

# Interorganisationele samenwerking tussen gemeenten en aspecten van samenwerking

## Inleiding

Samenwerking tussen gemeenten staat hoog op de politieke en ambtelijke agenda van de overheid. Gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten, shared service centra (SSC's) en andere vormen van samenwerking in stichtingen of verenigingen nemen in aantal en omvang toe. Deze trend van toenemende gemeenschappelijke uitvoering met andere organisaties zal nog wel even doorgaan. En niet voor niets: het biedt kansen om de kwaliteit te borgen en kosten te reduceren.

In dit memo geef ik, mede op basis van ervaring in het werken in verschillende samenwerkingsverbanden een aantal mogelijkheden van samenwerking en de aandachtspunten die van belang zijn bij het vormgeven daarvan.

Als eerste wil ik een gedegen onderzoek naar samenwerking onder de aandacht brengen dat door bureau Zenc in opdracht van Egem is uitgevoerd (Vermenigvuldigen door delen, 11 stappen om te komen tot intergemeentelijke ICT-samenwerking). Dit rapport uit 2007 geeft inzicht in de achterliggende motieven en overwegingen. Onder A. is hiervan een compilatie opgenomen.

Op basis van eigen onderzoek en ervaring kan ik daar een aantal succesfactoren aan toevoegen. Deze heb ik onder B. opgenomen. Onderdeel C. zoomt vervolgens in op de verschillende rechtsvormen voor samenwerking en de aandachtspunten die bij de afweging van belang zijn.

Doel van dit memo is om degenen die zich oriënteren op samenwerking een aantal overwegingen en aandachtspunten mee te geven, zodat deze betrokken worden bij het besluitvormingsproces over het inrichten van de samenwerking.

## A. Compilatie van het rapport Vermenigvuldigen door delen

### Motieven voor samenwerking.

1. Kwetsbaarheid verlagen	80,77%
2. Kostenreductie	80,18%
3. Verhogen efficiency	78,70%
4. Verbeteren kwaliteit dienstverlening	78,40%
5. Professionalisering	52,37%
6. Specialisatie	21,01%
7. Carrièreperspectief medewerkers	6,80%
8. Voorkomen herindeling	1,78%

### Factoren die partnerkeuze bepalen.

Factoren	Frequentie
Geografisch	214
Overeenkomende doelstellingen	164
Overeenkomende ambitie	144
Voorgaande ervaringen	70
Expertise	67
<i>Aantal reacties</i>	<i>659</i>

Uit de bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat nabijheid (geografische ligging) veruit de meest bepalende factor in de keuze van een partner is. Geografische ligging kan vanuit

meerdere invalshoeken van belang zijn tijdens het proces om te komen tot de feitelijke samenwerking. Samenwerking betekent ten eerste (blijvend) persoonlijk contact tussen de betrokkenen. Ook op operationeel en praktisch vlak kan nabijheid een belangrijke rol spelen.

Wat zeggen deze cijfers nog meer? Allereerst, dat ambities en doelstellingen overeen moeten komen. Door de behoefte in het kader van samenwerking onafhankelijk van elkaar vast te stellen (het maken van een eigen partnerstrategie) is het mogelijk om de ambities en doelstellingen naast elkaar te leggen en te kijken of deze overeenkomen. Minder vaak wordt de (specifieke) expertise die een partner kan hebben benoemd. Vanuit de veronderstelling dat gemeenten elkaar op competenties en expertise - door samenwerking - zouden kunnen aanvullen, is dit cijfer relatief laag te noemen. Andere factoren waarop partnerselectie plaatsvindt maar die slechts beperkt genoemd worden, zijn:

- Bestaande samenwerkingsstructuren waarop kan worden voortgeborduurd;
- Dezelfde softwareleverancier;
- Overeenkomstige en vergelijkbare problemen;
- Persoonlijke factoren;
- Vergelijkbare gemeentegrootte.

