

Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking

Provincie Noord-Brabant



VeerKRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

VeerKRACHTIG
BESTUUR
in Brabant

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

Dr. Linze Schaap

Dr. Leon van den Dool

i.o.v. de provincie Noord-Brabant

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 2. Drie kernvragen | 7 |
| 3. Bestuurskundige en juridische vormen van samenwerking | 9 |
| 3.1 Bestuurskundige vormen van samenwerking | 9 |
| 3.2 Juridische vormen van samenwerking | 12 |
| 4. Beoordeling samenwerkingsvormen | 15 |
| Bijlage I: Bronnen | 22 |
| Bijlage II. Deelnemers klankbordbijeenkomst | 23 |

Voorwoord

Medio 2011 is de provincie samen met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) gestart met het programma (Veer)krachtig Bestuur. Een traject dat tot doel heeft te komen tot een overheid die alert en slagvaardig is en die de grote economische en maatschappelijke uitdagingen kan oppakken en lokaal kan laten doorwerken.

Gemeenten zijn geen bestuurlijke eilanden, maar maken deel uit van netwerken, van clusters van naburige gemeenten waar burgers zich “thuis voelen” en van grootschaliger intergemeentelijke verbanden met een eigen dynamiek. Dit maakt het formuleren van intergemeentelijk afgestemd beleid noodzakelijk. Een uitdaging die verder gaat dan samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering en van de decentralisatieoperaties in het sociale domein.

Op het gebied van intergemeentelijke samenwerking bereikten ons veel vragen. Daaruit bleek de behoefte aan enerzijds een overzicht van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen ervan. Anderzijds aan inzicht in vernieuwende vormen van intergemeentelijke samenwerking. De provincie heeft de Universiteit van Tilburg voor beide onderzoeken opdracht gegeven. Om de aard en diepgang af te stemmen op de wensen van de gemeenten is tevens een klankbordgroep geformeerd.

Voor u ligt het eerste deel van een tweeluik over intergemeentelijke samenwerking. Daarin zijn de bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking voor u op een rijtje gezet, verrijkt met kennis over deze samenwerkingsvormen. Het tweede deel zal eind van dit jaar verschijnen.

We hopen dat de informatie behulpzaam is in de gedachtenvorming over de toekomst van uw gemeente. Onze gezamenlijke uitdaging is immers om met Brabantse nabijheid, betrokkenheid en respect voor de “eigenheid” de gewenste bestuurlijke veerkracht te realiseren om de grote maatschappelijke en economische uitdaging op te kunnen pakken.

Anne-Marie Spierings
Gedeputeerde Agrarische ontwikkeling, Energie en Bestuur.
Provincie Noord-Brabant

1. Inleiding

Nederlandse gemeenten kunnen niet zonder samenwerking met andere gemeenten. Dat heeft te maken met het zeer dichtbevolkt karakter van het land en de mobiliteit van de inwoners; en - minstens zo belangrijk – met de grote afhankelijkheden tussen bestuurslagen en -organen. Maatregelen van de ene gemeente laten zich immers al snel voelen in andere gemeenten. De noodzaak om samen te werken is daardoor evident. Daarnaast kunnen gemeenten elkaar ook versterken door samen te werken. Door de decentralisatie van zorgtaken per 1 januari 2015 is de noodzaak voor vele gemeenten tot samenwerking alleen maar groter geworden.

Achter praktische redenen voor samenwerking gaan diepgaande veranderingen in samenleving en openbaar bestuur schuil. In de huidige netwerksamenleving komen invloeden op beleid en uitvoering niet alleen meer van politieke besluitvorming. De speelruimte van de overheid, en dus ook die van gemeenten, wordt vergaand beïnvloed door ontwikkelingen elders: in buurgemeenten en –provincies, in de Europese en internationale context, en - zeker niet in de laatste plaats - door ontwikkelingen in de particuliere sector, burgers inbegrepen. Daarnaast is nog steeds het aloude adagium geldig, dat elk vraagstuk zijn eigen schaal heeft (Dahl en Tufte, 1973); en dus is de schaal van een gemeente per definitie voor de ene taak te groot, voor de andere te klein. Afvalinzameling is veelal pas efficiënt te organiseren op een grotere schaal, terwijl veel zorgtaken op een veel kleinere schaal georganiseerd moeten worden (en zaken als inkoop weer op grotere schaal).

Bron: Schaap & Van den Dool, 2013.

Dat gemeenten moeten samenwerken met zowel andere publieke lichamen als met private partijen, staat buiten kijf. Deze Inventarisatie betreft uitsluitend de samenwerking tussen gemeenten.

Hoe gemeenten moeten samenwerken, is een lastige vraag, ook al doordat er vele vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn en de voor- en nadelen van elke afzonderlijke vorm niet altijd bekend zijn. En ook al zijn die wel bekend, dan betekent het nog niet dat gemeenten daar zich ook rekenschap van geven. Sommige gemeenten proberen een weloverwogen keuze te maken voor de taken die zij willen onderbrengen in een samenwerkingsverband, de partners met wie zij die willen behartigen en de vorm waarin dat zijn beslag moet krijgen. Andere gemeenten maken die keuzes op minder weloverwogen gronden: soms doordat zij weinig vormen kennen, soms omdat hun kennis niet verder reikt dan ‘van-horen-zeggen’, soms omdat zij simpelweg aan de slag willen (en liever geen tijd willen besteden aan bovenstaande vragen).

