



Verkenning juridische vorm NMD samenwerking

In deze verkenning zijn alle mogelijke varianten van de juridische vorm verkend, met zowel zakelijke, organisatorische als ook politieke en democratische aspecten, inclusief de voor- en nadelen. Ook komt tot uitdrukking of met de betreffende variant de ervaren problemen in de samenwerking worden opgelost.

In de navolgende verkenning wordt de huidige situatie geanalyseerd en worden de mogelijkheden van de verschillende rechtsvormen voor de samenwerking besproken. Aspecten oftewel kenmerken van de diverse mogelijke juridische samenwerkingsvormen zijn schematisch in deze verkenning neergelegd.

Huidige situatie

In het adviesrapport “Professionaliseren in samenwerken” is aangegeven dat de inkoop samenwerking in Noordmidden-Drenthe een omvangrijke en structurele samenwerking is. De samenwerking duurt al een aantal jaren en is bestendig gebleken. Toekomstige aanbestedingen zijn in voorbereiding. Het is een structurele samenwerking.

Inkoop was een aanleiding, in de praktijk gaat het om:

- afstemming in de strategische inkoop beleidsvoorbereiding;
- gezamenlijke inkoop;
- gezamenlijk contractmanagement;
- gezamenlijk kwaliteitsmanagement en
- gezamenlijk toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid.

Bestuurlijk bestaat de wens om als gelijke partners samen te werken. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer zakelijke afspraken om tot vlotte besluitvorming te komen en fiscale risico's te voorkomen.

Risico van de huidige situatie

De huidige situatie lijkt vormloos, maar dat is het niet. Er ligt een afspraak tussen de gemeenten. De diverse ambtenaren en bestuurders gaan projectmatig te werk, met elkaar, per inkoop, per beleidsstuk etc. wordt de samenwerking opgezocht en werkgroepen gemaakt. Zolang dergelijke projecten zo, ad hoc in onderlinge afstemming gaan, is er niets bijzonders aan de hand. Maar als de samenwerking bestendig is, dan wordt vermoed dat er een afspraak, een privaatrechtelijke overeenkomst is. Bij zo'n afspraak is er geen risico, als er maar geen werk voor elkaar wordt uitgeoefend en er geen verrekening plaatsvindt. Dat laatste is momenteel echter wel het geval.

Bij de contractmanagers is het nu zo, dat deze zijn toegewezen aan een aanbieder met wie meerdere gemeenten contracten hebben. Feitelijk doen zij dus werk voor andere gemeenten. Hiervoor zijn zij ook gemachtigd door de diverse colleges. Hier ligt geen geschreven arbeidsovereenkomst, inhuur of ander dienstverleningscontract onder, maar juridisch gezien is er wel een vermoeden dat er een ongeschreven overeenkomst is, het zal in elk geval door de belastingdienst of door een accountant wel zo uitgelegd worden.

Het is op dit moment zo, dat er geen verrekening plaatsvindt voor de werkzaamheden van de diverse ambtenaren, maar fiscaal wordt dat wel zo gezien.

De huidige situatie wordt door de Belastingdienst aangemerkt als:

- een samenwerkingsovereenkomst;
- een dienstverleningsovereenkomst, en
- verrekening van arbeid met gesloten beurzen.

Er is grote kans dat de Belastingdienst en de accountant de verrekening zien als belaste transacties. Omdat gemeentes rechtspersonen zijn, zal het verlenen van diensten voor elkaar belast kunnen worden met **vennootschapsbelasting** (valt niet onder de vrijstelling omdat het geen publiekrechtelijke samenwerking is) en **omzetbelasting** (BTW). Bij de verrekening zal op grond van de Wet markt en overheid minimaal integrale kostendekkendheid moeten worden bereikt. Als dat niet zo is, of als er een discrepantie is tussen de inzet van de diverse gemeenten, dan kan sprake zijn van **staatssteun** van de ene gemeente aan de andere (mededingingswet). Als de huidige samenwerking voortduurt wordt de kans groter dat deze gevolgen worden gevoeld door de gemeenten. Opdrachten aan elkaar boven bepaalde opdrachtwaarden kunnen gevolgen hebben onder de aanbestedingswet of zelfs de Europese **aanbestedingsrichtlijn** (Richtlijn 2014/24/EU).

De aansturing van de ambtenaren die voor een andere gemeente werkzaam zijn geschiedt momenteel vanuit gezamenlijk overleg. De individuele colleges zijn hieraan gebonden en zijn politiek verantwoordelijk voor de acties van de ambtenaren die niet voor hen werkzaam zijn. Dit is een kenmerk van samenwerking waarbij de gemeenten zelf hun eigen bevoegdheden houden. Het alternatief is een afzonderlijke rechtspersoon op te richten. In theorie is die rechtspersoon dan verantwoordelijk, maar politiek gezien is de wethouder nog steeds aan te spreken op de acties van de rechtspersoon.

Nog een kenmerk van de huidige situatie is dat de samenwerking soms stroef verloopt, omdat er bij gemeenten over verschillende onderwerpen verschillende ideeën zijn, en de samenwerking in de praktijk soms afhankelijk is van de inzet en inzicht van de individuele ambtenaren. Als gezegd, los je dit met een juridische vorm niet op. Wel met goede samenwerking, en dat doe je het liefst onderling met elkaar en in gelijkwaardigheid.

Privaatrechtelijke of publiekrechtelijke samenwerking?

Het eerste onderscheid dat gemaakt kan worden is het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking.