Hoewel cultuur vaak als faalfactor wordt benoemd, wordt deze factor niet expliciet genoemd voor het selecteren van de juiste samenwerkingspartners. Impliciet wordt wel naar cultuur verwezen door het benoemen van geografische nabijheid als belangrijkste factor die de keuze van een samenwerkingspartner bepaalt. Immers, geografische nabijheid impliceert dat de kans op culturele overeenkomsten groter is dan in het geval van grote(re) geografische afstand.

Desondanks is het nadelig om geen oog te hebben voor de cultuur van potentiële samenwerkingspartners, aangezien 'cultuurverschillen' als meest voorkomende belemmerende (faal)factor wordt genoemd voor samenwerkende gemeenten.

### **Top 20 van succesfactoren voor samenwerking**

<b>Succesfactor</b>	<b>Frequentie</b>
1. Kostenbesparing	216
2. Minder kwetsbaarheid	208
3. Wil om samen te werken	186
4. Waarborging continuïteit	172
5. Betere kwaliteit/beveiliging	171
6. Kennisverbreding	167
7. Betere efficiency	167
8. Bestuurlijk commitment	131
9. Gedeelde belangen	124
10. Quick wins	86
11. Ambitie	86
12. Persoonlijke factoren	78
13. Focus op gezamenlijke backoffice	60
14. Goede communicatie	59
15. Hoe meer participanten des te groter het voordeel	57
16. Bereidheid tot investeren van tijd	56
17. Goede afstemming	54
18. Concrete afspraken	53
19. Learning	42
20. Zakelijke aansturing	36

## Top 15 van faalfactoren bij niet-voorgezette en bestaande samenwerkingsverbanden

### Niet voorgezette

#### samenwerkingsverbanden

1. Ontbreken commitment
2. Vrijblijvendheid
3. Ontbreken gemeenschappelijk visie
4. Cultuur/kwaliteit verschillen
5. Verschillen ambitie
6. Onvoldoende sturing
7. Eilandjespolitiek
8. Onenigheid samenwerkingsvorm
9. Verlies autonomie
10. Dominantie samenwerkingspartner
11. Trage besluitvorming
12. Gebrek aan vertrouwen
13. Onvoldoende capaciteit
14. Politieke argwaan
15. Ontbreken formele basis

#### Bestaande samenwerkingsverbanden

1. Cultuur/kwaliteit verschillen
2. Onvoldoende capaciteit
3. Trage besluitvorming
4. Vrijblijvendheid
5. Gebrekkige communicatie
6. Eilandjespolitiek
7. Ontbreken commitment
8. Verlies autonomie
9. Verschillen ambitie
10. Onvoldoende sturing
11. Politieke argwaan
12. Dominantie samenwerkingspartner
13. Ontbreken gemeenschappelijk visie
14. Onvoldoende kennis
15. Ontbreken formele basis

### Belemmerende factoren bij bestaande samenwerkingsverbanden

Faalfactor	Frequentie
------------	------------

1. Cultuur/kwaliteit verschillen	119
2. Onvoldoende capaciteit	93
3. Trage besluitvorming	89
4. Vrijblijvendheid	88
5. Gebrekkige communicatie	78
6. Eilandjespolitiek	77
7. Ontbreken commitment	74
8. Verlies autonomie	69
9. Verschillen ambitie	68
10. Onvoldoende sturing	64
11. Politieke argwaan	63
12. Dominante samenwerkingspartner	56
13. Ontbreken gemeenschappelijke visie	47
14. Onvoldoende kennis	40
15. Ontbreken formele basis	38
16. Onenigheid samenwerkingsvorm	37
17. Samenwerking beperkt doelen	32
18. Gebrek aan vertrouwen	29
19. Teveel bestuurslagen	27
20. Persoonlijke motieven	25

### Randvoorwaarden voor samenwerking

1. Visie op samenwerking
2. Vaststellen nut en noodzaak / business case
3. Welke prikkels om te komen tot samenwerking?
4. Aandacht voor de "zachte" factoren
5. Aandacht voor formele basis (niet te ver vooruitschuiven)
6. Middelen
7. Plan van aanpak.