Er is behoefte aan een Inventarisatie Intergemeentelijke Samenwerking, zo heeft de provincie Noord-Brabant overwogen. Dit rapport wil in die behoefte voorzien. Op basis van de literatuur hebben we een inventarisatie gemaakt van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsvormen, en zijn we op zoek gegaan naar kennis over het functioneren van die vormen. Anders gezegd: welke zijn de voor- en nadelen van elk van de beschikbare vormen? We geven dus ook een beoordeling van die vormen, voor zover dat kan op basis van de literatuur.¹ We laten hier zien, hoe betrouwbaar het beschikbare materiaal op dit punt is, met andere woorden: hoe stevig de kennis is waarop wij de beoordeling baseren. Er is betrouwbaar onderzoek voorhanden met betrekking tot sommige –

¹ Veel onderzoek en vele publicaties gaan in op effecten van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, zonder daarbij te differentiëren naar afzonderlijke vormen. Bijvoorbeeld Traag, 1993; Boogers, Denters en Sanders, 2015.

maar niet alle - effecten van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, en van afzonderlijke vormen van samenwerking. Vooral de kennis per vorm gebruiken we hier: we willen immers gemeenten ondersteunen in het maken van een keuze van de vorm van samenwerking.

Waar de noodzakelijke betrouwbare kennis niet aanwezig is, baseren we onze oordelen op minder stevig onderzoeksmateriaal² en op ervaringen met intergemeentelijke samenwerking die wij zelf in onze onderzoekspraktijk hebben. Anders gezegd: we maken hier een onderscheid tussen houdbare oordelen enerzijds (gebaseerd op gedocumenteerd en betrouwbaar onderzoek) en 'educated guesses' anderzijds (die nog wel wat anders zijn dan 'wild guesses').

Leeswijzer

In de volgende twee hoofdstukken bespreken we de kernvragen die beantwoord moeten worden als een gemeente wil samenwerken met andere gemeenten. Het gaat om de vragen: waarom samenwerken, hoe moet de verhouding zijn tussen de partners (bestuurskundige vormgeving), en welke juridische vorm past daar het beste bij. In hoofdstuk vier beoordelen we vervolgens de vormen van samenwerking aan de hand van enkele criteria.

2 Zoals BZK, 2015; in die rapportage wordt weliswaar onderscheid gemaakt tussen 'convenanten en netwerkconstructies', 'gemeenschappelijke regelingen' en 'publiek-private samenwerking', maar die categorieën zijn grofmazig. Bovendien zijn de conclusies gebaseerd op slechts enkele gesprekken en dan nog met direct betrokkenen, waardoor er een te grote kans is dat de conclusies vooral meningen weergeven.

2. Drie kernvragen

Ergens moet iemand een begin maken met een gesprek over intergemeentelijke samenwerking. In de inleiding zeiden we al: er zijn nogal wat verschillen waarneembaar, variërend van 'grand design' tot 'maar gewoon beginnen'. Van de Laar (2010) geeft een kleurenpalet met veranderkundige aanpakken: van blauwdruk (alles overdenken, rationeel ontwerpen), rooddruk (ruilen, motiveren), groendruk (leren en samen oplossingen vinden), witdruk (ruimte creëren voor spontane ontwikkelingen), en geeldruk (belangen bij elkaar en haalbare oplossingen vinden). Hij constateert dat samenwerking meestal 'geel' begint en in latere fasen van kleur kan en moet verschieten (Van de Laar, 2010, p. 224). Per 'kleur' staan andere vragen centraal. Wie wil samenwerken, kan zich afvragen welke structuur die samenwerking moet krijgen, welke looptijd, op welke taken, welke bevoegdheden, stemverhoudingen, sturingsrelaties, financiën, partners, enz. Al die vragen zijn relevant. Maar zolang niet helder geformuleerd is waarom de gemeente wil samenwerken, zijn al deze vragen niet adequaat te beantwoorden.

Waar en bij wie het initiatief ook ontstaat, steeds zullen in onze ogen drie vragen beantwoord moeten worden (o.a. Van de Laar, 2010; Herweijer en Fraanje, 2011; Stamsmijder, 2014):

- A. Waarom en op welke soort taken willen we als gemeente samenwerken? Anders gezegd: welke zijn de drijfveren en op welke taken wil de gemeente samenwerken?
- B. Welke verhouding willen wij tussen de samenwerkende gemeenten? Welke bestuurskundige vorm past bij de gewenste samenwerking?
- C. Hoe kunnen we een-en-ander juridisch adequaat regelen? Welke juridische vorm past het beste bij de drijfveren, taken en verhoudingen?