Privaatrechtelijke samenwerking

Privaatrechtelijke samenwerking op basis van uitdrukkelijke afspraken (overeenkomst of convenant, hoe dan ook genoemd) heeft de financiële gevolgen zoals die boven geschetst zijn. Onafhankelijk of de samenwerking ad hoc, projectmatig of programmatisch of structureel is.

Alleen als de samenwerking wordt georganiseerd **zonder** inzet van ambtenaren die voor andere gemeenten werkzaam zijn, zijn er geen fiscale gevolgen of gevolgen op het gebied van (Europese) mededinging. Dat betekent dan wel een forse stap terug in de samenwerking. De vraag is of dat in de huidige situatie werkbaar en efficiënt is.

Natuurlijk is het zo, dat de gemeenten ervoor kunnen kiezen de samenwerking op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst te organiseren en de fiscale gevolgen op de koop toe te nemen, maar er zijn publiekrechtelijke vormen die in uitwerking vergelijkbaar zijn, waarbij die gevolgen niet spelen (dat zijn de vormen “regeling zonder meer” en “centrumregeling”).

Van de privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen de besloten vennootschap, de stichting, de vereniging of de coöperatie gekozen worden. Van oorsprong hebben deze rechtspersonen zeer onderscheiden kenmerken. In de praktijk blijken ze behoorlijk modelleerbaar, zodat de ene desgewenst in functie en werking op de andere kan lijken.

Een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt door overheden vaak gekozen vanwege de grote afstand tot het gemeentebestuur. Een derde wordt dan als bestuurder/ directeur aangesteld. Dit kan bij een besloten vennootschap en ook bij een stichting. Bij een vereniging/coöperatie is dit niet zo logisch omdat het bestuur uit de leden wordt gekozen. Het bestuur bestaat dus uit portefeuillehouders. Maar ook in dat geval kan het mandaat van de directeur groot zijn, zodat de afstand toch groter is. Als het stichtingsbestuur of het bestuur van een besloten vennootschap uit portefeuillehouders bestaat, is de afstand vergelijkbaar met die van de vereniging en coöperatie.

Toch is het karakter “in de markt” wel onderscheidend: een besloten vennootschap wordt in het maatschappelijke verkeer in andere situaties gebruikt dan een vereniging. Het is onlogisch om een samenwerking op het gebied van inkoop in het sociale domein in de vorm van een puur commerciële rechtspersoon als een besloten vennootschap of coöperatie te gieten. Een andersoortige samenwerking zou beter in het jasje van een besloten vennootschap of coöperatie passen, bijvoorbeeld het samen bouwen en exploiteren van een zonnepark of een zwembad. Een vereniging komt eigenlijk niet in aanmerking omdat dit in het maatschappelijke verkeer meer wordt gebruikt voor een samenwerking van natuurlijke personen. Een stichting zou het meest voor de hand liggen.

gevolgen

Het op afstand zetten van een activiteit in een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een stichting heeft nogal wat gevolgen.

- Fiscaal gezien: verschuldigdheid van omzetbelasting en vennootschapsbelasting.
- Europeesrechtelijk gezien: de gehanteerde prijzen voor de werkzaamheden moeten minimaal kostendekkend zijn, alle inzet van ambtenaren of diensten van gemeenten aan de besloten vennootschap, zoals huur van gebouwen, huur archief en inzet ICT, moet tegen marktconforme, commerciële tarieven.

- Organisatietechnisch gezien: er is een eigen organisatie nodig die los staat van de gemeenten onder leiding van een directeur en met eigen ondersteuning. De kosten hiervan zijn commercieel en dus hoog.
- Vennootschapsrechtelijk gezien: een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft een eigen doel: het bestuur hoort dat statutaire doel na te streven. Dat kan ertoe leiden dat de kosten de pan uitrijzen. De gemeenten moeten dan bijpassen. Veranderen van dat doel is niet zomaar mogelijk, en bij een stichting bijna onmogelijk. Het belang van de rechtspersoon gaat te allen tijde voor op andere belangen. Vergelijk Waterleiding Maatschappij Drenthe.
- Verantwoordingstechnisch gezien: de rechtspersoon heeft een eigen begroting en jaarrekening en een eigen interne verantwoordingsstructuur zonder enig democratisch gehalte. De raad kan het collegelid dat in het bestuur zit ter verantwoording roepen, maar staat voor het overige buitenspel. Het college is gebonden aan meerderheidsbeslissingen in het bestuur en het belang van de rechtspersoon.
- Politiek-bestuurlijk gezien: er is geen enkele voeling tussen uitvoering en politiek: de uitvoering is gebonden aan een overeenkomst en heeft geen ingang naar de portefeuillehouder bij politiek sensitieve beslissingen. Omgekeerd hetzelfde: het gemeentebestuur heeft geen enkele mogelijkheid om invloed uit te oefenen op individuele casussen.

Voor het uitzetten van taken naar een privaatrechtelijke rechtspersoon kan sprake zijn van quasi-inbesteding als de privaatrechtelijke rechtspersoon onder controle staat van de gemeenten, en rechtspersoon volledig is gefinancierd door en (>80%) werkt voor de gemeenten. Alleen als portefeuillehouders in het bestuur zitten is sprake van die controle en hoeft de inkooptaak niet als zodanig ook nog aanbesteed te worden. Er is bij een dergelijke taakuitzetting overigens geen sprake van subsidie.

Publiekrechtelijke samenwerking

Bij samenwerking tussen bestuursorganen bij de uitvoering van een publiekrechtelijke taak geldt als uitgangspunt dat deze via publiekrechtelijke weg wordt vormgegeven. Dat betekent dat dit op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen plaatsvindt. Dat is niet voor niets. Deze wet biedt waarborgen als het gaat om het afleggen van verantwoording, openbaarheid en control (o.a. instemming door de gemeenteraad bij oprichting, beschrijving van de belangen die met de regeling worden behartigd, bevoegdheden die worden overgedragen, bekendmaking van besluiten etc.).