## B. Oriëntatie op succesfactoren SCC's bij oprichting en uitbreiding

### Ambitie

- Zorg eerst voor “operational excellence”: huis op orde en verhouding kwaliteit/kosten voordat je slag maakt naar pro-activiteit richting opdrachtgever (leveren bijdrage aan bedrijfsdoelen) en eigen ambities. Kortom:
  - het SSC moet niet alleen standaardiseren maar ook een partnerrol vervullen;
  - het SSC moet een rol spelen bij productontwikkeling: zorg voor een relatie met degenen die daar mee bezig zijn;
  - ken de markt, anticipeer en stel bij;
  - denk mee, ontwikkel je tot partner in business.
- Start smal en met een scherp afgebakende taak en product/diensten-catalogus: geeft minder weerstand en bij de opdrachtgever “een dragelijker verlies”, biedt focus voor het SSC, motiveert de medewerkers in de zin van “daar staan wij voor” en reduceert complexiteit.

### Beheersmaatregelen van het proces

- Goede communicatie met de deelnemende gemeenten en de klanten.
- Een duidelijk tijdspad en voldoende tijd om de oprichting te realiseren, maar geen “eindeloos” proces. Vrijblijvendheid is een risico.
- Een goede financiële start: dwz. het creëren van meerjarige zekerheid met voldoende financiële ruimte. Efficiëncywinst niet direct, maar geleidelijk inboeken of met het SSC afspreken daar na anderhalf tot twee jaar afspraken over te maken.

### Bedrijfsvoering

- Kies voor 1 nieuw informatiesysteem
- Kies voor 1 locatie / huisvesting
- Kies voor 1 nieuwe werkwijze / methodiek, voorkom dat de indruk ontstaat dat deze door 1 van de deelnemers wordt gedictieerd.
- Kanaliseer de inbreng van de opdrachtgevers en klanten om te voorkomen dat er tijdrovende en soms verlamdende discussies ontstaan op basis van uiteenlopende beelden en wensen van de opdrachtgevers. Inspraak op (nieuwe) producten / diensten van het SSC is prima, maar wel op een efficiënte, gestructureerde wijze.

### Draagvlak en relaties

De totstandkoming van een samenwerkingsverband is het vormen van een nieuwe samenwerkingsconstructie tussen mensen. Belangrijke succesfactoren in dit verband zijn vertrouwen, motivatie en de “chemie” tussen sleutelpersonen. Dat geldt zowel voor de beslissers als voor degenen die bij de samenwerking overgaan naar het SSC.

### Cultuur

Elke organisatie heeft haar eigen dominante cultuur en subculturen. Normen en waarden die zichtbaar worden in gedrag. Wanneer medewerkers uit verschillende organisaties opgaan in een nieuwe organisatie dient er ruimschoots aandacht te zijn voor cultuurontwikkeling. Waar staan we voor, wat bepaalt onze identiteit, hoe werken wij, zijn essentiële vragen waar aandacht voor nodig is om medewerkers te motiveren en verbondenheid met collega's en het bedrijf te creëren.

Succesfactoren om cultuurontwikkeling te realiseren zijn:

- Zie cultuurontwikkeling als een meerjarig *leer*proces.
- Creëer een omgeving en organiseer activiteiten waarbij mensen in teamverband elkaar kunnen leren kennen.
- Voorkom vrijblijvendheid, stuur op gedrag
- Koppel de cultuuropbouw aan missie en kernwaarden
- Veranker de cultuurwaarden in personele cyclus en maak resultaatgerichte afspraken met medewerkers.
- Zorg voor feedback ontvangen en geven in een veilige omgeving.
- Vervul als management een voorbeeldfunctie.

## C. Vormen van samenwerking

Welke rechtsvorm moet het samenwerkingsverband krijgen? En welke afwegingen bepalen de keuze voor het type rechtsvorm?