Met andere woorden: de start moet liggen bij de inhoud en drijfveren, niet bij de vorm. Die drijfveren en soorten taken kunnen divers zijn (o.a. Herweijer en Fraanje, 2011; Van de Laar, 2010):

- Soorten taken. Een gemeente kan willen samenwerken met andere gemeenten op het vlak van bedrijfsvoering, op beleidsinhoudelijk terrein dan wel op strategisch niveau.
- Drijfveren. Samenwerking kan tot doel hebben kosten te beheersen, de kwaliteit te verhogen, kwetsbaarheid te verminderen, kennis te delen, klanttevredenheid te vergroten, strategisch sterker staan als regio en grote opgaven beter aan te kunnen.

Als een gemeente deze inhoudelijke vragen beantwoord heeft³, wordt het zaak partners te zoeken. Welke die partners zijn, hangt in de eerste plaats af van het soort taken waarop de gemeente wil samenwerken en de redenen daarvoor. In de praktijk blijkt dat de keuze van partners niet alleen een zakelijk en rationeel proces is, en dat ook niet kan zijn (Van de Laar, 2010, p.221-222). Beoogde partners moeten een enigszins positief beeld van elkaar hebben, de sleutelfiguren van de beoogde partnergemeenten moeten elkaar vertrouwen, en de gemeenten moeten een zekere mate van homogeniteit hebben (historisch, sociaal-cultureel); dat laatste vooral als de samenwerking beleidsinhoudelijke of strategische vraagstukken betreft. De beoogde partners moeten vervolgens enigermate

3 Dat het beantwoorden van die vragen geen eenvoudige klus is, is ons gebleken in diverse bestuurskrachtonderzoeken. Veel gemeenten hebben geen systematische kennis van de eigen sterkten en zwakten: op welke taken is de gemeente kwetsbaar, niet efficiënt of niet effectief; waar zijn de burgers als klanten minder tevreden over; waar wacht de gemeente een grote opgave of wil de gemeente samen met anderen sterker staan in de regio. Een kort onderzoek (bijvoorbeeld m.b.v. vragenlijsten en interviews, zowel intern als extern; eventueel in samenwerking met andere gemeenten) kan veel opleveren om hier meer zicht op te krijgen.

overeenstemming zien te bereiken over de soort taken waarop zij willen samenwerken en de redenen daarvoor. De doelen moeten niet vaag geformuleerd worden, want dat kan later in het proces opbreken. Belangrijk is dat beoogde partners een gevoel van urgentie delen en dat er een coalitie gesmeed wordt; je zou kunnen zeggen: een 'coalition of the willing'.

3. Bestuurskundige en juridische vormen van samenwerking

De volgende vraag is dan: welke verhouding moet er zijn tussen de partners? Immers, de betrokken gemeenten behouden hun bestuurlijke zelfstandigheid, en bundelen hun krachten op activiteiten. Dat betekent vrijwel per definitie: bundeling van ambtelijke capaciteit. Daarvoor zijn diverse mogelijkheden; in paragraaf 3.1 bespreken we die. Als gemeenten de keuze voor het type samenwerking hebben gemaakt, dan zal die samenwerking in een juridische vorm gegoten moeten worden; de mogelijkheden daartoe geven we in paragraaf 3.2

3.1 Bestuurskundige vormen van samenwerking

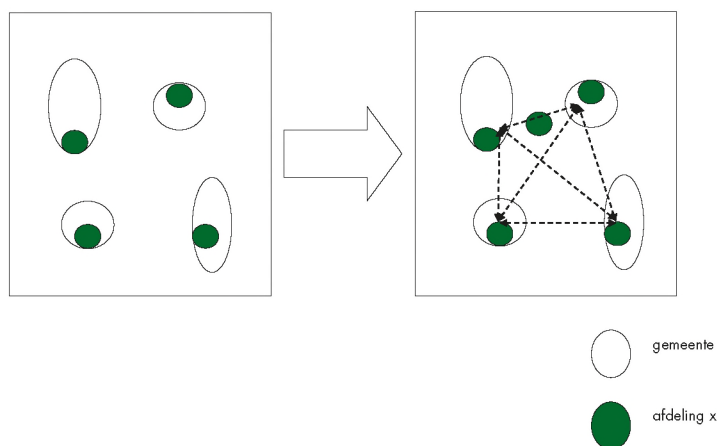
Eerst bespreken we de drie soorten van samenwerking die we tegenwoordig veelvuldig in de literatuur tegenkomen (o.a. Herweijer en Fraanje, 2011; zij bouwen voort op Van de Laar, 2010; Rob, 2015). Het gaat dan om samenwerken in de vorm van:

- A. kennis delen ('netwerken'),
- B. taken verdelen,
- C. integreren van ambtelijke capaciteit.

We geven per model een illustratie in de vorm van een afbeelding. De grote cirkel stelt telkens een gemeente voor, de kleinere gekleurde cirkel een taakgebied of afdeling binnen de gemeentelijke organisatie.

