijk huisverbod ook is gebeurd.

Deze problemen zijn tot op heden nog niet opgelost, gelet op vrij recente jurisprudentie van met name de Centrale Raad van Beroep, maar ook van de Afdeling bestuursrechtspraak. Uit deze jurisprudentie blijkt dat er vaak iets misgaat bij de overdracht van bevoegdheden aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of bij vormen van mandaat.²² Deze zaken gingen met name over intergemeentelijke sociale diensten.²³

Over de verhouding tussen de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht hebben wij de secretarissen de volgende stelling voorgelegd: *De Wet gemeenschappelijke regelingen sluit niet aan bij de Algemene wet bestuursrecht waar het om toekenning van bevoegdheden gaat.*

N= 255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Provincies	0%	44,4%	11,1%	0%	44,4%
Gemeenten	0,9%	27,8%	39,2%	7%	25,1%
Waterschappen	0%	15,8%	52,6%	0%	31,6%

Tabel 3.1 De verhouding tussen de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht

²⁰ Berenschot 2007, p. 13.

²¹ Zie omtrent mandaat tussen bestuurslagen, buiten een centrumregeling om, ABRvS 14 mei 1998, AB 1998, 287; JB 1998/162, Gst. 1998-7080, 3; AA 1998, p. 779 (*Wildbeheereenheid Den Ouwe Peel*) en ABRvS 30 juli 1998, RAwb 1999, 45 (*Werkgroep Behoud de Peel*). Zie meer recentelijk Rb. Assen 8 juli 2010, LJN BN0704; Gst. 2010, 111 (*WILG Drenthe*).

²² Zie R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *De Gemeentestem* 2008, 107 (hierna: De Greef 2008).

²³ Zie W.W. Meijer en C.W.C.A. Bruggeman, 'De perikelen rondom bevoegdheden in intergemeentelijke sociale diensten', in *PS Documenta* 2008, 165 (p. 1059 e.v.) en R. Geerling, 'Onbevoegd genomen besluiten door gemeenschappelijke regelingen', in *Sociaal Bestek* 2008/2, p. 14 e.v.

Vooraf bij provincies vinden de secretarissen dat de Wet gemeenschappelijke regelingen wel degelijk aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht, alhoewel bijna de helft van de secretarissen heeft aangegeven dit niet te kunnen beantwoorden. Bij gemeenten vindt een grote minderheid dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht en bij de waterschappen is dit zelfs een meerderheid.

Gelet op de genoemde onduidelijkheden wordt geadviseerd de Wet gemeenschappelijke regelingen meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht.²⁴ Voor delegatie/overdracht geldt dan dat met name artikel 10 lid 2 Wgr moet worden verduidelijkt, terwijl voor mandaat een nieuwe regeling moet worden getroffen die duidelijk moet maken wat wel kan en vooral ook wat niet kan. Nu wordt dat geheel ter interpretatie aan de rechtspraak overgelaten, hetgeen niet wenselijk voorkomt.

3.1.3 Dualisering provincie- en gemeentebestuur, modernisering waterschapsbestel

In 2002 is het gemeentebestuur gedualiseerd bij de Wet dualisering gemeentebestuur. In 2003 volgde het provinciebestuur bij de Wet dualisering provinciebestuur. De wetgever koos ervoor het gemeenschappelijk openbaar lichaam niet te dualiseren.²⁵ Om die reden werd in artikel VIIIa Wet dualisering gemeentebestuur bepaald dat verwijzingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen naar de Gemeentewet werden geacht te verwijzen naar de Gemeentewet zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, behoudens voor enkele financiële bepalingen. In artikel XV van de Wet dualisering provinciebestuur is een vergelijkbare bepaling opgenomen ten aanzien van verwijzingen naar de Provinciewet.²⁶

In 2006 zijn de medebewindsbevoegdheden gedualiseerd bij de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden, de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden en het Besluit dualisering gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden. De wetgever heeft hierbij geen overgangsrecht in het leven geroepen in relatie tot het behouden van de monistische verhoudingen. Dit betekent dat deze bevoegdheden wel gedualiseerd zijn (bevoegdheden raad naar het algemeen bestuur, en bevoegdheden van het college naar het dagelijks bestuur), wanneer deze worden overgedragen. Recente jurisprudentie van met name de Centrale Raad van Beroep wijst op problemen die voortvloeien uit de dualisering van het provincie- en gemeentebestuur.²⁷

²⁴ Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 547, nr. A, p. 4.

²⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 56.

²⁶ Zie ook C.J.N. Versteden, 'Geen dualisering van de intergemeentelijke samenwerking; laten we het daarbij?', *De Gemeentestem* 2004, 167.

²⁷ Zie De Greef 2008. Zie voorts CRvB 16 juli 2009, *LJN* BJ4371, *Gst.* 2010, 54; *TAR* 2009, 179 (*Milieudienst Noord-West Utrecht*).

Ook uit de expertmeetings kwam naar voren dat de Wet gemeenschappelijke regelingen dient te worden aangepast aan de dualisering, wat overigens niet wil zeggen dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam zelf ook per definitie gedualiseerd moet worden. Een meerderheid van de experts was tegen dualisering, maar wel voor aanpassing aan de dualisering.²⁸

Ook de Wet modernisering waterschapsbestel heeft geleid tot enkele problemen in relatie tot de Wet gemeenschappelijke regelingen. Tot de invoering van deze wet kende de Waterschapswet geen bepalingen omtrent de orde van vergaderingen van het algemeen bestuur. Dit werd ter regeling overgelaten aan Provinciale Staten, die dit in het waterschapsreglement nader uitwerkten. Om die reden verwijst artikel 50a Wgr ook naar het van overeenkomstige toepassing zijn van deze waterschapsreglementen op de vergaderingen van een algemeen bestuur of een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij waterschapssamenwerking. De nieuwe artikelen 38a en 38b van de Waterschapswet zoals die zijn ingevoerd bij de Wet modernisering waterschapsbestel zorgen ervoor dat de waterschapsreglementen hiervoor geen volledige regeling meer bevatten. De Wet gemeenschappelijke regelingen en de Waterschapswet sluiten zodoende niet volledig aan.

Wij hebben de deelnemende decentrale overheden de volgende stelling voorgelegd: *De Wet gemeenschappelijke regelingen sluit niet aan bij andere organieke wetgeving, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet.*

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Provincies	0%	44,4%	44,4%	11,1%	0%
Gemeenten	0,9%	26,4%	42,3%	12,3%	18,1%
Waterschappen	0%	26,3%	42,1%	0%	31,6%

Tabel 3.2 Verhouding tussen Wet gemeenschappelijke regelingen en andere organieke wetgeving.

Uit deze beantwoording blijkt dat bij alle decentrale overheden een grote minderheid vindt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit bij de organieke wetgeving. Een aanzienlijk deel is het hier overigens niet mee eens.

3.1.4 Ontwikkelingen sedert 2005

In 2006 is de Wet gemeenschappelijke regelingen herzien. Daarbij is onder meer de bundeling en integratie van regelingen afgeschaft, alsmede is het goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten ten aanzien van intergemeentelijke gemeenschappelijke regelingen komen te vervallen. Tot slot werden de zogenoemde plusregio's geïntroduceerd ter vervangend van de voormalige Kaderwetgebieden op grond van de Kaderwet bestuur in verandering.²⁹

De afschaffing van bundeling en integratie lijkt ervoor te zorgen dat men steeds meer met wisselende partners samenwerkt.

²⁸ Berenschot 2007, p. 14-15.

²⁹ Zie omtrent deze wijzigingen D.H. de Vries, 'De WGR per 1 januari 2006', *De Gemeentestem* 2006, 132.

