



ONTWIKKELD DOOR KOKXDEVOOGD EN DIRKZWAGER LEGAL & TAX



Regie in de Regio

De Gids voor Regionale Samenwerking

Voor volksvertegenwoordigers, bestuurders
en topambtenaren van gemeenten, provincies,
waterschappen en samenwerkingsverbanden.

WOORD VOORAF

Deze Gids is geschreven om overheidsbestuurders en ambtenaren te helpen om samenwerkingsverbanden en -organisaties goed (beter?) te laten functioneren.

Wij, KokxDeVoogd en Dirkzwager legal & tax, hebben samen het initiatief genomen, omdat we in de praktijk veel voorbeelden tegenkomen van samenwerkingen die niet zo goed lopen. Waarom, dachten we, maken we niet gewoon een duidelijk document met praktische uitgangspunten en handvatten voor samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen?

En zo geschiedde. We bundelden de krachten van onze adviseurs en juristen om alle aspecten – bestuurskundig, juridisch, procesmatig – aan bod te laten komen. Uiteraard bundelden we onze krachten ook met de doelgroep van deze gids: een grote groep burgemeesters, bestuurders en topambtenaren dacht én werkte actief mee in onze klankbordgroep. Ook waren we welkom voor werksessies bij BZK, VNG, IPO en UvW. Zo betrokken we veel mensen die de praktijk – in al haar weerbaarheid – door en door kennen. We willen hen allen heel erg bedanken voor hun tijd en wijsheid.¹

Het valt u ongetwijfeld op dat het een lijvig document is geworden. Hopelijk gaat ons streven naar volledigheid niet ten koste van de leesbaarheid, en vindt u snel wat u zoekt. We hopen dat de structuur, in 12 heldere principes, u daarbij zal helpen. Op pagina 7 vindt u een overzicht, dat u meteen als samenvatting kunt beschouwen.

Tot slot: deze Gids is bedoeld als een levend document. U leest nu de eerste versie, die de komende jaren vanuit ervaringen in de toepassingspraktijk hopelijk verder zal groeien.² We hopen dat de Gids zich uiteindelijk ontpopt tot een Governance Code, waaraan gemeenten, provincies en waterschappen zich bij samenwerking vanuit het principe van zelfregulering houden. Dat kan alleen als we - samen met u - blijven leren van de praktijk. We roepen u dan ook op om vooral uw ervaringen te blijven delen met de VNG, het IPO, de UvW en BZK.

¹Achterin de publicatie vindt u meer informatie over het team achter deze gids en alle bestuurders die we hebben geraadpleegd.

²Dan zullen we ook aandacht besteden aan de in voorbereiding zijnde wijziging van de Wgr, waarbij de positie van de politieke organen wordt versterkt. Wat wij in deze Gids zeggen over de rol van de politieke organen is hiermee overigens wel al in lijn.

COLOFON

02

De Gids voor Regionale Samenwerking is ontwikkeld door:

- KokxDeVoogd, het adviesbureau voor een sterke decentrale overheid.

Contactpersoon: Norbert de Blaay, n.deblaay@kokxdevoogd.nl

- Dirkzwager legal & tax.

Contactpersoon: Louis Houwen, houwen@dirkzwager.nl en

Hanna Zeilmaker, zeilmaker@dirkzwager.nl

Houten / Nijmegen, 2021

© Dirkzwager legal & tax en KokxDeVoogd. **Alles uit deze gids mag naar hartenlust worden gebruikt, gekopieerd, verdeeld en bediscussieerd voor niet commerciële doelen, zonder expliciete toestemming van de schrijvers.** Hoe meer hoe beter!

We vinden het natuurlijk wel heel prettig om van u te horen wat u nog mist en wat nog beter kan.

Gebruik en vermenigvuldiging door commerciële organisaties en voor commerciële doeleinden uitsluitend na voorafgaande toestemming door KokxDeVoogd en Dirkzwager.

Inhoudsopgave

Voor wie is deze gids bedoeld?	4
Heldere aanbevelingen op basis van heldere principes	5
Waarom twee delen?	6
Wie doet wat bij samenwerking?	7
De samenwerkingsvorm en -filosofie zijn van invloed op de governance	10

DEEL A /// SAMENWERKING OP BASIS VAN DE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Principes overzicht deel A	13
1. Gezamenlijke regionale uitvoering in plaats van zelfstandige uitvoering	14
2. Doel en publieke waarden van de samenwerking	17
3. Samenwerking als verlengd lokaal/provinciaal/ waterschapsbestuur	21
4. Rolneming: omgaan met meerdere belangen	23
5. Professioneel bestuur van het samenwerkingsverband	27
6. Soft controls: cultuur, houding, gedrag en omgangsvormen	32
7. Het politieke orgaan in positie bij samenwerking	35
8. Regie bij meerdere samenwerkingsverbanden	41
9. Financiële spelregels voor samenwerking	43
10. Ambtelijke ondersteuning individuele deelnemer	45
11. Ambtelijke ondersteuning gezamenlijke deelnemers	48
12. Continuïteit bij bestuurlijke wisselingen	52
13. Bijzonderheden bij deelname van meerdere overheidslagen	54
14. Bijzonderheden bij de Centrumregeling	55

DEEL B /// NETWERKSAMENWERKING

Introductie	61
Principes overzicht deel B	62
1. Samenwerking in plaats van zelfstandige uitvoering	63
2. Doel en publieke waarden van de samenwerking	66
3. Governance van netwerksamenwerking	68
4. Rolneming: omgaan met meerdere belangen	70
5. Professioneel bestuur van het samenwerkingsverband	72
6. Soft controls: cultuur, houding, gedrag en omgangsvormen	73
7. Het politieke orgaan in positie bij samenwerking	74
8. Regie bij meerdere samenwerkingsverbanden	75
9. Financiële spelregels voor samenwerking	76
10. Ambtelijke ondersteuning individuele deelnemer	77
11. Ambtelijke ondersteuning gezamenlijke deelnemers	78
12. Continuïteit bij bestuurlijke wisseling	80
13. Bijzonderheden bij deelname van meerdere overheidslagen	81
14. Bijzonderheden bij triple helix samenwerkingsverbanden	84
15. Bijzonderheden bij ketensamenwerking, voorbeeld sociale veiligheid	86

BEGRIPPENLIJST	90
----------------	----

TOT SLOT	96
----------	----

VOOR WIE IS DEZE GIDS BEDOELD?

Deze Gids is ontwikkeld omdat er veel behoefte is aan praktische uitgangspunten en handvatten voor gemeenten, provincies en waterschappen die met elkaar willen samenwerken (of soms op grond van een wettelijke verplichting: moeten samenwerken).

De doelgroepen van de Gids zijn personen die bij samenwerking betrokken zijn vanuit provincies, gemeenten en waterschappen, en bestuurders en directeurs van samenwerkingsorganisaties.

Omdat samenwerken het leidend motief in de Gids is, hebben we een integrale versie gemaakt voor gemeenten, provincies en waterschappen in hun hoedanigheid van deelnemer in een samenwerkingsverband. Dat maakt het soms nodig de verschillende politieke organen van deze overheden, de gemeenteraad, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur apart te benoemen. Voor de verschillende bestuursorganen gebruiken we consequent de term college.

De Gids is toepasbaar vanaf de start van een samenwerking.

De uitgewerkte principes zijn bij het inrichten van de samenwerking al aan de orde. De Gids kan ook worden gebruikt als deelnemers bestaande samenwerkingsverbanden verder willen professionaliseren of optimaliseren.

HELDERE AANBEVELINGEN OP BASIS VAN HELDERE PRINCIPES

Voor deze gids hebben we ons laten leiden door de vraag: “Hoe doen we het goed?” Principes zijn dus het uitgangspunt.

De gids is opgebouwd in twee delen (zie volgende pagina voor meer uitleg over deel A en B), die op hun beurt zijn onderverdeeld in een aantal thematische hoofdstukken. Deze starten steeds met een centraal principe, dat we vervolgens uitdiepen en vertalen naar concrete aanbevelingen. Voor het gemak hebben we aan het begin van deel A en deel B een overzichtspagina ingevoerd waarin we alle principes opsommen die aan bod komen, met verwijzing naar ‘hun’ hoofdstuk.

Alle aanbevelingen zijn normerend beschreven en ook zo bedoeld. Telkens lichten we toe hoe zo’n aanbeveling vorm en inhoud kan krijgen. Dat kan vaak op meerdere manieren. Zo kan maatwerk ontstaan, dat past bij de specifieke situatie van de samenwerking. Hoe meer u gebruik maakt van ervaringen die in andere samenwerkingsverbanden zijn opgedaan, hoe beter.

WAAROM TWEE DELEN?

Deel A van de Gids is geschreven voor samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (wgr). Dit eerste deel gaat dus over de geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking. De meest voorkomende vormen zijn het openbaar lichaam in de vorm van een collegeregeling en de bedrijfsvoeringsorganisatie. Ook de Centrumregeling valt hieronder.

Anders dan de collegeregeling heeft de bedrijfsvoeringsorganisatie één bestuur. Dat is van invloed op praktische uitwerking van de principes 3 en 4, waarin de rollen van en interactie tussen het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur aan de orde komen. Daar waar in de aanbevelingen en in de praktische uitwerkingen het AB(-lid) en/of het DB(-lid) worden genoemd kan worden gelezen: het Bestuur(-slid). Aanbevelingen en praktische uitwerkingen die specifiek betrekking hebben op de rolverdeling en interactie tussen het AB en het DB zijn niet van toepassing op de bedrijfsvoeringsorganisatie. Een voorbeeld is de praktische uitwerking dat het DB het AB informeert over gemaakte keuzes of keuzes ter besluitvorming voorlegt aan het AB.

Voor de Centrumregeling is een specifieke uitwerking gemaakt, omdat deze samenwerkingsvorm weliswaar ook stoelt op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, maar van een ander karakter is en er ook andere bestuurskundige en juridische aspecten spelen. Zie hiervoor thema 14. De aanbevelingen bij de Centrumregeling kunnen voor een belangrijk deel ook worden gebruikt door gemeenten die kiezen voor het vormen van één ambtelijke organisatie die voor meerdere zelfstandig blijvende gemeenten werkt.

Deel B van de Gids gaat over netwerksamenwerking.

Het gemeenschappelijk orgaan uit de Wet gemeenschappelijke regelingen is een andere verbijzonderde samenwerkingsvorm, genoemd in de Wet. Hiervoor is geen apart principe uitgewerkt, omdat deze vormvrij is in zijn uitwerking; de Wet geeft daarvoor weinig kaders of richtlijnen. In die zin lijkt het gemeenschappelijk orgaan beter te passen bij het gedachtengoed van de netwerksamenwerking. Voor netwerksamenwerking geldt evenals voor het gemeenschappelijk orgaan dat de deelnemers de governance naar eigen inzicht kunnen inrichten; er zijn geen wettelijke kaders die hiervoor houvast bieden. Deel B zoomt dus hierop in.

Deel B van de Gids is te gebruiken voor netwerksamenwerking tussen publieke partijen onderling en tussen publieke en private partijen. Deze kennen vaak juist geen geïnstitutionaliseerde vorm, maar zijn gebaseerd op afspraken, overeenkomsten of convenanten,

Voor private samenwerkingsvormen als een stichting, coöperatie of overheids-NV of -BV kunnen de principes en patronen uit de Gids naar analogie toegepast worden.

WIE DOET WAT BIJ SAMENWERKING?

Bij samenwerking zijn altijd meerdere organisaties, ieder vaak met diverse spelers, betrokken. Wij zetten deze hier op een rijtje voor de situatie die de meest uitgebreide governance nodig heeft: een Wgr samenwerkingsverband met een openbaar lichaam, een AB, een DB en een eigen samenwerkingsorganisatie.

Het politieke orgaan (Gemeenteraad, Provinciale Staten, AB waterschap)

- Beslist over of geeft toestemming voor deelname aan het Wgr samenwerkingsverband.
- Beslist over voorgenomen wijzigingen van de Regeling van het Wgr samenwerkingsverband.
- Beslist over het uiten van wensen en bedenkingen of het geven van zienswijzen over voornemens van het Wgr samenwerkingsverband.
- Beslist over het standpunt van de deelnemer over de hoogte van de financiële bijdrage aan het Wgr samenwerkingsverband.
- Kan de betrokken bestuurder ter verantwoording roepen over zijn rolvulling in het samenwerkingsverband.
- Kan bij motie aan de bestuurder vragen om iets in het samenwerkingsverband te doen of na te laten.

Het College (Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten, DB waterschap)

- Beslist over voorstellen aan het politieke orgaan over het Wgr samenwerkingsverband.
- Beslist over het deelnemen aan netwerksamenwerking.
- Beslist over de afvaardiging van het college in het bestuur van het samenwerkingsverband.
- Beslist over standpuntbepaling in het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband; kan dit delegeren aan een bestuurder.
- Bespreekt met regelmaat de gang van zaken in het samenwerkingsverband.

De bestuurder (lid van Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten, DB waterschap)

- Is qualitate qua of op voordracht van het college lid van het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband.
- Kan -door het AB gekozen- lid zijn van het Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband.
- Is qualitate qua voorzitter van het samenwerkingsverband of kan –door het AB gekozen- voorzitter zijn van het samenwerkingsverband.
- Stemt standpuntbepaling in het Algemeen Bestuur af met het college en met bestuurders van andere deelnemers.
- Legt als AB-lid belangrijke ontwikkelingen en voorgenomen besluiten van het samenwerkingsverband vooraf voor aan het college.

Het management van de gemeente, de provincie, het waterschap

- Stuurt de rolvulling van de ambtelijke organisatie tegenover het samenwerkingsverband aan.
- Zorgt ervoor geïnformeerd te zijn over de gang van zaken in het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie.

- Richt de ambtelijke ondersteuning van de eigen organisatie in (contramal).
- Zorgt ervoor dat de organisatie inbreng levert in de ambtelijke ondersteuning van de gezamenlijke deelnemers (gezamenlijke contramal).
- Onderhoudt contact met het management van de deelnemers en de samenwerkingsorganisatie.

De ambtenaar van de deelnemer die bij de samenwerking betrokken is

- Zorgt voor de benodigde kennis en deskundigheid over het onderwerp van de samenwerking.
- Zorgt voor de ondersteuning van de bestuurder die in het bestuur van het samenwerkingsverband participeert.
- Bereidt voorstellen voor aan het college en het politieke orgaan.
- Zorgt voor de informatievoorziening over het samenwerkingsverband binnen de eigen organisatie.
- Organiseert het afnemerschap.
- Onderhoudt contact met medewerkers van andere deelnemers en de samenwerkingsorganisatie.
- Neemt deel of sluit aan bij de gezamenlijke contramal.

De griffier/ directeur-secretaris van de Gemeenteraad, Provinciale Staten, AB waterschap

- Stemt de procesgang voor bespreking van voorstellen over het samenwerkingsverband aan het politieke orgaan af met de eigen organisatie.
- Geeft adviezen aan de leden van de Raad/Staten/AB over de rol van het politieke orgaan in het samenwerkingsverband.
- Onderhoudt contact met collega griffiers/ambtelijke secretarissen.
- Zorgt voor deelname aan of aansluiting bij de gezamenlijke contramal.

Het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband

- Beslist over strategie, beleid en financiën van het samenwerkingsverband.
- Maakt de afweging tussen de belangen van de deelnemers en de belangen van het samenwerkingsverband.
- Delegeert waar nodig en mogelijk taken naar het Dagelijks Bestuur; draagt dan de verantwoordelijkheid over.
- Houdt toezicht op het Dagelijks Bestuur.
- Beslist over de inrichting van een externe controlefunctie.

Het Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband

- Borgt de instandhouding en continuïteit van de samenwerkingsorganisatie.
- Beslist over het beheer van de samenwerkingsorganisatie; richt zich hierbij naar het belang van de samenwerkingsorganisatie.
- Benoemt de directeur van de samenwerkingsorganisatie en stuurt deze aan.
- Mandateert waar nodig en mogelijk taken naar de directeur; behoudt dan de formele verantwoordelijkheid.
- Beslist over personele en organisatorische zaken die op bestuurlijk niveau liggen.
- Beslist over voorstellen die naar het Algemeen Bestuur gaan.

De (bestuurs- of advies-) commissie van het samenwerkingsverband

- Neemt de bestuurlijke beslissingen of doet de bestuurlijke voorstellen over een onderwerp of aspect van het samenwerkingsverband.
- Kan bestuursbesluiten nemen, mits de Regeling in formele delegatie voorziet.

- Kan door het AB of DB worden ingesteld om voorbereidende taken voor het bestuur te verrichten.
- Kan door het AB of DB worden gemandateerd tot het uitvoeren van taken. AB of DB behouden dan de formele verantwoordelijkheid.

De voorzitter van het samenwerkingsverband

- Leidt de bestuursvergaderingen.
- Representeert het samenwerkingsverband extern op bestuurlijk niveau.
- Borgt de relatie en verbinding tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers.

De portefeuillehouder van het samenwerkingsverband

- Behartigt de bestuurlijke voorbereiding of uitvoering over een onderwerp of aspect van het samenwerkingsverband.
- Bereidt in overleg met de directeur besluitvorming door het bestuur voor.
- Kan door het Algemeen Bestuur of het Dagelijks Bestuur worden gemandateerd tot uitvoering van bepaalde taken. Het AB of DB blijven dan formeel verantwoordelijk.

De directeur van de samenwerkingsorganisatie

- Vervult de rol van secretaris en belangrijkste adviseur van het bestuur van het samenwerkingsverband.
- Is de hoogste leidinggevende van de samenwerkingsorganisatie.
- Zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering van het samenwerkingsverband.
- Is verantwoordelijk voor de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie.
- Zorgt voor het personeel en de organisatie van de samenwerkingsorganisatie.
- Vervult de rol van WOR-bestuurder van de samenwerkingsorganisatie.
- Zorgt ervoor dat het Algemeen Bestuur en het Dagelijkse Bestuur hun taak naar behoren kunnen vervullen.
- Zorgt ervoor dat de politieke organen en de colleges van de deelnemers hun taak ten opzichte van het samenwerkingsverband naar behoren kunnen vervullen.
- Zorgt voor tijdige en adequate informatievoorziening naar bestuur en deelnemers.
- Werkt samen met de gezamenlijke contramal.
- Zorgt in de eigen organisatie op alle benodigde niveaus voor contactpersonen voor de gezamenlijke contramal en de individuele contramallen.
- Onderhoudt een relatie met het management van de deelnemers.

SAMENWERKINGSVORM EN -FILOSOFIE VAN INVLOED OP GOVERNANCE

Bijzonder aan de manier waarop een samenwerking wordt bestuurd en aangestuurd, is dat er door de deelnemers meerdere specifieke rollen moeten worden ingevuld. Deze in te vullen rollen hangen nauw samen met de gekozen samenwerkingsvorm en samenwerkingsfilosofie.

Samenwerkingsvorm

Bij de samenwerkingsvorm gaat het over de vraag of gekozen wordt voor afstemming (lichte vorm), ketensamenwerking, netwerksamenwerking of geïnstitutionaliseerde samenwerking (zwaarste variant). Bij afstemming (lichtste vorm) blijft elke deelnemers de taken zelf uitvoeren en wordt er afgestemd over de wijze waarop dat gebeurt. Bij ketensamenwerking stemmen deelnemers uit opvolgende schakels in een keten de wijze van uitvoering van hun taken op elkaar af in een streven tot een sluitende aanpak te komen. Bij netwerksamenwerking is er sprake van gezamenlijk werken aan een taak van de deelnemers of voeren een of meer deelnemers taken voor andere deelnemers uit. Bij een geïnstitutionaliseerde samenwerking brengen de deelnemers een taak onder in een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid. Afstemming gebeurt vaak op basis van een onderlinge afspraak. Bij de ketensamenwerking en netwerksamenwerking is de juridische grondslag in de regel een convenant of samenwerkingsovereenkomst. Bij de geïnstitutionaliseerde vorm wordt de te kiezen publieke of private rechtsvorm (Gemeenschappelijke regeling, bedrijfsvoeringsorganisatie, coöperatieve vereniging of stichting bijvoorbeeld) een beslispunt. Bij de geïnstitutionaliseerde vorm is de inrichting van het bestuur en invulling van de rollen in meer of mindere mate in wetgeving (Wgr of Bw) bepaald, bij de andere vormen ligt er juist veel keuzevrijheid voor de deelnemers en zijn dus meer afspraken vooraf nodig.

Samenwerkingsfilosofie

De samenwerkingsfilosofie gaat over het karakter van de samenwerking dat de deelnemers, bij voorkeur met elkaar, kiezen. Er zijn twee uitersten op dit spectrum en natuurlijk allerlei tussenvormen, die ook een relatie hebben met de samenwerkingsvorm die gekozen wordt. Het ene uiterste is dat de deelnemers kiezen voor het opdragen of overdragen van een eigen taak aan het samenwerkingsverband, dat dan een geïnstitutionaliseerde vorm zal hebben. Het verschil tussen het overdragen of opdragen van taken is van belang voor de bevoegdheidsverdeling. Als taken worden overgedragen, komen de formele bevoegdheden bij het bestuur van het samenwerkingsverband te liggen, bij opgedragen taken blijven deze bij de deelnemers en voert het samenwerkingsverband de taken in mandaat uit. Bij het overdragen of opdragen van taken laat men de uitvoering daar geheel of in belangrijke mate aan over en kiest vooral voor een opdrachtgevende rol tegenover de samenwerkingsorganisatie die door het samenwerkingsverband in stand gehouden wordt. Feitelijk lijkt dit op het uitbesteden van een taak aan een andere partij. Voorbeelden hiervan zijn samenwerkingsverbanden voor belastingheffing en –inning, sociale zaken of een Shared Service Centrum. In deze variant heeft het bestuur van het samenwerkingsverband

een verticale sturingsrelatie met de samenwerkingsorganisatie. In dat geval is er ook sprake van een zekere hiërarchie tot de deelnemers, aangezien deelnemers verplicht zijn om de bijdragen aan het samenwerkingsverband in hun begroting op te nemen. De Gids voor deze samenwerkingsvormen staat in deel A.

Hierbij past de kanttekening dat voor samenwerkingsverbanden die volgen uit een wettelijke plicht, zoals een Veiligheidsregio of GGD als zelfstandige rechtspersonen, er minder ruimte is voor eigen keuzes van de deelnemers omdat de wet daar leidend is. Hier is in de praktijk in ieder geval sprake van -bij wet- overgedragen taken. Dat betekent dat het bestuur van het samenwerkingsverband geattribueerde bevoegdheden heeft en dat de bevoegdheden van de deelnemers in het samenwerkingsverband worden begrensd. Naast de wettelijke taken kunnen deelnemers besluiten aanvullend ook andere taken aan dit type samenwerkingsverbanden op te dragen. Het is in dat geval belangrijk in de governance van het samenwerkingsverband scherp te onderscheiden naar wettelijke taken en vrijwillig opgedragen taken, omdat er dan binnen het takenpakket verschil is in de besluitvormende bevoegdheden van de besturen van het samenwerkingsverband en die van de deelnemers.

Het andere uiterste is dat men er voor kiest om binnen het samenwerkingsverband in co-creatie met elkaar een (maatschappelijk) vraagstuk op te lossen. Hiervoor is vooral de netwerksamenwerking goed bruikbaar. Bijvoorbeeld als gemeenten gezamenlijk het regionale jeugdbeleid of arbeidsmarktbeleid ontwikkelen of wanneer ze samen tot een Regionale Energie Strategie willen komen. Dan is er sprake van horizontale samenwerking tussen de deelnemers vanuit nevenschikte posities. In deze variant heeft het samenwerkingsverband vaak juist geen samenwerkingsorganisatie en wordt gewerkt met inzet van medewerkers van de deelnemers, al dan niet in combinatie met een klein bureau. De Gids voor de netwerksamenwerking staat in deel B.