- A. *Netwerken*: samenwerken door informeel ambtelijke kennis te delen; het bijpassende bestuurskundige model van samenwerking is het netwerkmodel; de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente en werken structureel samen, waarbij het vooral gaat om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke werkgroepen van ambtenaren; van overdracht van taken/bevoegdheden en mensen is geen sprake.

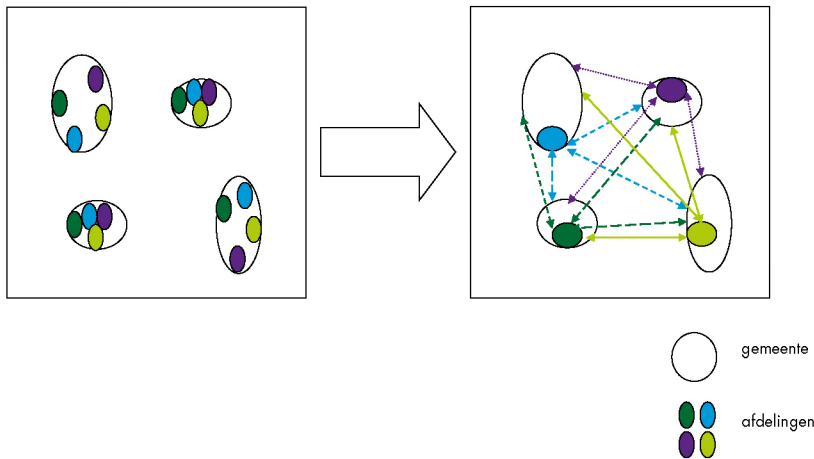
Netwerkconcept



- B. *Taken verdelen*, waarbij gemeenten zich elk ambtelijk toeleggen op een beperkt aantal taken en die taken ook voor de partners uitvoeren; in de literatuur wordt dit wel het matrixmodel genoemd; hier voert elk van de gemeenten één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezighouden worden meestal aangesteld of (eerst) gedetacheerd in de desbetreffende gemeente. Zo wordt de amb-

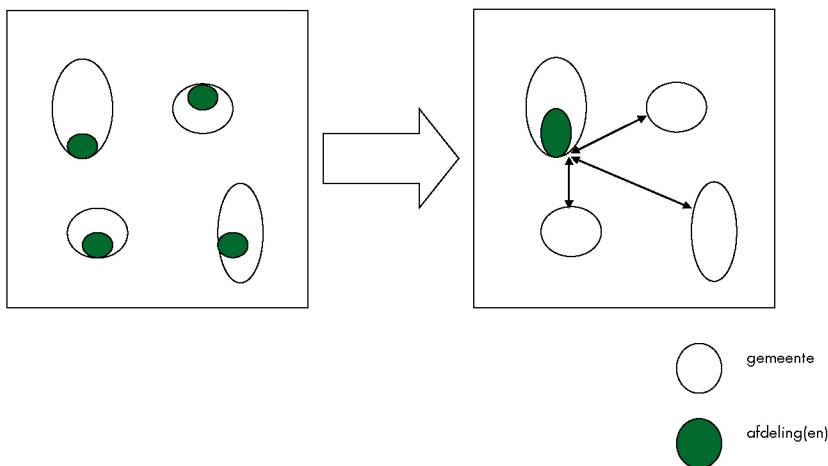
telijke expertise per beleidsveld geconcentreerd in één gemeente, terwijl de besluitvorming bij de afzonderlijke gemeenten blijft. Op die manier worden de taken verdeeld en vervult iedere gemeente een centrumrol voor de andere gemeenten.

Matrixconcept



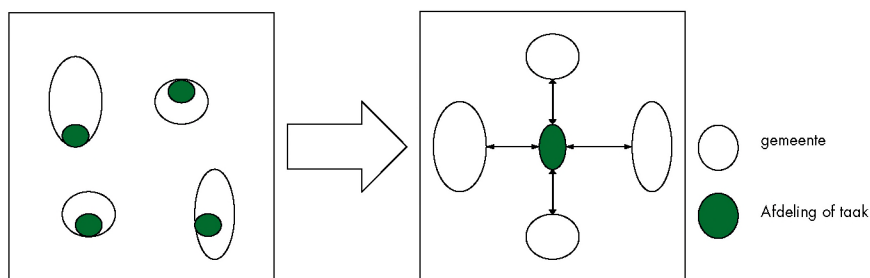
- C. *Integreren*, dat wil zeggen een fusie van de ambtelijke capaciteit op een groot aantal of zelfs alle terreinen. Dit wordt wel het *integratiemodel* genoemd. Er ontstaat één gezamenlijke ambtelijke organisatie die diensten verleent aan de deelnemende gemeenten. Wij zien drie vormen van integratie: gemeenten concentreren hun ambtelijke capaciteit bij één centrumgemeente, of zij integreren een deel van hun organisaties tot een shared service centre, óf zij fuseren hun ambtelijke capaciteit in een nieuwe ambtelijke dienst.
- In het *centrumgemeentekoncept* nemen gemeenten diensten af bij één centrumgemeente. Dat kan gaan om één taak, maar ook om bijna alle taken. Een bekend voorbeeld van dat laatste is de samenwerking tussen de kleine gemeente Ten Boer en de veel grotere gemeente Groningen. Er zijn inmiddels meer voorbeelden, zoals de gemeente Beemster die bijna alle taken ambtelijk heeft ondergebracht bij de gemeente Purmerend en de gemeente Amstelveen die bijna alle taken uitvoert voor de gemeente Aalsmeer.