N=282	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	% mee eens tot zeer mee eens		
Samenwerking met decentrale overheden doen we meer en meer met wisselende partners	70%	82%	91%

Tabel 3.3 Partners bij publiekrechtelijke samenwerking

In 2008 zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen bepalingen opgenomen omtrent specifieke uitkeringen in relatie tot gemeenschappelijke regelingen.³⁰ De financiering van gemeenschappelijke regelingen stond ook voorop bij de wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in 2007.³¹ Bij deze wet is bepaald dat, ook al wordt de volledige uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening overgedragen aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam, de financiering via de deelnemende gemeentebesturen blijft lopen, om de gemeenteraden zo een belangrijke positie te geven.³²

Uit de enquête blijkt dat bij de financiering van samenwerkingsverbanden steeds meer individueel worden toegerekend aan de deelnemers. Vooral volgens de secretarissen-directeur bij de waterschappen is hiervan sprake, terwijl provinciesecretarissen dit juist niet vinden.

N=282	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	% mee eens tot zeer mee eens		
Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als bestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel berekend	47%	9%	67%

Tabel 3.4 Financiering

Ook de nieuwe Wet veiligheidsregio's zorgt voor veranderingen in samenwerkingsverbanden. Waar tot voor kort nog brandweerregio's en zogenoemde GHOR-regio's langs elkaar (konden) bestaan op grond van de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, zijn deze regio's nu verplicht geïntegreerd in zogenoemde veiligheidsregio's, waarbij de samenstelling van het bestuur en de bevoegdheden in de wet zelf geregeld zijn.³³ Op dit moment zijn reeds een aantal veiligheidsregio's in het leven geroepen, terwijl men in andere gebieden nog bezig is met de oprichting van de veiligheidsregio's.

³⁰ Wet van 3 juli 2008, *Stb.* 2008, nr. 312.

³¹ Wet van 30 november 2006, *Stb.* 2006, nr. 712.

³² Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 679, nr. 3, p. 1-2.

³³ Zie hieromtrent R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur', *De Gemeentestem* 2009, 97.

Ook de discussie over de totstandkoming van de zogenoemde regionale uitvoeringsdiensten (of omgevingsdiensten) leidt tot verschuivingen in samenwerkingsverbanden.³⁴ De eerste omgevingsdienst is inmiddels een feit: de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Deze dienst is voortgekomen uit de Milieudienst Zuid-Holland Zuid, dat een ambtelijk onderdeel van het gemeenschappelijk openbaar lichaam Regio Zuid-Holland was. De discussie omtrent de package deal is nog niet geheel beslecht, of de wettelijke verankering heeft nog niet plaatsgevonden. Dat laat onverlet dat in verschillende regio's de provincies en gemeenten de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten reeds oppakken.

3.1.5 Treffen gemeenschappelijke regeling

Er bestaan verschillende soorten samenwerking, zo is er samenwerking tussen uitsluitende gemeentelijke bestuursorganen, de zogenoemde intergemeentelijke samenwerking (Hoofdstuk I Wgr), er is samenwerking tussen uitsluitend provinciale bestuursorganen, de zogenoemde interprovinciale samenwerking (Hoofdstuk II Wgr), en samenwerking tussen uitsluitend waterschapsbesturen, de zogenoemde waterschapssamenwerking (Hoofdstuk III Wgr). Daarnaast kunnen gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen ook onderling samenwerken (Hoofdstuk IV t/m Hoofdstuk VII Wgr). Ook bestuursorganen van andere openbare lichamen, zoals de Staat of gemeenschappelijke openbare lichamen, of andere rechtspersonen kunnen deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling (Hoofdstukken VIII en IX Wgr).

Binnen de soort samenwerking kunnen verschillende typen voorkomen. Anders dan bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, waarbij de rechtspersoon partij is, is bij een gemeenschappelijke regeling niet de rechtspersoon, maar het bestuursorgaan partij.³⁵ De gemeenschappelijke regeling is immers een publiekrechtelijke overeenkomst.³⁶

Zo kunnen de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen (art. 1 lid 1 Wgr). De colleges en burgemeesters hebben alvorens zij kunnen besluiten een gemeenschappelijke regeling te treffen, toestemming nodig van hun gemeenteraad (art. 1 lid 2 Wgr). Het is niet verplicht dat de drie bestuursorganen gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling treffen. Dat betekent dat er gemeenschappelijke regelingen kunnen bestaan tussen uitsluitend raden, de zogenoemde *raadsregelingen*, tussen uitsluitend colleges, de zogenoemde *collegeregelingen*, of tussen uitsluitend burgemeesters, de *burgemeestersregelingen*. Ook *gemengde regelingen* kunnen voorkomen, waarbij de wet de gemengde regelingen onderscheid waaraan wel raden deelnemen, en die waaraan geen raden deelnemen. Deze verschillende typen regelingen zijn ook te onderscheiden bij de andere soorten samenwerking.

³⁴ Zie onder meer *Kamerstukken II 2008/09*, 29 383, nr. 130 en *Kamerstukken II 2009/10*, 29 383, nr. 144.

³⁵ ABRvS 31 maart 2010, LJV BL9633; JB 2010/125; Gst. 2010, 53 (*Recreatieschap Midden-Delfland I*) en ABRvS 31 maart 2010, LJV BL9634 (*Recreatieschap Midden-Delfland II*).

³⁶ HR 10 april 1987, NJ 1988, 148; AB 1987, 336 (*GCN – Nieuwegein I*).

Bij de onderscheiding hierna worden onder vertegenwoordigende organen verstaan de gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen, worden onder dagelijkse besturen verstaan de colleges van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en de dagelijkse besturen van waterschappen en onder voorzitter tenslotte de burgemeesters, de commissarissen van de Koningin en de voorzitter van de waterschappen.

Deelnemende bestuursorganen	Percentage
Uitsluitend vertegenwoordigende organen	13,3 %
Uitsluitend dagelijkse besturen	18,1 %
Uitsluitend voorzitters	3,6 %
Gemengd vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen	29,4%
Gemengd dagelijkse besturen en voorzitters	1,4 %
Gemengd met vertegenwoordigende organen, dagelijkse besturen en voorzitters	34,2 %

Tabel 3.5 Deelnemende bestuursorganen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam

Bij de gemeenschappelijke regeling kan gekozen worden voor vier vormen van samenwerking. Allereerst kan een gemeenschappelijk openbaar lichaam worden ingesteld (art. 8 lid 1 Wgr), daarnaast kan een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld (art. 8 lid 2 Wgr). Het is eveneens mogelijk een centrumconstructie in het leven te roepen (art. 8 lid 3 Wgr). Tot slot bestaat de zogenoemde regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr). In de volgende paragrafen wordt op deze samenwerkingsvormen ingegaan.

3.2 Gemeenschappelijk openbaar lichaam

3.2.1 Inleiding

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is de meest voorkomende samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenschappelijk openbaar lichaam	1990	1997	2005	2010
Aantallen	537	505	481	551
Procentueel	71%	64%	69%	79%

Tabel 3.6 Aantal gemeenschappelijke regelingen met gemeenschappelijk openbaar lichaam.

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is het enige type gemeenschappelijke regeling dat rechtspersoonlijkheid bezit (art. 8 lid 1 Wgr). Dit brengt ondermeer met zich mee dat alleen het gemeenschappelijk openbaar lichaam medewerkers in dienst kan nemen.³⁷

³⁷ Dit geldt zowel voor het ambtenarenrecht (art. 1 Ambtenarenwet) als voor arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht (art. 7: 610 lid 1 jo. art. 6:213 lid 1 jo. art. 3:32 jo. art. 2:5 BW).

Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Hierop kunnen geen uitzonderingen worden gemaakt, anders dan dat advies- en bestuurscommissies kunnen worden ingesteld (art. 24 en 25 Wgr). De directeur of secretaris van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is geen orgaan van het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, en evenmin een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb.³⁸

3.2.2 Deelnemers

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam komt veelvuldig voor. Aan de meeste regelingen nemen tenminste de vertegenwoordigende organen en de dagelijkse besturen mee. Slechts in een uitzonderlijk geval gaat het om een samenwerking tussen uitsluitend dagelijkse besturen en voorzitters. Er bestaan wel enkele regelingen waaraan uitsluitend raden of uitsluitend colleges deelnemen.