In beide hiervoor beschreven varianten zijn de deelnemers individueel en samen (mede)eigenaar van het samenwerkingsverband. In die zin zijn zij ook altijd partner van elkaar. Bij de rolinvulling daarentegen zijn er verschillen. Bij uitbesteding zijn de deelnemers bestuurder en opdrachtgever. Bij co-creatie treden de deelnemers op als regisseur of participant. Deze verschillende rolinvulling vraagt om een andere houding en gedrag van de bestuurders, en ook om andere ambtelijke ondersteuning. Ook voor de samenwerkingsorganisatie is er verschil: deze is deskundige opdrachtnemer (uitbesteding) of kennispartner en uitvoerder (co-creatie).

Deel A

Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen

12

dA



Principes

- 1 Door samenwerking kunnen maatschappelijke of uitvoeringsvraagstukken waarvoor gemeenten, provincies of waterschappen verantwoordelijk zijn (beter) worden aangepakt. De overheidsorganisaties staan dan hun individuele verantwoordelijkheid voor de betreffende taak vrijwillig of verplicht af en pakken de vraagstukken in gezamenlijkheid aan. [A114](#)
- 2 Het gezamenlijke doel en de publieke waarden staan steeds centraal in de samenwerking. [A217](#)
- 3 Deelnemers zijn zich bewust van de gevolgen van samenwerking. Zij geven binnen hun organisatie betekenis aan het begrip verlengd lokaal, provinciaal of waterschapsbestuur. Zij koesteren en onderhouden de samenwerking die ze zijn aangegaan. [A321](#)
- 4 Deelnemers zijn zich bewust van de verschillende rollen die zij in de samenwerking vervullen. Zij geven evenwichtig en transparant invulling aan die rollen en gaan integer en zorgvuldig om met meerdere belangen en verantwoordelijkheden die spelen. [A423](#)
- 5 De bestuursleden laten zich leiden door de professionele eisen die nodig zijn voor een goed functionerend samenwerkingsverband en richten zich naar het collectieve belang ervan. Het bestuur is zodanig samengesteld en ingericht dat het samenwerkingsverband en zijn organisatie adequaat kunnen functioneren. [A527](#)
- 6 Deelnemers en bestuur hanteren gezamenlijke kernwaarden en besteden bewust en regelmatig aandacht aan de soft controls in het kader van hun onderlinge samenwerking. [A632](#)
- 7 De positionering van de politieke organen is zodanig georganiseerd dat de democratische legitimatie van het samenwerkingsverband is gewaarborgd. [A735](#)
- 8 Bij deelname in meerdere regionale samenwerkingsverbanden wordt door de overheidsorganisatie op adequate en transparante wijze voorzien in regie. [A841](#)
- 9 Deelnemers maken heldere en eenduidige financiële afspraken die aansluiten bij het gezamenlijke doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd. [A943](#)
- 10 De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband. [A1045](#)
- 11 De deelnemers beschikken gezamenlijk over een professionele organisatie (gezamenlijke contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun collectief opdrachtgeverschap tegenover het samenwerkingsverband en om andere ambtelijke deelnemerstaken te bundelen. [A1148](#)
- 12 De leden van het bestuur zorgen voor continuïteit van de samenwerking bij bestuurlijke wisselingen binnen de deelnemers. [A1252](#)



A1 GEZAMENLIJKE REGIONALE UITVOERING IN PLAATS VAN ZELFSTANDIGE UITVOERING

PRINCIPE

/// Door samenwerking kunnen maatschappelijke of uitvoeringsvraagstukken waarvoor gemeenten, provincies of waterschappen verantwoordelijk zijn (beter) worden aangepakt. De overheidsorganisaties staan dan hun individuele verantwoordelijkheid voor de betreffende taak vrijwillig of verplicht af en pakken de vraagstukken in gezamenlijkheid aan.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers realiseren zich de betekenis van samenwerking en hun verantwoordelijkheid daarin.

Praktische uitwerking

- Verlengd bestuur betekent dat een gemeente, provincie of waterschap samen met andere overheidsorganisaties door middel van een samenwerkingsverband verantwoordelijkheid neemt voor een maatschappelijk- of uitvoeringsvraagstuk.
- De verantwoordelijkheid houdt in:
 - De deelnemers zijn eigenaar van het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers staan achter de doelstelling en de publieke waarden van de samenwerking.
 - De deelnemers bekostigen het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers leveren het bestuur van het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers zijn gezamenlijk opdrachtgever van het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers zijn afnemers van de dienstverlening van het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers houden rekening met de samenwerkingsorganisatie en met elkaar.
 - De deelnemers zorgen op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau voor individuele en gezamenlijke verbindingen met het samenwerkingsverband.
- Het geeft institutionele spanning dat taken in een samenwerking op een andere manier moeten worden aangepakt dan in een eigen organisatie, waarin politiek orgaan, college en ambtelijke organisatie op één gemeenschap, één gebied en één set van doelen, afspraken en werkwijzen georiënteerd zijn.
- Alle betrokkenen realiseren zich dat samenwerken moeilijk is en een voortdurende alertheid en inspanning vraagt om het productief te laten zijn.
- Omdat samenwerken voor alle lagen die bij de samenwerking betrokken zijn (politieke organen college, ambtenaren) én voor het samenwerkingsverband moeilijk is worden er extra inspanningen gevraagd van bestuurders, topambtenaren en directeurs van samenwerkingsverbanden. Dat wordt in deze Gids op verschillende manieren uitgewerkt.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers realiseren zich dat samenwerking consequenties heeft voor de eigen zeggenschap over taken en organisatie.

Praktische uitwerking

- Samenwerking betekent dat de individuele zeggenschap van een gemeente, provincie of waterschap voor een beleidsterrein en voor de organisatie die belast is met de taakuitvoering vervalt of wordt beperkt omdat deze moet worden gedeeld met de andere deelnemers in de samenwerking.
- De deelnemers realiseren zich dat dit spanning geeft in hun politieke organen. Die spanning kent twee aspecten:
 - Het feit dat er geen directe controle door een democratisch gekozen orgaan op een samenwerkingsverband kan plaats vinden; dit loopt indirect, via het college.
 - Het niet zelfstandig kunnen beslissen over zaken m.b.t. het samenwerkingsverband, maar dat samen met anderen te moeten doen.
- Deze spanningen worden in en met het politieke orgaan besproken, zowel voorafgaand aan het aangaan van de samenwerking als wanneer deze spanning zich in een latere fase manifesteert.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers kennen de verschillende soorten samenwerking en wegen de consequenties en de impact daarvan op hun autonomie indien zij de samenwerkingsvorm en intensiteit zelf kunnen kiezen.

Praktische uitwerking

- Er zijn verschillende soorten samenwerking. De consequenties van samenwerking voor de overheidsorganisatie en de impact op haar autonomie verschillen per type:
 - Sommige vormen van samenwerking zijn wettelijk verplicht. Keuze of, waarover en hoe wordt samengewerkt is dan niet mogelijk. Andere vormen zijn vrijwillig, de deelnemers bepalen dan zelf of, wat en hoe.
 - Overheidsorganisaties kunnen bij vrijwillige samenwerking taken opdragen of overdragen. Bij opdracht worden de taken door het samenwerkingsverband uitgevoerd. Bij het overdragen van taken gaan ook bevoegdheden mee. Dat vergroot de slagkracht en de effectiviteit van de samenwerking en zorgt voor gelijke behandeling van burgers en bedrijven in het gebied, doch het beperkt de lokale autonomie meer dan bij opdracht van taken.
 - De samenwerking kan gaan over beleidsgevoelige, beleidsneutrale, op uitvoering gerichte of bedrijfsvoeringsopgaven. Hoe beleidsrijker, hoe beter moet worden geborgd dat het primaat bij de (gezamenlijke) deelnemers blijft liggen.
 - De samenwerking kan publiek of privaat worden vorm gegeven; dat heeft onder andere consequenties voor de vertegenwoordiging van de deelnemers in het bestuur van het samenwerkingsverband.
 - Het type samenwerking bepaalt welke financiële binding de deelnemers aangaan. Bij de meeste WGR vormen is een verplichting aan de orde om de door het samenwerkingsverband vastgestelde bijdrage in de eigen begroting op te nemen.

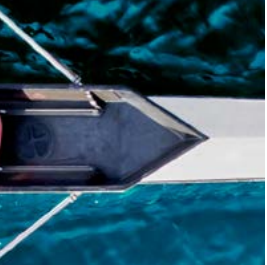
- Het oogmerk van samenwerking -bijvoorbeeld zelfstandig willen blijven of een regionaal vraagstuk aanpakken- maakt verschil voor de impact en het verloop van de samenwerking, zeker indien het oogmerk tussen de deelnemers verschilt.
- De grootste impact op de autonomie hebben beleidsgevoelige onderwerpen en financiële verplichtingen waarop het politieke orgaan weinig invloed heeft.
- In de loop van de samenwerking kan de impact van de samenwerking veranderen. Bijvoorbeeld bij ingrijpende beslissingen, als er problemen zijn in een samenwerkingsverband of als de financiële bijdrage wordt verhoogd.

AANBEVELING /// 4

Deelnemers en samenwerkingsverband stemmen hun handelen af op het type samenwerking.

Praktische uitwerking

- Voor de start van de samenwerking wordt stilgestaan bij de consequenties van het samenwerken:
 - Deelnemers realiseren zich hun keuzeruimte.
 - Deelnemers maken, indien er keuzeruimte is, een bewuste keuze
 - Deelnemers realiseren zich de consequenties van de verplichting c.q. de gemaakte keuze.
 - Deelnemers realiseren zich dat zij niet lichtvaardig kunnen terugkomen op de gemaakte keuzes.
- Deelnemers stemmen de inzet op de samenwerking af op de kenmerken van de samenwerking. Dit geldt voor politieke organen, colleges en ambtenaren.
- Het bestuur en de directeur van het samenwerkingsverband kennen de gevoeligheden die aan het gekozen type samenwerking verbonden zijn en stemmen daar het overleg met de deelnemers en de informatievoorziening naar colleges en politieke organen op af.



A2 DOEL EN PUBLIEKE WAARDEN VAN DE SAMENWERKING

PRINCIPE

/// Het gezamenlijke doel en de publieke waarden staan steeds centraal in de samenwerking.

AANBEVELING /// 1

De deelnemers aan het samenwerkingsverband stellen het gezamenlijke doel van de samenwerking vast als leidraad voor beleidsbepaling, besluitvorming en taakuitvoering. Het doel is ook de drager voor de legitimatie en de acceptatie van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking wordt het doel van de samenwerking geformuleerd en vastgelegd in de Regeling.
- Het gezamenlijke doel wordt zó geformuleerd dat de doelen van individuele deelnemers daarin passen, zodat het gezamenlijke doel wordt herkend door alle deelnemers.

AANBEVELING /// 2

De deelnemers van het samenwerkingsverband stellen de publieke waarden vast: de beginselen en uitgangspunten die leidend zijn voor de uitvoering.

Praktische uitwerking

- Bij de start worden naast het doel ook de publieke waarden van de samenwerking vastgesteld. Voorbeelden van publieke waarden zijn:
 - Kostenefficiëntie bij shared service centra.
 - Milieuwinst/duurzaamheid bij organisaties voor afvalverwerking .
 - Integrale gebiedsbenadering bij waterveiligheid.
 - Regionale solidariteit bij Veiligheidsregio's.
 - Gelijk speelveld voor ondernemingen bij Omgevingsdiensten.
 - Evidence based werken bij GGD's.
 - Lusten- en lastenspreiding bij strategische samenwerkingsverbanden.
- De gekozen publieke waarden worden vanwege hun belang opgenomen in de Regeling en nader uitgewerkt in een onderliggend document, bijvoorbeeld een Handvest Taakuitvoering of een dienstverleningshandvest.

AANBEVELING /// 3

De deelnemers van het samenwerkingsverband evalueren periodiek het doel en de publieke waarden van de samenwerking en stellen die zo nodig bij.

Praktische uitwerking

- De deelnemers beschikken over een document waarin het doel en de publieke waarden worden toegelicht (bijvoorbeeld een strategienota) en een instrument dat waakt over het gedachtegoed, over de evaluatie daarvan (bijv. jaarlijks overleg directeur met gezamenlijke deelnemers)

en over de overdracht daarvan bij breuken in de continuïteit (met name bij verkiezingen).

- Bij de evaluatie zijn de mate van acceptatie en naleving van het doel en de publieke waarden belangrijke ijkpunten.
- In de evaluatie worden ook de belangen van de individuele respectievelijk gezamenlijke deelnemers betrokken. Verschillen in waardering van het doel en de publieke waarden door individuele deelnemers worden bespreekbaar gemaakt.
- In de Regeling wordt vastgelegd hoe te handelen als het doel van de samenwerking of de publieke waarden niet meer door deelnemers worden ondersteund, door duidelijke spelregels over wijziging, uittreding en opheffing.

AANBEVELING /// 4

De deelnemers van het samenwerkingsverband bepalen de marges, standaarden en omvang van het verplichte deel van de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie; de operationele aansturing wordt ambtelijk gemandateerd.

Praktische uitwerking

- De dienstverlening wordt afgeleid van de vastgestelde doelstellingen en publieke waarden.
- Het besef dat er wordt samengewerkt in de publieke sector en dat deelnemers de eigenaren zijn van de samenwerkingsorganisatie werkt door in de uitgangspunten voor de dienstverlening. Dit betekent bijvoorbeeld:
 - De dienstverlening is herkenbaar als overheidsdienstverlening.
 - De samenwerkingsorganisatie en de deelnemers gedragen zich als partners, niet als commerciële partijen.
 - De omgang tussen de samenwerkingsorganisatie en de burgers/bedrijven op wie de dienstverlening is gericht past in de normen van de publieke sector.
 - De dienstverlening en de onderlinge verhoudingen worden uitgedrukt in een taal die past bij de publieke sector. Commercieel jargon wordt vermeden.
- De deelnemers bepalen de marges voor de dienstverlening. De uitersten daarvan zijn:
 - Minimaal: de samenwerkingsorganisatie voert alleen taken uit die wettelijk moeten of die geen van de deelnemers zelf adequaat kan uitvoeren.
 - Maximaal: de samenwerkingsorganisatie voert een zo ruim mogelijk takenpakket uit
- De deelnemers bepalen de mate van standaardisatie van de dienstverlening. Hierbij zijn drie onderdelen aan de orde:
 - Afspraken over beleid dat wordt geharmoniseerd en beleid dat bij de deelnemers blijft. Bijvoorbeeld: belastingtarieven blijven lokaal.
 - Afspraken over een standaard voor de kwaliteit van de publieksdienstverlening. Inwoners en bedrijven in het werkgebied worden gelijk behandeld.
 - Afspraken over maximale standaardisatie, zodat zo veel mogelijk efficiency wordt bereikt.
- De deelnemers bepalen wat tot het verplichte afnamepakket aan taken behoort en welk maatwerk of welke aanvullende taken uitgevoerd kunnen worden

- De afgesproken mate van standaardisatie vormt het kader voor het takenpakket dat verplicht moet worden afgenomen.
- Samen is leidend. Uitgangspunt voor maatwerk / aanvullende dienstverlening is daarom dat dergelijke dienstverlening niet botst met de afgesproken standaardisatie, tegen minimaal kostendekkend tarief wordt doorberekend en dat de risico's van maatwerk / aanvullende dienstverlening bij de afnemende deelnemer liggen.
- Indien grote verschillen tussen deelnemers in afname van taken ontstaan worden de consequenties daarvan voor de zeggenschapsverhouding overwogen.
- De deelnemers zorgen voor een ambtelijk opdrachtgeverschap dat de opdracht aan de samenwerkingsorganisatie voorbereidt en binnen de afgesproken bestuurlijke kaders verder invult en uitwerkt (zie verder thema 10).

AANBEVELING /// 5

In de Regeling of in een onderliggend document worden de uitgangspunten voor de governance van het samenwerkingsverband verankerd.

Praktische uitwerking

- Bij het opstellen of de herziening van de Regeling wordt nagegaan of de volgende punten voldoende aandacht gekregen hebben:
 - Het doel van de samenwerking (thema 2).
 - De publieke waarden (thema 2).
 - Duidelijke afspraken over wijziging, uittreding en opheffing (thema 2).
 - De grondslag voor de financiële afspraken (thema 9).
 - De rol van de politieke organen (thema 7).
 - Invulling van de positie van voorzitter door een niet-AB lid (thema 4).
 - Mogelijkheid 2e lid in het AB voor deelnemers die voorzitter of DB leden leveren (thema 4).
 - Geen doorslaggevende stem voor de voorzitter (thema 4).
 - Regels voor belangenafweging bij belangentegenstellingen (thema 4).
 - Regels voor conflicthantering (thema 4).
 - Extern advies bij geschillen die door het bestuur niet worden opgelost (thema 4).
 - Uitgangspunten voor integriteit (thema 4).
 - Periodieke evaluaties (thema 2).
 - Momenten waarop de Regeling kan worden aangepast (thema 2).
- Bij een Regeling voor een samenwerkingsorganisatie die voor alle deelnemers meerdere wettelijke taken uitvoert wordt de bevoegdheidsverdeling van het bestuur en de bestuurscommissies duidelijk geregeld. Dat kan bijvoorbeeld spelen als een Veiligheidsregio en een GGD in één organisatie zijn opgenomen, waarbij de Veiligheidsregio de formele GR vormt.
- Bij een Regeling voor een samenwerkingsorganisatie die fungeert als kapstok voor meerdere taken waaraan naar behoefte door deelnemers kan worden deelgenomen (cafetariamodel), wordt duidelijk geregeld wat de betekenis is van het deelnemerschap aan de algemene regeling en het deelnemerschap van de toegevoegde onderdelen.
- Bij het opstellen of de herziening van de Regeling wordt rekening gehouden met flexibiliteit. Niet alle onderlinge afspraken hoeven in de Regeling te worden vastgelegd, in plaats daarvan kan bijvoorbeeld

een bestuursreglement worden vastgesteld in het AB van het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 6

De deelnemers en het samenwerkingsverband zorgen voor de legitimatie van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- In de Regeling en in de uitvoering wordt rekening gehouden met de wettelijke eisen (legitimiteit).
- De deelnemers en het samenwerkingsverband zorgen er voor dat de politieke organen van de deelnemers hun rol kunnen vervullen (democratische legitimatie).
- Het samenwerkingsverband zorgt dat het handelt binnen de gestelde beleidsmatige en financiële kaders, de opgedragen taken adequaat uitvoert, de overeengekomen dienstverlening levert, afspraken na komt en voldoet aan redelijke eisen van efficiency en effectiviteit (bestuurlijke legitimatie). Het DB van het samenwerkingsverband ziet hierop toe.
- Het samenwerkingsverband zorgt voor zorgvuldige taakuitvoering, open communicatie en correcte bejegening bij dienstverlening die direct aan bewoners of bedrijven worden geleverd (maatschappelijke legitimatie). Het DB van het samenwerkingsverband ziet hierop toe.



A3 SAMENWERKING ALS VERLENGD LOKAAL/ PROVINCIAAL/ WATERSCHAPSBESTUUR

PRINCIPE

/// Deelnemers zijn zich bewust van de gevolgen van samenwerking. Zij geven binnen hun organisatie betekenis aan het begrip verlengd lokaal, provinciaal of waterschapsbestuur. Zij koesteren en onderhouden de samenwerking die ze zijn aangegaan.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers houden zich aan de afgesproken taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- De overheidsorganisatie accepteert dat een collegelid zelfstandige verantwoordelijkheden heeft in het samenwerkingsverband, die niet altijd parallel lopen met zijn verantwoordelijkheden als collegelid.
- De overheidsorganisatie laat de taakuitvoering over aan bestuur en directie van het samenwerkingsverband.
- De eigen bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden gerespecteerd.
- Mandaten van het samenwerkingsverband worden niet ter discussie gesteld.
- Adviezen van het samenwerkingsverband worden serieus genomen.
- De overheidsorganisatie maakt gebruik van zijn mogelijkheden tot beïnvloeding.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers beschouwen het samenwerkingsverband als “van en voor henzelf”.

Praktische uitwerking

- Er wordt gewerkt in het besef dat verlengd bestuur niet inhoudt dat de verantwoordelijkheid voor een taak vervalt, maar dat die samen met andere deelnemers wordt ingevuld.
- Ambtelijke organisatie, college en politiek orgaan geven het samenwerkingsverband en het onderwerp van de samenwerking in de eigen Planning- en Controlcyclus voldoende aandacht.
- De samenwerking maakt deel uit van het integrale takenpakket en de begroting van de deelnemers. De bijdrage aan het samenwerkingsverband is verplicht en kan geen deel uitmaken van de eigen integrale afweging, maar dit mag niet betekenen dat de bijdrage als “last van een ander” wordt gezien.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers geven actieve aandacht aan de samenwerking.

Praktische uitwerking

- De samenwerking krijgt aandacht in het politieke orgaan, in het college en in de ambtelijke top.
- Het politieke orgaan laat zich informeren, controleert de collegeleden en maakt gebruik van haar bevoegdheid om inbreng te leveren (thema 7).
- Collegeleden zijn actief in het bestuur van het samenwerkingsverband (thema 4 en 5).
- Het college beslist over de inbreng in het samenwerkingsverband en/of brengt het politieke orgaan in positie om inbreng te leveren (thema 7).
- Het college informeert het politieke orgaan tijdig over de activiteiten van het samenwerkingsverband (thema 7).
- Er is actieve ambtelijke ondersteuning voor een samenwerkingsverband ingericht (de zgn. contramal, thema 10).
- Er wordt ambtelijk actief deelgenomen aan het gemeenschappelijke opdrachtgeverschap (de gezamenlijke contramal, thema 11).
- De samenwerking maakt deel uit van de inwerkprogramma's van het politiek orgaan, het college, de ambtelijke top en de bij de samenwerking betrokken ambtelijke functionarissen.



A4 ROLNEMING: OMGAAN MET MEERDERE BELANGEN

PRINCIPE

/// Deelnemers zijn zich bewust van de verschillende rollen die zij in de samenwerking vervullen. Zij geven evenwichtig en transparant invulling aan die rollen en gaan integer en zorgvuldig om met meerdere belangen en verantwoordelijkheden die spelen.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers geven samen inhoud aan hun collectieve verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband en maken afspraken over de manier waarop zij hun verschillende rollen invullen.

Praktische uitwerking

- Bij het maken van afspraken over de rolinvulling zijn het doel en de publieke waarden van de samenwerking leidend.
- De deelnemers maken bindende en uitvoerbare afspraken over:
 - De opdracht en de prestaties van het samenwerkingsverband.
 - De spelregels voor standaardisatie van dienstverlening.
 - De bedrijfsvoering van de samenwerkingsorganisatie.
 - De middelen die daarvoor beschikbaar gesteld worden.
 - Het verbinding (blijven) maken met de deelnemers vanuit de samenwerkingsorganisatie.
 - De overlegvormen die worden gebruikt.
- Afspraken over de samenwerking worden vooraf besproken in en geaccordeerd door de colleges van de deelnemers. Het college informeert het politieke orgaan over de gemaakte keuzes. Het DB van de samenwerkingsorganisatie informeert het AB over de gemaakte keuzes of legt keuzes ter besluitvorming aan het AB voor als deze beslissingsbevoegd is.
- Deelnemers nemen bij het inbrengen van eigen belangen de grenzen van de redelijkheid en billijkheid en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband in acht.
- De belangenafweging tussen (het collectief van) de deelnemers en het samenwerkingsverband vindt plaats in het hoogste bestuursorgaan, dus het AB.
- Er wordt afgesproken dat de leden van het DB zich onvoorwaardelijk kunnen richten naar het doel en de instandhouding en continuïteit van het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers wijzen bewust de verschillende rollen toe die vervuld moeten worden of benoemen die expliciet in hun handelen indien meerdere rollen in één hand liggen.