Centrumconcept



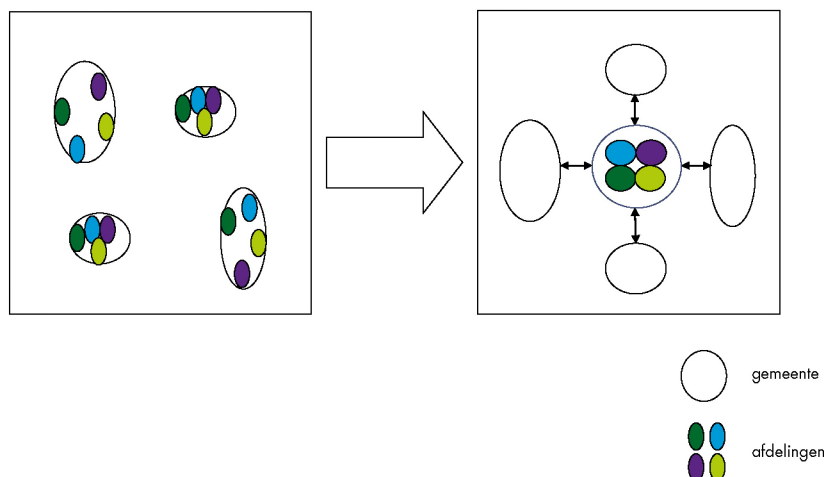
Ingeval van een *shared service centre* werken gemeenten samen op één of meer taken. Dat kan bijvoorbeeld door een gezamenlijk inkoopbureau op te richten of een gezamenlijke organisatie voor de inning van lokale belastingen. Een voorbeeld van een shared service centre voor één taak is het inkoopbureau West-Brabant, een voorbeeld van een shared service centre met meerdere taken vinden we in de Drechtsteden. Het shared service centre vormt één resultaatverantwoordelijke eenheid, waarbij de medewerkers in dienst treden. Het levert diensten aan de moederorganisaties (de initiërende gemeenten), eventueel ook aan andere organisaties.

Intergemeentelijk Shared Service Center



Integratie kan een stap verder gaan. We spreken van een ambtelijke fusie als de samenwerkende gemeenten een groot aantal taken in dezelfde organisatie onderbrengen en er vrijwel geen taken meer resteren bij de individuele gemeenten. Deze vorm staat ook wel bekend als SETA ('samen en toch apart'). Bij deze vorm van samenwerking zijn de aangesloten gemeenten nog steeds bestuurlijk zelfstandig, maar ze maken alle gebruik van dezelfde ambtelijke organisatie, die dus voor meer dan één gemeente tegelijk werkt. Een vroeg voorbeeld van deze vorm zijn de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten).⁴ Inmiddels zijn er echter veel meer voorbeelden, waaronder de BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) en de SED-gemeenten (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland).

Ambtelijke fusie (soms ook SETA-concept)



4 De vorm komt zowel voor als een stap naar een reeds geplande herindeling (zoals bij de Molenwaardgemeenten) als ook als een nadrukkelijk eindmodel van samenwerking met het doel als zelfstandige gemeenten te blijven bestaan (zoals bij de OVER-gemeenten Oostzaan en Wormerland).

3.2 Juridische vormen van samenwerking

Maar met het bepalen van de verhoudingen tussen de gemeenten – de bestuurskundige vorm – zijn samenwerkende gemeenten er nog niet: samenwerking zal uiteindelijk ook een juridische vorm moeten hebben, alleen al om de aanstelling van medewerkers en eventuele betrokkenheid van burgers en andere belanghebbenden goed te regelen. Samenwerking kan zowel op privaatrechtelijke als op publiekrechtelijke basis. De Gemeentewet (artikel 160, lid 2) kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden; privaatrechtelijke vormen zijn toegestaan als daarmee het openbaar belang beter gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm.⁵

Publiekrechtelijk kan worden gekozen voor de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).⁶ De Wgr biedt gemeenten de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken en bevoegdheden aan te gaan. Het bestuur van de regeling bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten en het is slechts bevoegd tot het nemen van besluiten over die zaken die door de deelnemende gemeenten aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn gedelegeerd. De noodzakelijke financiën worden door de deelnemende gemeenten opgebracht.