Deelnemende bestuursorganen	Percentage
Uitsluitend vertegenwoordigende organen	12,6 %
Uitsluitend dagelijkse besturen	14,2 %
Uitsluitend voorzitters	-
Gemengd vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen	32,1%
Gemengd dagelijkse besturen en voorzitters	1,5 %
Gemengd met vertegenwoordigende organen, dagelijkse besturen en voorzitters	39,6 %

Tabel 3.7 Deelnemende bestuursorganen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam

3.3 Gemeenschappelijk orgaan

3.3.1 Inleiding

In bijzonder daarvoor in aanmerking komende gevallen kan in plaats van een openbaar lichaam een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld (artikel 8 lid 2 Wgr). Het gaat hier om eenvoudige gevallen die geen rechtspersoonlijkheid of een meervoudig bestuur vereisen. De gemeenschappelijke rekenkamer (art. 79l Provw e.v. en art. 81l e.v. Gemw) is de meest voorkomende variant van een gemeenschappelijk orgaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De zinsnede 'in bijzonder daarvoor in aanmerking komende gevallen' suggereert dat slechts in een beperkt aantal gevallen de vorming van een gemeenschappelijk orgaan openstaat. Zo bezien in het beperkte aantal regelingen waarmee een dergelijk orgaan wordt opgericht niet verwonderlijk.

³⁸ ABRvS 16 februari 1999, AB 1999, 196 (*Milieudienst Midden-Holland*).

Gemeenschappelijk orgaan	1990	1997	2005	2010
Aantallen	68	56	56	42
Procentueel	9%	7%	8%	6%

Tabel 3.8 Aantal gemeenschappelijke regelingen met gemeenschappelijk orgaan.

3.3.2 Deelnemers

Een gemeenschappelijk orgaan komt niet zo vaak voor. Opvallend is dat het in ruim een derde van de gevallen gaat om een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend getroffen is door vertegenwoordigende organen. Een deel hiervan is te verklaren door de figuur van de gemeenschappelijke rekenkamers, die door raden respectievelijk Provinciale Staten moeten worden ingesteld als gemeenschappelijk orgaan (vgl. art. 81l Gemw en art. 79l Provw). Daarnaast worden vooral in het onderwijsveld gemeenschappelijke organen ingesteld die als toezichhoudend orgaan optreden.

Verder gaat het bij ruim een kwart van de gevallen om gemeenschappelijke regelingen tussen uitsluitend dagelijkse besturen en komen ook gemengde regelingen voor waaraan in elk geval de vertegenwoordigende organen en de dagelijkse besturen deelnemen.

Deelnemende bestuursorganen	Percentage
Uitsluitend vertegenwoordigende organen	34,8%
Uitsluitend dagelijkse besturen	26,1 %
Uitsluitend voorzitters	-
Gemengd vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen	17,4 %
Gemengd dagelijkse besturen en voorzitters	4,3 %
Gemengd met vertegenwoordigende organen, dagelijkse besturen en voorzitters	17,4 %

Tabel 3.9 Deelnemende bestuursorganen bij een gemeenschappelijk orgaan

3.4 Centrumconstructie

3.4.1 Inleiding

De laatste mogelijkheid die de Wet gemeenschappelijke regelingen expliciet biedt, is de zogenoemde centrumconstructie (artikel 8 lid 3 Wgr), hoewel de wet deze term zelf niet hanteert. In een dergelijke centrumregeling wordt geen nieuw orgaan opgericht, maar een centrumgemeente aangewezen die bevoegdheden namens de andere deelnemers uitoefent (dit hoeft overigens niet de grootste gemeente in de regio te zijn). Dit kunnen zowel bevoegdheden van bestuursorganen als van ambtenaren zijn.

Centrumconstructie	1990	1997	2005	2010
Aantallen	87	119	76	84
Procentueel	12%	15%	11%	12%

Tabel 3.10 Aantal gemeenschappelijke regelingen met centrumconstructie.

3.4.2 Deelnemers

Een centrumregeling komt niet zo vaak voor. Opvallend is dat het bij deze regelingen meer dan bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan gaat om op uitvoering gerichte regelingen. Het gaat dan dus om gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend dagelijkse besturen en/of voorzitters deelnemen. Dit is waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat bij een centrumregeling geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen, maar slechts kunnen worden gemandateerd.³⁹

De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen is uitgesloten van mandatering (art. 10:3 lid 2 Awb), waardoor samenwerking ten aanzien van de bevoegdheden van vertegenwoordigende organen, vaak immers de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, zich minder leent voor samenwerking in een centrumregeling.

Deelnemende bestuursorganen	Percentage
Uitsluitend vertegenwoordigende organen	5,9%
Uitsluitend dagelijkse besturen	28,8 %
Uitsluitend voorzitters	28,8 %
Gemengd vertegenwoordigende organen en dagelijkse besturen	25 %
Gemengd dagelijkse besturen en voorzitters	-
Gemengd met vertegenwoordigende organen, dagelijkse besturen en voorzitters	11,5 %

Tabel 3.11 Deelnemende bestuursorganen bij centrumregelingen

³⁹ ABRvS 1 maart 2001, JB 2001/92 (*Centrumregeling Rotterdam en Zuid-Holland*). Zie voorts ABRvS 16 juni 1994, AB 1995, 57 (*Centrumregeling Amsterdam en Noord-Holland*; m.nt. Th.G. Drupsteen) en AGRvS 18 maart 1993, AB 1995, 56 (*De Zombie BV*). De Minister van VROM komt overigens tot een andere conclusie, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 31. De minister spreekt daar van een bijzondere vorm van delegatie op grond van art. 8 lid 3 WGR. Dit is een onjuiste weergave, mede gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en zijn voorgangers. Een uitzondering op deze hoofdregel bestaat in het belastingrecht, zie daarvoor R.J.M.H. de Greef, 'Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen', *De Gemeentestem* 2010, 87 (hierna: De Greef 2010).

4. Knelpunten in de Wet gemeenschappelijke regelingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de antwoorden van de secretarissen binnen de gehouden enquête.

4.2 Meest gehoorde knelpunten⁴⁰

Eerder in dit rapport is reeds geconcludeerd dat de meerderheid van de secretarissen van zowel provincies, gemeenten als waterschappen vindt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit bij organieke wetten als de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Omtrent de aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht zijn de meningen wat meer verdeeld. Bij waterschappen vindt men in meerderheid dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit op de Algemene wet bestuursrecht, terwijl de provinciale secretarissen juist met name vinden dat deze wetten wel op elkaar aansluiten. De gemeentesecretarissen zijn in deze erg verdeeld.

Een overgrote meerderheid van provinciale en gemeentelijke secretarissen vindt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit bij de huidige samenwerkingspraktijk. De secretarissen-directeur van waterschappen zijn hierover wat verdeeld, maar het grootste deel vindt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aansluit op de samenwerkingspraktijk.

Een ander vaak gehoord knelpunt is dat de begrotingscyclus van het samenwerkingsverband niet aansluit bij de begrotingscyclus van de deelnemers. Een meerderheid van de gemeentesecretarissen vindt dat deze cycli niet aansluiten. De provinciesecretarissen zijn hierover verdeeld, terwijl de secretarissen-directeur van waterschappen weer met name vinden dat de cycli niet aansluiten.

Een zeer ruime meerderheid van de secretarissen-directeur vindt dat het goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten ten aanzien van gemeenschappelijke regeling getroffen tussen uitsluitend bestuursorganen van waterschappen kan worden afgeschaft. Opvallend is dat ook de provinciesecretarissen, als vertegenwoordiger van de toezichthouder in dit geval, in meerderheid vinden dat dit goedkeuringsrecht kan komen te vervallen.

Wat betreft het financieel toezicht vindt een grote meerderheid van de provinciesecretarissen dat dit kan worden afgeschaft. Er is hierbij niet gedifferentieerd in het financieel toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op interprovinciale samenwerking en interbestuurlijke samenwerking waarbij provinciebesturen zijn betrokken en het toezicht dat Gedeputeerde Staten houden op intergemeentelijke samenwerking en interbestuurlijke samenwerking waaraan wel gemeentebesturen, maar geen provinciebesturen deelnemen.

Ook de meeste secretarissen van gemeenten en waterschappen vinden dat het financieel toezicht kan worden afgeschaft, maar zij vormen geen absolute meerderheid.

⁴⁰ Zie bijlage 3 voor de uitkomsten.