Praktische uitwerking

- Deelnemers handelen taakbewust en zijn rolvast bij het vervullen van de verschillende functies binnen het samenwerkingsverband en tegenover de samenwerkingsorganisatie.

- Idealiter wordt bij de toewijzing van rollen scheiding van verantwoordelijkheden in acht genomen. Een grote overheidsorganisatie die meerdere functies vervult in het samenwerkingsverband kan de volgende vuistregels toepassen:
 - Het opdrachtgeverschap en het afnemerschap worden door hetzelfde collegelid ingevuld, omdat deze taken in elkaars verlengde liggen.
 - Het deelnemerschap enerzijds en het opdrachtgeverschap en afnemerschap anderzijds worden door verschillende collegeleden ingevuld omdat hier verschillende verantwoordelijkheden spelen
 - De rol van voorzitter of van DB-lid wordt -als de Regeling dat toestaat- door een collegelid. ingevuld dat in het AB niet het belang van de deelnemer hoeft te behartigen; daarvoor wordt een tweede bestuurder door die deelnemer aangewezen.
- In de meeste gemeenten is een dergelijke functiescheiding niet realistisch en zal de portefeuillehouder in het samenwerkingsverband meerdere -soms op gespannen voet staande- verantwoordelijkheden moeten dragen. Er wordt dan in de gemeente specifieke ambtelijke ondersteuning georganiseerd ter advisering en ondersteuning van de bestuurder vanuit de verschillende rollen die spelen en de belangen die daarbij aan de orde zijn.
- Voor de vormgeving van het deelnemerschap enerzijds en het opdrachtgeverschap en afnemerschap anderzijds wordt voor alle samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk een vaste ordening aangehouden. De invulling van deze rollen kan per samenwerkingsverband juist situationeel vorm worden gegeven. Dit betekent: eenheid van inrichting; verschillen in functionele invulling.
- Deelnemers maken in eigen huis afspraken over de manier waarop het deelnemerschap enerzijds en het opdrachtgeverschap en afnemerschap anderzijds ten opzichte van de samenwerkingsverbanden met een samenwerkingsorganisatie worden ingevuld. Dat gebeurt op het niveau van het politieke orgaan, het college en de organisatie. Bij de voorbereiding wordt, indien beschikbaar, gebruik gemaakt van de handreiking die de gezamenlijke contramal opstelt.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers vullen hun verschillende rollen zo in dat intern en extern te allen tijde duidelijk is vanuit welk belang en welke verantwoordelijkheid zij handelen.

Praktische uitwerking

- Deelnemers zijn zich bewust van mogelijke belangentegenstellingen bij combinatie van functies of rollen (collegelid – bestuurder samenwerkingsverband; AB-lid – DB-lid; deelnemer- opdrachtgever).
- Leden van AB en DB communiceren in de eigen organisatie open over de eigen verantwoordelijkheid als bestuurder van het samenwerkingsverband.
- DB-leden leggen uit dat zij soms in de positie kunnen zijn dat ze als DB lid vanuit die specifieke verantwoordelijkheid iets anders moeten zeggen dan als AB lid c.q. vertegenwoordiger van hun organisatie.
- In de Regeling van het samenwerkingsverband wordt voor de DB-leden en de voorzitter bepaald dat hun organisatie een 2e lid in het AB aanwijst die het stemrecht van de deelnemer uitoefent. Het toekennen van een doorslaggevende stem aan een voorzitter wanneer de stemmen staken is vanuit dit perspectief niet aan te bevelen.

AANBEVELING /// 4

De deelnemers en het samenwerkingsverband zijn samen verantwoordelijk voor het tot stand brengen en onderhouden van een sterke verbinding met elkaar.

Praktische uitwerking

- Het samenwerkingsverband komt periodiek naar de politieke organen toe om uitleg te geven over haar activiteiten en gerealiseerde resultaten.
- Leden van politieke organen tonen betrokkenheid en verdiepen zich in het werk van het samenwerkingsverband. Zij nemen de kaderstellende en controlerende rol serieus en maken met elkaar afspraken over hoe deze effectief ingevuld kan worden.
- Er worden in het eigen college, met elkaar als collectiviteit van deelnemers en in het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de omgangsvormen tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld: AB vergaderingen zijn openbaar, DB vergaderingen zijn besloten. Daarbij wordt een eenduidige aanpak gekozen.
- De deelnemers voorzien -als onderdeel van de gezamenlijke contramalin een topambtelijke sparringpartner voor de directeur van de samenwerkingsorganisatie om dilemma's in de taakuitvoering en bedrijfsvoering te bespreken en samen tot een oplossing te brengen of tot een gezamenlijke voorbereiding van de bestuurlijke behandeling te komen.
- De medewerkers van de deelnemers worden in de gelegenheid gesteld en gestimuleerd om actief, constructief en collegiaal deel te nemen aan de collectieve contramal.
- Deelnemers zorgen voor de continuïteit in de relatie met het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie op lange termijn, over verkiezingen heen.

AANBEVELING /// 5

Deelnemers bespreken vooraf en periodiek tussentijds de handelingsperspectieven bij conflicten in het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Er wordt vooraf en periodiek tussentijds geïnventariseerd welke onderwerpen potentiële conflictstof in de samenwerking kunnen opleveren.
- Bestuurlijk en ambtelijk wordt besproken hoe om te gaan met het tijdig signaleren, melden, escaleren en de-escaleren van (potentiële) conflicten.
- In geval van een verschil van mening of conflict wordt primair geprobeerd om ambtelijk tot een oplossing te komen of tot een gemeenschappelijk gedragen ambtelijk advies aan de bestuurders.
- In de Regeling wordt opgenomen dat op het moment dat de belangen van (een of meer) deelnemers en het samenwerkingsverband uiteenlopen of conflicteren, er een zorgvuldige en evenwichtige belangenafweging plaatsvindt door het DB en/of het AB van het samenwerkingsverband, waarbij het collectieve belang het uitgangspunt is. Hiervoor wordt in de Regeling een procedure vastgelegd.
- In de Regeling wordt opgenomen dat er extern advies plaatsvindt over geschillen waar het bestuur geen oplossing voor heeft. Mogelijkheden zijn onder andere:
 - Mediation.
 - Bemiddeling.
 - Peer review.

- Commissie van wijzen.
- Geschilcommissie.
- Geschilbeslechting door GS of BZK op basis van de Wgr.

AANBEVELING /// 6

Deelnemers bespreken vooraf en periodiek tussentijds de handelingsperspectieven bij conflicten in het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- De uitgangspunten over (de schijn van) bestuurlijke belangenverstrengeling en integriteit worden vastgelegd in de Regeling van het samenwerkingsverband en uitgewerkt in een Protocol.
- Waar nodig wordt beleid vastgesteld voor specifieke integriteitsvraagstukken van de samenwerkingsorganisatie. Bijvoorbeeld de vraag hoe bestuurders van een samenwerkingsverband omgaan met dossiers die hun eigen organisatie aangaan. Of de vraag hoe in de samenwerkingsorganisatie de professionaliteit en de onafhankelijke adviesrol van de adviseurs wordt geborgd.
- Het onderwerp integriteit wordt minstens een keer per jaar expliciet op de agenda van het bestuur van het samenwerkingsverband geplaatst. Hiervan vindt formele verslaglegging plaats.
- Er worden passende beheersmaatregelen genomen om (de schijn van) bestuurlijke belangenverstrengeling en integriteitsschending te voorkomen.
- Bij (de schijn van) bestuurlijke belangenverstrengeling en integriteitsschending wordt ingegrepen door de voorzitter.



A5 PROFESSIONEEL BESTUUR VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

PRINCIPE

/// De bestuursleden laten zich leiden door de professionele eisen die nodig zijn voor een goed functionerend samenwerkingsverband en richten zich naar het collectieve belang ervan. Het bestuur is zodanig samengesteld en ingericht dat het samenwerkingsverband en zijn organisatie adequaat kunnen functioneren.

AANBEVELING /// 1

Het samenwerkingsverband formuleert de professionele eisen die aan de bestuurlijke en ambtelijke deelnemers gesteld mogen worden en bevordert de invulling daarvan.

Praktische uitwerking

- Bestuurders hebben zich bij hun start aantoonbaar verdiept in de doelen en het functioneren van het samenwerkingsverband en tonen zich bereid hun vaardigheden in het besturen van samenwerkingsverbanden te verrijken.
- Er wordt voor gezorgd dat er in het bestuur van het samenwerkingsverband en in de ambtelijke contramal kennis is over het werken in en met het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld door het organiseren van (periodieke) (bij)scholing.
- Er is relevante kennis op bestuursniveau. In het AB hebben minimaal enkele leden inhoudelijke kennis over de taak van het samenwerkingsverband. In het DB hebben minimaal enkele leden affiniteit met organisatie, bedrijfsvoering en governance.
- Er vindt zo nodig gerichte werving van bestuursleden plaats om over bestuurders te kunnen beschikken die de juiste competenties hebben.
- Bestuurders worden ondersteund om met het dragen van meerdere petten te kunnen omgaan, bijvoorbeeld door het organiseren van dilemmatrainingen.
- Er wordt in het AB aandacht besteed aan de vraag of er aanleiding bestaat om een of meerdere DB-leden van buiten de kring van het AB te benoemen, bijvoorbeeld een burgemeester als voorzitter.

AANBEVELING /// 2

Individuele bestuurders en ambtenaren zorgen ervoor dat zij adequaat zijn toegerust op het deelnemen aan de samenwerking.

Praktische uitwerking

Deelnemers aan de samenwerking:

- Kennen de regeling waaraan zij deelnemen.
- Kennen de rolverdeling die bij het samenwerkingsverband hoort.
- Hebben de vaardigheden voor samenwerking.
- Kunnen spanningen tussen hun verschillende rollen hanteren.
- Zijn in staat om de belangen van hun organisatie en het samenwerkingsverband te verenigen, te verbinden of te overbruggen.

AANBEVELING /// 3

De voorzitter ziet toe op een goede werking van de governance van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- De voorzitter bewaakt de waarden van de governance:
 - Richt zich op de doelstelling en de waarden van het samenwerkingsverband.
 - Bevordert een zorgvuldige belangenafweging in het AB, het DB en de samenwerkingsorganisatie.
 - Bevordert de gewenste rolinvulling van het DB en AB.
 - Bevordert de kwaliteit van de DB- en AB-leden.
 - Bewaakt de soft controls van het bestuur en neemt het voortouw voor een goede bestuurscultuur.
 - Bevordert dat de politieke organen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.
 - Ziet toe op integriteit en rechtmatig handelen van het bestuur.
- De voorzitter is in staat boven de partijen te opereren:
 - Heeft gezag binnen het bestuur en bij de deelnemers.
 - Laat zien dat hij het belang van de samenwerking centraal stelt.
 - Heeft bindend vermogen.
- De voorzitter bevordert de verbinding tussen de samenwerkingsorganisatie en de deelnemers:
 - Onderhoudt contact met de gezamenlijke contramal.
 - Bevordert de samenwerking tussen de directeur en de gezamenlijke contramal.

AANBEVELING /// 4

De voorzitter zorgt voor het ordelijk functioneren van het AB en DB.

Praktische uitwerking

- De voorzitter is in staat in het DB en het AB boven de partijen en de deelbelangen in het samenwerkingsverband te staan.
- De voorzitter organiseert -het gesprek over- zorgvuldige besluitvorming, let op de hygiëne van het bestuur en bewaakt het professioneel en integer functioneren van AB en DB.
- De voorzittersrol wordt zoveel mogelijk gescheiden van zware inhoudelijke onderwerpen.
- De voorzitter zorgt dat het functioneren van het bestuur periodiek wordt geëvalueerd.
- In de samenwerkingsorganisatie wordt aandacht besteed aan het belang van terugkoppeling, commentaar en feedback.
- De samenwerkingsorganisatie zorgt voor een professionele ondersteuning van de voorzitter.

AANBEVELING /// 5

AB en DB richten zich bij hun handelen en besluitvorming naar het collectieve belang van het samenwerkingsverband en nemen daarbij het vastgestelde doel en publieke waarden als leidraad.

Praktische uitwerking

- DB en AB stellen bij de taakvervulling het gezamenlijke doel en de

publieke waarden van de samenwerking voorop. Zij houden deze grondslagen levend door daar in algemene stukken en bij specifieke beslissingen expliciet naar te verwijzen.

- Door tijdige signalering en periodieke evaluatie wordt nagegaan of het doel en de publieke waarden van de samenwerking voor de deelnemers nog parallel lopen.
- Beginnende verschuivingen van het doel of de publieke waarden bij deelnemers worden bespreekbaar gemaakt in het bestuur met als inzet dat de gezamenlijke deelnemers zoveel mogelijk op één lijn blijven
- Irritaties en schuarpunten over doel en publieke waarden worden open besproken met als inzet er met respect voor elkaars posities en verantwoordelijkheden samen uit te komen.

AANBEVELING /// 6

Besluitvorming binnen het AB vindt plaats op basis van een zorgvuldige afweging van het belang van het samenwerkingsverband en de belangen van de individuele deelnemers.

Praktische uitwerking

- Het AB vertegenwoordigt de deelnemers in het samenwerkingsverband. In het AB zijn dan ook zowel het belang van het samenwerkingsverband als de individuele belangen van de deelnemers aan de orde.
- In het AB worden de belangen van de individuele deelnemers geïnventariseerd en wordt benoemd waar deze uiteenlopen.
- In het AB wordt de besluitvorming gefundeerd op een zorgvuldige afweging van het belang van het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie en de belangen van de individuele deelnemers. Het collectieve belang staat centraal.

AANBEVELING /// 7

Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat de samenwerkingsorganisatie naar behoren kan functioneren.

Praktische uitwerking

- Het DB heeft als primaire taak de bestuurlijke zorg voor de instandhouding, het functioneren en de continuïteit van de samenwerkingsorganisatie. Het DB lid is over deze rol geen verantwoording schuldig aan zijn eigen organisatie.
- De directeur is in zijn rol van secretaris de eerste adviseur van de DB. Hij wordt in staat gesteld kritisch en onafhankelijk te adviseren en krijgt ruimte in de uitvoering.
- Het DB staat bij aanvang en bij nieuwe toetreders expliciet stil bij de rol die het DB heeft.
- In het AB wordt duidelijk gemaakt dat er gescheiden verantwoordelijkheden zijn tussen het DB en het AB.
- De voorstellen aan het AB worden geformuleerd vanuit de verantwoordelijkheid die het DB heeft.
- Het DB kan in bijzondere gevallen bij vraagstukken over organisatie en bedrijfsvoering advies vragen aan de gemeentesecretarissen van de gezamenlijke contramals.

AANBEVELING /// 8

Het dagelijks bestuur treedt op als werkgever van de directeur.

Praktische uitwerking

- Het DB neemt de eisen van goed en zorgvuldig werkgeverschap in acht.
- Er is een directiestatuut of een ambtsinstructie voor de directeur.
- Er is een mandaatregeling.
- De voorzitter en een van de andere leden van het DB voeren jaarlijks een beoordelingsgesprek met de directeur.
- De voorzitter vormt zich voorafgaand aan het beoordelingsgesprek bij de andere leden van het DB en bij een vertegenwoordiging van medewerkers een beeld van het functioneren van de directeur en vraagt over de samenwerking met de deelnemers input aan de gemeentesecretarissen van de gezamenlijke contramal.
- Bij knelpunten in het functioneren van de directeur laat de voorzitter zich adviseren/bijstaan door een van de gemeentesecretarissen bij de te voeren gesprekken en de te ondernemen acties.
- Gesprekken over een ontslagregeling voert het DB niet zelf. Dat kan een van de gemeentesecretarissen doen of een externe adviseur, in opdracht van het DB.

AANBEVELING /// 9

Er worden vanuit het vastgestelde doel concrete kwalitatieve of kwantitatieve resultaten geformuleerd en aan de hand van vooraf gekozen ijkpunten geëvalueerd.

Praktische uitwerking

- Op basis van het doel van de samenwerking worden door de gezamenlijke deelnemers in het AB de door het samenwerkingsverband te behalen resultaten vastgesteld. Dit wordt voorbereid door het DB. De resultaten m.b.t. de dienstverlening worden voorbereid in overleg met de ambtelijke opdrachtgever en de collectieve contramal.
- Vooraf worden evaluatiemomenten afgesproken, deze worden op tijd geagendeerd.
- Indien nodig worden afspraken over de te behalen resultaten tussentijds bijgesteld.
- Het DB geeft sturing op het doel en de te behalen resultaten; het AB controleert hierop.

AANBEVELING /// 10

Goede en gestructureerde informatieverstrekking is de basis voor een geslaagde samenwerking en essentieel voor het vertrouwen tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- DB en AB hebben oog voor de informatiebehoefte en belangen van de deelnemers, zowel op ambtelijk, college- als op raadsniveau.
- Het samenwerkingsverband informeert deelnemers actief, regelmatig, gestructureerd en gelijktijdig over voornemens, beleid en besluiten. De informatie wordt gemotiveerd aan de hand van het vastgestelde doel van de samenwerking.

- De samenwerkingsorganisatie werkt tussentijds met een monitor/ dashboard voor actuele informatieverstrekking aan de besturen en deelnemers.
- De administratie van de samenwerkingsorganisatie wordt zodanig ingericht dat daaruit de benodigde beleids- en stuurinformatie op collectief- en op deelnemersniveau kan worden verkregen.
- Het DB informeert het AB actief en regelmatig over het gevoerde bestuur en over ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie.
- Het samenwerkingsverband maakt zo nodig gebruik van de kennis in de collectieve contramal.

AANBEVELING /// 11

Het samenwerkingsverband draagt zorg voor het onderhoud van rechtmatig bestuur.

Praktische uitwerking

- Er wordt gemonitord of de besluitvormings- en controlemechanismen waarvoor bij de inrichting van het samenwerkingsverband is gekozen in de praktijk ook worden toegepast en voldoende werkbaar zijn. Als dat niet zo is wordt de inrichting of de praktijk aangepast.
- Op vooraf afgesproken en in de Regeling vastgelegde evaluatiemomenten wordt besproken of er aanleiding is om de Regeling aan te passen.
- De inhoudelijke professionals van de samenwerkingsorganisatie worden ondersteund op het gebied van compliance.



A6 SOFT CONTROLS: CULTUUR, HOUDING, GEDRAG EN ONGANGSVORMEN

PRINCIPE

/// Deelnemers en bestuur hanteren gezamenlijke kernwaarden en besteden bewust en regelmatig aandacht aan de soft controls in het kader van hun onderlinge samenwerking.

AANBEVELING /// 1

Het samenwerkingsverband definieert de kernwaarden voor een succesvolle samenwerking.

Praktische uitwerking

- Het definiëren van kernwaarden vraagt om het bespreken en doorleven van algemene waarden en over het adresseren van waarden die specifiek voor het samenwerkingsverband moeten gelden.
- Belangrijke kernwaarden voor de deelnemers zijn:
 - Niet alles hoeft met alle deelnemers.
 - Niet alles hoeft unaniem.
 - Deelnemers gunnen elkaar wat.
 - Alle deelnemers zijn bestuurlijk en ambtelijk actief en leveren toegevoegde waarde naar vermogen.
 - Historische kleinere samenwerkingsverbanden kunnen binnen het grotere verband van nut zijn in de werkverdeling en vertegenwoordiging.
 - Inbreng van deelnemers geschiedt op voet van gelijkwaardigheid.
 - Grotere deelnemers leveren meer inbreng.
 - De centrumgemeente, de provincie en het waterschap leveren gezien hun schaal de meeste inbreng en doen dit met bescheidenheid.
 - De een na grootste gemeente verbindt de grootste en overige gemeenten die deelnemen.
 - De burgemeester van de centrumgemeente laat zich zien als drager van de samenwerking.
- Belangrijke kernwaarden naar de samenwerkingsorganisatie zijn:
 - De deelnemers geven het samenwerkingsverband het vertrouwen dat nodig is om de opgedragen taak professioneel te kunnen uitvoeren en grijpen in wanneer dat vertrouwen wordt geschaad.
 - De samenwerkingsorganisatie handelt en ontwikkelt zich vanuit het doel van de samenwerking en stelt het eigen institutionele belang daarbij op het tweede plan.
 - Bestuurders wonen de vergaderingen van het samenwerkingsverband consequent zelf bij en zijn toegankelijk voor tussentijdse contacten vanuit de samenwerkingsorganisatie.
 - Bestuurders mengen zich niet in de directievoering van de samenwerkingsorganisatie, zolang deze binnen de afgesproken kaders plaatsvindt.
 - Een organisatie kan niet foutloos werken.
- Onzichtbare werkelijkheden worden expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld:
 - De historie in de samenwerking telt zwaar en fricties die er zijn geweest ijlen lang na.
 - Informele invloeden tellen soms zwaar. Dit speelt bijvoorbeeld sterk rondom het vrijwilligerscorps bij de brandweer.
 - Bestuurders kunnen beslissingen die de eigen organisatie hard raken niet altijd in hun politieke orgaan verdedigen.

- De soft controls en de kernwaarden worden op regelmatige basis geëvalueerd.

AANBEVELING /// 2

De deelnemers in het samenwerkingsverband staan bij de start en daarna met vaste regelmaat stil bij de cultuur, houding, gedrag en omgangsvormen in en ten opzichte van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking en periodiek tussentijds worden de belangen en de cultuurkenmerken en -verschillen van de verschillende deelnemers in kaart gebracht.
- Dat wordt ook gedaan voor de individuele karaktertrekken en -verschillen van de deelnemers.
- Gezamenlijke contramal, DB en AB signaleren periodiek en vroegtijdig (potentiële) spanningsvelden tussen -belangen van- de deelnemers en tussen –de belangen van- de deelnemers en het samenwerkingsverband.
- De belangenverschillen en spanningsvelden worden vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie vertaald naar een gezamenlijk handelingsperspectief voor de samenwerking.
- Communicatie hierover vindt bij voorkeur gezamenlijk of tenminste goed afgestemd plaats, vanuit het perspectief van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het samenwerkingsverband en de samenwerkingsorganisatie.
- De deelnemers, DB en AB investeren bewust en aantoonbaar in relatiebeheer op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau.
- Vertrek en de komst van nieuwe bestuurders wordt actief geagendeerd, ingeleid en begeleid
- Deelnemers worden actief uitgenodigd om het onbesprokene te benoemen, niet heen te lopen om de roze olifant in de kamer.

AANBEVELING /// 3

De ambtelijke leiding van de deelnemers is actief betrokken bij de samenwerking en laat die betrokkenheid in de eigen organisatie zien.

Praktische uitwerking

- Samenwerking is moeilijker dan werken in een lijnorganisatie. Het ontbreken van een vergelijkbare hiërarchie is hierin een belangrijke factor. Medewerkers doen vaker en beter mee aan samenwerking als ze zien dat de (ambtelijke en bestuurlijke) leiding van de eigen organisatie de samenwerking belangrijk vindt en hierbij het voorbeeld geeft.
- Samenwerking verloopt gemakkelijker als de deelnemers aan het overleg positie en doorzettingsmacht meebrengen.
- Bij samenwerking worden er elementen toegevoegd aan de normale afweging. Dit vergt breed overzicht.

AANBEVELING /// 4

Het samenwerkingsverband kent de elementen die de cultuur beïnvloeden en besteedt daar aandacht aan.