De WGR kent vier samenwerkingsvormen: het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente en – sinds kort – de bedrijfsvoeringsorganisatie. Een vijfde vorm, een regeling zonder meer (of lichte regeling), wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar een dergelijke regeling wordt afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr. Deze vormen verschillen in zwaarte van de regeling. Daarmee is beoogd de zwaarte van het samenwerkingsverband af te stemmen op de aard van het gezamenlijk te behartigen belang (Kennissplatform intergemeentelijke samenwerking, 2012). In afnemende mate van zwaarte van de samenwerking kent de Wgr:⁷

- A. *Openbaar lichaam*: een publiekrechtelijke rechtspersoon, met een eigen (afgescheiden) vermogen en met de bevoegdheid voor eigen rekening rechtshandelingen te verrichten en eigen personeel in dienst te nemen, waaronder ambtenaren. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in ieder geval uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een Voorzitter. Bepalend voor wie deel kunnen uitmaken van het Algemeen en het Dagelijks Bestuur zijn de organen die de gemeenschappelijke regeling aangaan. Op basis van de gemeenschappelijke regeling kunnen vrijwel alle gemeentelijke bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen⁸ aan een bestuursorgaan van een openbaar lichaam. Het orgaan van het openbaar

5 De praktijk leert dat er meer privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn dan publiekrechtelijke. Een telling uit 2010 laat zien dat er toen 698 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waren tegen 1.022 privaatrechtelijke (Ministerie van BZK & Berenschot, 2010).

6 Ook is het mogelijk een intergemeentelijke functionele commissie in het leven te roepen, op grond van de gemeentewet. De deelnemende gemeenten stellen dan een gelijkkluidende verordening vast (Bakker 2002). Deze samenwerkingsvorm is erg vrijblijvend. In de praktijk wordt deze vorm vooral toegepast voor intergemeentelijke adviescommissies voor bezwaarprocedures. Ze blijft in deze Inventarisatie verder buiten beschouwing.

7 Zie Schaap en Van den Dool, 2013, met toevoeging van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

8 Bij de Aanpassingwet derde tranche Awb is de Wgr aangepast aan de in de Awb gehanteerde definities. Dat heeft tot gevolg (gehad) dat in de Wgr het begrip 'overdragen' wordt gehanteerd en niet het begrip 'delegatie'. Het begrip overdragen is een koepelbegrip en omvat het begrip delegatie. Delegatie is het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent: artikel 10:13. Juridisch gezien is delegatie dus een vorm van overdracht, maar is niet iedere overdracht een vorm van delegatie. Er zijn ook andere bevoegdheden dan besluitbevoegdheden die (bij een gemeenschappelijke regeling) kunnen worden overgedragen.

lichaam oefent de overgedragen bevoegdheid op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uit. Bestuursorganen van de deelnemende gemeenten kunnen organen van het openbaar lichaam machtigen⁹ om bevoegdheden uit te oefenen in naam van/namens de deelnemende bestuursorganen.¹⁰ Deze constructie is ook te gebruiken voor het creëren van een nieuwe gezamenlijke organisatie die de ambtenaren in dienst neemt.

- B. *Bedrijfsvoeringsorganisatie*: deze vorm van samenwerking is uitsluitend bedoeld voor “ondersteunende processen en uitvoeringstaken” en niet voor zaken waarbij “beleidsmatige afwegingen” gemaakt moeten worden (q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking; [www. rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). De nieuwe organisatie kent wel – net als het openbaar lichaam - rechtspersoonlijkheid en zij kan dus rechtshandelingen verrichten en personeel in dienst nemen. Maar – anders dan het openbaar lichaam - kent zij maar één, ongeleed, bestuur en kan zij alleen in het leven geroepen worden door colleges van B&W.¹¹
- C. *Gemeenschappelijk orgaan*. Tot op zekere hoogte kan een gemeenschappelijk orgaan worden gezien als een alternatief voor een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan kent anders dan een openbaar lichaam slechts één orgaan, te weten het gemeenschappelijke orgaan. Of met een gemeenschappelijk orgaan, in plaats van een openbaar lichaam, kan worden volstaan, hangt mede samen met het aantal belangen dat met de gemeenschappelijke regeling wordt behartigd. Het gaat hier veelal om eenvoudige regelingen, vaak met een beperkte doelstelling, die geen geleed bestuur noch rechtspersoonlijkheid vereisen. Anders dan een openbaar lichaam heeft een gemeenschappelijk orgaan dus geen rechtspersoonlijkheid. Daardoor kan het geen eigen personeel aanstellen en evenmin zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Dat betekent vermogensrechtelijk onder meer dat eventuele financiële gevolgen van het handelen van het gemeenschappelijk orgaan worden toegerekend (hoofdelijk) aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen dan aan de bestuursorganen van een openbaar lichaam. Niet kan worden overgedragen de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (lagere regelgeving). Alle overige bevoegdheden kunnen in beginsel wel worden overgedragen.¹² Overgedragen bevoegdheden worden door het gemeenschappelijke orgaan op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend. Voorts is het mogelijk dat bestuursorganen van aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten het gemeenschappelijke orgaan machtigen om één of meer (andere) bevoegdheden in naam van/namens de deelnemende bestuursorganen uit te oefenen.
- D. *Centrumgemeente*. De Wgr creëert tevens de mogelijkheid dat geen orgaan wordt ingesteld, maar dat de deelnemende gemeenten één gemeente als centrumgemeente aanwijzen die namens de deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uitoefent. De centrumgemeente ‘vertegenwoordigt’ als het ware de andere gemeenten. Het is denkbaar dat binnen één gemeenschappelijke regeling sprake is van meerdere centrumgemeenten. Dit kan zich voordoen bij gemeenschappelijke regelingen die zijn getroffen om meerdere belangen te behartigen. Iedere centrumgemeente neemt dan bijvoorbeeld een bepaald belang met de daarbij behorende