Daarnaast zijn er nog meer praktische en kostentechnische voordelen. In geval van publiekrechtelijke samenwerking geldt een btw-vrijstelling en is er een vrijstelling voor vennootschapsbelasting. Tevens geldt dat de opdrachtverlening (quasi-inbesteding) eenvoudiger is te motiveren.

De publiekrechtelijke samenwerking is in de wet zo vormgegeven dat deze meer zichtbaar is voor de raad en dus voor de burgers. De democratische inbedding is veel groter dan bij een privaatrechtelijke samenwerking.

De nationale en de Europese wetgever hebben de publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden door allerlei maatregelen gefaciliteerd. Echte nadelen aan de publiekrechtelijke samenwerking ten opzichte van de privaatrechtelijke variant zijn er dan ook niet.

Conclusie

Het op afstand zetten in een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een stichting, is voor deze taken niet logisch. Zelfs als de wethouders in het bestuur zouden zitten zal de invloed maximaal reiken tot beleidsniveau.

De publiekrechtelijke samenwerking is flexibeler en sluit veel beter aan bij de huidige taken dan een privaatrechtelijke variant, zeker voor wat betreft de democratische verantwoording en de mate van control. De gevolgen van het op afstand zetten van de taken in een privaatrechtelijke rechtspersoon wegen bovendien niet op tegen de voordelen van een samenwerking zoals die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk is. De publiekrechtelijke samenwerking heeft daarmee de voorkeur.

Met rechtspersoonlijkheid of zonder rechtspersoonlijkheid?

Onderstaand volgt een bespreking van de verschillende publiekrechtelijke vormen van samenwerking.

Vormen met rechtspersoonlijkheid

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is alleen bedoeld voor uitvoeringstaken zonder veel bewegingsruimte. Deze vorm kan gekozen worden voor de inkooptaak, contractmanagement en kwaliteitsmanagement onder beleidsmatige sturing van de gemeenten, maar minder voor toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid en helemaal niet voor strategische inkoop beleidsvoorbereiding en coördinatie. Dat zal dan bij de gemeenten zelf moeten blijven.

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de zwaarste soort. Het ligt voor de hand om deze vorm te gebruiken als de gemeenschappelijke regeling zich zelfstandig in het maatschappelijk verkeer moet kunnen bewegen en samenwerkingen zal moeten kunnen aangaan. Bijvoorbeeld als naast de zelfstandige uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo, samenwerking wordt gezocht met ketenpartners.

Vormen zonder rechtspersoonlijkheid

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is qua opzet zeer specifiek voor uitvoering van een bepaalde, nauw omschreven taak, waar er geen noodzaak is om politieke verantwoordelijkheid af te leggen en die dus apart staat van het gemeentebestuur. In de praktijk komt dat neer op advies- en klachtencommissies, bijvoorbeeld een gezamenlijke rekenkamer, een

gezamenlijke ombudscommissie, welstandscommissie of een gezamenlijke klachtencommissie voor de gemeenten als zorgaanbieder (artikel 4.2.1 Jeugdwet). Voor inkoop of inhoudelijke samenwerking op het gebied van Jeugd en Wmo is een gemeenschappelijk orgaan ongeschikt.

Centrumregeling

Een andere mogelijkheid voor het opzetten van een publiekrechtelijke samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid is die van de Centrumgemeente. De Centrumgemeente komt bij gespecialiseerde inkoop of het aanvragen van gespecialiseerde subsidies vaak voor, ook in Drenthe. Vaak is de grootste gemeente het best geoutilleerd om specialistische vraagstukken te behandelen. Om goed te werken is het nodig dat alle deelnemende gemeenten het eens zijn over de uitvoering van de taak die door de Centrumgemeente wordt uitgevoerd. Van een “couleur locale” of eigen beslissingen en afwijkingen in beleid of inkoop van diensten is dan geen sprake meer, tenzij dat zo uitdrukkelijk is overeengekomen.

Voordelen kunnen zijn een homogeen uitvoering en efficiëntievoordelen doordat de hele uitvoering van de taak onder één dak plaatsvindt. Een nadeel is dat alle kennis en ervaring bij de centrumgemeente zitten, waardoor die gemeente een informatie- en kennisvoorsprong heeft op de andere gemeenten.

Het principiële nadeel van deze constructie is dat de verhouding tussen de gemeenten per definitie scheef is: er is één Centrumgemeente en de rest heeft nauwelijks invloed. De Centrumgemeente heeft logischerwijs de overhand voor wat betreft het beleid en de uitvoering, maar bepaalt ook volledig de organisatie, de werkprocessen en de instructies voor de uitvoering. Ook is de regie in handen van de Centrumgemeente. Dit kan zorgen voor scheve gezichten bij de andere gemeenten, politieke ongemakkelijkheid en zelfs wantrouwen. De kosten worden verdeeld over de gemeenten met een verdeelsleutel op basis van taakuitoefening. Ook dat kan voor politiek ongemak zorgen in de raad als de kosten hoger uitvallen dan verwacht.

Regeling zonder meer

De regeling zonder meer is op schrift niet meer dan een beschrijving van de grondslag van de samenwerking (verwijzing naar artikel 1 Wgr), afspraken over doel, toetreding, uittreding en geschilbeslechting, handtekeningen van BenW, een goedkeuringsstempel van de gemeenteraden en een bekendmaking in een gemeentebblad.