Stilstaan bij deze keuze is van vitaal belang omdat deze vanwege de juridische en bestuurlijke implicaties van grote invloed zal zijn op de toekomstige armslag van de samenwerkingsorganisatie, de invloed van de opdrachtgever en de relaties die de samenwerkingsorganisatie onderhoudt met de opdrachtgevers en klanten.

Bij de vorming van het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT) is met ondersteuning van Bureau Berenschot onderzoek gedaan naar de bestuurlijk-juridische vormgeving (hierna: de rechtsvorm) van het tot stand te brengen belastingsamenwerkingsverband. De gehanteerde criteria en afwegingen om tot een bepaalde rechtsvorm te komen, zijn breder bruikbaar en daarom via mijn website bewerkt en toegankelijk gemaakt.

### Overheid of markt?

Indien de samenwerking betrekking heeft op een taak die uitsluitend door de overheid mag worden verricht (zoals de eenzijdig op te leggen belastingheffing en invordering) gelden bijzondere juridische waarborgen voor de burger (eenduidige normen, rechtszekerheid, transparantie, rechtsbescherming). In het voorbeeld van belastingheffing betekent dit dat de belastingwetgeving moet voorzien in expliciete bevoegdheden om deze taak te mogen uitoefenen en dat burgers het recht hebben om tegen belastingaanslagen (besluiten) in bezwaar en beroep bij de rechter te komen.

Het is belangrijk dat van alle betrokken partijen, bestuurlijk en ambtelijk, bij de uitvoering van de taak de (politieke) verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk worden omschreven.

Indien gemeenten overwegen om samen te werken, biedt de wet daarbij in de eerste plaats de optie van de overdracht (*delegatie*) van bevoegdheden en die van de *mandatering* van de bevoegdheid.

Zowel delegatie als mandaat is onderworpen aan specifieke voorwaarden. Hiervoor wordt verwezen naar [art. 10.1 en 10.13 Awb](#). In het algemeen geldt dat delegatie alleen mogelijk is indien de wet dat uitdrukkelijk heeft bepaald. Voor mandaat geldt dat dit zonder wettelijke grondslag is toegestaan, tenzij de wet de mandatering verbiedt.

Er is echter ook een veelheid aan taken die niet voorbehouden zijn aan de overheid en waar dus de mogelijkheid bestaat om deze uit te besteden aan private partijen of initiatief te nemen tot een privaatrechtelijke rechtsvorm, of in overleg te gaan met een private partij om de ambtenaren die momenteel deze taak uitvoeren over te nemen. Dat zagen we in het verleden bijvoorbeeld bij het beheer van ICT of de salarisadministratie of reïntegratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Keuzes voor markt of overheid zijn zowel ingegeven door politieke visies (principiële gronden) zoals “als de markt niet kan of wil, is de overheid aan zet” als pragmatische motieven: “het is onhaalbaar om deze omslag met de bestaande medewerkers te maken, de weerstand is te groot”.

Ondanks de mogelijke praktische bezwaren is het zinvol om deze optie te exploreren: het gaat erom een keuze te maken die past bij de doelstellingen die worden nagestreefd, mogelijk is het dan een gemiste kans om “de markt” bij voorbaat terzijde te schuiven.

### Lichte of zware rechtsvorm

De zwaarte van de constructie voor samenwerking is mede afhankelijk van het “gewicht” van de betreffende taak. Dit kan worden beoordeeld aan de hand van de volgende vragen:

- Moet de taak aan zware juridische eisen voldoen, is het een risicovolle taak, niet alleen in financiële zin, maar ook inzake continuïteit of imago van de overheid?
- Ontstaat er een (onomkeerbare?) afhankelijkheidsrelatie met de nieuwe rechtsvorm, bijvoorbeeld vanwege de bijzondere expertise van medewerkers in de nieuwe rechtsvorm? Zijn er op termijn alternatieven voor de nieuwe organisatie/rechtsvorm?