9 Het begrip machtigen is een koepelbegrip en omvat het begrip mandaat. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen: artikel 10.1 Awb. Onder het begrip machtigen vallen ook de begrippen volmacht (privaatrechtelijke rechtshandeling) en machtiging (verrichten van handeling die een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling is). Zie in dit verband: artikel 10:12 Awb.

10 Mits is voldaan aan de vereisten van Afdeling 10.1.1 Awb.

11 Eveneens door colleges van Gedeputeerde Staten en de dagelijkse besturen van waterschappen.

12 Het kan dan gaan om de bevoegdheid tot het vaststellen van beschikkingen en het vaststellen van besluiten van algemene strekking, mits niet zijnde algemeen verbindende voorschriften.

bevoegdheden voor haar rekening. Daarnaast is het mogelijk dat er een 'mengvorm' wordt gehanteerd: bij de gemeenschappelijke regeling wordt dan een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam ingesteld, terwijl voorts bepaalde in de regeling omschreven bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen of ambtenaren van één van de aan de regeling deelnemende gemeenten. De bevoegdheden die bestuursorganen inbrengen in deze gemeenschappelijke regeling blijven bij de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten; de centrumgemeente oefent die bevoegdheden uit in naam van die bestuursorganen. Met andere woorden: een bestuursorgaan van een deelnemende gemeente machtigt (veelal: mandateert) een bestuursorgaan van de centrumgemeente om een bevoegdheid uit te oefenen.¹³

- E. *Regeling zonder meer.* Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr. Doordat deze variant niet wettelijk is geregeld, bestaat er veel onduidelijkheid over. Een zogenaamde 'regeling zonder meer' (of lichte regeling) is een overeenkomst die wordt aangegaan, maar waarbij geen van de hiervoor besproken varianten in het leven wordt geroepen. Een echte organisatievorm is zij dan ook niet. Deze samenwerkingsvorm komt neer op een publiekrechtelijke afspraak tussen de samenwerkende bestuursorganen van gemeenten, zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt gekozen. Anders dan bij de wettelijk geregelde vormen is het bij de regeling zonder meer dan ook niet mogelijk om bevoegdheden toe te delen.¹⁴

Privaatrechtelijke samenwerking is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek, in de vorm van stichtingen, verenigingen, vennootschappen en contracten (bijvoorbeeld met betrekking tot dienstverlening, detachering). Als een college van B&W (het bevoegde orgaan inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen) van een gemeente wil overgaan tot privaatrechtelijke samenwerking met andere gemeenten, dan is een zgn. voorhangprocedure nodig bij de gemeenteraad (Ministerie van BZK & Berenschot, 2010).

13 Op grond van artikel 8, derde lid, Wgr kunnen ook bevoegdheden van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door ambtenaren van de centrumgemeente. Wie bevoegd is om daartoe te beslissen, bepaalt het artikel niet. Het meest voor de hand liggende antwoord is, dat dit geschiedt door de bovengeschiedte van de betreffende ambtenaren. In verreweg de meeste gevallen zal het daarbij gaan om het college van B&W. Zie in dit verband onder meer: artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d, Gemeentewet.

14 Voor de helderheid: bevoegdheden kunnen niet aan elkaar noch aan een eventueel nieuw in te stellen organisatie worden toegedeeld.

4. Beoordeling samenwerkingsvormen

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat gemeenten diverse hoofdvormen van samenwerking ter beschikking staan, al naar gelang de reikwijdte die zij aan hun samenwerking willen geven: ambtelijke kennis delen (netwerkmodel), onderling taken verdelen (matrixmodel) of taken ambtelijk integreren (integratiemodel). De keuze voor een model is – als het goed is – een afgeleide van de eerste twee kernvragen die we in hoofdstuk twee formuleerden: waarom en op welke taken willen gemeenten samenwerken, en in welke onderlinge verhouding willen zij staan? In dit hoofdstuk gaan we daar verder op in: we leggen een koppeling tussen de drijfveren om te gaan samenwerken met andere gemeenten en de bestuurskundige vormen. Daarmee geven we tevens de in de inleiding beloofde beoordeling. Die beoordeling vindt plaats aan de hand van een aantal criteria.¹⁵¹⁶ Een groot deel van deze toetsingscriteria kennen we tevens als drijfveren en doelstellingen van gemeenten om te gaan samenwerken: effectiviteit, efficiency, en het omgaan met grote opgaven.