Er wordt geen hele nieuwe organisatie opgetuigd zoals bij de GGD, VRD of RUD. Het is geen aparte rechtspersoon. Er is geen aparte organisatie die gemanaged moet worden met een directeur met “marktconform salaris”. Ook wordt geen extra inzet gevraagd van bijvoorbeeld bestuurders ten opzichte van de huidige werkwijze. De regeling zonder meer voelt daarom voor deze taak vertrouwd en natuurlijk aan.

Conclusie

Alles overwegende sluit de keuze voor een regeling zonder meer het beste aan bij de wensen. Het sluit aan bij de wens om als gelijke partners samen te werken. Ook sluit het aan bij de behoefte om meer zakelijke afspraken te maken, ten behoeve van een vlotte besluitvorming en het voorkomen van fiscale risico's. De regeling zonder meer is bij uitstek

geschikt om de huidige samenwerking te formaliseren en de toepasselijkheid van privaatrecht op de samenwerking te voorkomen.

De regeling zonder meer is niet meer dan wat er nu op dit moment is: een set afspraken over samenwerking, maar met het verschil dat het publiekrechtelijk is en zonder de nadelen die aan de privaatrechtelijke overeenkomst kleven. De verantwoordelijkheden van de colleges en gemeenteraden veranderen niet en de medewerkers blijven in dienst van de eigen gemeente.

Bijlage 1

Verkenning van de rechtsvormen van een aantal privaatrechtelijke rechtspersonen en de mogelijke vormen van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Niet onderzocht zijn de Naamloze Vennootschap, omdat de aandelen vrij verhandelbaar zijn, en de personenvennootschappen, zoals de maatschap en de vennootschap onder firma, omdat deze vormen bedoeld zijn voor het voeren van commerciële ondernemingen.

| Onderwerp/ rechtsvorm | Besloten vennootschap | Stichting | Vereniging | Coöperatie | Gemeenschap- pelijk openbaar lichaam | Bedrijfsvoerings- organisatie | Gemeenschappelijk orgaan | Regeling zonder meer | Centrumregeling |
|--------------------------------------|--|--|--|--|--|--|---|--|--|
| <i>grondslag</i> | art. 2:175 BW | art. 2:285 BW | art. 2:26 BW | art. 2:53 BW | art. 8 lid 1 Wgr | art. 8 lid 3 Wgr | art. 8 lid 2 Wgr | art. 1 lid 1 Wgr | art 8 lid 4 Wgr |
| <i>handelingsbevoegd- heid</i> | rechtspersoon | rechtspersoon | rechtspersoon | rechtspersoon | rechtspersoon | rechtspersoon | partijen | partijen | partijen |
| <i>bevoegdheid tot oprichten</i> | college | college | college | college | raad, college burgemeester | college | raad, college burgemeester | college | college en burgemeester |
| <i>doel</i> | Gericht op het maken van winst door het drijven van een onderneming met kapitaal van aandeelhouders | Gericht op verwezenlijking van een bepaald doel met behulp van een daartoe bestemd vermogen. | Gericht op een bepaald doel (niet zijnde voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van de leden); | Gericht op voorzien in bep. stoffelijke behoeften van de leden door drijven van onderneming (met kapitaal van de leden); het gemeenschappelijk uitoefenen van een gedeelte van de bedrijfsprocessen van de leden | Gericht op volledig zelfstandig uitoefenen van gemeentelijke taken | Gericht op het uitoefenen van gemeentelijke taken onder beleidsmatige sturing van de gemeenten. | Gericht op uitvoering specifieke taak zonder noodzaak politieke verantwoordelijkheid af te leggen, bijvoorbeeld gezamenlijke rekenkamer, klachtencommissie etc. | Gericht op het gestructureerd samenwerken tussen gemeenten met behoud van ieders zelfstandigheid en inbreng | Gericht op het laten uitvoeren van taken door één gemeente of afspraak met aanwijzing van verschillende centrumgemeenten die afzonderlijke taken uitvoeren voor de andere gemeenten |
| <i>Kenmerken</i> | Kapitaal vennootschap (aandelen); Aandelen zijn op naam gesteld (register) en niet vrij verhandelbaar. winstuitkering (dividend) aan aandeelhouders. | Eventueel overschot ten behoeve van stichting; uitkeringen aan oprichters of leden van organen niet toegestaan. mag onderneming drijven | Niet gericht op winst maar op niet-stoffelijke behoeften Geen winst verdelen onder de leden; mag onderneming drijven | Overeenkomst tussen leden; en overeenkomsten met de leden mag winst verdelen onder de leden. | Bevoegdheden via delegatie volledig overgedragen: gemeenten verliezen die bevoegdheid; ook mandaat mogelijk | Uitvoerende bevoegdheden via delegatie volledig overgedragen: gemeenten verliezen die bevoegdheid; ook mandaat mogelijk | overdracht bevoegdheden alleen voor zover taakuitoefening als orgaan, via delegatie. Gemeenten verliezen de bevoegdheid ook mandaat mogelijk | Samenwerken door mandaat in vrije vorm. gemeenten houden zelf bevoegdheid: besluiten worden in naam van de colleges genomen | Centrumgemeente voert taken voor andere gemeenten uit door mandaat gemeenten houden zelf bevoegdheid, besluiten worden in naam van de colleges genomen |
| <i>onderneming mogelijk</i> | ja | ja | ja | ja | ja | ja | niet logisch | niet logisch | niet logisch |

| | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|---|--|--|--|
| <i>restricties bestuursrecht/ motiveringsvereisten</i> | <i>slechts indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (160 lid 2 Gemeentewet)</i> | <i>slechts indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (160 lid 2 Gemeentewet)</i> | <i>slechts indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (160 lid 2 Gemeentewet)</i> | <i>slechts indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (160 lid 2 Gemeentewet)</i> | onbeperkt | <i>“Uitsluitend ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van deelnemers”</i> Alleen bevoegd- heden zonder beleidsruimte: gemeenten stellen zelf beleid vast | Alleen in <i>“daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen”</i> . In de praktijk alleen gebruikt bij bijzondere taken zoals rekenkamerfunctie, waar checks and balances geen rol spelen. | in beginsel onbeperkt, beperking alleen door de vorm In de praktijk gebruikt bij werkafspraken en deeltaken en secundaire taken bijvoorbeeld bij inkoop, toezicht en handhaving | in beginsel onbeperkt, beperking alleen door de vorm |
| <i>eigen organisatie</i> | eigenstandige organisatie, geleid door directeur | eigenstandige organisatie, geleid door directeur | onlogisch om eigenstandige organisatie te hebben, anders dan ondersteunend aan de leden, maar kan wel, geleid door directeur | eigenstandige organisatie, geleid door directeur | eigenstandige organisatie, geleid door directeur | eigenstandige organisatie, geleid door directeur | geen eigenstandige organisatie: ambtenaren ondersteunend aan Gemeenschappelijk orgaan zijn in dienst van ene gemeente | geen eigenstandige organisatie: ambtenaren kunnen bevoegdheden uitoefenen voor andere gemeenten via mandaat (dus namens de diverse colleges (huidige situatie) | geen eigenstandige organisatie: ambtenaren kunnen bevoegdheden uitoefenen van andere gemeenten via mandaat |
| <i>Organen</i> | - Bestuur; - Ava (Algemene vergadering van aandeelhouders); - Raad van Commissarissen (optioneel); of: ava en 'one-tier board, waarin toezichthouders deel uitmaken van het bestuur (uitvoerende en niet- uitvoerende bestuurders) | - Bestuur; - Raad van toezicht (optioneel) | - Bestuur; - Alv (Algemene ledenvergadering) | - Bestuur; - Alv (Algemene leden vergadering); - Raad van Commissarissen (optioneel) | - Algemeen bestuur; - Dagelijks bestuur; | Bestuur (ongeleed) | Bestuur (ongeleed) | geen | geen |

| | | | | | | | | | |
|---|---|--|---|---|---|--|--|--|---|
| <i>bestuurlijke inzet</i> | vertegenwoordiging in avo door portefeuillehouder. portefeuillehouder in bestuur: meer inzet dan in huidige GR-en, afhankelijk van het mandaat van de directeur evt portefeuillehouder in RvC | portefeuillehouders zitten in bestuur: inzet groter of vergelijkbaar met huidige GR-en, afhankelijk van het mandaat van de directeur evt portefeuillehouder in RvT | vertegenwoordiging in alv door portefeuillehouder portefeuillehouders in bestuur dan inzet groter of vergelijkbaar met huidige GR-en, afhankelijk van het mandaat van de directeur | vertegenwoordiging in alv door portefeuillehouder portefeuillehouders in bestuur of RvC dan inzet groter of vergelijkbaar met huidige GR-en, afhankelijk van het mandaat van de directeur | gering in AB (portefeuillehouder/ raadslid); veel inzet in DB (selectie van portefeuillehouders) | inzet van portefeuillehouder in bestuur, vergelijkbaar met huidige GR-en | inzet van portefeuillehouder in bestuur, vergelijkbaar met huidige GR-en | gering: af en toe bestuurlijk overleg, vergelijkbaar met huidige situatie in de samenwerking NMD | gering: af en toe bestuurlijk overleg, vergelijkbaar met huidige situatie in de samenwerking NMD |
| <i>Zeggenschap gemeente als rechtspersoon</i> | als aandeelhouder in Aandeelhoudersvergadering (vaak pfh): benoeming en ontslag van bestuur evt. benoeming Commissarissen of portefeuillehouders in bestuur (onlogisch): Doel rechtspersoon is leidend. Directeur heeft veel macht | mits zo geregeld in akte: benoeming bestuurders, evt. via een optionele Raad van Toezicht of: portefeuillehouders in bestuur | als lid in algemene ledenvergadering portefeuillehouders in het bestuur | als lid in algemene ledenvergadering portefeuillehouders in het bestuur / RvC | als lid van Algemeen bestuur (afhankelijk van door welk orgaan GR is opgericht: burgemeester, pfh of raadslid) evt als lid van Dagelijks bestuur (pfh of burgemeester) de Raad: via begrotingsprocedure | als lid van het bestuur | als lid van het bestuur | volledig op basis van afspraken | volledig op basis van afspraken |
| <i>Zeggenschap gemeentebestuur</i> | college gebonden aan meerderheidsbeslissing/ gekwalificeerde meerderheidsbeslissing zeggenschap afhankelijk van hoeveelheid aandelen uitvoering en financieel volledig bij bestuur: ook daar vaak meerderheidsbeslissing | college gebonden aan meerderheidsbeslissing in bestuur | college gebonden aan meerderheidsbeslissing in bestuur | college gebonden aan meerderheidsbeslissing (overigens commerciële privaatrechtelijke rechtspersoon vaak gekozen vanwege afstand tot bestuur: dan werk je met gemachtigde directeur, en ga je niet met wethouders in het bestuur zitten) | college/raad/burgemeester gebonden aan meerderheidsbeslissing in AB en ook in DB Soms in GR dat in DB unaniemiteit vereist is: zorgt soms voor lastige besluitvorming | college gebonden aan meerderheidsbeslissing in bestuur | college gebonden aan meerderheidsbeslissing in het bestuur | volledig over het eigen aandeel in de samenwerking en op basis van de afspraken in de GR | afhankelijk van de afspraken in de GR als centrum-gemeente: volledig over het eigen aandeel in de samenwerking als andere gemeente: gebonden aan de afspraken en mandaten |