- Is het sec een uitvoeringstaak of omvat deze ook beleidsvorming? En welke bestuurlijke invloed past daar dan bij?

Volstaat een lichte constructie (convenant of een overlegstructuur) of is een zwaardere constructie (een contract/overeenkomst in combinatie met een bestaande of nieuw op te richten rechtspersoon) nodig? Het spreekt voor zich dat de constructie niet onnodig zwaar moet zijn. Tegelijkertijd dient de constructie waarborgen te bevatten voor:

- het efficiënt functioneren van de nieuwe constructie;
- voldoende structurele politiek-bestuurlijke invloed.

Mede afhankelijk van de doelen van samenwerking kan aan het één of het ander een hoger gewicht worden toegekend.

Dit maakt dat bij de vormgeving van de samenwerkingsconstructie aanzienlijke aandacht zal moeten zijn voor de vraag bij welke rechtspersoon (een bestaande of nieuw op te richten) de samenwerkingsorganisatie wordt ondergebracht. Aandachtspunt hierbij is dat de Gemeentewet mogelijk specifieke bevoegdheidsregels bevat omtrent de wijze waarop het samenwerkingsverband met bepaalde bevoegdheden mag worden belast. Een bijzonder element van deze regels is dat indien de taak een publiekrechtelijk karakter heeft een (eenvoudig) contract niet alleen onvoldoende, maar in de meeste gevallen bovendien ook rechtens ontoelaatbaar is. Hier is in ieder geval altijd ook een publiekrechtelijke regeling (mandaat of gemeenschappelijke regeling) nodig. Of daarnaast dan nog ruimte is voor het gebruik van privaatrechtelijke figuren, hangt af van de gebruikte publiekrechtelijke regeling en de omstandigheden van het geval.

### **Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon**

In de vorige paragraaf is reeds opgemerkt dat de beoogde samenwerking bij een specifieke overheidstaak eigenlijk altijd een publiekrechtelijke regeling vergt. Het is daarbij bovendien van belang om vast te stellen bij welke rechtspersoon het wenselijk is om de uitvoeringsorganisatie onder te brengen en of dat gezien de publiekrechtelijke regeling toelaatbaar is. Bij de beantwoording van deze vragen is het van belang onderscheid te maken tussen de privaatrechtelijke rechtspersoon (BV, NV, stichting) en de publiekrechtelijke rechtspersoon (gemeente of gemeenschappelijke regeling met status van openbaar lichaam). Een privaatrechtelijke rechtspersoon is een rechtspersoon die door een ieder kan worden opgericht op basis van de oprichtingshandelingen als bepaald in Boek 2 BW. Een publiekrechtelijke rechtspersoon is een rechtspersoon die uitsluitend bij wet door de wetgever of bij besluit door een bestuursorgaan of meer bestuursorganen tezamen kan worden opgericht.

Meer specifiek gaat het om de vraag of het wenselijk is om de uitvoeringsorganisatie onder te brengen in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon.

Bij de beantwoording van deze vraag spelen de volgende overwegingen een rol.

1. Aanhaken bij een bestaande rechtspersoon (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) verloopt in veel gevallen eenvoudiger en sneller dan het oprichten van een nieuwe rechtspersoon. Deelnemen door gemeenten in een privaatrechtelijke rechtspersoon of het toetreden tot een bestaande gemeenschappelijke regeling is echter ook aan procedurele en inhoudelijke voorwaarden onderworpen.
2. Het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon is aan procedurele en inhoudelijke voorwaarden onderworpen, maar verloopt veelal eenvoudiger en sneller dan het oprichten van een gemeenschappelijke regeling.
3. Een publiekrechtelijke rechtspersoon is te allen tijde onderworpen aan de geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en aan de publiekrechtelijke regels inzake transparantie (openbaarheid van bestuur); voor een privaatrechtelijke rechtspersoon geldt dat niet.
4. De Gemeentewet en Wgr bevatten regelingen voor delegatie van publiekrechtelijke bevoegdheden aan bestuursorganen van publiekrechtelijke rechtspersonen, niet voor delegatie aan privaatrechtelijke rechtspersonen. De Awb maakt daarentegen geen onderscheid tussen bestuursorganen van publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen voor wat betreft mandatering van besluitbevoegdheden.