4.3 Register

Uit de reacties van vele gemeenten blijkt dat zij het WGR-register als bedoeld in artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet bijhouden, of in elk geval niet op orde hebben. Bij de aangeleverde regelingen bleek dit eens te meer, nu sommige gemeenten regelingen inzonden, waarvan van andere gemeenten besluiten werden ontvangen waaruit bleek dat deze regeling was ingetrokken. Ook leverde sommigen gemeenten gemeenschappelijke regelingen niet aan, terwijl uit de door een andere gemeente ingezonden gemeenschappelijke regeling bleek dat de eerste gemeente eveneens deelnemer was in die gemeenschappelijke regeling.⁴¹

⁴¹ Hierbij is natuurlijk niet meegenomen dat gemeenten soms op verzoek gezamenlijk hebben aangeleverd.

5. Nieuwe samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen

5.1 Inleiding

Bij de enquête die is voorgelegd aan de secretarissen is ook de vraag voorgelegd of behoefte bestaat een nieuwe vorm van samenwerking, en waarvoor deze dan nodig is. Een tweederde meerderheid van de secretarissen geeft aan een nieuwe vorm nodig te vinden voor samenwerking op beheerstaken. Tweederde van de gemeentesecretarissen en de secretarissen-directeur bij de waterschappen vindt dat er tevens een nieuwe vorm moet komen voor uitvoeringsdiensten, waaraan geen bevoegdheden worden overgedragen. De provinciesecretarissen vinden dit minder noodzakelijk. Bij uitvoeringsdiensten waaraan wel bevoegdheden worden overgedragen vinden de secretarissen dit in (een kleine) meerderheid niet noodzakelijk. De overgrote meerderheid van de secretarissen vindt nieuwe modellen niet noodzakelijk voor regionale beleidsafstemming of bij samenwerkingsverbanden waaraan verordenende bevoegdheden worden overgedragen.⁴²

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke nieuwe varianten. De secretarissen gaven bij de keuze voor modellen het volgende aan:

N=255	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid	25%	22%	21%
Gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen moeten vrij zijn in de bestuurssamenstelling	48%	44%	53%
Samenwerking waarbij een raad van toezicht een (ambtelijke) directeur controleert	11%	27%	26%

Tabel 5.1 Verwachtingen over omvang van samenwerking in de toekomst.

5.2 Expertmeetings

Bij de in 2007 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot georganiseerde expertmeetings kwam naar voren dat er behoefte bestond aan de mogelijkheid tot het oprichten van een publiekrechtelijke rechtspersoon met een eenvoudige bestuursstructuur.

⁴² Zie voor de cijfers bijlage 3.

Deze zou met name geschikt zijn voor gevallen waarin het gaat om samenwerking tussen uitsluitend colleges (de zogenoemde collegeregelingen) of tussen uitsluitend burgemeesters (de zogenoemde burgemeestersregelingen) en de samenwerking zich richt op gemeenschappelijke uitvoering. Voor gevallen waarin het gaat om samenwerking tussen of met gemeenteraden zou deze variant niet geschikt zijn.⁴³

In het rapport over de expertmeetings worden twee varianten uitgewerkt, die de deelnemers aan de expertmeetings beiden hebben omarmd:

1. Publiekrechtelijke rechtspersoon met een bestuursorgaan;
2. Publiekrechtelijke rechtspersoon met een directie en raad van toezicht.

De eerste variant is volgens de deelnemers met name geschikt voor eenvoudige uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken, de tweede meer voor complexere uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken.⁴⁴ De deelnemers koppelen de mogelijkheden van een 'lichte' publiekrechtelijke rechtspersoon dus aan minder zware taken.

5.3 Taken

Aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen in beginsel alle taken en bevoegdheden worden overgedragen zoals die ook aan de deelnemende bestuursorganen toekomen (art. 30 Wgr).⁴⁵ Uitzondering hierop is het instellen van andere belastingen dan die specifiek genoemd worden in artikel 30 Wgr.⁴⁶ Op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt dat de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen niet kan worden overgedragen aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam met een beperkte min of meer eenzijdige taakstelling.⁴⁷ De aard van de bevoegdheid kan zich dus tegen overdracht verzetten.

Zoals gezegd kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Het gaat dan om zowel de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften als om bevoegdheden tot het geven van beschikkingen. Op de overdracht van deze bevoegdheden, alsmede de overdracht van adviesbevoegdheden of uitvoeringstaken, is afdeling 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht van (overeenkomstige) toepassing.

⁴³ Berenschot 2007, p. 11-12.

⁴⁴ Ook wel PIOFACH-taken genoemd, naar alle relevante bedrijfsvoeringsegmenten: personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting.

⁴⁵ CRvB 7 augustus 2007, LJN BB1469, JB 2007/199 (m.nt. L.J.M. Timmermans; *Kompas I*) en CRvB 18 september 2007, LJN BB3987 (*Pentasz I*).

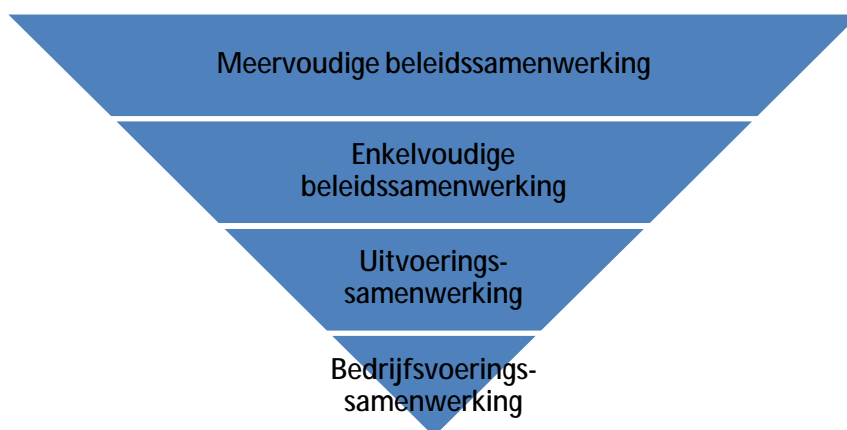
⁴⁶ Zie J.W. de Joode, 'Overdracht van de bevoegdheid tot vaststelling van een belastingverordening', *Belastingblad* 2009, p. 555, De Greef 2010 en De Greef 2008.

⁴⁷ ABRvS 21 januari 1997, AB 1997, 136 (m.nt. ChB; *Exploitatiemaatschappij Bedrijvenpark Drachten*).

Nu uitsluitend bevoegdheden kunnen worden overgedragen door deelnemende bestuursorganen, kunnen bij collegeregelingen dus uitsluitend bevoegdheden van colleges worden overgedragen.

Naast overdracht van bevoegdheden is het tevens mogelijk bevoegdheden te mandateren aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam of aan zijn ambtenaren (art. 10:3 Awb). De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt hiertoe geen aanknopingspunten. Toch is dit een model dat steeds vaker voorkomt, bijvoorbeeld bij de Milieudienst DCMR. Dit model dient als voorbeeld voor de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.⁴⁸

Schematisch kan de zwaarte van samenwerking als volgt worden weergegeven, waarbij geldt dat een hogere trap in de piramide tevens de onderstaande treden kan bevatten:



Onder *meervoudige beleidssamenwerking* wordt een brede samenwerking verstaan waaraan zowel raden als colleges (kunnen) deelnemen. Het samenwerkingsverband heeft vergaande bevoegdheden op verschillende deelterreinen, waaronder de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De plusregio's en de Drechtsteden zijn voorbeelden van deze samenwerking.

Bij een dergelijke samenwerking ligt het voor de hand dat er sprake is van een algemeen bestuur, waarbij ook raadsleden betrokken zijn, dat de brede taken overziet en een dagelijks bestuur dat de dagelijkse leiding heeft.

Onder *enkelvoudige beleidssamenwerking* wordt een samenwerking op een bepaald deelterrein verstaan (dus een gemeenschappelijke regeling met een beperkt belang), waarbij vergaande bevoegdheden kunnen worden overgedragen zoals het instellen van belastingen (binnen het kader van art. 30 Wgr) of de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Aan de gemeenschappelijke regeling nemen zowel raden als colleges deel.