| | | | | | | | | | |
|-----------------------------|---|---|---|---|---|--|--|--|--|
| <i>rol gemeenteraad</i> | beperkt: alleen via jaarrekening gemeente: verantwoording door college | beperkt: alleen via jaarrekening gemeente: verantwoording door college | beperkt: alleen via jaarrekening gemeente: verantwoording door college | beperkt: alleen via jaarrekening gemeente: verantwoording door college | ruimer: via zienswijze op begroting van GR een beperkte financiële sturing op beleidsniveau en op financiën (echter meerderheidsbeslissing in GR, dus raden moeten samen optrekken. AB stelt begroting vast Bij door raden opgerichte GR: via zienswijze en via evt. raadslid in AB verantwoording door college via jaarrekening | ruimer: via zienswijze op begroting van GR een beperkte financiële sturing op beleidsniveau en op financiën (echter meerderheidsbeslissing in GR, dus raden moeten samen optrekken. verantwoording door college via jaarrekening | ruimer: via zienswijze op begroting van GR een beperkte financiële sturing op beleidsniveau en op financiën (echter meerderheidsbeslissing in GR, dus raden moeten samen optrekken. verantwoording door college via jaarrekening | verantwoording door college via jaarrekening | verantwoording door college via jaarrekening |
| <i>democratisch gehalte</i> | in beginsel zeer laag: afhankelijk van de betrokkenheid van de gemeenten: als aandeelhouder is de invloed beperkt: alleen achteraf. Als portefeuillehouders in het bestuur of in de raad van commissarissen dan is er meer invloed. Echter directeur heeft zeer veel uitvoerende macht Democratische verantwoording achteraf door het college in de Raad, verantwoording via de gemeentelijke jaarrekening verantwoording via de gemeentelijke jaarrekening Invloed van raad tot sturing is uiterst gering, alleen via beïnvloeding portefeuillehouders | in beginsel laag: Als portefeuillehouders in het bestuur of in de raad van toezicht, dan is er invloed financieel en beleidsmatig. Echter directeur heeft zeer veel uitvoerende macht Democratische verantwoording achteraf door het college in de Raad, verantwoording via de gemeentelijke jaarrekening invloed van raad tot sturing is indirect en beperkt aanwezig, als de raden het eens zijn over beleid en begroting (het gaat immers om het doel en het vermogen dat daartoe bestemd is) | in beginsel laag: afhankelijk van de betrokkenheid van de gemeenten: als lid is de invloed groter dan als aandeelhouder in een BV. Als portefeuillehouders in het bestuur, dan is er meer invloed. Democratische verantwoording achteraf door het college in de Raad, verantwoording via de gemeentelijke jaarrekening invloed van raad tot sturing is beperkt aanwezig, indirect via de eigen begroting, en via college maar alleen als raden het eens zijn | in beginsel laag: afhankelijk van de betrokkenheid van de gemeenten: als lid is de invloed groter dan als aandeelhouder in een BV. Als portefeuillehouders in het bestuur of in de raad van commissarissen, dan is er meer invloed. Democratische verantwoording achteraf door het college in de Raad, verantwoording via de gemeentelijke jaarrekening invloed van raad tot sturing is beperkt aanwezig, indirect via de eigen begroting en via college maar alleen als raden het eens zijn | democratisch gehalte is zo groot als mogelijk is bij een externe rechtspersoon: Zowel in DB als in het AB zitten gemeentebestuurders die verantwoording moeten afleggen aan de raad; Directe invloed heeft de raad op de begroting en de taakstelling via de zienswijze. Raden moeten wel samenwerken. | democratisch gehalte is zo groot als mogelijk bij een externe rechtspersoon: In DB zitten gemeentebestuurders die verantwoording moeten afleggen aan de raad; Directe invloed heeft de raad op de begroting en de taakstelling via de zienswijze. Raden moeten wel samenwerken. | Deze rechtspersoon wordt alleen gebruikt waar checks and balances niet van toepassing is, waar de democratische verantwoording niet in het geding is Directe invloed heeft de raad op de begroting en de taakstelling via de zienswijze. Raden moeten wel samenwerken | democratisch gehalte volledig normaal: bestaande democratische processen in de gemeente gemeente is gebonden aan de afspraken in de GR | democratisch gehalte volledig normaal: bestaande democratische processen in de gemeente, echter uitvoering ligt bij één gemeente via de GR; gemeente is gebonden aan de afspraken |

| | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|---|---|---|--|---|--|---|---|--|
| <i>Risico's gemeente politiek</i> | Een BV staat op grote afstand van de gemeenten. De BV is ook aansprakelijk als er iets mis gaat. Bestuurders zijn wel verantwoordelijk voor waar zij invloed op hebben. Als portefeuillehouders in het bestuur zitten of in de RvC, kunnen deze politiek beschadigd raken door meerderheidsbeslissingen | Een Stichting staat op afstand van de gemeenten. De Stichting is ook aansprakelijk als er iets mis gaat. Bestuurders zijn wel verantwoordelijk voor waar zij invloed op hebben. Als portefeuillehouders in het bestuur zitten of in de RvT, kunnen deze politiek beschadigd raken door meerderheidsbeslissingen | Een vereniging staat op afstand van de gemeenten. De vereniging is aansprakelijk als er iets mis gaat. Als lid ben je als college verantwoordelijk voor wat in de alv wordt besloten. Bestuurders zijn ook verantwoordelijk voor waar zij invloed op hebben. Als portefeuillehouders in het bestuur zitten, kunnen deze politiek beschadigd raken door meerderheidsbeslissingen | Een Coöperatie staat op grote afstand van de gemeenten. De coöperatie is aansprakelijk als er iets mis gaat, maar ook de leden als dat zo geregeld is. Als lid ben je als college verantwoordelijk voor wat in de alv wordt besloten. Bestuurders zijn ook verantwoordelijk voor waar zij invloed op hebben. Als portefeuillehouders in het bestuur zitten of in de RvC, kunnen deze politiek beschadigd raken door meerderheidsbeslissingen | Een Openbaar Lichaam staat op enige afstand van de gemeenten, ook omdat het een gedelegeerde taak betreft en deze zelf beleid maakt. De rechtspersoon is aansprakelijk als er iets mis gaat. Bestuurders zijn wel verantwoordelijk. Als portefeuillehouders in het bestuur zitten kunnen deze politiek beschadigd raken door meerderheidsbeslissingen | Een Bedrijfsvoeringsorganisatie is een uitvoerende dienst van de gemeente beschouwd en staat op geringe afstand van de gemeenten. Wat gebeurt in de uitvoering raakt de politiek direct | Deze rechtspersoon wordt alleen gebruikt waar checks and balances niet van toepassing zijn, waar de democratische verantwoording niet in het geding is, en dus waar politiek risico verwaarloosbaar is, behalve bij niet functioneren van het orgaan. | niet anders dan in het normale geval bij uitvoering taken van de gemeente. college is politiek verantwoordelijk voor taken die door niet-medewerkers in mandaat voor de gemeente worden uitgevoerd. | niet anders dan in het normale geval bij uitvoering taken. College is politiek verantwoordelijk voor taken die door niet-medewerkers in mandaat voor de gemeente worden uitgevoerd. Bij centrumgemeente zijn dat er meer |
| <i>kosten</i> | marktconform volledige organisatie Naast uitvoering, eigen financiën, communicatie, control en HRM, IT, archief. directeur eigen huisvesting accountant | marktconform volledige organisatie Naast uitvoering, eigen financiën, communicatie, control en HRM, IT, archief. directeur eigen huisvesting accountant | marktconform volledige organisatie Naast uitvoering, eigen financiën, communicatie, control en HRM, IT, archief. directeur eigen huisvesting accountant | marktconform volledige organisatie Naast uitvoering, eigen financiën, communicatie, control en HRM, IT, archief. directeur eigen huisvesting accountant | kostendekkend volledige organisatie Naast uitvoering, eigen financiën, communicatie, control en HRM, IT, archief. directeur meestal marktconform eigen huisvesting accountant | kostendekkend alleen uitvoering, contactpersonen, administratie, financiën control HRM, IT en archief Eigen huisvesting logisch directeur meestal marktconform inhuur diensten van gemeente kan accountant | kostendekkend alleen uitvoering van de taak van het gemeenschappelijk orgaan administratieve ondersteuning van (meestal) één van de gemeenten Huisvesting in gemeentelijk gebouw is daarom logisch. | alleen eigen inzet (kostendekkend) | kostendekkende vergoeding van de kosten van de centrumgemeente en eigen inzet voor centrumgemeente |
| <i>Aansprakelijkheid</i> | - Rechtspersoon; - Bestuur hoofdelijk bij onbehoorlijk bestuur (interne aansprakelijkheid, externe aansprakelijkheid, faillissementsaansprakelijkheid) | - Rechtspersoon; - Bestuur hoofdelijk (ieder voor het volle bedrag) bij onbehoorlijk bestuur | - Rechtspersoon; - Bestuur hoofdelijk bij onbehoorlijk bestuur; | - Rechtspersoon; - Leden (staat in oprichtingsakte: geheel, beperkt of uitgesloten); - Bestuur hoofdelijk bij onbehoorlijk bestuur | - Rechtspersoon, maar omdat gemeenten via de bijdrageverplichting staan voor de verliezen: de gemeenten volgens de verdeelsleutel | - Rechtspersoon maar omdat gemeenten via de bijdrageverplichting staan voor de verliezen: de gemeenten volgens de verdeelsleutel | - gemeenten direct | - gemeenten direct | centrumgemeente volledig aansprakelijk rest gemeenten via de overeenkomst en de mandaten alleen voor de in hun naam genomen beslissingen. |

| | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--|---|--|---|--|--|--|---|---|
| <i>Risico's gemeente financieel</i> | Verlies ingebracht kapitaal | Verlies ingebracht kapitaal | Verlies ingebracht kapitaal | Verlies ingebracht kapitaal. Leden van de coöperatie zijn volledig aansprakelijk voor schulden tenzij dit (in de statuten en in de naam van de rechtspersoon is uitgesloten. | Verlies ingebracht kapitaal verhoging bijdrage | Verlies ingebracht kapitaal verhoging bijdrage | Verlies ingebracht kapitaal verhoging bijdrage | beperkt tot eigen inzet van mensen en middelen | verhoging bijdrage op basis van de werkzaamheden van de centrumgemeente, afhankelijk van afspraken en declaraties, risico centrumgemeente is dat declaratie niet wordt betaald. |
| <i>Risico's gemeente Mededinging</i> | Wet markt en overheid (staatssteun, echter algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan, maar moeilijker te motiveren: schijn tegen | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan, maar moeilijker te motiveren. | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan, maar moeilijker te motiveren. | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan, maar moeilijker te motiveren: schijn tegen | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening via quasi-inbesteding kan | Geen risico's omdat geen sprake is van opdrachtverlening | Wet markt en overheid (algemeen belang besluit mededingingswet) opdrachtverlening aan centrumgemeente via quasi-inbesteding |
| <i>Financiële aandachtspunten</i> | Voor de btw is de bv ondernemer Betaalt dividendbelasting over winstuitkeringen Jaarstukken deponeren bij de KvK. | Een stichting waarbij sprake is van een onderneming betaalt vennootschapsbelasting Een onderneming is een organisatie van kapitaal en arbeid, die winst probeert te maken door deel te nemen aan het economisch verkeer. Voor de btw is de stichting ondernemer. | Een vereniging waarbij sprake is van een onderneming betaalt vennootschapsbelasting. Een onderneming is een organisatie van kapitaal en arbeid, die winst probeert te maken door deel te nemen aan het economisch verkeer. Voor de btw is de vereniging ondernemer. | Een coöperatie betaalt vennootschapsbelasting over de winst. De leden betalen individueel inkomstenbelasting over de betalingen en winst die zij vanuit de coöperatie ontvangen. De coöperatie is als rechtspersoon aansprakelijk. Als de coöperatie wordt ontbonden en er zijn schulden, dan zijn de medeleden voor een gelijk deel aansprakelijk. | De GR is een verlengstuk van het lokaal bestuur. Deelnemers gezamenlijk 100% verantwoordelijk. Bij het optreden als ondernemer is de GR btw plichtig. Afhankelijk van de werkzaamheden kan bij een positief resultaat sprake zijn van afdracht vennootschapsbelasting. | De GR is een verlengstuk van het lokaal bestuur. Deelnemers gezamenlijk 100% verantwoordelijk. Bij het optreden als ondernemer is de GR btw plichtig. Afhankelijk van de werkzaamheden kan bij een positief resultaat sprake zijn van afdracht vennootschapsbelasting. | De GR is een verlengstuk van het lokaal bestuur. Deelnemers gezamenlijk 100% verantwoordelijk. | Ieder houdt zijn eigen kosten. Verrekening inzet van elkaars personeel kan tegen kostprijs, afhankelijk van afspraken, geen BTW | Verrekening inzet van elkaars personeel kan tegen kostprijs, afhankelijk van afspraken, geen BTW |
| <i>gevolgen voor inkoop</i> | rechtspersoon is de wederpartij | rechtspersoon is de wederpartij | rechtspersoon is de wederpartij | rechtspersoon is de wederpartij | rechtspersoon is de wederpartij | rechtspersoon is de wederpartij | gemeenten zijn zelf partij | gemeenten zijn zelf partij | gemeenten zijn zelf partij |

| | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|--|--|---|---|
| <i>Oprichting</i> | - notariële akte + - statuten + - inschrijving handelsregister (KvK) | - notariële akte + - statuten + - inschrijving handelsregister (KvK) | - notariële akte + - statuten + - inschrijving handelsregister (KvK) | - notariële akte + - statuten + - inschrijving handelsregister (KvK) | - opstellen van een GR (afspraken over taak, organisatie, kosten, etc.) - toezending GR aan GS - bekendmaking in staatscourant door 1 gemeente - inschrijving handelsregister (KvK) | - opstellen van een GR (afspraken over taak, organisatie, kosten, etc.) - toezending GR aan GS - bekendmaking in staatscourant door 1 gemeente - inschrijving handelsregister (KvK) | opstellen van een GR (afspraken over taak, organisatie, kosten, etc.) - toezending GR aan GS - bekendmaking in staatscourant-door 1 gemeente | opstellen van een eenvoudige GR (afspraken over doel, samenwerking en evt. verrekening kosten) - toezending GR aan GS - bekendmaking in staatscourant-door 1 gemeente | opstellen van een eenvoudige GR (afspraken over doel, opdracht, en verrekening kosten) - toezending GR aan GS - bekendmaking in staatscourant door 1 gemeente |
| <i>rol gemeenteraad bij oprichting</i> | - de gemeenteraad mogelijkheid bieden wensen en bedenkingen kenbaar te maken. (160 lid 2 Gemeentewet) | - de gemeenteraad mogelijkheid bieden wensen en bedenkingen kenbaar te maken. (160 lid 2 Gemeentewet) | - de gemeenteraad mogelijkheid bieden wensen en bedenkingen kenbaar te maken. (160 lid 2 Gemeentewet) | - de gemeenteraad mogelijkheid bieden wensen en bedenkingen kenbaar te maken. (160 lid 2 Gemeentewet) | - toestemming gemeenteraad vereist (artikel 1 lid 2 Wgr) | - toestemming gemeenteraad vereist (artikel 1 lid 2 Wgr) | - toestemming gemeenteraad vereist (artikel 1 lid 2 Wgr) | - toestemming gemeenteraad vereist (artikel 1 lid 2 Wgr) | - toestemming gemeenteraad vereist (artikel 1 lid 2 Wgr) |
| <i>Kapitaal-vereiste</i> | minimaal € 0,01 inbreng bepaald bij akte, waarde aandelen | --inbreng bepaald bij de oprichting, daarna eventueel bijstorten in overleg | --bijdragen leden bepaald door alv | - inbreng wordt bepaald in overeenkomst- | kapitaal volledig gedragen door de bijdragen van de gemeenten | kapitaal volledig gedragen door de bijdragen van de gemeenten | geen eigen kapitaal, kosten volledig gedragen door de gemeenten | geen eigen kapitaal: alleen kosten van eigen inzet | geen eigen kapitaal: vergoeding kosten van centrum-gemeente volgens overeenkomst |