5. Indien gebruik van de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten via het Agentschap BPR) nodig is, zijn er voor een buitengemeentelijke (ook publiekrechtelijke) afnemer aanzienlijke (abonnements)kosten aan de aansluiting verbonden. De mogelijkheid van aansluiting van een privaatrechtelijke rechtspersoon op het GBA-netwerk dient geverifieerd te worden door middel van afstemming met het Agentschap BPR.
6. De NV en BV zijn naar hun aard gericht op het maken van winst. Deze doelstelling sluit niet zonder meer aan op de doelstellingen van de tot stand te brengen samenwerkingsorganisatie.
7. De NV en BV bieden de betrokken gemeentebesturen minder geschikte mogelijkheden voor het uitoefenen van invloed en zeggenschap op de uitvoering van de taak. Het ligt niet voor de hand om collegeleden te benoemen als bestuurder van de NV of BV. Evenmin is het wenselijk om collegeleden te benoemen als commissaris. Alleen via de aandelen of via de afzonderlijke contracten met de gemeenten kan het college invloed uitoefenen. Gezien het (mogelijke) publieke belang van de taak is het de vraag of dit voldoende is. Deze beperkingen gelden in mindere mate voor de stichting en het stichtingsbestuur.
8. De Wgr biedt colleges specifieke mogelijkheden voor het uitoefenen van politiek-bestuurlijke invloed en zeggenschap op de uitvoering van de taak. De belangrijkste is de mogelijkheid van benoeming van collegeleden in het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
9. De gemeenschappelijke regeling heeft bij sommigen de reputatie te leiden tot bestuurlijke drukte en moeilijk bestuurbaar te zijn. Gemeenschappelijke regelingen zouden bovendien ondoorzichtiger zijn dan privaatrechtelijke rechtspersonen. In de praktijk blijken deze nadelen zich evenzeer voor te doen bij samenwerking waarbij gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke rechtspersonen. De Wgr biedt daarentegen mogelijkheden om de publieke aansturing en doorzichtigheid van gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Een bijzonder onderdeel daarvan is de specifieke mogelijkheid om de periodieke informatievoorziening door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan de deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling vast te leggen.
10. Bij de uitoefening van een overheidstaak treedt de gemeenschappelijke regeling als publiekrechtelijk lichaam naar alle waarschijnlijkheid op als overheid en is de dienstverlening die de gemeenschappelijke regeling verricht niet BTW-plichtig. Over de bijdragen van de gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling is dan ook geen BTW verschuldigd. Als privaatrechtelijke rechtspersonen belast worden met de uitoefening van een overheidstaak missen zij de status van publiekrechtelijk lichaam. Dit impliceert dat er rekening mee moet worden gehouden dat zij voor hun dienstverlening jegens gemeenten BTW-plichtig zijn en dat over de bijdragen van de gemeenten aan de privaatrechtelijke rechtspersoon BTW verschuldigd is.

Gezien het voorgaande kan op praktische gronden worden geconcludeerd dat een publiekrechtelijke rechtspersoon meer wenselijk is dan een privaatrechtelijke rechtspersoon. Indien gekozen wordt voor een privaatrechtelijke rechtspersoon ligt de keus voor een stichting meer voor de hand dan die van een NV of BV.

### **Centrumgemeente of openbaar lichaam**

In de vorige paragraaf is de conclusie getrokken dat het gebruik van een privaatrechtelijke rechtspersoon alles afwegend minder wenselijk is dan het gebruik van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Hiervan uitgaande rijst vervolgens de vraag welke publiekrechtelijke rechtspersoon dan het meest voor de hand ligt, te weten de centrumgemeenteconstructie of het openbaar lichaam met eigen bevoegdheden (zie art. 8 lid 1 Wgr).