⁴⁸ Zie omtrent de (on)mogelijkheden van mandaat aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam De Greef 2008.

Voorbeelden zijn natuur- en recreatieschappen die vaak zowel regionaal beleid vaststellen, soms voorzien in hun eigen inkomsten middels specifieke belastingen, en algemeen verbindende voorschriften kunnen uitvaardigen.⁴⁹ Bij een dergelijke samenwerking ligt het voor de hand dat er sprake is van een algemeen bestuur, waarbij ook raadsleden betrokken zijn om de democratische legitimatie van de zware bevoegdheden te vergroten, en een dagelijks bestuur dat de dagelijkse leiding heeft.

Mate van bundeling	1990	1997	2005	2010
Enkelvoudige regelingen	87%	90%	93%	91%
Meervoudige regelingen	13%	10%	7%	9%

Tabel 5.2 Onderscheid enkelvoudige en meervoudige regelingen

Onder *uitvoeringssamenwerking* wordt een samenwerking op een deelterrein verstaan (dus een gemeenschappelijke regeling met een beperkt belang), waarbij slechts beschikkingsbevoegdheden worden overgedragen. De gemeenschappelijke regeling wordt getroffen tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders om te benadrukken dat het hier gaat om uitvoerende taken. Raadsleden hebben dan ook geen betrokkenheid in het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Voorbeelden zijn de intergemeentelijke sociale diensten en gemeenschappelijke belastingdiensten. Het is tevens mogelijk dat geen bevoegdheden worden overgedragen maar dat uitsluitend worden gemandateerd, zoals bij DCMR. Het gaat dan om een lichtere vorm van uitvoeringssamenwerking, omdat de besluiten worden toegerekend aan de betreffende deelnemer en niet aan het samenwerkingsverband, zoals bij overdracht (delegatie) van bevoegdheden.

Onder *bedrijfsvoeringssamenwerking* wordt tenslotte samenwerking op de zogenoemde PIOFACH-taken verstaan. Het gaat dus om een puur ondersteunende administratieve samenwerking zonder overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden. Wel worden beperkte bevoegdheden gemandateerd, zoals personeelsbesluiten, of via volmacht verleend, zoals het sluiten van een beperkt aantal overeenkomsten. Een voorbeeld is het ISZF.

5.4 Differentiatie in bestuurssamenstelling

Een eenvoudiger model voor interbestuurlijke samenwerking kan worden gevonden door in bijzondere gevallen een gemeenschappelijk orgaan rechtspersoonlijkheid toe te kennen of door bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam het dagelijks bestuur (en de voorzitter als zelfstandig orgaan) facultatief te maken.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het Recreatieschap Midden-Delfland, Rb. 's-Gravenhage 2 september 2009, LJV BJ9619; Gst. 2009, 134.

Dit heeft als voordeel dat geen grootschalige wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen hoeft plaats te vinden, nu omtrent de bevoegdheden, begroting en verantwoording van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan al veel geregeld is. Aansluiten bij één van deze mogelijkheden heeft vanuit wetgevingsoptiek dan ook de voorkeur omdat zo geen nieuwe rechtsvorm wordt geïntroduceerd. Voorgesteld wordt om te kiezen voor het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid om te voorkomen dat verschillende mogelijkheden in de samenstelling van het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ontstaan. Een openbaar lichaam met één orgaan voldoet niet aan een van de wezenskenmerken van het zijn van een openbaar lichaam, namelijk dat het gaat om een publiekrechtelijke gemeenschap van personen met eigen publiekrechtelijke taken- en bevoegdheidsfeer en met een bestuur, op de samenstelling en uitoefening waarvan deze personen rechtstreeks of door middel van een vertegenwoordiging invloed kunnen uitoefenen.⁵⁰ De openbare lichamen hebben wat betreft hun interne organisatie gemeen dat zij als belangrijkste orgaan een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter kennen.⁵¹ Differentiatie in de bestuursamenstelling moet zoveel mogelijk voorkomen worden.

Toekenning van rechtspersoonlijkheid aan publiekrechtelijke lichamen hoeft niet bij wet te gebeuren, nu artikel 2:1 lid 2 BW bepaalt dat de rechtspersoonlijkheid uit het bij of krachtens de wet bepaalde moet volgen. De wetgever kan deze bevoegdheid dus toekennen aan bestuursorganen van gemeenten, provincies of waterschappen.⁵² De vraag die rijst is onder welke omstandigheden de rechtspersoonlijkheid moet kunnen worden toegekend.⁵³ Hierboven zijn vier typen van samenwerking onderscheiden. De regionale samenwerking en beleidssamenwerking komen, gelet op hun zwaardere bevoegdheden en medeverantwoordelijkheid van de gemeenteraden, niet in aanmerking voor een lichtere bestuursvorm. Uitvoerings- en bedrijfsvoeringssamenwerking komen hiervoor in beginsel wel in aanmerking, omdat daarbij, zoals eerder aangegeven, vaak veel bestuurlijke drukte wordt ervaren door bestuurders, terwijl raden zich op afstand voelen staan. Dit leidt tot twee voorgestelde modellen.

Model 1: Uitvoeringsregelingen

In dit model wordt voor alle collegeregelingen de mogelijkheid geopend om het gemeenschappelijk orgaan rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Deze toekenning dient te geschieden in de gemeenschappelijke regeling zelf, om onduidelijkheid te voorkomen (vgl. het beoogde artikel 7:832 BW). De rechtspersoonlijkheid kan daardoor ook uitsluitend weer worden ingetrokken door wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijk orgaan kan met de rechtspersoonlijkheid zelf arbeidsovereenkomsten sluiten.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 042, nr. 4, p. 8.

⁵¹ Vgl. S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 67.

⁵² J.A.F. Peters, *Publiekrechtelijke rechtspersonen* (diss. Tilburg), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 57.

⁵³ Het onder omstandigheden toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een reeds bestaande figuur is reeds een bestaand model, dat bij de openbare rechtspersoon zal worden ingevoegd in het Burgerlijk Wetboek (zie het beoogde artikel 7:832 BW, *Kamerstukken I* 2004/05, 28 746, nr. A, p. 10).

Daarnaast wordt expliciet bepaald dat artikel 1 lid 2 Ambtenarenwet van overeenkomstige toepassing is op het gemeenschappelijk orgaan, zodat het ook een eigen ambtelijke dienst kan hebben. Qua bevoegdheden ligt reeds een beperking in artikel 30 lid 1 onder *b* Wgr besloten in die zin dat geen belastingen mogen worden ingesteld door het gemeenschappelijk orgaan en evenmin algemeen verbindende voorschriften mogen worden vastgesteld. Die bevoegdheden zijn dus niet over te dragen. Dat benadrukt nog eens extra het uitvoerende karakter van de samenwerking. De bepalingen zoals die nu gelden voor verantwoordingsrelaties bij het gemeenschappelijk orgaan (art. 16-19 Wgr) en de voor de begroting (art. 34-35 Wgr) blijven onverkort van toepassing.

Model 2: Bedrijfsvoeringsregelingen

In dit model wordt voor een beperkter aantal gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid geopend om een gemeenschappelijk orgaan rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Slechts bij de zogenoemde PIOFACH-taken kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Dit betekent dat dit begrip duidelijk gedefinieerd dient te worden. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten dat deze term eveneens kent. Het besluit kent echter geen definitie. De Algemene Rekenkamer definieert bedrijfsvoering als: “de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan”.⁵⁴ Onder deze definitie vallen dus ook beleidsontwikkeling en – uitvoering. Dat is niet beoogd met het bedrijfsvoeringsmodel, waarbij het slechts om de ondersteunende of secundaire processen gaat. In dit kader wordt gekozen voor de volgende definitie: “de ondersteunende bedrijfsprocessen binnen een gemeente alsmede de sturing en beheersing daarvan.” In de memorie van toelichting wordt nader uitgewerkt wat onder ondersteunende processen dient te worden verstaan.