Praktische uitwerking

- In de wetenschap dat cultuur niet met een druk op de kop te veranderen, maar wel beïnvloedbaar is, let het bestuur van het samenwerkingsverband op factoren die belangrijk zijn voor de cultuur:
 - Leiderschap.
 - Betrokkenheid.
 - Aanspreekbaar zijn.
 - Voorbeeldfunctie vervullen.
 - Werken volgens de afgesproken leidende principes.
 - Transparantie.
 - Integer handelen.
 - Geschillen voorkomen en als deze er zijn op een productieve manier oplossen.
- De ambtelijke contramale let op de gewenste ambtelijke samenwerkingscultuur:
 - Voor iedere laag in de samenwerkingsorganisatie is een gesprekspartner van dat niveau bij de (gezamenlijke) deelnemers.
 - Bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden worden helder gescheiden.
 - Er is sprake van respectvolle samenwerking.
 - Er is belangstelling en begrip voor elkaars (verschillen in) belangen en mogelijkheden.
 - Escalatielijnen worden bewust en prudent gebruikt, eerst ambtelijk en dan pas bestuurlijk.



A7 HET POLITIEKE ORGAAN IN POSITIE BIJ SAMENWERKING

PRINCIPE

/// De positionering van de politieke organen is zodanig georganiseerd dat de democratische legitimatie van het samenwerkingsverband is gewaarborgd.

Dit principe is hier voor de leesbaarheid uitgewerkt voor gemeenten maar geldt mutatis mutandis ook voor provincies en waterschappen.

AANBEVELING /// 1

De gemeenteraad zorgt zelf voor structurele betrokkenheid bij het samenwerkingsverband. De raad wordt hierbij ondersteund door de burgemeester en de griffier.

Praktische uitwerking

- De raad kent het doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband.
- De raad is op de hoogte van de rolverdeling bij het samenwerkingsverband:
 - Realiseert zich dat de samenwerking van en voor de deelnemers is, maar dat samenwerking per definitie de eigen keuzeruimte voor beleid, uitvoering en middelen beperkt.
 - Realiseert zich dat het college de gemeente in het samenwerkingsverband vertegenwoordigt en daarvoor verantwoordelijk en daarop aanspreekbaar is.
 - Maakt met het college afspraken over de informatievoorziening door het college over het samenwerkingsverband aan de raad.
- De raad zorgt dat de eigen rol duidelijk is en geeft daaraan adequaat inhoud:
 - Geeft voldoende aandacht aan voorstellen over het samenwerkingsverband en weegt deze af op basis van de vier perspectieven 1) het doel en belang van het samenwerkingsverband, 2) de eigen opvatting en het eigen belang van de gemeente, 3) de rol van deelnemer in een samenwerking en 4) de opvattingen en belangen van andere deelnemers.
 - Gebruikt gelegenheden tot het geven van zienswijzen en onderbouwt deze.
- De raad zoekt samenwerking met andere raden:
 - Zoekt naar gemeenschappelijkheid bij het invullen van de kaderstellende rol.
 - Maakt met andere raden afspraken over controle op het samenwerkingsverband.
- De raad onderhoudt contact met het samenwerkingsverband:
 - Nodigt het samenwerkingsverband regelmatig uit voor het geven van toelichting.
 - Brengt af en toe een werkbezoek aan het samenwerkingsverband.
- De raad kan uit haar midden een commissie vormen of een of meer rapporteurs aanwijzen die bijzondere aandacht aan het samenwerkingsverband geven.
- De raad neemt deel aan bijeenkomsten voor gemeenteraden in het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 2

De gemeenteraad maakt, vanwege de veelheid van samenwerkingsverbanden waarin de gemeente deelneemt, keuzes in de zaken waarmee zij zich bezig houdt en hoe ze dat doet.

Praktische uitwerking

- De raad kan ervoor kiezen om de voor de gemeente belangrijkste samenwerkingsverbanden periodiek meer aandacht te geven. Handig is dan dit te koppelen aan het jaar waarin een nieuw beleidsplan en meerjarenbegroting wordt opgesteld. Dit vereist samenspel met het college en de raden van de andere deelnemers.
- De raad kan ervoor kiezen om zich kortdurend intensiever met een samenwerkingsverband bezig te houden. Bijvoorbeeld als de samenwerking niet loopt, er financiële problemen spelen of als er strategische beslissingen genomen moeten gaan worden over de toekomst van het samenwerkingsverband. Vormen zijn:
 - Door een informatiemoment voor de raad te organiseren, waarbij de eigen bestuurder (politiek gevoelige zaken) en de directeur van de samenwerkingsorganisatie (toelichting op bedrijfsvoering en financiën) worden uitgenodigd.
 - Door vanuit het perspectief van de raad, samen met andere deelnemers nieuwe kaders te formuleren voor het samenwerkingsverband.
- De raad kan er ook voor kiezen om zich minder intensief bezig te houden met een samenwerkingsverband. Omdat er geen problemen spelen, omdat het samenwerkingsverband gaat over bevoegdheden van het college of omdat er geen beleidsgevoelige zaken spelen. Bijvoorbeeld:
 - Door een rapporteur aan te wijzen die zich actief met het samenwerkingsverband bezighoudt en daarover periodiek aan de raad rapporteert.
 - Door een waarnemer aan te wijzen die naar informatieve bijeenkomsten van het samenwerkingsverband gaat.
 - Door een commissie te benoemen en daar het onderwerp aan over te laten.
- Bij een goed functionerende regionale samenwerking tussen gemeenten kan voor beleidsarme samenwerkingsverbanden waar geen bijzondere zaken spelen een taakverdeling tussen gemeenteraden worden afgesproken.

AANBEVELING /// 3

De initiatiefnemers van de samenwerking geven bij de oprichting van de samenwerking inzicht in de consequenties en aandacht aan de democratische legitimatie van de samenwerking. Het DB van het samenwerkingsverband doet dit bij een evaluatie of strategische heroriëntatie.

Praktische uitwerking

- De initiatiefnemers (bij een nieuwe samenwerking) of het DB (bij een strategische heroriëntatie) zorgen dat de organisatie wordt en blijft ingericht volgens de eisen van democratische legitimatie. Zij informeren hierover via de colleges de gemeenteraden die een besluit moeten nemen over deelname aan of wijzing van de samenwerking.
- De rol van de gemeenteraden wordt verankerd in de Regeling.

- De gemeenteraden worden via de colleges geïnformeerd over de consequenties van de samenwerking voor de eigen beleidsruimte van de gemeente.
- De colleges zorgen dat de gemeenteraden zich kunnen uitspreken over de inhoudelijke opgave, de constitutie en de financiën van het samenwerkingsverband.
- In de Regeling wordt vastgelegd dat periodiek evaluaties van het samenwerkingsverband en de taakuitvoering van de samenwerkingsorganisatie zullen worden gehouden.

AANBEVELING /// 4

Het college en de ambtelijke organisatie (contramal) zorgen ervoor dat voorstellen over het samenwerkingsverband tijdig en duidelijk aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Praktische uitwerking

- De ambtelijke organisatie stemt de procesgang voor bespreking van voorstellen over het samenwerkingsverband aan de gemeenteraad af met de griffier.
- College en ambtelijke organisatie zorgen dat de voorstellen aan de raad alle informatie bevatten die nodig is om de raad de rol te laten vervullen die past bij zijn wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zij stemmen hierover af met de griffier.
- In de voorstellen wordt aangegeven wat het doel van behandeling van het voorstel is (zienswijze, instemming, toestemming, goedkeuring, kennismaking) en welke beïnvloeding op het voorstel mogelijk is.
- Het samenwerkingsverband, de contramal en het college geven de gemeenteraad voldoende tijd om haar rol uit te oefenen.
- Voorstellen worden toegelicht in relatie tot de vier perspectieven:
 - 1) het doel en belang van het samenwerkingsverband,
 - 2) de eigen opvatting en het eigen belang van de gemeente (lokaal beleid),
 - 3) de rol van deelnemer in een samenwerking en
 - 4) de opvattingen en belangen van andere deelnemers.
- Het college realiseert zich dat formele betrokkenheid van de raad onvoldoende is en investeert in het overbrengen van het belang van de samenwerking en het stimuleren van het gevoel van eigenaarschap bij de raad.

AANBEVELING /// 5

De griffier draagt zorg voor de lokale ondersteuning van raadsleden bij het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende taken tegenover het college in zijn relatie met het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Raadsleden worden geïnformeerd over de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de portefeuillehouder in het kader van het samenwerkingsverband.
- De griffier bewaakt een juiste rolvulling door de raad.
- Raadsleden worden geïnformeerd over mogelijkheden tot beïnvloeding van en informatievergaring over het samenwerkingsverband.
- Raadsleden worden geïnformeerd over de beschikbare instrumenten voor het uitvoeren van de controlerende taak ten opzichte van het college en de portefeuillehouder in hun relatie met het samenwerkingsverband en over de mogelijkheden tot bijsturing en ingrijpen.

- De griffier initieert en stimuleert actieve betrokkenheid van de gemeenteraad bij het samenwerkingsverband.
- De griffier gaat eenmaal per raadsperiode na of de gebruikelijk geleverde informatie van of over het samenwerkingsverband aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Hij maakt afspraken met het college, het samenwerkingsverband of de samenwerkende griffiers als er bij de raad behoefte is aan meer, minder of andersoortige informatie.

AANBEVELING /// 6

De griffiers die betrokken zijn bij de gezamenlijke contramal voor een samenwerkingsverband dragen zorg voor de ondersteuning van gezamenlijke gemeenteraden.

Praktische uitwerking

- De gezamenlijke contramal richt een informatiesysteem in, zodat alle raden en raadsleden tegelijkertijd over dezelfde informatie kunnen beschikken.
- De gezamenlijke contramal organiseert faciliteiten waardoor gemeenteraden gezamenlijk hun controlerende taak kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld een website voor de uitwisseling van moties.
- De gezamenlijke contramal zorgt er voor dat gemeenteraden tijdig en in voldoende mate betrokken worden bij wijziging van de inhoudelijke opgave, het doel, de Regeling en de financiën van het samenwerkingsverband.
- De gezamenlijke contramal zorgt, in overleg met het samenwerkingsverband, dat de samenwerking periodiek wordt geëvalueerd door middel van een vorm van takendiscussie, herijking van de samenwerking en/of een collectieve integrale afweging.
- De gezamenlijke contramal ondersteunt gezamenlijke gemeenteraden die vanuit de rol van de raad kaders of vragen aan het samenwerkingsverband willen voorleggen of rekenkameronderzoek willen doen.
- De griffiers wijzen uit hun midden een van de griffiers aan als aanspreekpunt voor de andere griffiers en het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 7

Griffiers organiseren de afstemming tussen de raden van de gemeenten die betrokken zijn bij meerdere vormen van regionale samenwerking.

Praktische uitwerking

De griffiers maken afspraken met elkaar en met het samenwerkingsverband over:

- Harmonisatie van processen van gemeenteraden en naar gemeenteraden toe, met als belangrijkste punt het afstemmen van het proces en de planning van inbreng rondom planning- en controldocumenten van het samenwerkingsverband.
- Het regelen van praktische zaken rondom de onderlinge contacten van gemeenteraden over samenwerkingsverbanden.
- Het overleg met de samenwerkingsorganisatie over de aan de gemeenteraden te leveren informatie.
- Uitwisseling en zo mogelijk voorbereiding van (voorgenomen) standpunten van gemeenteraden en coördinatie van het onderlinge overleg tussen gemeenteraden daarover, gericht op een gezamenlijke inzet om zo effectiever te kunnen opereren.

- Organisatie van bijeenkomsten voor gezamenlijke gemeenteraden over thema's die de samenwerkingsorganisatie raken.
- Gezamenlijke aanpak van een rekenkamerfunctie voor de samenwerkingsverbanden.
- Het aanwijzen van een van de griffiers als regiogriffier, met als taak het regelen van de verbinding tussen de griffiers van de deelnemende gemeenten en het verkeer met de samenwerkingsverbanden. Desgewenst aangevuld met het organiseren van de ondersteuning van de griffiers van de andere deelnemers. Alternatief kan zijn een groepje griffiers dat optreedt als aanspreekpunt of als gemandateerd griffier voor de regionale samenwerking.

AANBEVELING /// 8

Het samenwerkingsverband heeft geen directe verantwoordingslijn naar de gemeenteraden van de deelnemers, doch is zich van het belang van zijn democratische legitimatie bewust en zorgt ervoor dat de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende taken tegenover hun colleges in relatie met het samenwerkingsverband adequaat kunnen uitvoeren.

Praktische uitwerking

- De directeur toont zich dienstbaar en zichtbaar naar gemeenten.
- De samenwerkingsorganisatie richt zijn planning- en controlcyclus in met voldoende aandacht en tijd voor de rol van de gemeenteraden.
- De informatievoorziening aan de deelnemers wordt ingericht met voldoende aandacht voor de gemeenteraden.
- Ten behoeve van de gemeenteraden wordt zorggedragen voor geïndividualiseerde en op de deelnemer toegesneden informatie en voor duiding van de betekenis daarvan voor de deelnemer.
- De samenwerkingsorganisatie zorgt dat gemeenteraden in tijd en inhoud ruimhartig betrokken worden bij de voorbereiding van meerjarige beleidsplannen.
- Er wordt aangeboden om regelmatig toelichting te geven aan de gemeenteraad.
- De gemeenteraad wordt af en toe uitgenodigd voor werkbezoek.
- Het samenwerkingsverband realiseert zich dat formele positionering van de raad onvoldoende is en investeert in het overbrengen van het belang van de samenwerking en het stimuleren van het gevoel van eigenaarschap bij de raad.

AANBEVELING /// 9

De planning- en controlcyclus van het samenwerkingsverband en de deelnemers zijn goed op elkaar aangesloten.

Praktische uitwerking

- Het samenwerkingsverband zorgt dat zijn planning- en controlcyclus aansluit op de cyclus van de deelnemers, waarbij rekening wordt gehouden met voldoende procestijd voor de colleges en raden.
- In kadernota's begrotingen (of begrotingswijzigingen) en jaarrekeningen van de deelnemers wordt expliciet aandacht gegeven aan interbestuurlijke en regionale activiteiten, niet alleen in financieel opzicht, maar ook in termen van (beleidsmatige) ambities en voortgang. Daarbij wordt ingezet op concrete teksten, die een volledig en actueel beeld geven.

- Het samenwerkingsverband levert - in overleg met de gezamenlijke contramal - modelteksten voor kadernota's, begrotingen en jaarrekeningen van de deelnemers, zodat de informatievoorziening over het samenwerkingsverband bij de deelnemers zo veel mogelijk vergelijkbaar is.

AANBEVELING /// 10

Het deelnemerschap in samenwerkingsverbanden heeft in de gemeenteraad meer dan formele aandacht nodig. Betrokkenheid, nabijheid en vertrouwen zijn sleutels voor succes. Op dit vlak is er in bijna alle samenwerkingsverbanden nog veel te winnen.

Praktische uitwerking

- In gemeenteraden wordt het eigenaarschap van samenwerking in vele gevallen niet gevoeld, met als gevolg problemen met het draagvlak voor regionale samenwerking. Een weloverwogen start, gevolgd door een formele invulling van het deelnemerschap is onvoldoende.
- De gemeenteraad kan daar zelf wat aan doen door haar wettelijke instrumenten te gebruiken. Zie hiervoor aanbeveling 1.
- Bestuurders en directeuren van samenwerkingsorganisaties betrekken raden -binnen de afgesproken bevoegdheidsverdeling- maximaal bij de samenwerking. Vertrouwen begint met het nakomen van afspraken met de raad.
- Bestuurders en directeuren zorgen dat het belang en de betekenis van de samenwerking steeds weer en in verschillende vormen bij de raad over het voetlicht worden gebracht. Het gaat hierbij om:
 - De notie dat er vraagstukken zijn die niet lokaal zijn en toch geregeld moeten worden.
 - Het belang van het vraagstuk: welk maatschappelijk of uitvoeringsvraagstuk wordt dankzij samenwerking opgelost.
 - Het lokale belang, bijvoorbeeld het behoud van zelfstandigheid dat door samenwerking mogelijk is.
 - Het verhaal achter de samenwerking: waarom is voor deze samenwerking gekozen, waar zit de meerwaarde.
 - De resultaten van de samenwerking, regionaal en lokaal.
- Even belangrijk als deze inhoud is het overdragen van enthousiasme, bevlogenheid, motivatie, passie. Een bestuurder kan laten zien dat de samenwerking "van hem" is en een directeur kan laten zien dat hij nabij en "van en voor de gemeente" is.



A8 REGIE BIJ MEERDERE SAMENWERKINGSVERBANDEN

PRINCIPE

/// Bij deelname in meerdere regionale samenwerkingsverbanden wordt door de overheidsorganisatie op adequate en transparante wijze voorzien in regie.

Dit principe is hier uitgewerkt voor gemeenten omdat daar vanwege deelname in veel regionale samenwerkingsverbanden de behoefte aan regie groot is; voor provincies en waterschappen speelt dit minder, maar kan dit principe naar analogie toegepast worden.

AANBEVELING /// 1

Vanwege de veelheid van samenwerkingsverbanden waarmee zij te maken hebben voeren gemeenten regie op de samenwerking in de regio en maken zij basisafspraken over het deelnemerschap die voor alle samenwerkingsverbanden gelden.

Praktische uitwerking

- De basisafspraken over het deelnemerschap hebben onder meer betrekking op:
 - Constitueren: gezamenlijke uitgangspunten, standaardiseren van GR-bepalingen
 - Besturen: wijze waarop besturen van samenwerkingsverbanden worden gevormd, afspraken over rolneming, vormgeving van het achterbanoverleg.
 - Toezicht: manier waarop de gemeenteraden collectief invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van de samenwerkingsverbanden.
 - Collectief opdrachtgeverschap: vraagstelling/opdracht aan en betrokkenheid bij de dienstverlening van de samenwerkingsorganisaties.
 - Individueel afnemerschap: de manier waarop individueel afnemerschap van gemeenten past in het collectieve opdrachtgeverschap.
- De regie krijgt vorm door het formuleren van beleid voor verbonden partijen en door coördinatie van de contramallen die voor de verschillende samenwerkingsverbanden zijn gevormd.

AANBEVELING /// 2

Gemeenten kiezen de regievorm die passend is bij de complexiteit van de situatie en de behoefte van de gemeenten in de regio.

Praktische uitwerking

- De mate waarin regie kan worden gevoerd en de zwaarte daarvan zijn afhankelijk van:
 - De mate waarin de werkgebieden van samenwerkingsverbanden gelijkvormig zijn.
 - De complexiteit van de vraagstukken in de regio of bij de samenwerkingsverbanden.
 - Het politieke en ambtelijke leiderschap in de regio en de bereidheid van gemeenten om gezamenlijk op te trekken.

- De regie betekent eenduidigheid en samenhang in de aansturing van alle samenwerkingsverbanden. De uitwerking naar de individuele samenwerkingsverbanden kan echter verschillend zijn.
- Er zijn verschillende vormen van regie denkbaar. Enkele vormen zijn:
 - Collegiaal coördinatie overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau.
 - Taakverdeling door middel van een adoptiemodel of portefeuilleverdeling.
 - Coördinatie door de centrumstad of door koplopergemeenten.
 - Een bureau gemeenschappelijke regelingen bij een van de gemeenten.
 - Coördinatie binnen een brede GR voor de bestuurlijke samenwerking.

AANBEVELING /// 3

Colleges hebben inzicht in de belangrijke vraagstukken die spelen in de regionale samenwerking.

Praktische uitwerking

Bestuurders bespreken in het college bestuurlijke vraagstukken die in de samenwerkingsverbanden lastig liggen en gaan na of er door een bredere of andere aanpak in de regio oplossingen hiervoor kunnen worden gevonden.

Voorbeelden:

- Meerdere lastige dossiers in samenhang afdoen.
- Bezien of een derde instantie kan bijdragen aan oplossing, bijvoorbeeld provincie betrekken.
- Zoet en zuur benadering, bijvoorbeeld combineren van zoeken naar ruimte voor een overlast gevende functie én de nieuwe huisvesting van een samenwerkingsorganisatie.
- Bestuurlijke mediation bij een conflict in het bestuur van een samenwerkingsverband.
- Inzet van een burgemeester of een neutrale derde als tijdelijk voorzitter van het bestuur.

AANBEVELING /// 4

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de algemene bestuurlijke regie op de samenwerking van gemeenten. Zij zorgen voor afspraken over de bestuurlijke inrichting van de verschillende samenwerkingsverbanden.

Praktische uitwerking

De burgemeesters maken afspraken over:

- De bestuurlijke aspecten van samenwerking.
- Algemene uitgangspunten, randvoorwaarden en procesvoorschriften voor samenwerkingsverbanden.
- Signalering en aanpak van samenhangende en overkoepelende thema's en verdeelvraagstukken.
- Coördinatie van de samenstelling van de besturen van de samenwerkingsverbanden.
- Het aanwijzen van een van de burgemeesters of een groepje burgemeesters die/dat optreedt als aanspreekpunt of als gemandateerd bestuurder voor de regionale samenwerking.

AANBEVELING /// 5

Gemeentesecretarissen zorgen voor de coördinatie van de ambtelijke betrokkenheid bij samenwerking. Zij brengen de individuele en gezamenlijke contramallen, die ingericht worden per samenwerkingsverband, met elkaar in verbinding als dat nuttig is.

Praktische uitwerking

De gemeentesecretarissen zorgen voor afspraken over en coördinatie van:

- Algemene ambtelijke samenwerking in de regio.
- Samenhang en verbindingen in de ambtelijke aanpak van het deelnemerschap van de samenwerkingsverbanden.
- Ambtelijke betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding en bedrijfsvoering van de samenwerkingsorganisaties.
- Gecoördineerde voorbereiding van de reactie van de gemeenten op stukken van samenwerkingsverbanden.
- Taakverdeling en inzet van gemeenten voor de diverse opdrachtgeversrollen.
- Het aanwijzen van een van de gemeentesecretarissen of een groepje gemeentesecretarissen dat optreedt als aanspreekpunt of als gemandateerd secretaris voor de verschillende samenwerkingsverbanden.

AANBEVELING /// 6

Griffiers organiseren de afstemming tussen de raden van de gemeenten die betrokken zijn bij meerdere vormen van regionale samenwerking.

Praktische uitwerking

De griffiers maken afspraken met elkaar en met het samenwerkingsverband over:

- Harmonisatie van processen van gemeenteraden en naar gemeenteraden toe, met als belangrijkste punt het afstemmen van het proces en de planning van inbreng rondom planning- en controldocumenten van het samenwerkingsverband.
- Het regelen van praktische zaken rondom de contacten van gemeenteraden over samenwerkingsverbanden.
- Het overleg met de samenwerkingsorganisatie over de aan de gemeenteraden te leveren informatie.
- Uitwisseling en zo mogelijk voorbereiding van (voorgenomen) standpunten van gemeenteraden en coördinatie van het onderlinge overleg tussen gemeenteraden daarover, gericht op een gezamenlijke inzet om zo effectiever te kunnen opereren.
- Organisatie van bijeenkomsten voor gezamenlijke gemeenteraden over thema's die de samenwerkingsorganisatie raken.
- Gezamenlijke aanpak van een rekenkamerfunctie voor de samenwerkingsverbanden.
- Het aanwijzen van een van de griffiers als regiogriffier, met als taak het regelen van de verbinding tussen de griffiers van de deelnemende gemeenten en het verkeer met de samenwerkingsverbanden. Desgewenst aangevuld met het organiseren van de ondersteuning van de griffiers van de andere deelnemers. Alternatief kan zijn een groepje griffiers dat optreedt als aanspreekpunt of als gemandateerd griffier voor de regionale samenwerking.



A9 FINANCIËLE SPELREGELS VOOR SAMENWERKING

PRINCIPE

/// Deelnemers maken heldere en eenduidige financiële afspraken die aansluiten bij het gezamenlijke doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers maken een heldere set van financiële afspraken die aansluiten op de gekozen doelstelling en de publieke waarden van het samenwerkingsverband en stellen die vast. Deze afspraken zijn onderdeel van de periodieke evaluaties.