Artikel 232, tweede lid, Gemeentewet bevat een specifieke regeling voor een centrumgemeenteconstructie. Bij zo'n centrumgemeenteconstructie is de uitvoeringsorganisatie ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten (de centrumgemeente) en kennen de deelnemende colleges bevoegdheden toe aan één of meer ambtenaren van de centrumgemeente. Deze ambtenaren zijn dan bestuursorgaan van alle deelnemende gemeenten en werkt dan onder de verantwoordelijkheid van het College van B&W dat hem heeft aangewezen, terwijl zij formeel in dienst zijn van de centrumgemeente.

Bij een centrumgemeenteconstructie is er geen afzonderlijk bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Ook kent de centrumgemeenteconstructie geen eigen begroting en jaarrekening. De centrumgemeenteconstructie heeft als voordeel dat er geen nieuwe rechtspersoon moet worden opgericht, omdat wordt aangehaakt bij een bestaande gemeente. Dit maakt ook dat de juridische constructie verhoudingsgewijs licht is.

Hiertegenover staan echter verschillende nadelen. In de eerste plaats kent deze constructie een zekere onevenwichtigheid omdat de centrumgemeente in juridische en praktische zin in verhouding tot de andere gemeenten veel invloed heeft op de uitvoering. De centrumgemeenteconstructie is met name bruikbaar in gevallen waarin enkele kleine gemeenten gaan samenwerken met een grote gemeente. Voor een samenwerking tussen meerdere gemeenten met elk een aanzienlijke omvang is het echter de vraag of deze constructie recht doet aan de verhouding tussen de betrokken gemeenten.

Daarnaast is het van belang te onderkennen dat de centrumgemeente doorslaggevende zeggenschap behoudt over de beheersmatige en financiële aspecten van de samenwerking. Dit omdat de uitvoeringsorganisatie op de begroting en jaarrekening van de centrumgemeente zal rusten.

De andere gemeenten hebben met de centrumgemeente een contract inzake het beheer en de financiën, hetgeen aanzienlijk minder zeggenschap geeft dan als zij zouden mogen meebeslissen over de begroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband. Op zichzelf is het denkbaar dat de centrumgemeente de andere gemeenten inspraak geeft op haarbegroting en jaarrekening voor zover het de gezamenlijke taak aangaat. Dit neemt niet weg dat de centrumgemeente rechtens altijd doorslaggevende zeggenschap zal behouden over haar begroting en jaarrekening.

Een ander punt is dat de centrumgemeente feitelijk meer praktische en directe invloed kan hebben op de taakuitvoering. De uitvoering is immers in haar organisatie ondergebracht, waardoor de lijnen naar het college van de centrumgemeente altijd korter zijn dan de lijnen naar de colleges van de andere gemeenten.

Aan het openbaar lichaam op grond van de Wgr kleven voornoemde nadelen niet.

Een gemeenschappelijke regeling met de status van openbaar lichaam beschikt op grond van de Wgr automatisch over een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Uit een oogpunt van efficiency verdient het aanbeveling om het AB en DB zo klein mogelijk te houden. Een constructie waarbij ieder deelnemend college in het AB één vertegenwoordiger heeft en het DB met inbegrip van de voorzitter uit drie leden bestaat ligt hierbij voor de hand. Het AB en DB worden in de praktijk bijgestaan door een (ambtelijke) secretaris, die tevens is benoemd als directeur.

### **Aansluiting bij een bestaand openbaar lichaam of oprichting afzonderlijk openbaar lichaam**

Uitgaande van de conclusie dat de constructie van openbaar lichaam op grond van de Wgr de voorkeur heeft, is het vervolgens de vraag of het wenselijk is om een nieuw openbaar lichaam op richten of dat aansluiting bij een bestaand openbaar lichaam wenselijk is.