Een meerderheid van de geënquêteerde secretarissen vindt dat een model van een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid een welkome aanvulling is op de huidige samenwerkingsmodellen. Of dit er ook toe leidt dat men sneller tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling overgaat kan niet gezegd worden, de meningen daarover zijn sterk verdeeld. Een meerderheid van de geënquêteerde secretarissen vindt wel dat de secretaris lid moet kunnen zijn van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ingesteld bij een uitvoeringsregeling of een bedrijfsvoeringsregeling.

⁵⁴ *Handreiking Bedrijfsvoering* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van juli 2007, p. 2.

Bijlage 1

Onderzoekers

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door Rob de Greef en Frank Maas:

Mr. R.J.M.H. (Rob) de Greef is consultant bestuurlijk juridisch organiseren bij Berenschot te Utrecht, binnen het kennisteam bestuurlijk organisatierecht en het expertisecentrum arrangementbouw. Daarnaast is hij als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zijn promotieonderzoek richt zich op de democratische legitimatie van de bestuursorganen bij gemeenschappelijke regelingen. Hij publiceert regelmatig over de Wet gemeenschappelijke regelingen en is tevens auteur van het artikelsgewijs commentaar op de Wet gemeenschappelijke regelingen in H.R.B.M. Kummeling en T.D. Cammelbeeck (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Kluwer: Deventer 2009 (vijfde druk).

Mr. F. (Frank) Maas is junior consultant bestuurlijk juridisch organiseren bij Berenschot te Utrecht, binnen het kennisteam bestuurlijk organisatierecht. Hij is onlangs afgestudeerd in het Nederlands recht, afstudeerrichting Staats- en Bestuursrecht, aan de Universiteit Utrecht. Zijn afstudeerscriptie heeft betrekking op verlengd lokaal bestuur in relatie tot de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Bijlage 2

Vragenlijst

Vragen over uw organisatie

1. Is uw organisatie een provincie, gemeente of waterschap?

- Provincie
- Gemeente
- Waterschap

2. Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- 250.001 of meer
- 150.001 tot 250.000
- 100.001 tot 150.000
- 50.001 tot 100.000
- 20.001 tot 50.000
- 10.001 tot 20.000
- 5.001 tot 10.000
- 5.000 of minder

3. Om welke provincie gaat het of in welke provincie is uw gemeente of waterschap gelegen?

- Drenthe
- Flevoland
- Friesland
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Noord-Holland
- Overijssel
- Utrecht
- Zeeland
- Zuid-Holland

Vragen met betrekking tot trends op het gebied van samenwerking

4. Hieronder volgt een aantal stellingen over mogelijke trends die zich voordoen in de samenwerking tussen decentrale overheden. Bent u het met deze stellingen eens of oneens? We vragen u daarbij de samenwerking vanuit uw eigen bestuur als uitgangspunt te nemen.

	Sterk mee oneens	Mee Oneens	Mee Eens	Sterk mee eens	Weet niet
Samenwerking met decentrale overheden doen we meer en meer met wisselende partners (per samenwerkingsstype verschillende partners)					
We hebben in toenemende mate behoefte aan afstemming van <i>beleid en visie</i> met andere decentrale overheden					
We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i>					
De autonomie van ons bestuur komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden					
Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als bestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend					
Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking					
In toenemende mate kiezen we als bestuur ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> voor een privaatrechtelijk in plaats van publiekrechtelijk samenwerkingsverband					
De dualisering maakt het lastiger uit te stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.					
Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken					
Samenwerking ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> wordt voor ons bestuur de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming					

	Sterk mee oneens	Mee Oneens	Mee Eens	Sterk mee eens	Weet niet
Politieke keuzes die relevant zijn <i>bij beleidsafstemming</i> tussen decentrale overheden worden voor de gemeenteraad/Provinciale Staten/het algemeen bestuur van het waterschap in toenemende mate zichtbaar gemaakt					
Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor regionale beleidsafstemming					
Samenwerking met het oog op de optimalisatie van werkprocessen en organisatie zal het winnen van (verdere) opschaling van gemeenten/waterschappen					

5. Om tot concrete antwoorden te komen, willen we u een aantal vragen stellen over twee samenwerkingsverbanden van uw bestuur die u zelf kiest. We willen daarbij apart kijken naar:

- samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming
- samenwerking ten aanzien van uitvoeringszaken, dienstverlening, of beheerstaken.

Bij deze samenwerking kan het gaan om een publiekrechtelijk, maar ook een privaatrechtelijk verband. Hierbij gaat het om samenwerking van uw bestuur met in ieder geval andere decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen), maar eventueel ook met één of meer private partijen.

5.1 Kunt u een samenwerkingsverband van uw bestuur noemen waarvan (*regionale*) *beleidsafstemming* een belangrijk onderdeel uitmaakt en waarvan u een redelijk goed beeld heeft?

Een antwoord mogelijk

- Ja, de naam van het samenwerkingsverband: _____
- Nee

5.2 Vindt er bij het samenwerkingsverband naast (regionale) beleidsafstemming ook samenwerking plaats ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken?

Een antwoord mogelijk

- Ja
- Nee

6. We willen u een aantal vragen voorleggen over dit samenwerkingsverband. We vragen u uw antwoorden te richten op het onderwerp (regionale) beleidsafstemming met andere decentrale overheden.

6.1 Wat zijn de motieven om deze samenwerking aan te gaan (i.p.v. zelfstandig op te treden)? U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw bestuur het belangrijkste zijn.

Meerdere antwoorden mogelijk

- (Bedrijfseconomische) schaalvoordelen
- Tegengaan dat het beleid van de ene partij de belangen van de andere partij schaadt
- Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen
- Een hoger ambitieniveau (samen kunnen we meer)
- Gemeenschappelijke opstelling naar andere overheden en/of maatschappelijke partijen
- Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie
- Wettelijke plicht tot samenwerking
- Stimulansen vanuit andere overheden (financieel)
- Ander motief, namelijk _____

6.2 Is dit een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm van samenwerking?

- Publiekrechtelijk
- Privaatrechtelijk

6.3 Om welke vorm van samenwerking gaat het?

- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 3 Wgr)
- Regeling zonder meer
- Stichting
- Vereniging
- Coöperatieve vereniging
- Naamloze vennootschap
- Besloten vennootschap
- Dienstverleningsovereenkomst/uitvoeringsovereenkomst/serviceovereenkomst
- Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring
- Anders, namelijk _____

6.4 Wat waren de motieven voor de keuze van deze specifieke samenwerkingsvorm?

U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw bestuur het belangrijkste zijn

- Slagvaardigheid van de samenwerking
- Kosten/baten van de samenwerking
- Democratisch gehalte van de samenwerking
- Fiscale redenen
- Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichting van de samenwerking
- Niet verplichtende karakter van de samenwerking
- Juridische binding van de samenwerking
- Controle deelnemers op de samenwerking
- Rechtspositie personeel
- Aansprakelijkheidsregelingen van bestuurders
- Inbreng private partijen
- Aanbestedingsrecht
- We zijn door anderen gevraagd mee te doen aan deze vorm van samenwerking
- Ander motief, namelijk: _____
- Geen specifiek motief

6.5 Hoeveel partijen nemen deel aan deze samenwerking?

Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten

- Aantal gemeenten: _____
- Aantal provincies: _____
- Aantal waterschappen: _____
- Aantal private partijen: _____
- Overige deelnemers: _____

6.6 In hoeverre bestaat binnen uw bestuur tevredenheid over de resultaten van dit samenwerkingsverband?

	Niet	In beperkte mate	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking				
Kosten/baten van de samenwerking				
Democratisch gehalte van de samenwerking (invloed van de raad/Provinciale Staten/algemeen bestuur waterschap)				
In hoeverre bent u het eens met de stelling: 'per saldo zijn we als bestuur beter af met dan zonder deze samenwerking'				

7.1 Kunt u een ander samenwerkingsverband van uw bestuur noemen waarvan *uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken* een belangrijk onderdeel uitmaken en waarvan u een redelijk goed beeld heeft?

Een antwoord mogelijk

- Ja, de naam van het samenwerkingsverband: _____
- Nee

7.2 Is dit samenwerkingsverband ook gericht op (regionale) beleidsafstemming – naast de samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken?