Praktische uitwerking

- De grondslagen van de financiële afspraken worden bij de start vastgelegd en periodiek geëvalueerd.
De grondslagen:
 - Zijn eenduidig.
 - Passen bij de gekozen samenwerkingsfilosofie.
 - Hebben een relatie met de verdeling van de zeggenschap in het samenwerkingsverband.
 - Zijn eenvoudig te gebruiken voor de taakuitvoering.
- Er worden in ieder geval afspraken uitgewerkt over:
 - De generieke grondslagen, bijvoorbeeld lump sum, inwoneraantal, uitkering gemeentefonds, cliëntaantallen, etc.
 - De bijdrage van alle deelnemers en andere partijen en/of de verdeelsleutel die wordt gehanteerd bij financiële verdeelvraagstukken.
 - Het al dan niet volgen van de trend bij de deelnemers, bijvoorbeeld trap-op-trap-af en de sleutel die daarbij gehanteerd wordt.
 - Het proces van meerjarenbeleid, kadernota, begroting en verantwoording.
 - Het proces dat wordt doorlopen indien extra financiële middelen nodig zijn.
 - De verantwoordelijkheid in geval van tekorten, risico's en onrechtmatigheden.
 - De wijze waarop financiële controle plaatsvindt.
 - De verantwoordelijkheid voor de financiële systematiek binnen het samenwerkingsverband en het vastleggen ervan in een verordening.
- Bij het ontwerpen van nieuwe of andere verdeelmaatstaven wordt gezorgd voor bestuurlijk draagvlak bij de colleges van de deelnemers voordat definitieve besluitvorming plaatsvindt over de financiële afspraken. Bij voorkeur als onderdeel van een agenda, akkoord, convenant of ander inhoudelijk document.
- Als het gekozen orgaan het beslissingsbevoegde gremium is, worden deze organen vroegtijdig geïnformeerd over de richting waarin de voorstellen zich ontwikkelen en krijgen deze voorstellen voorgelegd waaruit de impact voor de eigen organisatie blijkt.



A10 AMBTELIJKE ONDERSTEUNING INDIVIDUELE DEELNEMER

PRINCIPE

/// De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers richten in hun organisatie een contramal in. De contramal bestaat uit een groep van ambtelijke medewerkers die als taak hebben om het bestuur bij het deelnemerschap aan het samenwerkingsverband door tegenspel en advisering professioneel te ondersteunen.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking wordt rekening gehouden met de inrichting en de kosten van een contramal.
- In de contramal zijn voldoende deskundigheid en vaardigheden aanwezig om de ondersteuning van het deelnemerschap te kunnen uitvoeren. Daarbij zijn in ieder geval van belang inhoudelijke en financiële expertise en gevoel voor samenwerking en samenwerkingsverhoudingen.
- De contramal kan worden ondergebracht bij functionele afdelingen, in een afzonderlijk organisatieonderdeel of bij een stafeenheid die binnen de eigen organisatie de contramaltaken voor alle samenwerkingsorganisaties verricht.
- Afhankelijk van het type samenwerkingsorganisatie is de contramal meer functioneel of juist meer strategisch ingericht.
- De omvang en inrichting van de contramal wordt afgestemd op de aard en het oogmerk van de samenwerking, op de inhoudelijke en financiële impact voor de eigen organisatie en op de vraagstukken die er spelen.
- De contramal is niet statisch; hij kan planmatig of reactief worden afgestemd op de omstandigheden in het samenwerkingsverband.
- De contramal wordt aangestuurd door het lid van het management dat verantwoordelijk is voor de inhoud van de samenwerking.

AANBEVELING /// 2

De contramal wordt zo ingericht dat deze de verschillende rollen van de deelnemer optimaal ondersteunt.

Praktische uitwerking

- Elke rol brengt zijn eigen taken mee voor de contramal.
 - Bij de rol 'kaderstelling en toezicht' ontwikkelt de contramal voorstellen voor het college of voor het politieke orgaan, veelal in reactie op (concept)beleidsstukken van het samenwerkingsverband.
 - Bij de rol 'besturen van het samenwerkingsverband' adviseert de contramal de bestuurder of het college over de standpuntbepaling ten aanzien van beleid, besluitvorming en dienstverlening/uitvoering. Hierbij wordt aangesloten bij het verschil in rollen: een DB-lid richt zich primair op de instandhouding, continuïteit, functioneringscondities en het beheer van de samenwerkingsorganisatie, een AB-lid richt zich primair op beleid en belangenafweging.

- Bij de rol 'opdrachtgeverschap' adviseert de contramal op welke manier en met welke insteek wordt deelgenomen aan de ambtelijke ondersteuning van de gezamenlijke deelnemers (gezamenlijke contramal).
- Bij de rol 'afnemer' bewaakt de contramal het proces en het organiseren van de vraagstelling, ontvangst, beoordeling en feedback van de generieke en specifieke dienstverlening door het samenwerkingsverband.
- Bij alle ondersteuning geldt dat steeds op basis van vier perspectieven wordt geadviseerd:
 - 1) het doel en belang van het samenwerkingsverband, 2) de opvatting en het belang van de eigen organisatie, 3) de rol van deelnemer in een samenwerking en 4) de opvattingen en belangen van andere deelnemers.
- Bijzondere aandacht wordt gegeven aan de ondersteuning van bestuurders die meerdere rollen vervullen in het samenwerkingsverband:
 - In de adviezen wordt onderscheid gemaakt tussen het DB- en het AB perspectief.
 - De portefeuillehouder wordt geadviseerd hoe om te gaan met een situatie waarin hij als DB lid vanuit die verantwoordelijkheid een ander standpunt moet innemen dan als AB lid en vertegenwoordiger van de eigen organisatie.
- Bij de advisering aan de bestuurder wordt rekening gehouden met de aard en het oogmerk van het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld:
 - Het eindadres van het advies (college of politiek orgaan) hangt af van de vraag wie over het onderwerp bevoegd is. De boedelscheiding politiek orgaan - college wordt ook bij samenwerking in acht genomen.
 - Bij verplichte samenwerking wordt geadviseerd vanuit het uitgangspunt dat de eigen organisatie geen bevoegdheden toekomen.
 - Bij beleidsgevoelige samenwerking wordt duidelijk aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor beïnvloeding.
 - Informatie over een organisatie die belast is met bedrijfsvoeringstaken wordt beperkt gehouden tot een bestuurlijke samenvatting.
- De coördinerende manager ziet erop toe dat de advisering en ondersteuning door de contramal is gebaseerd op een integrale afweging (vier perspectieven) en op afstemming met andere onderwerpen en andere samenwerkingsverbanden.
- De coördinerende manager ziet toe op het maken van procesafspraken over de uitvoering van de taken.

AANBEVELING /// 3

De interne werkprocessen van de deelnemer worden afgestemd op de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie.

Praktische uitwerking

- De werkprocessen van de deelnemer worden zodanig ontworpen dat de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie daar naadloos in past en optimaal tot zijn recht kan komen.
- De rol van de samenwerkingsorganisatie wordt gerespecteerd:
 - Dubbel werk en onnodige controles worden vermeden.
 - De deelnemers houden zich aan de afspraken over inhoudelijke standaardisering.
 - De deelnemers accepteren de administratieve formats van de samenwerkingsorganisatie.
 - Taken die aan de samenwerkingsorganisatie gemandateerd zijn worden marginaal getoetst.

- De contramal maakt afspraken met de samenwerkingsorganisatie over taken die gezamenlijk of in afstemming moeten worden uitgevoerd. Dit is een wederkerig proces (Voorbeeld: deelname van een omgevingsdienst aan integrale controleprogramma's van een gemeente; deelname van de gemeenten en de provincie aan een prioritair programma van de omgevingsdienst).



A11 AMBTELIJKE ONDERSTEUNING GEZAMENLIJKE DEELNEMERS

PRINCIPE

/// De deelnemers beschikken gezamenlijk over een professionele organisatie (gezamenlijke contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun collectief opdrachtgeverschap tegenover het samenwerkingsverband en om andere ambtelijke deelnemerstaken te bundelen.

AANBEVELING /// 1

De deelnemers richten een gezamenlijke contramal in voor de ambtelijke ondersteuning van het opdrachtgeverschap voor de dienstverlening door het samenwerkingsverband en voor andere gezamenlijke deelnemerstaken.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking maken de deelnemers afspraken over de inrichting van een gezamenlijke contramal.
- Deelnemers houden rekening met het leveren van een bijdrage in geld of in personele inzet aan de gezamenlijke contramal.
- De gezamenlijke contramal speelt een belangrijke rol in het laten functioneren van de samenwerking, maar heeft geen functie als voorportaal voor de besluitvorming van de samenwerkingsorganisatie en neemt de verantwoordelijkheden van de bestuurders en de samenwerkingsorganisatie niet over. Voor zover de positie van de gezamenlijke contramal in de governance wordt geformaliseerd, worden de opdracht en de rol bestuurlijk door de deelnemers vastgesteld en begrensd.
- De gezamenlijke contramal omvat een of meer gemeentesecretaris(sen), griffier(s), functionele manager(s), beleidsmedewerker(s) en financiële medewerker(s), ad hoc aangevuld met specifiek benodigde kennis.
- Indien een provincie of waterschap betrokken is bij de samenwerking levert ook deze deelnemers aan de gezamenlijke contramal.
- De gezamenlijke contramal is vormvrij. Enkele varianten zijn:
 - Een werkgroep van managers die afspraken maakt over de te verrichten taken en die een groep medewerkers aanstuurt die werken bij een of meerdere deelnemers.
 - Een ambtelijke kopgroep uit de deelnemers.
 - Een werkgroep die valt onder een aantal bestuurders van de deelnemers.
 - Eén deelnemer die de taken van de contramal ten behoeve van alle deelnemers verricht.
- De gezamenlijke contramal kan meerdere lagen hebben:
 - Een strategische laag op managementniveau, bijvoorbeeld een gemeentesecretaris die het samenwerkingsverband heeft geadopteerd.
 - Een tactische laag, bijvoorbeeld een opdrachtgeversoverleg dat wordt gevormd door de inhoudelijke managers van de deelnemers.
 - Een operationele laag, bijvoorbeeld overleg tussen ambtenaren crisisbestrijding.

AANBEVELING /// 2

De gemeentesecretarissen zorgen dat er een gezamenlijke contramal wordt opgezet en dat deze naar behoren functioneert. De gemeentesecretarissen nemen hiermee verantwoordelijkheid voor het gezamenlijke ambtelijke eigenaarschap in de samenwerking. De directie van een deelnemende provincie of waterschap werkt hieraan in voorkomende gevallen actief mee.

Praktische uitwerking

- De gemeentesecretarissen van de deelnemers organiseren de gezamenlijke contramal en bewaken de gezamenlijkheid, neutraliteit en begrenzing van de opdracht.
- Opzet, omvang en werkwijze van de gezamenlijke contramal worden afgestemd op de aard en het oogmerk van de samenwerking, op de inhoudelijke en financiële impact voor de gemeenten en op de vraagstukken die er spelen.
- De gezamenlijke contramal is niet statisch; hij kan planmatig of reactief worden afgestemd op veranderende omstandigheden.
- De contramal werkt ambtelijk, met dien verstande:
 - Het DB kan de gemeentesecretarissen vragen om in bijzondere omstandigheden tijdelijk op te treden als ondersteuning van het DB of van het management.
 - Gemeentesecretarissen kunnen bij het DB signalen afgeven als zij zorgen hebben over het functioneren van de directeur van de samenwerkingsorganisatie.
 - Het DB kan een gemeentesecretaris vragen om te ondersteunen in de uitoefening van de werkgeverstaak naar de directeur.
- De gemeentesecretarissen zorgen dat een of meerderen van hen een aantal taken van de gezamenlijke contramal zelf uitvoert:
 - Het voorgaan in het gezamenlijke ambtelijke eigenaarschap.
 - De coördinatie van de gezamenlijke contramal (coördinerend secretaris, adoptie secretaris).
 - Het sparren en klankborden met de directeur van de samenwerkingsorganisatie.
 - Activiteiten op verzoek van of naar het DB.
- De gemeentesecretarissen maken met de directie van provincie en/of waterschap afspraken over hun deelname in de gezamenlijke contramal.

AANBEVELING /// 3

De gezamenlijke contramal treedt namens de gezamenlijke deelnemers op als ambtelijk opdrachtgever voor de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie.

Praktische uitwerking

- De gezamenlijke contramal is in staat tot afweging van kwaliteit en kosten van de dienstverlening.
- De gezamenlijke contramal zorgt, in overleg met de samenwerkingsorganisatie, voor afspraken en zo nodig besluitvorming door de gezamenlijke deelnemers over:
 - De opdracht aan de samenwerkingsorganisatie.
 - De uitgangspunten voor de dienstverlening, waaronder de concretisering van de vastgestelde publieke waarden.
 - De mate van standaardisatie van de dienstverlening op de aspecten beleid, kwaliteit en administratief proces.

- De afspraak over verplicht af te nemen pakketten en de mogelijkheden voor maatwerk en aanvullende dienstverlening.
- Afspraken tussen de deelnemers en de samenwerkingsorganisatie worden vastgelegd in een dienstverleningshandvest of een soortgelijk document. Dit document dient ook als bindend algemeen hoofdstuk van de individuele afspraken tussen de samenwerkingsorganisatie en de deelnemers.
- De samenwerkingsorganisatie stemt met de gezamenlijke contramal aanpak, processen en formats voor de dienstverlening af.

AANBEVELING /// 4

De gezamenlijke contramal kan taakverdeling en afstemming tussen de individuele contramallen van de deelnemers organiseren.

Praktische uitwerking

De gezamenlijke contramal kan -uit het oogpunt van kwaliteit en efficiency- worden gebruikt voor bundeling van taken of voor afspraken over taakverdeling tussen de contramallen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een of enkele deelnemers bereiden adviezen voor over de voorstellen van de samenwerkingsorganisatie, die door andere deelnemers kunnen worden gebruikt.
- Een of enkele deelnemers formuleren teksten die alle deelnemers in hun begrotingsstukken gebruiken.
- Een of enkele deelnemers richten specifieke expertise in over de samenwerking die door andere deelnemers kan worden ingeroepen, bijvoorbeeld kennis over de Wgr of noodverordeningen.
- Deelnemers verdelen de personele inzet die nodig is als er meerdere contramallen zijn.

AANBEVELING /// 5

De gezamenlijke contramal is gesprekspartner van de samenwerkingsorganisatie en zorgt samen met deze organisatie dat de ontwikkeling en de uitvoering van de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie blijft passen bij de behoeften en wensen van de deelnemers.

Praktische uitwerking

- Een van de gemeentesecretarissen is klankbord en sparringpartner voor de directeur.
- De gezamenlijke contramal is betrokken bij de voorbereiding van beleid door de samenwerkingsorganisatie, zodat al in de fase van beleidsvoorbereiding wordt gezorgd voor balans tussen de opvattingen van de samenwerkingsorganisatie en de wensen van de deelnemers.
- Leidraad hierbij is dat de dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie vanuit het perspectief van de deelnemers proportioneel is en blijft passen bij het vastgelegde doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband voor de deelnemers.
- De gezamenlijke contramal zorgt dat deelnemers gezamenlijk reageren op vragen van de samenwerkingsorganisatie en dat een beleidsvraag van de gezamenlijke deelnemers actief door de samenwerkingsorganisatie wordt onderzocht.

- De gezamenlijke contramal is ook de ambtelijke sparringpartner voor de samenwerkingsorganisatie op het gebied van bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. Hiervoor zijn meerdere werkvormen denkbaar:
 - Een afdeling bij een van de deelnemers die toeziet op evenwichtige beleids- en organisatieontwikkeling bij (meerdere) samenwerkingsorganisaties.
 - Een ambtelijke overleggroep tussen de opdrachtnemer en de managers van de deelnemers .
 - Deelnemers wijzen een van hun managers (vaak een gemeentesecretaris) aan als ambtelijk sparringpartner voor de opdrachtnemer op het gebied van bedrijfsvoering.
- De samenwerkingsorganisatie zorgt, door een spiegelbeeldige inrichting, dat alle lagen van de gezamenlijke contramal binnen de samenwerkingsorganisatie op het juiste niveau aanspreekpunten hebben.

AANBEVELING /// 6

De gezamenlijke contramal bevordert eenduidige uitgangspunten voor het omgaan met verbonden partijen bij de deelnemers.

Praktische uitwerking

De gezamenlijke contramal levert aan de deelnemers een standaardtekst voor het algemene deel van het beleidsdocument over verbonden partijen.

Hierin worden opgenomen:

- Begripsomschrijvingen.
- Rollen van de deelnemer.
- Rolneming van de deelnemer.
- Gezamenlijk opdrachtgeverschap.
- Uitgangspunten vanuit de regie op samenwerking in de regio.



A12 CONTINUÛTEIT BIJ BESTUURLIJKE WISSELINGEN

PRINCIPE

/// De leden van het bestuur zorgen voor continuïteit van de samenwerking bij bestuurlijke wisselingen binnen de deelnemers.

AANBEVELING /// 1

Het Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband zorgt voorafgaand aan verkiezingen voor de bestuurlijke continuïteit, waarbij het collectieve belang van de samenwerking centraal staat.

Praktische uitwerking

- Het DB maakt voorafgaand aan de verkiezingen een bondig overdrachtsdocument:
 - Met de belangrijkste thema's van de afgelopen twee jaar, de huidige thema's en een doorkijk voor de komende twee jaren.
 - Met de successen in de afgelopen bestuursperiode en de eventuele kansen en bedreigingen.
- Het DB geeft daarin de lead aan de vertrekkende leden van het Dagelijks Bestuur. Indien nodig wordt voor adequate ondersteuning gezorgd. Ook de gezamenlijke contramal kan hierin van betekenis zijn.
- Het bestuurlijk overdrachtsdocument wordt als DB vertrouwelijk vastgesteld, expliciet bedoeld voor de nieuwe dagelijks bestuurders.
- Het DB biedt nieuwe dagelijks bestuurders een inwerkprogramma aan, inclusief 'stagelopen' met een van de medewerkers van de samenwerkingsorganisatie.
- De vertrekkende DB-bestuurders bieden de nieuwe dagelijks bestuurders aan om het overdrachtsdocument individueel of collectief te bespreken. Nieuwe dagelijks bestuurders pakken deze de kans om te komen tot deze 'warme' overdracht.

AANBEVELING /// 2

Elk lid van het Algemeen Bestuur draagt zorg voor de bestuurlijke continuïteit 'thuis' bij de deelnemer.

Praktische uitwerking

- AB-leden zorgen bij verkiezingen en bij andere bestuurswisselingen dat hun opvolger in het Algemeen bestuur van het samenwerkingsverband goed geïnformeerd wordt over de samenwerking.
- De leden van het Algemeen bestuur maken voorafgaand aan de verkiezingen een bondig overdrachtsdocument over de samenwerking op en nemen daarin in ieder geval op:
 - De vier perspectieven: 1) het doel van het samenwerkingsverband, 2) de eigen opvatting en het eigen belang van de organisatie, 3) de rol van deelnemer in het samenwerkingsverband en 4) de opvattingen en belangen van andere deelnemers.
 - De belangrijkste thema's van de afgelopen twee jaar, de actuele thema's en een doorkijk naar de komende twee jaren.
 - De successen in de afgelopen bestuursperiode en de eventuele kansen en bedreigingen.

- Een vertrekkend lid van het Algemeen bestuur biedt de nieuwe Algemeen bestuurder aan om het overdrachtsdocument individueel te bespreken. De nieuwe Algemeen bestuurder pakt deze kans om te komen tot deze 'warme' overdracht.
- Het samenwerkingsverband biedt nieuwe leden van het Algemeen bestuur een inwerkprogramma aan, inclusief een werkbezoek aan het samenwerkingsverband.
- Nieuwe leden van het Algemeen bestuur nodigen de directeur en een DB lid van de samenwerkingsorganisatie uit voor een presentatie/ kennismaking met hun nieuw gekozen politiek orgaan.



A13 BIJZONDERHEDEN BIJ DEELNAME VAN MEERDERE OVERHEIDSLAGEN

AANDACHTSPUNT

/// Er spelen bijzondere aspecten bij GR-samenwerkingsverbanden waarin een provincie en/of waterschap deelneemt met bovengeschatte bevoegdheden of andere belangen.

AANBEVELING /// 1

In het geval de provincie / het waterschap met betrekking tot het onderwerp van de samenwerking beschikt over bovengeschatte bevoegdheden, zal hij/zij duidelijk maken hoe hij/zij zal omgaan met de spanning tussen de eigen verantwoordelijkheid en het deelnemen aan het samenwerkingsverband. En maken de deelnemers hierover bij de start afspraken met elkaar.

Praktische uitwerking

- Bij samenwerking met ongelijke bevoegdheden is roluidelijkheid enrolduidelijkheid van de deelnemers van groot belang.
- De verschillen in verantwoordelijkheden zijn bekend en er is afgesproken hoe de deelnemers daar mee omgaan.
- De provincie/ het waterschap beschouwt de zaak van de samenwerking op zijn eigen merites en vermengt dit niet met andere vraagstukken tussen de provincie / het waterschap en de deelnemers.
- De provincie vermengt de zaak van de samenwerking niet met zijn toezichthoudende taak.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers bespreken verschillen in belang en opvatting over zaken waarin geen verschil in taak of bevoegdheden is en maken afspraken hoe zij met deze verschillen omgaan.

Praktische uitwerking

- Een verschil in opvatting kan bijvoorbeeld spelen in omgevingsdiensten. Niet zelden streven provincies een hoger kwaliteitsniveau na dan (kleinere) gemeenten, die vooral lage kosten belangrijk vinden.
- Een verschil in belang kan bijvoorbeeld spelen bij belastingsamenwerking waarin waterschappen samenwerken met gemeenten. Voor waterschappen is belastingheffing en -inning van strategisch belang omdat dit bijna 100% van hun inkomsten genereert, zodat ze een kwalitatief en kwantitatief sterke organisatie willen hebben. Voor gemeenten is belastingheffing en -inning een kostenpost die ze zo laag mogelijk willen houden.
- Zowel provincies als waterschappen hebben soms te maken met meerdere regionale samenwerkingsverbanden over hetzelfde onderwerp, bijvoorbeeld Veiligheidsregio's. Zij hebben een belang bij harmonisatie van beleid. Gemeenten en samenwerkingsverbanden stellen zich daarom open voor afstemming.
- Indien dit soort verschillen spelen, proberen de deelnemers tot overeenstemming te komen over hetzij de algemene lijn, hetzij een specifieke oplossing indien het gelijkheidsbeginsel zich daar niet tegen verzet. In algemene zin zijn de provincie en het waterschap echter één van de deelnemers en zullen zij zich moeten conformeren aan het door het AB vastgestelde beleid.
- De spanning die uit verschillen van belangen of opvattingen voortkomt, is onderwerp van gesprek in DB en AB van het samenwerkingsverband.



A14 BIJZONDERHEDEN BIJ DE CENTRUMREGELING

AANDACHTSPUNT

/// Een centrumregeling is, meer dan andere GR-en, vatbaar voor problemen en conflicten. Werken met een Centrumregeling stelt daarom bijzondere eisen aan de afspraken en aan de deelnemers.

Dit principe is op onderdelen ook goed bruikbaar bij ambtelijke fusie-organisaties.

De centrumregeling en ambtelijke fusies komen nagenoeg alleen bij gemeenten voor en zijn daarom hier alleen voor gemeenten uitgewerkt.

AANBEVELING /// 1

De centrumregeling werkt alleen als er vertrouwen is tussen de centrumgemeente en gastgemeente.