Voordeel van onderbrenging van de samenwerking in een bestaand openbaar lichaam is dat niet een nieuwe gemeenschappelijke regeling moet worden opgericht, maar dat slechts een bestaande gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast.

Vraag is of er verschil in schaal of aantal deelnemers is. Als deze verschillen er zijn kan de instelling van een bestuurscommissie met alleen wethouders van de deelnemende gemeenten voor de nieuwe samenwerking worden overwogen. Dit neemt echter niet weg dat de overige deelnemers hun zeggenschap over de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling – en dus ook over het beheer en de kosten van de nieuwe samenwerking – niet kan worden onthouden. Daarmee zijn de gemeenten die op het nieuwe specifieke terrein willen samenwerken afhankelijk van de overige gemeenten. De vraag is of deze beperking van invloed wenselijk is, met name als het aantal gemeenten dat op het nieuwe terrein deelneemt vooralsnog een minderheid in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt.



## **Uitgelicht: BTW**

Voor een Gemeenschappelijke regeling is het volgende van toepassing:

- Op de door het orgaan voor de deelnemers in de GR te verrichten prestaties is de vrijstelling van artikel 11, eerste lid, letter u, Wet OB van toepassing doordat het orgaan niet-ondernemerstaken van gemeenten overneemt zonder winstopslag. Verder is relevant de Wet op het BTW-compensatiefonds (BCF).
- Deze vrijstelling betekent dat op basis van kostendoorberekening het orgaan **geen** BTW in rekening brengt aan de gemeenten en dat het orgaan zelf geen recht op aftrek heeft.
- Door gebruik te maken van de transparantiemethode kan het GBT de BTW die betrekking heeft op kosten voor de verrichte diensten voor de deelnemende gemeenten, doorschuiven naar die gemeenten. De door te schuiven BTW kan naar rato van de financiële bijdrage van de gemeenten worden gesplitst, bijv. op maand- of kwartaalbasis.
- De gemeenten kunnen vervolgens deze BTW voor een bijdrage uit het BCF in aanmerking laten komen en verwerken dus de opgave van het orgaan in hun eigen BCF-opgave. De gemeenten nemen de verantwoordelijkheid voor de hele opgave (dus incl. doorgeschoven BTW).
- De transparantiemethode geldt niet alleen voor BTW die derden aan het orgaan in rekening brengen, maar ook voor BTW die deelnemende gemeenten (bijvoorbeeld voor de DVO's) aan het orgaan in rekening brengen. Muv. Huisvesting (verhuur onroerende zaken) moeten gemeenten die diensten aan het orgaan verlenen hun prestaties met BTW belasten.
- Deze regeling geldt alleen voor deelnemers aan de GR. Voor dienstverlening aan derden moet BTW in rekening worden gebracht.
- Het spreekt voor zich dat hierover vooraf met de Belastingdienst afspraken worden gemaakt.

### **Lid van de Regeling of klant van het orgaan?**

In de praktijk komt het veelvuldig voor dat nieuwe potentiële afnemers overwegen om op basis van contract- of SLA-afspraken klant te worden om (gedeeltelijke) dienstverlening van het orgaan af te nemen.

In de GR zal geregeld moeten worden of deze leverancier-klantrelatie tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast is er een aantal praktische belemmeringen voor deelname als klant:

- Aanbestedingsrechtelijk: de opdracht zal mogelijk Europees aanbesteed moeten worden.
- Er is geen bevoegdheidsoverdracht mogelijk aan de ambtenaren in de GR. Een mandaatconstructie is wel mogelijk maar dan worden de ambtenaren ahw onbezoldigd ambtenaar bij de klant.
- Het nemen van besluiten blijft veelal voorbehouden aan de klant omdat deze niet te mandateren zijn.
- Er is sprake van belaste BTW. Hierdoor zal het orgaan een BTW-administratie moeten voeren (zie ook vorige paragraaf).

Conclusie mag zijn dat een klant-relatie op nogal wat (juridische) bezwaren stuit en inefficiënt in de hand werkt.