Een antwoord mogelijk

- Ja
- Nee

8. We willen u een aantal vragen voorleggen over dit samenwerkingsverband. We vragen u uw antwoorden te richten op het onderwerp uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken.

8.1 Wat zijn de motieven om deze samenwerking aan te gaan (i.p.v. zelfstandig op te treden)? U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw bestuur het belangrijkste zijn.

Meer antwoorden mogelijk

- (Bedrijfseconomische) schaalvoordelen
- Een hogere kwaliteit van uitvoering/dienstverlening
- Meer keuzemogelijkheden in dienstverlening
- Een hoger ambitieniveau (samen kunnen we meer)
- Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie
- Wettelijke plicht tot samenwerking
- Stimulansen vanuit andere overheden (financieel)
- Ander motief, namelijk _____

8.2 Is dit een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm van samenwerking?

- Publiekrechtelijk
- Privaatrechtelijk

8.3 Om welke vorm van samenwerking gaat het?

- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 3 Wgr)
- Regeling zonder meer
- Stichting
- Vereniging
- Coöperatieve vereniging
- Naamloze vennootschap
- Besloten vennootschap
- Dienstverleningsovereenkomst/uitvoeringsovereenkomst/serviceovereenkomst
- Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring
- Anders, namelijk _____

8.4 Wat waren de motieven voor de keuze van deze specifieke samenwerkingsvorm?

U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw bestuur het belangrijkste zijn

- Slagvaardigheid van de samenwerking
- Kosten/baten van de samenwerking
- Democratisch gehalte van de samenwerking
- Fiscale redenen
- Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichting van de samenwerking
- Niet verplichtende karakter van de samenwerking
- Juridische binding van de samenwerking
- Controle deelnemers op de samenwerking
- Rechtspositie personeel
- Aansprakelijkheidsregelingen van bestuurders
- Inbreng private partijen
- Aanbestedingsrecht
- We zijn door anderen gevraagd mee te doen aan deze vorm van samenwerking

- Ander motief, namelijk: _____
- Geen specifiek motief

8.5 Hoeveel partijen nemen deel aan deze samenwerking?

Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten

- Aantal gemeenten: _____
- Aantal provincies: _____
- Aantal waterschappen: _____
- Aantal private partijen: _____
- Overige deelnemers: _____

8.6 In hoeverre bestaat binnen uw bestuur tevredenheid over de resultaten van dit samenwerkingsverband?

	Niet	In beperkte mate	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking				
Kosten/baten van de samenwerking				
Democratisch gehalte van de samenwerking (invloed van de raad/Provinciale Staten/algemeen bestuur waterschap)				
In hoeverre bent u het eens met de stelling: 'per saldo zijn we als bestuur beter af met dan zonder deze samenwerking'				

Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

9. Graag willen we weten aan hoeveel *private* samenwerkingsverbanden uw bestuur totaal deelneemt. Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten.

En wat is uw schatting van het gemiddeld aantal deelnemers aan deze samenwerkingsverbanden? Het gaat bij deze schatting uitsluitend om deelnemers zijnde andere gemeenten, provincies of waterschappen, inclusief uzelf.

	Aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden	Gemiddeld aantal deelnemers
- Stichting	_____	_____
- Vereniging	_____	_____
- Coöperatieve vereniging	_____	_____
- Naamloze vennootschap	_____	_____
- Besloten vennootschap	_____	_____
- Dienstverleningsovereenkomst/uitvoeringsovereenkomst/serviceovereenkomst	_____	_____
- Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring	_____	_____

10. Welke ontwikkelingen of trends ziet u in de samenwerking tussen decentrale overheden?

Wet gemeenschappelijke regelingen

11. We willen u ook nog enkele vragen voorleggen met betrekking tot de voorbereiding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

11.1 Kunt u aangeven wat u van de hieronder genoemde stellingen vindt

	Sterk mee oneens	Mee Oneens	Mee Eens	Sterk mee eens	Weet niet
De Wgr sluit niet aan bij de huidige samenwerkingspraktijk					
De Wgr sluit niet aan bij andere organieke wetgeving zoals de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet					
De Wgr sluit niet aan bij de Algemene wet bestuursrecht waar het om toekenning van bevoegdheden gaat					
De begrotingscyclus in de Wgr sluit niet aan bij de begrotingscyclus van de gemeente, de provincie of het waterschap					
Bij gemeenschappelijke regelingen die zich concentreren op (<i>regionale</i>) <i>beleidsafstemming</i> leidt het verplicht ebben van een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam tot onnodige bestuurlijke drukte					
Bij gemeenschappelijke regelingen die zich concentreren op <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> leidt het verplicht hebben van een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam tot onnodige bestuurlijke drukte.					
Een nieuwe bestuursvorm voor gemeenschappelijke regelingen met een bestuursorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit is een welkome aanvulling op de huidige vormen die de Wgr biedt					
Een nieuwe bestuursvorm voor gemeenschappelijke regelingen met een bestuursorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit zorgt ervoor dat mijn bestuur vaker zal kiezen voor samenwerking op grond van de Wgr					

	Sterk mee oneens	Mee Oneens	Mee Eens	Sterk mee eens	Weet niet
De gemeentesecretaris, provinciesecretaris of secretaris-directeur van het waterschap moet lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of van een gemeenschappelijk orgaan bij een gemeenschappelijke regeling die concentreert op <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i>					
De gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen staan teveel op afstand van de gemeenschappelijke regelingen					
Het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen kan worden afgeschaft onder gelijktijdige versterking van de controle door de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur van het waterschap					
De goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen tussen uitsluitend waterschappen kan worden afgeschaft.					

11.2 Het ministerie denkt na over het introduceren van een nieuwe samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze nieuwe samenwerkingsvorm ziet met name op uitvoerings-, dienstverlenings- en beheerstaken. De nieuwe rechtsvorm kent minder bestuurlijke drukte en kent tevens rechtspersoonlijkheid.

Voor welke typen samenwerking zou een nieuwe vorm moeten worden geïntroduceerd?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Beheerstaken (personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting)
- Gezamenlijke uitvoeringsdiensten, waaraan geen bevoegdheden worden overgedragen, maar slechts gemandateerd (bijvoorbeeld omgevingsdiensten, sociale diensten; de deelnemers blijven verantwoordelijk)
- Gezamenlijke uitvoeringsdiensten, waaraan bevoegdheden worden overgedragen (bijvoorbeeld belastingdiensten, sociale diensten, werkvoorzieningschappen; het samenwerkingsverband is verantwoordelijk)
- Gemeenschappelijke regelingen voor regionale beleidsafstemming
- Gemeenschappelijke regelingen waaraan ook verordenende bevoegdheid wordt overgedragen
- Anders, namelijk: _____

11.3 Hoe zou de nieuwe samenwerkingsvorm moeten worden vormgegeven?

Een antwoord mogelijk

- Een samenwerkingsverband met een bestuursorgaan, zoals het gemeenschappelijk orgaan, maar dan met rechtspersoonlijkheid
- Gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen moeten vrijelijk kunnen beslissen over de samenstelling, net als bij de eigen bestuurscommissies
- Het samenwerkingsverband moet worden aangestuurd door een ambtelijke directeur, waarbij een raad van toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemers hem controleert.