Praktische uitwerking

- Deelnemers zijn zich er van bewust dat vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is bij het aangaan van de centrumregeling en bij het functioneren van de regeling.
 - Bij het aangaan van deze samenwerking wordt het doel van beide gemeenten open op tafel gelegd; is het een opmaat naar een bestuurlijke fusie, is het doel juist die te voorkomen?
 - Bij aanvang wordt onder ogen gezien dat de reden voor de samenwerking (bijvoorbeeld de wens tot behoud van zelfstandigheid bij de gastgemeente) niet hetzelfde is als vertrouwen hebben in de samenwerking en op zichzelf ook onvoldoende basis is voor vertrouwen. Daarvoor is het voluit respecteren van elkaars posities, bevoegdheden en belangen nodig.
 - De centrumregeling moet daadwerkelijk politiek en bestuurlijk steun hebben in beide gemeenten en niet alleen afhankelijk zijn van het enthousiasme van bijvoorbeeld de burgemeesters en de gemeentesecretarissen.
 - Het werken met een bestuurlijk/ambtelijk tegendenk-team (een groepje dat tegenargumenten en complicaties opwerpt) bij het aangaan van de samenwerking verdient aanbeveling. Dit leidt tot bewuste keuzes en goed doordachte afspraken, waardoor de risico's van de centrumregeling worden verminderd.
- De gastgemeente geeft het vertrouwen door:
 - Zich materieel op te stellen als mede eigenaar van de centrumorganisatie, deze te behandelen als ware het de eigen organisatie en in adequate medefinanciering op generieke basis te voorzien.
 - De leiding, het toezicht en de controle op de centrumorganisatie over te laten aan de centrumgemeente.
 - Af te zien van het in stand houden van een eigen (kern-)organisatie en die een opdrachtgevende rol te geven, behoudens de wettelijke functies van gemeentesecretaris en griffier.
 - Af te zien van specifieke of gedetailleerd opdrachtverlening en verantwoording.
 - Vooral in te zetten op het overleg over specifieke taken en dienstverlening voor de eigen gemeente vanuit de eigenheid die volgt uit het profiel en eigen beleid.

- De centrumgemeente verdient het vertrouwen door:
 - Zich materieel op te stellen als mede eigenaar van de centrumorganisatie.
 - De gastgemeente ruimhartig te betrekken bij de ontwikkeling van strategisch beleid rondom de organisatie.
 - Namens beide gemeenten actief toe te zien op een doelmatige en doeltreffende organisatie.
- De centrumorganisatie verdient het vertrouwen door:
 - De gastgemeente als volwaardige gemeente te behandelen en haar te ondersteunen in het eigen zelfstandige bestuurlijke functioneren.
 - Dezelfde transparantie en openheid naar beide gemeenten te betrachten
 - Permanent te werken aan verbetering van de bedrijfsvoering en dienstverlening.
 - Bij de uitvoering van basistaken rekening te houden met beide gemeenten.
 - Ruimte te bieden tot beïnvloeding van taken die specifiek voor de gastgemeente worden uitgevoerd.
 - In voldoende mate rekening te houden met gevoeligheden van de gastgemeente.
- De gemeenten investeren samen in het opbouwen en onderhouden van het vertrouwen. Dit krijgt ambtelijke, bestuurlijke en politieke invulling.

AANBEVELING /// 2

De deelnemers leggen hun afspraken over de redenen tot samenwerking en de samenwerkingsfilosofie die zij volgen vast in de Regeling.

Praktische uitwerking

De afspraken betreffen:

- De reden voor de samenwerking, bijvoorbeeld:
 - Ambtelijke samenwerking met het oog op behoud van zelfstandigheid.
 - Efficiency bij het uitvoeren van taken.
 - Opstap naar bestuurlijke samenvoeging.
- De basisfilosofie waarop zij de samenwerking inrichten, de samenwerking besturen en de centrumorganisatie aansturen, gegeven de verschillende bestuursculturen.
- De verbijzondering van de rechten en plichten die op grond van de Wgr volgen uit gezamenlijk eigenaarschap.
- De reikwijdte van het gezamenlijk eigenaarschap en ieders rol daarin voor:
 - De uitvoering van taken, eventueel verbijzonderd naar basistaken en bijzondere opgaven.
 - De publieke dienstverlening.
 - De bedrijfsvoering.
 - De financiën en P&C-cyclus.
 - De verantwoordelijkheid voor de aansturing van de centrumorganisatie.
- De uitgangspunten voor de verantwoordelijkheid van en mandatering aan de directie van de uitvoerende organisatie.
- De grondslagen van de financiële verhouding tussen de deelnemers.
- Het overleg- en besluitvormingsproces en de daarbij in acht te nemen spelregels.
- De geschillenregeling.
- Bepalingen over de looptijd, wijziging, uittreding en opheffing en de daaraan verbonden gevolgen.

AANBEVELING /// 3

De centrumorganisatie vervult taken voor de gastgemeente als ware het voor de eigen gemeente.

Praktische uitwerking

- Het besef dat er wordt samengewerkt in de publieke sector en dat deelnemers materieel de eigenaren zijn van de samenwerkingsorganisatie werkt door in de uitgangspunten voor de taakuitvoering. Dit betekent bijvoorbeeld:
 - De gastgemeente gedraagt zich niet als consument, maar als deelnemer.
 - De directeur gedraagt zich als overheidsdienaar, niet als commerciële manager.
 - De gastgemeente is geen klant, de centrumgemeente is geen winkel.
 - De centrumorganisatie kan taken aanpassen aan de gastgemeente (couleur locale), maar doet niet aan “u vraagt, wij draaien”.
 - De dienstverlening van de centrumorganisatie is in veel opzichten, net zoals bij een gemeente, niet goed te kwantificeren en te garanderen.
 - Commercieel jargon zoals klant, leverancier en DVO wordt vermeden.
 - De centrumorganisatie kan niet foutloos werken.
- Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap dienen dan ook gezien te worden in termen van “taakuitvoering door de ene gemeente voor een andere gemeente”.
- De centrumorganisatie werkt niet voor een gemandateerd ambtelijk opdrachtgever, maar heeft direct toegang tot collegeleden van de gastgemeente, zoals het bij een gewone gemeente gaat. De gastgemeente respecteert dit.
- Het verdient aanbeveling dat de gemeentesecretaris van de gastgemeente deel uitmaakt van het management van de centrumorganisatie, zodat het bestuur van de gastgemeente een directe verbinding heeft met deze organisatie en het management van deze organisatie zijn schakelrol naar beide besturen kan vervullen.

AANBEVELING /// 4

De deelnemers maken op basis van de gezamenlijk gekozen samenwerkingsfilosofie nadere afspraken over de invulling van de samenwerking en de taakuitvoering en leggen deze vast in een nadere regeling, bijvoorbeeld in een Handvest Taakuitvoering.

Praktische uitwerking

De afspraken betreffen:

- De uitwerking van de governance van de samenwerking, bijvoorbeeld de instelling van een portefeuillehoudersoverleg en een secretarissenoverleg.
- Het te voeren bestuurlijke en ambtelijke overleg.
- Spelregels over houding, gedrag en omgangsvormen in de samenwerking.
- Afspraken over de betrokkenheid bij de benoeming van sleutelfunctionarissen.
- Uitgangspunten voor de betrokkenheid én de in acht te nemen afstand van de deelnemende gastgemeente in ieder geval op de onderdelen.
 - Deelnemerschap: wijze van betrokkenheid bij besturing en management.
 - Opdrachtgever- opdrachtnemerschap: wijze van betrokkenheid bij basistaken en bij specifieke opdrachten.
- Uitgangspunten voor de nabijheid van de centrumorganisatie en van de dienstverlening aan de bewoners en bedrijven van de gastgemeente.
- Inhoudelijke uitgangspunten, zoals de zaken waarop harmonisatie van beleid van toepassing is.

- Uitgangspunten voor de taakuitvoering, bijvoorbeeld “eenheid van taak-uitvoering, tenzij...”
- Uitgangspunten voor de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld “bedrijfsvoering valt onder verantwoordelijkheid van de centrumgemeente en wordt ambtelijk gemandateerd”
- Financiële uitgangspunten, zoals verdeelmaatstaven voor de kosten van de centrumorganisatie.
- Procesafspraken over gang van zaken bij voorjaarsnota, begroting en rekening.
- Procesafspraken over onvrede en klachten over de uitvoering van de taakuitvoering door de organisatie van de centrumgemeente.

AANBEVELING /// 5

De deelnemers voeren op overeenstemming gericht overleg over belangrijke beslissingen.

Praktische uitwerking

- De deelnemers voeren op overeenstemming gericht overleg over zaken die leiden tot hogere financiële bijdragen van deelnemers.
- De deelnemers leggen vast over welke overige onderwerpen het op overeenstemming gericht overleg moet plaatsvinden. Bijvoorbeeld:
 - Uitbesteden of het overdragen aan taken aan een regionaal samenwerkingsverband met consequenties voor de taakuitvoering voor de gastgemeente.
 - Reorganisaties met consequenties voor de relatie met of de taakuitvoering voor de gastgemeente
 - Takendiscussies en bezuinigingen.
 - Inrichting van de publieksdienstverlening bij de gastgemeente.
 - Een directiestatuut dat de verhouding van de directie met de gastgemeente regelt.
- De deelnemers leggen vast welk proces wordt doorlopen ter voorbereiding en besluitvorming van het op overeenstemming gericht overleg en wat te doen als de deelnemers geen overeenstemming bereiken.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen een verschil van mening en een geschil. Bij een verschil van mening past een snelle en lichte manier van knopen doorhakken; bij een geschil past een zware procedure voor geschilbeslechting. De wettelijke opschaling naar het college van GS is het sluitstuk van de conflictregeling.

AANBEVELING /// 6

Deelnemers zorgen dat zij houdbare en uitvoerbare afspraken maken en richten daartoe ondersteuning in.

Praktische uitwerking

- Deelnemers kennen de kwetsbaarheden van hun samenwerking en houden daar bij het maken van afspraken rekening mee. Voorbeelden van kwetsbaarheden zijn:
 - Verschillen tussen centrumgemeente en deelnemende gastgemeente(n).
 - Cultuurverschillen tussen colleges en raden van de deelnemers.
 - Verschillen in grootte.
 - Verschillen in financiële draagkracht.
 - Verschillen in professionaliteit.
 - Verschillen in de besturingsfilosofie die de verhouding tussen college en organisatie regelt.

- Gemeentesecretarissen zijn de dragers van de samenwerking en hebben expliciet de taak om een soepele samenwerking mogelijk te maken. Deelnemers stellen hen daartoe in staat.
- Gemeentesecretarissen voeren frequent overleg en investeren in hun onderlinge relatie.
- Gemeentesecretarissen lossen problemen tussen de deelnemende gemeenten zoveel mogelijk op. Als dat niet mogelijk is, streven zij naar een gemeenschappelijk ambtelijk advies aan de colleges.
- Uitvoeringsvraagstukken worden niet te snel bestuurlijk gemaakt. Bestuurlijke vraagstukken worden niet te snel politiek gemaakt.
- Deelnemers laten zich op hun samenwerking extern coachen of stellen in de centrumorganisatie een klein en kwalitatief hoogwaardig team in met personen die het vertrouwen van de deelnemers hebben. Het team heeft als opdracht de samenwerking op en tussen alle lagen te coördineren, soepel te laten verlopen, te bemoedigen, aan te jagen, problemen voor te zijn en op te lossen en besluitvorming in beide colleges over samenwerkingsvoorstellen te faciliteren en synchroniseren.
- Deelnemers organiseren het actief werken aan de samenwerking. Bijvoorbeeld:
 - Periodieke heidagen.
 - Informele momenten.
 - Externe procesbegeleiding.
- Voorgenomen beleidsstandpunten en bestuurlijke afspraken van de gastgemeente met derden worden door de centrumorganisatie vooraf op houdbaarheid en uitvoerbaarheid getoetst.

Deel B

Netwerksamenwerking

60

dB

INTRODUCTIE

Bij netwerksamenwerking is **co-creatie** de leidende filosofie; dit is het belangrijkste onderscheid met samenwerking op basis van de Wgr. Een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie is geen adequaat sturingsinstrument voor de maatschappelijke opgaven die over grenzen van de domeinen en organisaties heen opgelost moeten worden. Dat lukt alleen als partijen op basis van een nevenschikte positie en met respectering van ieders eigen (wettelijke) context, taken en verantwoordelijkheid, samen werken vanuit de overtuiging dat zij elkaar nodig hebben om de maatschappelijke opgave het hoofd te bieden.

Bij netwerksamenwerking zijn gemeenten, provincies en/of waterschappen betrokken, maar vaak ook andere overheids- of maatschappelijke organisaties. Bijvoorbeeld in het sociaal domein zorginstellingen, in de veiligheidsketen de politie en het OM en in het fysiek domein private partijen, bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingsorganisaties en terreinbeheerorganisaties.

Een netwerksamenwerking is gericht op een specifiek doel, vaak met een tijdelijk karakter: de samenwerking kent dan een bepaalde looptijd, waarbinnen in gezamenlijkheid een bepaalde ambitie wordt nagestreefd. Hier onderscheidt het zich van de samenwerkingsvormen in deel A die vaak voor onbepaalde tijd worden aangegaan omdat zij een structurele (wettelijke) taak van de deelnemers uitvoeren. Netwerksamenwerking is vaak gericht op beleidsgevoelige onderwerpen, waarvoor deelnemers wel willen samenwerken, maar waarvan ze niet de zeggenschap willen overdoen aan een zelfstandige rechtspersoon met eigen bevoegdheden.

Kenmerk van een netwerksamenwerking is ook dat deze meestal niet vorm gegeven wordt in een aparte rechtspersoon, maar gebaseerd is op een publiek samenwerkingsconvenant of een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst of zelfs geen juridische basis heeft anders dan een afsprakenstel. Ook het gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in de Wgr kan voor netwerksamenwerking worden gebruikt, mits de samenwerking zich beperkt tot gemeenten, provincies en waterschappen.

In dit deel van de Gids staan de principes voor de netwerksamenwerking. De eerste negen thema's (15 t/m 26) zijn generiek van aard, de laatste drie zijn bedoeld voor specifieke vormen van de netwerksamenwerking die we in de praktijk vaak tegen komen: de samenwerking tussen een provincie en gemeenten en/of waterschappen, bijvoorbeeld in de vervoersregio, (thema 27) de triple helix samenwerking tussen overheden, onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven (thema 28) en ketensamenwerking, met hier als voorbeeld de samenwerking tussen gemeenten, politie en OM in de keten sociale veiligheid (thema 29).

Daar waar de aanbevelingen sterk afwijken van die bij een gemeenschappelijke regeling, wordt het thema volledig uitgewerkt. Daar waar de aanbevelingen beperkt afwijken van die bij een gemeenschappelijke regeling, worden de afwijkingen van deel A beschreven en wordt voor het overige verwezen naar deel A.



Principes

- 1 Door samenwerking kunnen maatschappelijke of uitvoeringsvraagstukken waarvoor gemeenten, provincies of waterschappen verantwoordelijk zijn (beter) worden aangepakt. De deelnemers streven bij netwerksamenwerking naar gezamenlijkheid zonder formele binding en zonder hun individuele bevoegdheden af te staan. [B163](#)
- 2 Het gezamenlijke doel en de publieke waarden staan steeds centraal in de samenwerking. [B266](#)
- 3 Deelnemers leggen vooraf heldere en eenduidige afspraken vast over de governance. Deze afspraken sluiten aan bij het gezamenlijke doel van het samenwerkingsverband. [B368](#)
- 4 De deelnemers geven zorgvuldig en transparant invulling aan de verschillende rollen die zij in de samenwerking vervullen. De vertegenwoordigers van de deelnemers handelen vanuit het collectieve belang van het samenwerkingsverband. [B470](#)
- 5 De deelnemers opereren in het samenwerkingsverband professioneel. [B572](#)
- 6 Deelnemers en hun vertegenwoordigers hanteren gezamenlijke kernwaarden en besteden bewust en regelmatig aandacht aan de soft controls in het kader van hun onderlinge samenwerking. [B673](#)
- 7 De positionering van de politieke organen van de deelnemers is zodanig georganiseerd dat de democratische legitimatie van het samenwerkingsverband is gewaarborgd. [B774](#)
- 8 Bij deelname in meerdere regionale samenwerkingsverbanden wordt op adequate en transparante wijze voorzien in regie. [B875](#)
- 9 Deelnemers maken heldere en eenduidige financiële afspraken die aansluiten bij het gezamenlijke doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd. [B976](#)
- 10 De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband. [B1077](#)
- 11 De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband. [B1178](#)
- 12 Vertegenwoordigers zorgen voor bestuurlijke continuïteit in de samenwerking bij vertrek. [B1280](#)



B1 SAMENWERKING IN PLAATS VAN ZELFSTANDIGE UITVOERING

PRINCIPE

/// Door samenwerking kunnen maatschappelijke of uitvoeringsvraagstukken waarvoor gemeenten, provincies of waterschappen verantwoordelijk zijn (beter) worden aangepakt. De deelnemers streven bij netwerksamenwerking naar gezamenlijkheid zonder formele binding en zonder hun individuele bevoegdheden af te staan.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers realiseren zich de betekenis van samenwerking en hun verantwoordelijkheid daarin.

Praktische uitwerking

- Netwerksamenwerking betekent dat een gemeente, provincie of waterschap samen met andere overheidsorganisaties door middel van co-creatie verantwoordelijkheid draagt voor een maatschappelijk of uitvoeringsvraagstuk.
- De verantwoordelijkheid houdt in:
 - De deelnemers streven naar een gezamenlijke oplossing/aanpak.
 - De deelnemers staan achter de doelstelling en de publieke waarden van de samenwerking.
 - De deelnemers leveren capaciteit voor de uitvoering van de werkzaamheden.
 - De deelnemers bekostigen de gezamenlijke uitgaven.
 - De deelnemers leveren het bestuur van het samenwerkingsverband.
 - De deelnemers houden rekening met het samenwerkingsverband en met elkaar.
 - De deelnemers zorgen op bestuurlijk en ambtelijk niveau voor individuele en gezamenlijke verbindingen met het samenwerkingsverband.
- Het geeft institutionele spanning dat taken in een samenwerking op een andere manier moeten worden aangepakt dan in een eigen organisatie waarin politiek orgaan, college en ambtelijke organisatie op één gemeenschap, één gebied en één set van doelen, afspraken en werkwijzen georiënteerd zijn.
- Alle betrokkenen realiseren zich dat samenwerken moeilijk is en een voortdurende alertheid en inspanning vraagt om het productief te laten zijn.
- Omdat samenwerken voor alle lagen bij de deelnemers (politieke organen, colleges, ambtenaren) moeilijk is worden er extra inspanningen gevraagd van bestuurders en topambtenaren. Dat wordt in deze Gids op verschillende manieren uitgewerkt.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers realiseren zich dat samenwerking consequenties heeft voor hun eigen beslissingsruimte.

Praktische uitwerking

- Netwerksamenwerking is vrijwillig, maar niet vrijblijvend.

- Het aangaan van de samenwerking houdt in dat deelnemers streven naar een gezamenlijke aanpak of oplossing. Dit is een inspanningsverplichting.
- Netwerksamenwerking bij collegetaken is een collegeverantwoordelijkheid. Het college heeft geen toestemming nodig van het politieke orgaan om netwerksamenwerking aan te gaan. Indien de resultaten van de netwerksamenwerking moeten worden voorgelegd aan het politieke orgaan, verdedigt het college het gezamenlijke voorstel.
- De gemeenteraden, Staten en AB-en houden hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid en het is ook los daarvan belangrijk dat de politieke organen de regionale samenwerking die tot de collegebevoegdheid hoort kent en steunt. Het college zal het politieke orgaan er van moeten overtuigen dat voorstellen die uit de samenwerking voort komen niet altijd kunnen aansluiten bij de wens van de eigen organisatie.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers kennen de verschillende soorten samenwerking en realiseren zich de consequenties en de impact op hun eigen beslissingsruimte.

Praktische uitwerking

- Er zijn verschillende soorten netwerksamenwerking. De consequenties van samenwerking voor de overheidsorganisatie en de impact verschillen per type. Enkele veelvoorkomende types zijn:
 - Portefeuillehoudersoverleg van de provincie met gemeenten over regionaal aan te pakken vraagstukken, bijvoorbeeld bereikbaarheid, woningbouw, bedrijventerreinen.
 - Portefeuillehoudersoverleg met andere gemeenten over regionale aanpak en afstemming van het beleid voor jeugd, WMO, leerlingenvervoer en andere opgaven in het sociale domein.
 - Strategisch regionaal overleg met als doelstelling de regio te ontwikkelen en (Europese) subsidies te verwerven voor strategische projecten.
 - Bestuurlijke samenwerking om een regionaal verdeelvraagstuk onderling op te lossen, bijvoorbeeld de RES of de huisvesting van asielzoekers.
 - Brede samenwerking van een aantal gemeenten met de provincie, zoals stedenoverleg, dorpenoverleg.
 - Een gebiedsontwikkeling van het waterschap met inliggende gemeenten.
- Netwerksamenwerking gaat meestal over een taak waarvoor het college verantwoordelijk is. De uitvoering van deze taak valt, zoals alle college-taken, onder de controlerende rol van de het politieke orgaan; raad, Staten en AB kunnen hun college aanspreken op zijn aandeel in de samenwerking. In de volgende gevallen hebben politieke organen een formele bevoegdheid:
 - Als het beleid dat in co-creatie is ontwikkeld moet worden vastgesteld door de individuele politieke organen van de deelnemers.
 - Als er ten laste van de algemene middelen een bijdrage wordt gevraagd voor de organisatie of de activiteiten van de samenwerking.
- Het meest gevoelig zijn:
 - Strategische samenwerkingsverbanden met een financiële bijdrage waarin gemeenteraden het voordeel voor gemeenten niet herkennen.
 - Samenwerkingsverbanden waarin verdeelvraagstukken (lusten of lasten) spelen die niet evenredig bij de deelnemers terecht komen.
- In de loop van de samenwerking kan de impact van de samenwerking veranderen. Bijvoorbeeld als er onvrede is over de bereikte resultaten of als de financiële bijdrage wordt verhoogd.

AANBEVELING /// 4

Deelnemers en samenwerkingsverband stemmen hun handelen af op het type samenwerking.

Praktische uitwerking

- Voor de start van de samenwerking wordt stilgestaan bij de consequenties van het samenwerken:
 - Deelnemers realiseren zich hun keuzeruimte.
 - Deelnemers maken een bewuste keuze voor het type samenwerking.
 - Deelnemers realiseren zich de consequenties van de gemaakte keuze voor hun handlingsruimte en handelen daar ook naar.
 - Deelnemers realiseren zich dat zij niet lichtvaardig kunnen terugkomen op de gemaakte keuzes.
- Deelnemers stemmen de inzet op de samenwerking af op de kenmerken van de samenwerking. Dit geldt voor politieke organen, colleges en ambtenaren.
- Het ondersteunende bureau van het samenwerkingsverband kent de gevoeligheden die aan het gekozen type samenwerking verbonden zijn en stemt daar het overleg met de deelnemers en de informatievoorziening naar colleges en politieke organen op af.



B2 DOEL EN PUBLIEKE WAARDEN VAN DE SAMENWERKING

PRINCIPE

/// Het gezamenlijke doel en de publieke waarden staan steeds centraal in de samenwerking.

AANBEVELING /// 1

De deelnemers aan het samenwerkingsverband stellen het gezamenlijke doel van de samenwerking vast als leidraad voor beleidsbepaling en besluitvorming. Het doel is ook de drager voor de legitimatie en de acceptatie van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking wordt het doel van de samenwerking geformuleerd en vastgelegd in de Regeling.
- Het gezamenlijke doel wordt zó geformuleerd dat de doelen van individuele deelnemers daarin passen, zodat het gezamenlijke doel wordt herkend door alle deelnemers.

AANBEVELING /// 2

De deelnemers van het samenwerkingsverband stellen de publieke waarden vast: de beginselen en uitgangspunten die leidend zijn voor de samenwerking.