Bijlage 3

Uitkomsten enquête

Gemeenten provincies waterschappen

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Samenwerking met decentrale overheden doen we meer en meer met wisselende partners (per samenwerkingsstype verschillende partners).	2,4%	26%	54,4%	15,2%	2%
	0%	9,1%	54,5%	27,3%	9,1%
	0%	4,8%	47,6%	42,9%	4,8%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
We hebben in toenemende mate behoefte aan afstemming van <i>beleid</i> en <i>visie</i> met andere decentrale overheden.	0,4%	10,8%	69,2%	18,8%	0,8%
	0%	0%	81,8%	18,2%	0%
	0%	4,8%	38,1%	52,4%	4,8%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering</i> , <i>dienstverlening</i> en/of <i>beheerstaken</i> .	0,8%	8%	54,4%	35,6%	1,2%
	0%	18,2%	63,6%	18,2%	0%
	0%	9,5%	28,6%	57,1%	4,9%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De autonomie van ons bestuur komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden	3,6%	46,4%	38%	8,8%	3,2%
	27,3%	54,5%	18,2%	0%	0%
	0%	52,4%	33,3%	4,8%	9,5%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als bestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.	4%	32,8%	44,8%	2,4%	16%
	0%	54,5%	9,1%	0%	36,4%
	0%	19%	61,9%	4,8%	14,3%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.	2,4%	42%	46,8%	3,6%	5,2%
	0%	18,2%	63,6%	9,1%	9,1%
	0%	42,9%	33,3%	14,3%	9,5%

gemeenten provincies waterschappen

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
In toenemende mate kiezen we als bestuur ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> voor een privaatrechtelijk in plaats van publiekrechtelijk samenwerkingsverband.	5,6% 0% 19%	56% 63,6% 52,4%	27,6% 27,3% 4,8%	5,2% 0% 4,8%	5,6% 9,1% 19%
N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De dualisering maakt het lastiger uit te stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.	4,0% 9,1% 4,8%	48,4% 72,7% 14,3%	27,6% 9,1% 19,0%	4,8% 0% 0%	15,2% 9,1% 61,9%
N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken.	6,4% 0% 0%	14,8% 18,2% 23,8%	52,8% 45,5% 52,4%	20,4% 27,3% 14,3%	5,6% 9,1% 9,5%
N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Samenwerking ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> wordt voor ons bestuur de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming.	1,6% 0% 0%	30,4% 36,4% 9,5%	49,6% 45,5% 52,4%	12% 9,1% 19%	6,4% 9,1% 19%
N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Politieke keuzes die relevant zijn <i>bij beleidsafstemming</i> tussen decentrale overheden worden voor de gemeenteraad/Provinciale Staten/het algemeen bestuur van het waterschap in toenemende mate zichtbaar gemaakt.	1,2% 0% 0%	32,4% 36,4% 9,5%	49,2% 45,5% 66,7%	4,4% 0% 9,5%	12,8% 18,2% 14,3%

gemeenten provincies waterschappen

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor regionale beleidsafstemming.	1,2%	30,8%	50,4%	11,6%	6%
	0%	27,3%	63,6%	9,1%	0%
	0%	19%	47,6%	28,6%	4,8%

N=282	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Samenwerking met het oog op de optimalisatie van werkprocessen en organisatie zal het winnen van (verdere) opschaling van gemeenten/waterschappen.	4,4%	22,8%	44%	13,6%	15,2%
	9,1%	63,6%	27,3%	0%	0%
	4,8%	57,1%	23,8%	0%	14,3%

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De Wgr sluit niet aan bij de huidige samenwerkingspraktijk.	0,9%	32,6%	46,7%	10,1%	9,7%
	0%	44,4%	55,6%	0%	0%
	0%	36,8%	42,1%	0%	21,1%

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De Wgr sluit niet aan bij andere organieke wetgeving zoals de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet.	0,9%	26,4%	42,3%	12,3%	18,1%
	0%	44,4%	44,4%	11,1%	0%
	0%	26,3%	42,1%	0%	31,6%

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De Wgr sluit niet aan bij de Algemene wet bestuursrecht waar het om toekenning van bevoegdheden gaat.	0,9%	27,8%	39,2%	7%	25,1%
	0%	44,4%	11,1%	0%	44,4%
	0%	15,8%	52,6%	0%	31,6%

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De begrotingscyclus in de Wgr sluit niet aan bij de begrotingscyclus van de gemeente, de provincie of het waterschap.	0,4%	22,0%	44,5%	20,3%	12,8%
	0%	44,4%	33,3%	11,1%	11,1%
	0%	26,3%	36,8%	5,3%	31,6%

gemeenten provincies waterschappen

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Bij gemeenschappelijke regelingen die zicht concentreren op (<i>regionale</i>) <i>beleidsafstemming</i> leidt het verplicht hebben van een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam tot onnodige bestuurlijke drukte.	0,9% 0% 0%	33,9% 44,4% 36,8%	39,6% 44,4% 31,6%	17,2% 11,1% 10,5%	8,4% 0% 21,1%
N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Een nieuwe bestuursvorm voor gemeenschappelijke regelingen met een bestuursorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit is een welkome aanvulling op de huidige vormen die Wgr biedt.	3,1% 0% 0%	13,7% 11,1% 21,1%	52,4% 33,3% 36,8%	13,2% 33,3% 15,8%	17,6% 22,2% 26,3%
N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Een nieuwe bestuursvorm voor gemeenschappelijke regelingen met een bestuursorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit zorgt ervoor dat mijn bestuur vaker zal kiezen voor samenwerking op grond van de Wgr.	3,5% 0% 5,3%	22,5% 33,3% 5,3%	27,3% 22,2% 36,8%	4,4% 11,1% 5,3%	42,3% 33,3% 47,4%
N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De gemeentesecretaris, provinciesecretaris of secretarisdirecteur van het waterschap moet lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of van een gemeenschappelijk orgaan bij een gemeenschappelijke regeling die concentreert op <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> .	4,8% 11,1% 0%	27,8% 22,2% 15,8%	42,7% 44,4% 52,6%	15% 0% 10,5%	9,7% 22,2% 21,1%
N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen staan teveel op afstand van de gemeenschappelijke regelingen.	1,3% 0% 0%	21,1% 11,1% 15,8%	54,2% 77,8% 52,6%	19,4% 11,1% 10,5%	4% 0% 21,1%

gemeenten provincies waterschappen

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen kan worden afgeschaft onder gelijktijdige versterking van de controle door de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur van het waterschap.	4,8%	32,6%	38,3%	10,1%	14,1%
	0%	11,1%	33,3%	33,3%	22,2%
	0%	31,6%	36,8%	10,5%	21,1%

N=255	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
De goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen tussen uitsluitend waterschappen kan worden afgeschaft.	0,9%	8,4%	22%	4%	64,8%
	0%	0%	55,6%	0%	44,4%
	0%	10,5%	52,6%	21,1%	15,8%

We hebben geënquêteerden gevraagd voor welke typen samenwerking een nieuwe vorm geïntroduceerd zou moeten worden. Op deze vraag kon gekozen worden uit meerdere opties. Ook kon een vrij antwoord worden gegeven. Er waren meerdere antwoorden mogelijk (N=255).

1. Beheerstaken (personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting). **69,6%** **66,7%** **73,7%**
2. Gezamenlijke uitvoeringsdiensten, waaraan geen bevoegdheden worden overgedragen, maar slechts gemandateerd (bijvoorbeeld omgevingsdiensten, sociale diensten; de deelnemers blijven verantwoordelijk). **71,8%** **44,4%** **68,4%**
3. Gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten, waaraan bevoegdheden worden overgedragen (bijvoorbeeld belastingdiensten, sociale diensten, werkvoorzieningschappen; het samenwerkingsverband is verantwoordelijk) **48,9%** **22,2%** **52,6%**
4. Gemeenschappelijke regelingen voor regionale beleidsafstemming **0%** **29,1%** **26,3%**
5. Gemeenschappelijke regelingen waaraan ook verordende bevoegdheid wordt overgedragen **10,6%** **22,2%** **5,3%**
6. Anders (open) **10,1%** **18,2%** **10,5%**

Uit bovenstaande resultaten valt op te maken dat wanneer gekozen wordt voor een nieuwe vorm van samenwerking op basis van de Wgr, deze met name gekoppeld wordt aan samenwerking waar geen bevoegdheden bij worden overgedragen.

We hebben geënquêteerden ook gevraagd naar welke vorm hun voorkeur uitgaat bij het introduceren van een nieuwe samenwerkingsvorm. (N=255)

1. Een samenwerkingsverband met een bestuursorgaan, zoals het gemeenschappelijk orgaan, maar dan met rechtspersoonlijkheid **25,1%** **22,2%** **21,1%**
2. Gemeente-, provincie- en waterschapbesturen moet vrijelijk kunnen beslissen over de samenstelling, net als bij de eigen bestuurscommissies **48,0%** **44,4%** **52,6%**
3. Het samenwerkingsverband moet worden aangestuurd door een ambtelijk directeur, waarbij een raad van toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemers hem controleert **10,6%** **26,9%** **26,3%**