Praktische uitwerking

- Bij de start worden naast het doel ook de publieke waarden van de samenwerking vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn:
 - Lusten- en lastenspreiding bij brede strategische regionale samenwerking.
 - Optreden als één overheid bij samenwerking tegen ondermijning.
 - Regionale solidariteit bij een Regionale Energie Strategie project.
 - Bundeling van publieke opgaven bij gebiedsontwikkeling.
 - Persoonsgerichte aanpak in het regionale zorgbeleid.
- De gekozen publieke waarden worden vanwege hun belang opgenomen in de Regeling.

AANBEVELING /// 3

De deelnemers van het samenwerkingsverband evalueren periodiek het doel en de publieke waarden van de samenwerking en stellen die zo nodig bij.

Praktische uitwerking

- De deelnemers beschikken over een document waarin het doel en de publieke waarden worden toegelicht (bijvoorbeeld een strategienota) en een instrument dat waakt over het gedachtegoed, over de evaluatie daarvan en over de overdracht daarvan bij breuken in de continuïteit (met name bij verkiezingen).

- Bij de evaluatie zijn de mate van acceptatie en naleving van het doel en de publieke waarden belangrijke ijkpunten.
- In de evaluatie worden ook de belangen van de individuele respectievelijk gezamenlijke deelnemers betrokken. Verschillen in waardering van het doel en de publieke waarden door individuele deelnemers worden bespreekbaar gemaakt.
- In de Regeling wordt vastgelegd hoe te handelen als het doel van de samenwerking of de publieke waarden niet meer door deelnemers worden ondersteund, door duidelijke spelregels over wijziging, uittreding en opheffing.



B3 GOVERNANCE VAN NETWERKSAMENWERKING

PRINCIPE

/// Deelnemers leggen vooraf heldere en eenduidige afspraken vast over de governance. Deze afspraken sluiten aan bij het gezamenlijke doel van het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 1

De deelnemers maken bij de start van de samenwerking afspraken over de governance.

Praktische uitwerking

- Bij het inrichten van een bestuurlijke samenwerking zijn de volgende punten van belang:
 - De juridische basis, bijvoorbeeld een bestuursconvenant of samenwerkingsovereenkomst.
 - De (juridische) verantwoordelijkheden van de deelnemers, zowel waar het gaat over voorgeschreven procedures als bijvoorbeeld m.b.t. het uitwisselen van gegevens.
 - Afspraken over financiën (zie verder thema 9).
 - Een afspraak over de organisatievorm, bijvoorbeeld een virtuele organisatie met personele inzet van de deelnemers, een ondersteunend bureau, inzet van de grootste gemeente(n), een projectleider van provincie of waterschap.
 - De overlegvorm, bijvoorbeeld een wethoudersoverleg, een multidisciplinaire overlegtafel, een projectgroep.
 - Het voorzitterschap, met als belangrijkste aandachtspunt het gezag van de voorzitter bij de deelnemers.
 - Het secretariaat, met als belangrijkste aandachtspunten deskundigheid, continuïteit, organisatievermogen en voldoende tijd.
 - Het instellen van een bestuurlijke kopgroep of het aanwijzen van een bestuurder die een trekkersrol vervult of de regie voert, met als belangrijkste aandachtspunt het draagvlak voor het handelen van deze kopgroep of trekker bij de deelnemers.
 - De positie van de deelnemers, met als belangrijkste aandachtspunt gelijkwaardigheid.
 - De relatie met de dagelijkse besturen en de politieke organen van de deelnemers, met als belangrijkste aandachtspunten tijdige betrokkenheid en respect voor de formele positie die zij ten opzichte van de opgave hebben.
 - De relatie met reeds bestaande samenwerkingsverbanden, met als belangrijkste aandachtspunt het zoeken naar inhoudelijke verbanden.
- Bij deelnemers uit verschillende overheidslagen en bij deelname van niet-overheidspartners wordt gekeken naar verschillen die van invloed kunnen zijn op de samenwerking en wordt bezien hoe daar mee kan worden omgegaan. Bijvoorbeeld:
 - Verschillen in rol, taak of verantwoordelijkheid.
 - Verschillen in regelgeving die belemmeringen opleveren.

- Verschillen vanuit financieringsvoorwaarden die belemmeringen opleveren.
- Verschillen in verantwoordingseisen.
- Er wordt een routepad uitgezet dat leidt naar het resultaat en dat recht doet aan de positie van de bevoegde organen van de deelnemers. Voorbeeld bij het werken aan een eenmalige opgave zoals de RES:
 - Bestuurlijk wilsdocument, gericht op de direct betrokken bestuurders.
 - Startnotitie, gericht op het dagelijks bestuur van de deelnemers.
 - Nota van uitgangspunten, gericht op het orgaan dat tot besluitvorming bevoegd is.
 - Voortgangsnotities, gericht op het dagelijks bestuur van de deelnemers.
 - Voorstel of beslisdocument, gericht op het orgaan dat tot besluitvorming bevoegd is.

AANBEVELING /// 2

Indien politieke organen bevoegdheden hebben in de netwerksamenwerking wordt vastgelegd op welke wijze zij worden betrokken.

Praktische uitwerking

- Er is vastgelegd welke bevoegdheden politieke organen hebben en op welke momenten in het proces.
- De procesgang van voorstellen, tussentijdse informatie en verantwoording naar de politieke organen is vooraf met de gemeenteraad, de Staten of het AB besproken en beschreven.
- Er zijn afspraken hoe om te gaan met moties en amendementen van de individuele politieke organen.
- Het type samenwerking bepaalt hoe breed en hoe diep de afspraken moeten zijn.

B4 ROLNEMING: OMGAAN MET MEERDERE BELANGEN

PRINCIPE

/// De deelnemers geven zorgvuldig en transparant invulling aan de verschillende rollen die zij in de samenwerking vervullen. De vertegenwoordigers van de deelnemers handelen vanuit het collectieve belang van het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers geven samen inhoud aan hun collectieve verantwoordelijkheid voor het werken aan een oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk door deel te nemen aan het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Deelnemers erkennen dat het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk om samenwerking met andere publieke en private partijen vraagt. Zij zoeken daarbij naar wat bindt.
- Bestuurders maken in het eigen college, met elkaar als collectiviteit van deelnemers en in het samenwerkingsverband eensluidende afspraken over de mate van verbindendheid waarmee in het samenwerkingsverband wordt geparticipeerd, zodat duidelijk is over welke zaken het samenwerkingsverband kan beslissen en wat de status van die beslissingen is. De keuzes die gemaakt worden thuis uitgelegd aan het politieke orgaan.
- Bestuurders maken in het eigen college, met elkaar als collectiviteit van deelnemers en in het samenwerkingsverband eensluidende afspraken over de omgangsvormen tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband. Daarbij wordt een eenduidige aanpak gekozen. Bijvoorbeeld over onderling contact voorafgaand aan vergaderingen over lastige kwesties en nazorg of over appen tijdens vergaderingen.
- Bestuurders opereren rolvast en communiceren in de eigen organisatie open over de eigen verantwoordelijkheid als bestuurder en participant in het samenwerkingsverband, juist als het spannend wordt.
- Bestuurders informeren het college en het politieke orgaan periodiek over de activiteiten van het samenwerkingsverband en de behaalde resultaten.
- Deelnemers laten medewerkers actief, constructief en collegiaal deelnemen aan de gezamenlijke contramal die in het kader van het samenwerkingsverband ingericht is (zie thema 26).
- Deelnemers borgen de continuïteit in de relatie met het samenwerkingsverband op lange termijn, over verkiezingen heen.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers stellen het maatschappelijke belang centraal in hun besluitvorming en het handelen in het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Deelnemers streven naar een gezamenlijk gedragen eindresultaat, passend bij de doelstelling en de publieke waarden.

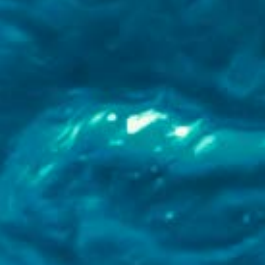
- Deelnemers nemen bij het inbrengen van eigen belangen de grenzen van de redelijkheid en billijkheid en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband om de maatschappelijke opgave het hoofd te bieden in acht. Zij respecteren daarbij elkaars positie en formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers realiseren zich de beperkingen van de netwerksamenwerking.

Praktische uitwerking

- Samenwerking vereist bereidheid om compromissen te sluiten en die te verdedigen in het eigen college of het politieke orgaan.
- In tegenstelling tot de gemeenschappelijke regeling zijn besluiten van het bestuur bij netwerksamenwerking formeel niet bindend.
- Deelnemers geven vooraf aan voor welke zaken zij instemming of goedkeuring nodig hebben van hun college of politieke orgaan.
- Indien een deelnemer zich niet met het besluit kan verenigen, geeft hij aan welke consequenties hij daaraan verbindt. Bijvoorbeeld:
 - Zal het voorstel neutraal doorzenden naar het politieke orgaan.
 - Zal over het voorstel negatief adviseren aan het politieke orgaan.
 - Zal (politieke, procedurele, juridische) mogelijkheden benutten om tot een ander besluit te komen benutten.
 - Zal uit de samenwerking stappen.
- In de regeling wordt voorzien welke consequenties aan uit de regeling stappen worden verbonden en wat er met de samenwerking gebeurt als er een of meerdere deelnemers uitstappen.



B5 PROFESSIONEEL BESTUUR VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

PRINCIPE

/// De deelnemers opereren in het samenwerkingsverband professioneel.

AANBEVELING /// 1

Deelnemers gaan professioneel om met belangentegenstellingen en conflicten in het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- Deelnemers realiseren zich dat bij netwerksamenwerking conflicten niet langs formele lijnen kunnen worden opgelost. Het bestuurlijk overleg is op overeenstemming gericht.
- Er wordt vooraf en periodiek tussentijds geïnventariseerd welke onderwerpen potentiële conflictstof in de samenwerking kunnen opleveren.
- Bestuurlijk en ambtelijk wordt besproken hoe om te gaan met het tijdig signaleren, melden, escaleren en de-escaleren van (potentiële) conflicten.
- Bij meningsverschillen of (dreigende) conflicten tussen deelnemers wordt eerst geprobeerd om ambtelijk tot een oplossing te komen, en als dat niet lukt tot een gezamenlijk ambtelijk voorstel aan het bestuur.
- Deelnemers borgen dat op het moment dat de belangen van (een of meer) deelnemers en het samenwerkingsverband uiteenlopen of conflicteren, er een zorgvuldige en evenwichtige belangenafweging plaatsvindt binnen het samenwerkingsverband, waarbij het collectieve belang om te werken aan een oplossing voor de maatschappelijke opgave centraal staat. Zij spreken hiervoor spelregels af.
- Bij zware samenwerkingsverbanden voorziet de Regeling in een procedure bij conflicten en meningsverschillen. In andere samenwerkingsverbanden kan situatief worden gekozen voor een vorm van conflictbeslechting.

AANBEVELING /// 2

De voorzitter ziet toe op een goede werking van de governance van het samenwerkingsverband.

Praktische uitwerking

- De voorzitter bewaakt de waarden van de governance:
 - Richt zich op de doelstelling en de waarden van het samenwerkingsverband.
 - Bevordert een zorgvuldige belangenafweging in het bestuur.
 - Bevordert de kwaliteit van bestuursleden.
 - Bewaakt de soft controls van het bestuur en neemt het voortouw voor een goede bestuurscultuur.
 - Bevordert dat de politieke organen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.
 - Ziet toe op integriteit en rechtmatig handelen van het bestuur.
- De voorzitter is in staat boven de partijen te opereren:
 - Heeft gezag binnen het bestuur en bij de deelnemers.
 - Laat zien dat hij het belang van de samenwerking centraal stelt.
 - Heeft bindend vermogen.



B6 SOFT CONTROLS: CULTUUR, HOUDING, GEDRAG EN OMGANGSVORMEN

PRINCIPE

/// Deelnemers en hun vertegenwoordigers hanteren gezamenlijke kernwaarden en besteden bewust en regelmatig aandacht aan de soft controls in het kader van hun onderlinge samenwerking.

AANBEVELING ///

De soft controls bij netwerksamenwerking zijn mutatis mutandis vergelijkbaar met die in een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Zie deel A, hoofdstuk 6.



B7 HET POLITIEKE ORGAAN IN POSITIE BIJ SAMENWERKING

PRINCIPE

/// De positionering van de politieke organen van de deelnemers is zodanig georganiseerd dat de democratische legitimatie van het samenwerkingsverband is gewaarborgd.

AANBEVELING ///

Voor de netwerksamenwerking waarbij het politieke orgaan bevoegdheden heeft, is de positionering van de raad, de Staten of het AB mutatis mutandis vergelijkbaar met die in een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zie deel A, hoofdstuk 7.



B8 REGIE BIJ MEERDERE SAMENWERKINGSVERBANDEN

PRINCIPE

/// Bij deelname in meerdere regionale samenwerkingsverbanden wordt op adequate en transparante wijze voorzien in regie.

AANBEVELING ///

De aanbevelingen uit deel A over regie bij meerdere samenwerkingsverbanden is mutatis mutandis ook van toepassing op netwerksamenwerkingen. Zie deel A, hoofdstuk 8.



B9 REGIE BIJ MEERDERE SAMENWERKINGSVERBANDEN

PRINCIPE

/// Deelnemers maken heldere en eenduidige financiële afspraken die aansluiten bij het gezamenlijke doel en de publieke waarden van het samenwerkingsverband. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd.

AANBEVELING ///

De meeste netwerksamenwerkingen vinden plaats met gesloten beurzen of er kan voor wat betreft de financiële aspecten volstaan met een eenvoudige afspraak in de Regeling.

Bij zwaardere vormen van netwerksamenwerking (denk aan sociaal domein Jeugd of WMO) zijn de te maken afspraken over het benodigde budget en de financiering ervan (bijdrage van de deelnemers, subsidie, anderszins) mutatis mutandis vergelijkbaar met die in een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zie deel A, hoofdstuk 9.



B10 AMBTELIJKE ONDERSTEUNING INDIVIDUELE DEELNEMER

PRINCIPE

/// De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband.

AANBEVELING ///

Bij netwerksamenwerking maakt het type samenwerking uit hoe zwaar de ambtelijke ondersteuning wordt ingericht. Soms bestaat samenwerking uitsluitend uit de inzet van capaciteit voor de co-creatie en de advisering aan de bestuurder; in zo'n geval is het niet noodzakelijk daarnaast nog een contramal te hebben.

Bij de zwaardere vormen van een netwerkwerksamenwerking is de contramal mutatis mutandis vergelijkbaar met die voor een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, Zie deel A, hoofdstuk 10.



B11 AMBTELIJKE ONDERSTEUNING GEZAMENLIJKE DEELNEMERS

PRINCIPE

/// De individuele deelnemers beschikken over een professionele interne organisatie (contramal) voor de ambtelijke ondersteuning van hun bestuurders in het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 1

De deelnemers richten voor de voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden van de co-creatie een gezamenlijke ambtelijke ondersteuning voor het samenwerkingsverband in.

Praktische uitwerking

- Bij de start van de samenwerking maken de deelnemers afspraken over de inrichting van de gezamenlijke ambtelijke ondersteuning ten behoeve van de beleidsvoorbereiding, de advisering en de bestuurlijke besluitvorming in het samenwerkingsverband.
- Zo nodig worden separate afspraken gemaakt over de uitvoering van onderdelen van taken door een van de deelnemers (bijvoorbeeld de inkoopfunctie in het sociale domein).
- Deelnemers houden rekening met het leveren van een bijdrage in geld en/of in personele inzet aan de gezamenlijke ambtelijke ondersteuning.
- Deelnemers spreken af wie de regie voert over de ambtelijke ondersteuning.
- Deelnemers geven ambtelijke sturing en inhoud aan de inhoudelijke voorstellen voor de co-creatie. Indien er een bureau van de deelnemers of derden voor de netwerksamenwerking werken, wordt zorg gedragen voor gezaghebbende aansturing van dit bureau of de derden door één van de deelnemers. Bijvoorbeeld een vakdirecteur van een van de grotere gemeenten (bij jeugd, woningbouw, economie), een projectleider van het waterschap (bij een gebiedsontwikkeling rond een rivier) of een gemeentesecretaris (bij strategische samenwerking).
- Deze aansturing borgt een zodanige betrokkenheid van de deelnemers bij de co-creatie dat het resultaat kan worden gezien als een gezamenlijke inspanning van de deelnemers.
- In de gezamenlijke ambtelijke ondersteuning zijn voldoende deskundigheid en vaardigheden aanwezig om de ondersteuning van de gezamenlijke deelnemers te kunnen uitvoeren. Daarbij zijn in ieder geval van belang inhoudelijke en financiële expertise, bestuurlijke gevoeligheid en gevoel voor samenwerking en samenwerkingsverhoudingen.
- De gezamenlijke ambtelijke ondersteuning is vormvrij. Enkele varianten zijn:
 - Een werkgroep die valt onder een aantal bestuurders van de deelnemers.
 - Een projectbureau, met een ambtelijke klankbordgroep uit de deelnemers.
 - Een werkgroep van managers die afspraken maakt over de te realiseren opgave en die een groep medewerkers aanstuurt die werken bij een of meerdere deelnemers.
 - Een ambtelijke kopgroep uit de deelnemers.
 - Eén deelnemer die de taken ten behoeve van alle deelnemers verricht.

- De gezamenlijke ambtelijke ondersteuning kan meerdere lagen hebben. Bijvoorbeeld een managersoverleg en een overleg van beleidsmedewerkers.

AANBEVELING /// 2

Bij de zwaardere vormen van netwerksamenwerking wordt, in samenhang met de inbreng in de co-creatie, een gezamenlijke contramal ingericht. Deze is mutatis mutandis vergelijkbaar met die voor een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling, met dien verstande dat er geen dienstverlening van de samenwerkingsorganisatie aan de orde is. Zie deel A, hoofdstuk 11.



B12 CONTINUÛTEIT BIJ BESTUURLIJKE WISSELINGEN

PRINCIPE

/// Vertegenwoordigers zorgen voor bestuurlijke continuïteit in de samenwerking bij vertrek.

AANBEVELING ///

**De zorg voor bestuurlijke continuïteit bij netwerksamenwerking is mutatis mutandis vergelijkbaar met die bij een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
Zie deel A, hoofdstuk 12.**



B13 BIJZONDERHEDEN BIJ DEELNAME VAN MEERDERE OVERHEIDSLAGEN

AANDACHTSPUNT

/// Bij netwerksamenwerking tussen verschillende overheidslagen kan een primaat van een provincie en/of een waterschap aan de orde zijn. Dit stelt bijzondere eisen aan de inrichting en het functioneren van het samenwerkingsverband.

AANBEVELING /// 1

Bij het bepalen van de doelstelling en de publieke waarden van de netwerksamenwerking worden, rekening houdend met het primaat van een provincie en/of waterschap, het doel en de waarden aangegeven waar deelnemers gezamenlijk naar streven en wordt tevens vastgesteld hoe de deelnemers specifiek door middel van co-creatie aan het bereiken van dit doel zullen werken.

Praktische uitwerking

- De deelnemers zoeken in het samenwerkingsverband het gemeenschappelijke op en streven hierbij naar meerwaarde voor alle deelnemers.
- Het streven kan een abstract doel zijn (“Vitale Regio”) of een concreet doel (“Regionale planning van de investeringen in mobiliteit”; “integrale gebiedsontwikkeling”).
- De activiteiten van de co-creatie worden zo concreet mogelijk omschreven. Bijvoorbeeld:
 - Overleg en informatie-uitwisseling.
 - Inspraak en medezeggenschap van de gemeente op een provinciale- of waterschapstaak.
 - Planning van regionale voorzieningen.
 - Een integrale visie voor klimaatadaptatie van de waterhuishouding.
 - Gezamenlijk beleid van provincie/waterschap en gemeenten.
 - Subsidieprogramma van provincie/waterschap.
 - Gezamenlijk investeringsprogramma van provincie/waterschap en gemeenten.
 - Gezamenlijke uitvoering, bijvoorbeeld realisatie van een gebiedsplan rondom een rivier.
 - Oplossing van een verdeelvraagstuk.

AANBEVELING /// 2

Deelnemers geven bij besluitvorming in het samenwerkingsverband aan waaraan zij zich committeren en voor welke zaken zij instemming of goedkeuring nodig hebben van hun college of politiek orgaan.

Praktische uitwerking

- Samenwerking van de gemeente, de provincie of het waterschap met andere overheidsorganisaties is een bestuurstaak. Bestuurders leggen over hun inbreng verantwoording af aan hun eigen college; het politieke orgaan kan het college controleren.

- Samenwerking tussen overheidslagen vereist bereidheid om compromissen te sluiten en die te verdedigen in het eigen college of het politieke orgaan.
- Deelnemers geven vooraf aan voor welke zaken zij instemming of goedkeuring nodig hebben van hun college of politiek orgaan. Indien een deelnemer zich niet met het besluit kan verenigen, geeft hij aan welke consequenties hij daaraan verbindt. Bijvoorbeeld:
 - Zal het voorstel neutraal doorzenden naar het politieke orgaan.
 - Zal over het voorstel negatief adviseren aan het politieke orgaan.
 - Zal (politieke, procedurele, juridische) mogelijkheden benutten om tot een ander besluit te komen benutten.
 - Zal uit de samenwerking stappen.
- In de regeling wordt voorzien welke consequenties aan dat uitstappen, worden verbonden en wat er met de samenwerking gebeurt als er een of meerdere deelnemers uitstappen.

AANBEVELING /// 3

Provincie en waterschap geven aan op welke wijze zij zich binden aan de netwerksamenwerking.

Praktische uitwerking

- De provincie / het waterschap geeft aan voor welke zaken en onder welke voorwaarden hij/zij bereid is om zijn taken, bevoegdheden en bestuurlijke mogelijkheden voor het samenwerkingsverband in te zetten. Daarbij zijn gradaties mogelijk:
 - Hooft de betrokkenen en houdt rekening met de ingebrachte standpunten.
 - Geeft kaders en randvoorwaarden mee en verklaart zich op voorhand akkoord indien daaraan wordt voldaan.
 - Zal een duidelijk meerderheidsadvies / een unaniem advies volgen.
 - Delegeert de besluitvorming aan het samenwerkingsverband.
- De provincie / het waterschap geeft aan voor welke zaken en onder welke voorwaarden hij/zij bereid is financiële middelen in te zetten voor het samenwerkingsverband. Hierbij zijn gradaties mogelijk:
 - Zal financiële claims vanuit het samenwerkingsverband afwegen in een groter verband.
 - Geeft kaders en randvoorwaarden mee en verklaart zich bereid tot financiële participatie indien daaraan wordt voldaan.
 - Investeert middelen in een project van het samenwerkingsverband als andere deelnemers dat ook doen.
 - Stelt middelen ter beschikking die het samenwerkingsverband naar eigen inzicht kan benutten.

AANBEVELING /// 4

Deelnemers kennen elkaars belangen, respecteren elkaars beleidsruimte en houden rekening met verschillen in rol, omvang en cultuur. De voorzitter waakt hierover.

Praktische uitwerking

- Deelnemers werken samen op basis van gelijkwaardigheid, onverlet ieders eigen verantwoordelijkheid.

- De provincie en de waterschappen realiseren zich dat gemeenten een opdracht hebben die binnen de grenzen van hun werkgebied valt en dat hun bestuurders daarop door hun politieke orgaan aangesproken worden.
- De gemeenten realiseren zich dat de provincie en de waterschappen een bredere afweging te maken hebben.
- Deelnemers proberen niet voor zichzelf het onderste uit de kan te halen.
- Deelnemers proberen niet om anderen te dwingen tot het innemen van een bepaalde positie.
- Deelnemers spreken verschillen van opvatting uit en proberen deze te overbruggen.
- De voorzitter moet kunnen rekenen op gezag bij provincie, gemeenten en waterschappen. Bij een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid is invulling van het voorzitterschap vanuit de provincie of het waterschap niet vanzelfsprekend.



B14 BIJZONDERHEDEN BIJ TRIPLE HELIX SAMENWERKINGSVERBANDEN

AANDACHTSPUNT

/// Triple helix samenwerkingsverbanden hebben bijzondere aspecten om rekening mee te houden.

AANBEVELING /// 1

Bij de start van het samenwerkingsverband worden het doel en de waarden aangegeven waar deelnemers met hun samenwerking gezamenlijk naar streven en wordt tevens vastgesteld hoe de deelnemers door middel van co-creatie aan het bereiken van het doel zullen werken.

Praktische uitwerking

- De deelnemers zoeken in het samenwerkingsverband het gemeenschappelijke op en streven hierbij naar meerwaarde voor alle deelnemers.
- Het streven kan een abstract doel zijn (“goed vestigingsklimaat”) of een concreet doel (“ontwikkeling van een regionaal arbeidsmarktbeleid”).
- De activiteiten van de co-creatie worden zo concreet mogelijk omschreven. Bijvoorbeeld:
 - Wederzijds input leveren (“overleg en informatie-uitwisseling, gericht op het verbeteren van de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt – werkbedrijf”).
 - Overleggen en aan beïnvloeding doen (“de overheidspartners overleggen over hun programma bereikbaarheid vooraf met de private partners”).
 - Afstemming organiseren (“gezamenlijke reactie op de infrastructuur agenda van het rijk”).
 - Gezamenlijke meerwaarde creëren (“gezamenlijke lobby en fondsenwerving”).
 - Gezamenlijk beleid opstellen (“een gemeenschappelijke innovatieagenda voor de regio”).
 - Gezamenlijke aanpak kiezen (“één werkgeversbeleid van de werkbedrijven”).
 - Gezamenlijke uitvoering doen (“schakelpunt tussen vraag en aanbod van stageplaatsen die aansluiten bij de doelstelling”).
- De verwachtingen over de opbrengst van het samenwerken worden afgestemd op de aard van de co-creatie en bij de start vastgelegd.

AANBEVELING /// 2

In de Regeling wordt vastgesteld welke publiekrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de deelnemers aan de samenwerking worden overdragen en welke activiteiten zij inbrengen, welke publiekrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet worden overgedragen en voor welke beslissingen de deelnemers instemming nodig hebben van de besluitvormende organen uit hun eigen organisatie.

Praktische uitwerking

- Triple helix samenwerking is een bestuurstaak. Bestuurders leggen over hun inbreng verantwoording af aan hun eigen college; het politieke orgaan kan het college controleren.
- Overheidsdeelnemers brengen in het algemeen menskracht, beleid en financiële middelen in een PPS- of triple helix samenwerking en houden hun publiekrechtelijke bevoegdheden en de verantwoordelijkheid voor hun algemene overheidstaken aan zichzelf.
- Overheidsdeelnemers kunnen aangeven voor welke zaken en onder welke voorwaarden zij bereid zijn hun publiekrechtelijke bevoegdheden en algemene overheidstaken in te zetten voor de triple helix samenwerking.
- Overheidsdeelnemers moeten doorgaans een voorbehoud maken voor de toestemming van college of politiek orgaan voor het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden of voor de inzet van financiële middelen in gezamenlijke programma's.
- Van andere (semi-) publieke deelnemers wordt verwacht dat zij een vergelijkbare inbreng leveren voor zover dat past binnen hun wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden en hun financieringsstromen dat mogelijk maken.
- Van private deelnemers wordt verwacht dat ook zij een inbreng leveren in kennis, activiteiten, menskracht en cofinanciering.

AANBEVELING /// 3

Triple helix samenwerking vereist betrokkenheid op het bestuurlijke en ambtelijke of directionele topniveau van de deelnemers.

Praktische uitwerking

- Als het onderwerp belangrijk is, zullen bedrijven en onderwijsinstaties hun beslissers (CvB-leden of RvB-leden) in het samenwerkingsverband afvaardigen. Van overheden wordt een afvaardiging op gelijkwaardig niveau verwacht.
- Overheden moeten zich instellen op een andere wijze van beleidsvorming en besluitvorming bij semi publieke en vooral private deelnemers dan in de publieke sector gangbaar is: meer in directe interactie door de bestuurders dan via een ambtelijk-bestuurlijk proces van voorbereiding/ besluitvorming. Dit vergt betrokkenheid van functionarissen die in dat soort organisaties op besluitvormend niveau werken.

AANBEVELING /// 4

Deelnemers kennen elkaars belangen, respecteren elkaars organisatie-doelstellingen en houden rekening met verschillen in rol, positie en cultuur bij het gezamenlijk realiseren van het gekozen doel van de samenwerking. De voorzitter bewaakt dit en acteert hier zo nodig op.

Praktische uitwerking

- Deelnemers werken samen op basis van gelijkwaardigheid.
- Deelnemers onthouden zich van inmenging in elkaars huishouding.
- Deelnemers realiseren zich dat in een triple helix samenwerking bijzondere aandacht moet worden besteed aan de soft controls, gezien het verschil in cultuur, werkwijzen, oriëntatie, eigen doelstelling en functie van de deelnemers.
- Deelnemers besteden extra aandacht aan de invulling van de positie van voorzitter van het samenwerkingsverband. De voorzitter moet kunnen rekenen op gezag bij overheden, ondernemers en onderwijspartijen.



B15 BIJZONDERHEDEN BIJ KETENSAMENWERKING, VOORBEELD SOCIALE VEILIGHEID

AANDACHTSPUNT

/// Ketensamenwerking, voorbeeld sociale veiligheid, heeft bijzondere aspecten om rekening mee te houden.
Dit thema is hier uitgewerkt voor een voorbeeld uit het gemeentelijke domein. De aanbevelingen onder 2 en 3 gelden ook bij andere vormen van ketensamenwerking.

AANBEVELING /// 1

Gemeenten, politie, openbaar ministerie en andere overheidsorganisaties werken samen als één overheid, met als doel problemen in de sociale veiligheid door een multidisciplinaire aanpak effectief aan te pakken. Dit geschiedt onder bestuurlijke regie van de lokale of regionale Driehoek. Deelnemers definiëren het domein waarop zij samenwerken. Op basis van bestuurlijk vastgestelde kaders worden activiteiten en projecten ontwikkeld.

Praktische uitwerking

- Onderwerpen van de samenwerking kunnen bijvoorbeeld zijn:
 - Bestrijding ondermijning en georganiseerde criminaliteit.
 - Het snijvlak van zorg en veiligheid.
 - Veiligheid in de wijk.
 - Huiselijk geweld.
 - Overlastgevende groepen.
- Per gekozen domein kunnen naast gemeenten, politie en OM andere partners betrokken worden als de aanpak hierdoor effectiever kan worden. Bijvoorbeeld:
 - Belastingdienst bij bestrijding ondermijning.
 - Veiligheidshuis, Veilig Thuis en bureau Halt bij samenwerking op het snijvlak van zorg en veiligheid.
 - Bewoners, corporaties, welzijnsorganisatie bij veiligheid in de wijk.
 - Welzijnsorganisaties, onderwijs en bureau Halt bij overlastgevende groepen.
- Kern van de samenwerking is: gezamenlijk de aan te pakken veiligheidsvraagstukken selecteren en vervolgens integraal voorbereiden, uitvoeren en evalueren.
- De samenwerking krijgt gestalte in structurele activiteiten (bijvoorbeeld een spreekuur van de wijkagent, BIBOB-toetsen) en projecten (bijvoorbeeld aanpak motorbendes, veiligheid bedrijventerreinen).
- Deelnemers bespreken ieders rol in de samenwerking en opereren rol-duidelijk en rolvast. Zij committeren zich in te zetten om het gezamenlijk afgesproken doel te bereiken.
- Deelnemers leggen verantwoording over hun inbreng in de samenwerking af in hun eigen organisatie. Voor gemeenten geldt:
 - De burgemeester legt over zijn inzet in de samenwerking voor wat betreft openbare orde en veiligheid verantwoording af aan de gemeenteraad.

- Voor zover de samenwerking andere taken raakt, legt de burgemeester over zijn inzet verantwoording af aan het college; het college wordt hierop door de raad gecontroleerd.
- Ambtenaren leggen over hun inzet verantwoording af in hun lijnorganisatie.
- Er worden afspraken gemaakt over geheimhouding over dossiers in de verantwoordingsrelaties.

AANBEVELING /// 2

Samenwerking geschiedt op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid, waarbij de wettelijke gezagsverhoudingen worden gerespecteerd. Iedere partij behoudt zijn verantwoordelijkheden, bevoegdheden en interventiemogelijkheden en zet die in voor het gemeenschappelijke doel en de in dit kader afgesproken activiteiten en projecten.

Praktische uitwerking

- De samenwerking vindt plaats binnen de ruimte die wet- en regelgeving biedt.
- Deelnemers accepteren de doelstellingen, werkwijze en cultuur van de andere deelnemers en respecteren elkaar posities, beleid en inzetmogelijkheden in het veiligheidsdomein.
- Deelnemers houden rekening met belemmeringen die kunnen optreden als gevolg van verschillen in taken, regelgeving, toezicht en verantwoording. Zo mogelijk worden er afspraken gemaakt om deze belemmeringen geen probleem te laten vormen voor de samenwerking.
- Deelnemers spreken samenwerking af die past bij hun eigen doelstellingen. Zij streven naar meerwaarde vanuit ieders doelstelling.
- De selectie van doelen en projecten wordt beleidsmatig bepaald door de gezamenlijke bestuurlijke prioriteiten van de deelnemers en wordt operationeel bepaald door het te verwachten rendement van de inzet en de beschikbare middelen.
- De samenwerking wordt informatiegestuurd ingevuld. De deelnemers delen waar toegestaan de informatie waarover zij beschikken en communiceren helder over welke informatie, gelet op juridische verantwoordelijkheden, niet gedeeld kan worden. De deelnemers analyseren de informatie gezamenlijk, stellen gezamenlijk operationele prioriteiten en brengen hun mogelijkheden tot beïnvloeding en ingrijpen in een gezamenlijk interventiepakket samen.
- De regierol in de projecten wordt op functionele gronden toegewezen; het te bereiken resultaat bepaalt welke deelnemer het best is toegerust om de regie te voeren.
- Activiteiten en projecten worden uitgevoerd door multidisciplinaire teams. De deskundigheden in het team zijn afgestemd op de inhoud van het project en het te bereiken resultaat.

AANBEVELING /// 3

Deelnemers zorgen ervoor dat de condities voor samenwerking tussen de verschillende organisaties aanwezig zijn en behouden blijven.

Praktische uitwerking

- Bestuur en management van de deelnemers zijn merkbaar betrokken bij veiligheid en bij de samenwerking.

- Deelnemers zorgen ervoor dat hun eigen organisatie ten behoeve van de samenwerking op orde is en dragen zorg voor continuïteit in het samenwerkingsverband.
- Deelnemers investeren in de eigen organisatie in breed commitment voor de doelstelling veiligheid en voor de werkwijze ketensamenwerking.
- Deelnemers zijn zich bewust van verschillen tussen de deelnemers in taken, wettelijk kader, organisatie, toezicht, cultuur, interne verhoudingen. Zij weten welke complicaties dit kan geven in de samenwerking.
- De samenwerking wordt niet groter of breder gemaakt dan de deelnemers aankunnen. De samenwerking kan in de loop van de tijd groeien.
- Deelnemers spreken op basis van realistische inschattingen hun inzet voor de gemeenschappelijke opgave af en leveren de afgesproken inzet.
- Deelnemers investeren in kennis over elkaar.
- Deelnemers zijn open naar elkaar en geven elkaar feedback.



Begrippenlijst

BEGRIIP	DEFINITIE	TOELICHTING
Afnemerschap	De wijze waarop de individuele relatie tussen de deelnemer en de samenwerkingsorganisatie wordt ingericht.	Afnemerschap speelt in situaties waarin het samenwerkingsverband een samenwerkingsorganisatie in stand houdt die dienstverlening aanbiedt. Deelnemers opereren in hun rol als afnemer binnen de grenzen die bepaald worden in het kader van het gezamenlijke opdrachtgeverschap voor de dienstverlening.
Bestuursorgaan	Het college van BenW of de burgemeester van een gemeente; het college van GS of de CdK van een provincie; het DB of de dijkgraaf van een waterschap.	Het bestuursorgaan is het orgaan dat is belast met het (dagelijkse) bestuur van een overheidsorganisatie of het orgaan dat met specifieke (bestuurs)taken is belast.
Bevoegd gezag	Het orgaan van de overheidsorganisatie dat volgens of krachtens de wet of volgens de Regeling bevoegd is een bepaald besluit te nemen.	Bij een gemeente is het bevoegd gezag de gemeenteraad of het bestuursorgaan. Bij een provincie is het bevoegd gezag Provinciale Staten of het bestuursorgaan. Bij een waterschap is het bevoegd gezag het AB of het bestuursorgaan. Bij een samenwerkingsverband is het bevoegd gezag het AB of het DB.
College	Het college van BenW van een gemeente, het college van GS van een provincie of het DB van een waterschap.	Het college is het bestuursorgaan dat is belast met het (dagelijks) bestuur van een overheidsorganisatie.
Contramal	De ambtelijke voorziening die de deelnemer in de eigen organisatie in stand houdt om de functionarissen te ondersteunen die de deelnemer politiek, bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigen tegenover en in het samenwerkingsverband.	De contramal zorgt ervoor dat de functionarissen die de deelnemer tegenover en in het samenwerkingsverband vertegenwoordigen in de eigen organisatie op een gecoördineerde en consistente manier ondersteund worden.
Deelnemer	Het overheidsorgaan dat deelneemt in het samenwerkingsverband.	Overheidsorganen die deelnemen in een samenwerkingsverband, als vorm van verlengd lokaal bestuur, zijn deelnemer. Het begrip deelnemer wordt gebruikt omdat het deelnemerschap meer omvat dan het eigenaarschap.

BEGRIIP	DEFINITIE	TOELICHTING
Deelnemerschap	De wijze waarop een overheidsorgaan aan het deelnemerschap, met als belangrijke taken het eigenaarschap, het opdrachtgeverschap en het afnemerschap, invulling geeft.	Het organiseren van het deelnemerschap, en daarbinnen het eigenaarschap en het afnemerschap, moet primair in de eigen organisatie op politiek, bestuurlijk en top-ambtelijk niveau gebeuren. Het opdrachtgeverschap moet samen met de andere deelnemers worden georganiseerd.
Democratische legitimatie	De mate waarin gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen in staat zijn invulling te geven aan de beginselen van verlengd lokaal bestuur tegenover en in het samenwerkingsverband.	Publieke samenwerkingsverbanden zijn op grond van de Wgr een vorm van verlengd lokaal bestuur. Benoemde of gekozen bestuurders uit de colleges van de deelnemers participeren daarom in de besturen van deze samenwerkingsverbanden. Bij verlengd lokaal bestuur hoort dat de raden, staten en algemene besturen in staat worden gesteld hun kaderstellende en controlerende taak tegenover het samenwerkingsverband naar behoren in te vullen.
Eigenaar	Het overheidsorgaan dat deelneemt in het samenwerkingsverband.	Het begrip eigenaar vormt een van de aspecten van het zijn van deelnemer. Het eigenaarschap wordt samen met de andere deelnemers gedeeld.
Eigenaarschap	De wijze waarop een deelnemer als mede-eigenaar zijn verantwoordelijkheid invult ten aanzien van de continuïteit, instandhouding en de functioneringscondities van het samenwerkingsverband.	Uit het zijn van deelnemer en mede-eigenaar volgen rechten, zoals zeggenschap, en plichten, zoals de belangen van het samenwerkingsverband dienen en instaan voor de continuïteit ervan (zie Wgr en BW).
Gezamenlijke contramal	De ambtelijke voorziening die de deelnemers gezamenlijk in stand houden om de functionarissen te ondersteunen die de deelnemers als collectief politiek, bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigen tegenover en in het samenwerkingsverband.	Het gaat hierbij om de ambtelijke voorziening die de gezamenlijke deelnemers ondersteunt bij de invulling van het opdrachtgeverschap voor de dienstverlening van het samenwerkingsverband. Dit opdrachtgeverschap is qua aard collectief en heeft ook vanuit het deelnemersperspectief ondersteuning nodig. Deelnemers kunnen ook besluiten om bepaalde andere deelnemerstaken te bundelen bij de gezamenlijke contramal.

BEGRIIP	DEFINITIE	TOELICHTING
Governance	Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.	Kort samengevat: de besturing van het samenwerkingsverband en de transparantie hierover.
Legitimatie	Het voldoen aan regels en zorgvuldigheidseisen die aan een samenwerkingsverband worden gesteld.	Dit onderscheiden we in wettelijke legitimiteit en democratische- bestuurlijke- en maatschappelijke legitimatie.
Netwerk-samenwerking	Samenwerking tussen afzonderlijke organisaties, waarbij sprake is van co-creatie, inbreng door de deelnemers, gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijk te bereiken maatschappelijke doelen.	De term netwerksamenwerking wordt gebruikt als 'tegenhanger' van een samenwerking op basis van een wettelijke grondslag. In een netwerksamenwerking is géén sprake van hiërarchie: alle deelnemers doen mee op basis van gelijkwaardigheid.
Opdracht-geverschap	De wijze waarop de deelnemers zich als collectief op het punt van opdrachtverlening en kaderstelling voor de dienstverlening verhouden tot de samenwerkingsorganisatie.	De deelnemers trekken in hun opdrachtgevende rol gezamenlijk op en zijn als collectief verantwoordelijk voor het nemen van eensluidende besluiten over de manier waarop de samenwerkingsorganisatie de dienstverlening inhoud en vorm geeft.
Opdracht-nemerschap	De wijze waarop de samenwerkingsorganisatie de rol van dienstverlener inhoudelijk en qua houding en gedrag invult.	Opdrachtnemerschap speelt in situaties waarin het samenwerkingsverband een samenwerkingsorganisatie in stand houdt. Het gaat hierbij om de manier waarop de vertegenwoordiger van de opdrachtnemer, vaak de directeur, de dienstverlening inricht en het overleg, de communicatie en de verantwoording over de dienstverlening organiseert.
Openbaar lichaam	Rechtspersoon met publiek-rechtelijke bevoegdheden.	Bij samenwerking tussen overheidsorganisaties op basis van de Wgr kan door hen bij Regeling een nieuwe overheidsorganisatie worden gevormd, die bepaalde taken en bevoegdheden van de deelnemers overneemt.

BEGRIP	DEFINITIE	TOELICHTING
Politiek orgaan	Gemeenteraad, Provinciale Staten of Algemeen Bestuur van het waterschap.	De politieke organen zijn de volksvertegenwoordigende organen van de gemeente, de provincie en het waterschap.
Regeling	Het juridisch document waarin de samenwerking wordt geformaliseerd; de constitutie van het samenwerkingsverband.	De Regeling heeft in de praktijk soms ook een andere naam, bijvoorbeeld Gemeenschappelijke Regeling, statuten, convenant of samenwerkingsovereenkomst.
Samenwerkingsorganisatie	De uitvoeringsorganisatie van een samenwerkingsverband.	Veel op uitvoering gerichte samenwerkingsverbanden houden een organisatie in stand die de taken uitvoert die de deelnemers aan het samenwerkingsverband hebben opgedragen. Een samenwerkingsorganisatie neemt in naam van het samenwerkingsverband deel in het economisch verkeer, heeft vaak eigen personeel in dienst en functioneert onder verantwoordelijkheid van het bestuur van het samenwerkingsverband.
Samenwerkingsverband	Het al dan niet geïnstitutionaliseerde verband waarin gemeenten, provincies en/of waterschappen samenwerken om taken gezamenlijk uit te voeren of om een vooraf gekozen maatschappelijk doel te realiseren.	Samenwerkingsverbanden zijn er in veel varianten: van GR-en tot bestuurlijke convenanten. Zij hebben gemeenschappelijk dat de deelnemende gemeenten, provincies en/of waterschappen hun krachten bundelen om de uitvoering van hun taken of dienstverlening te borgen en te verbeteren of een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Het gaat zowel om situaties waarin de wetgever dat voorschrijft (Veiligheidsregio bijvoorbeeld) als waarin decentrale overheden zelf concluderen dat de opdracht of opgave die er ligt beter samen met anderen dan alleen gerealiseerd kan worden.

BEGRIIP	DEFINITIE	TOELICHTING
Soft controls	De expliciete en permanente aandacht en inspanningen om de persoonlijke en functionele verhoudingen tussen de deelnemers van het samenwerkingsverband te onderhouden, gericht op een duurzaam goed functionerend samenwerkingsverband.	Het functioneren van een samenwerkingsverband wordt niet alleen door 'hard control aspecten' (regels, procedures, processen) bepaald, maar ook door 'soft control aspecten': cultuur, houding, gedrag en omgangsvormen van de deelnemers.
Verbonden partij	Een rechtspersoon waarin een gemeente, provincie of waterschap deelneemt.	Overheden leggen hun handelwijze naar verbonden partijen doorgaans vast in een door het politieke orgaan vast te stellen beleidslijn.

Tot slot

Deze Gids is geschreven om bestuurders, managers en medewerkers van samenwerkingsverbanden en hun deelnemers wegwijs te maken in de vaak weerbarstige praktijk van het besturen van samenwerkingsverbanden en -organisaties. In onze adviespraktijk komen we goed en minder goed functionerende samenwerkingsverbanden tegen, de laatste helaas meer dan de eerste. Terwijl samenwerking steeds belangrijk wordt in de dienstverlening aan burgers en bedrijven en in het functioneren als één overheid. Vanuit onze maatschappelijke betrokkenheid en ambitie te helpen de overheid beter te laten functioneren, specifiek regionale samenwerkingsverbanden, delen wij in deze Gids de door ons de afgelopen jaren opgedane bestuurskundige, juridische en procesmatige expertise en ervaring graag met degenen die bestuurlijk of ambtelijk opereren in regionale samenwerkingsverbanden.

Het maken van deze Gids is een initiatief van onze beider bureaus. Wij hebben bij de uitwerking twee personen van buiten onze bureaus betrokken die nauw met ons samenwerken. De redactie is gevoerd met het volgende maakteam: Irma Woestenberg en Arnoud van Vliet (extern); Hanna Zeilmaker, Louis Houwen en Joske Hagelaars (Dirkzwager); Ayrin van Dal, Ben Kokx en Norbert de Blaay (KokxDeVoogd).

Daarbij konden we steunen op een klankbordgroep met bestuurders en top-ambtenaren die hun sporen in het regionaal samenwerken verdiend hebben. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun kritische beschouwingen en waardevolle bijdragen. En voor het feit dat zij als ambassadeurs voor de Gids willen optreden. Lid van de klankbordgroep waren: Hubert Bruls, burgemeester Nijmegen en vice voorzitter VNG, Co Verdaas, dijkgraaf waterschap Rivierenland en hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft, Maarten Schurink, secretaris-generaal BZK, Ingrid Geveke, toentertijd gemeentesecretaris Zwolle en voorzitter VGS, Richard Andringa, secretaris-directeur waterschap Vechtstromen en voorzitter VDW, Peter Bos, algemeen directeur Veiligheidsregio Utrecht en Nico van Mourik, directeur Omgevingsdienst Midden- en West Brabant.

Ook de werksessies met medewerkers van BZK, VNG, IPO en UvW waren zeer waardevol. Ook hen bedanken wij bij dezen hartelijk voor hun zeer bruikbare reacties.



ONTWIKKELD DOOR



KokxDeVoogd
De staat van morgen. Start vandaag.

www.kokxdevoogd.nl

Dirkzwager
legal & tax

www.dirkzwager.nl