Dikwijls worden in afwegingen om wel of niet samen te werken drie of vier K's gehanteerd: kosten, kwaliteit, klanttevredenheid en kwetsbaarheid. Deze K-criteria zijn relevant, maar er zijn evenzeer relevante criteria die niet met een 'k' beginnen.

Wij hanteren een breder palet, waarin deze vier criteria een plek krijgen:

- kosten: onderdeel van 'efficiëntie';
- kwaliteit: onderdeel van 'effectiviteit';
- klanttevredenheid: eveneens onderdeel van 'effectiviteit';
- kwetsbaarheid: zowel onderdeel van 'effectiviteit' (waar het gaat om het verminderen van de ambtelijke en professionele kwetsbaarheid), als van 'toekomstbestendigheid'.

De andere toetsingscriteria komen we zelden tegen als drijfveer, maar kunnen we wel beschouwen als randvoorwaarden: democratische kwaliteit (representatie en participatie¹⁷), flexibiliteit en schakelkracht, duurzaamheid en toekomstbestendigheid. Dat onderscheid zullen we in dit hoofdstuk blijven hanteren. Tabel 1 bevat de toetsingscriteria aan de hand waarvan we de diverse modellen van intergemeentelijke samenwerking beoordelen.

Tabel 1. Beoordelingscriteria intergemeentelijke samenwerking

| Criteria | Uitwerking |
|---|--|
| Democratische kwaliteit: representatie | Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de vormgeving van de samenwerking? Welke mogelijkheden heeft hij om betrokken te zijn bij de besluitvorming van het samenwerkingsverband? Welke mogelijkheden heeft hij om bestuurders van het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen? |

¹⁵ De criteria zijn in overleg met de opdrachtgever geformuleerd. We hebben ons mede laten inspireren door de VNG (2014a) en door de waardencatalogus die we in het kader van een onderzoek naar goed stedelijk bestuur hebben ontwikkeld; zie Van den Dool, Hendriks, Gianoli & Schaap (eds.), 2015.

¹⁶ Tijdens het gesprek met de klankbordgroep werd naar voren gebracht dat ook de vraag of een gemeente kan uitreden relevant is. Wij zien de vraag als het omgekeerde van de beide laatste criteria: naar mate het eenvoudiger is voor gemeenten om uit te treden, zullen flexibiliteit/schakelkracht en duurzaamheid afnemen.

¹⁷ Ook de VNG maakt dit onderscheid: 'sturing, monitoring en informatie' voor gemeenteraden enerzijds en 'insprekrecht/cliëntenparticipatie/burgerparticipatie' voor burgers anderzijds; zie VNG, 2014b.

| Criteria | Uitwerking |
|--|---|
| Democratische kwaliteit: participatie | Welke mogelijkheden zijn er voor burgers en maatschappelijke instellingen om invloed uit te oefenen op de vormgeving van de samenwerking? Welke mogelijkheden hebben zij om betrokken te zijn bij de besluitvorming van het samenwerkingsverband? Welke mogelijkheden zijn er voor publieke verantwoording? |
| Effectiviteit | Bereikt het samenwerkingsverband de daarmee beoogde doelstellingen: Vergroten professionaliteit, verhogen kennisniveau, meer klanttevredenheid (bij de burger), verminderen kwetsbaarheid |
| Efficiëntie | Kunnen in het samenwerkingsverband mechanismen worden ingebouwd om doelmatig te opereren? |
| Flexibiliteit en schakelkracht | Kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden snel inspelen op veranderende omstandigheden? Kunnen zij op wisselende schalen en met wisselende partners maatschappelijke effecten bereiken? Kunnen zij grote opgaven aan? Leidt samenwerking tot strategische versterking? |
| Duurzaamheid / toekomstbestendigheid | In hoeverre zijn de vormen bestand tegen toekomstige ontwikkelingen (voor zover in te schatten)? |

Per toetsingscriterium bespreken we welke resultaten de drie bestuurskundige vormen van samenwerken geven: netwerken (netwerkmodel), taken verdelen (matrixmodel) en integreren (centrumgemeente, shared service centre, en ambtelijke fusie). Die resultaten verdelen we onder in drie soorten: inherent positieve resultaten, inherent negatieve resultaten, en potentieel (als positieve resultaten zich alleen zullen voordoen als de samenwerking gepaard gaat met aanvullende maatregelen). Tevens geven we aan hoe betrouwbaar de informatie is (zie hoofdstuk 1): baseren we ons oordeel op gedocumenteerd en betrouwbaar onderzoek, of gaat het om 'educated guesses' die gebaseerd zijn op ervaring en partieel onderzoek.

Tabel 2. Beoordeling bestuurskundige vormen van intergemeentelijke samenwerking¹⁸

Leeswijzer:

- inherent positieve resultaten staan **vetgedrukt**, inherent negatieve resultaten zijn cursief weergegeven, positieve resultaten die zich alleen zullen voordoen als de samenwerking gepaard gaat met aanvullende maatregelen zijn *cursief*. Resultaten die zowel positief als negatief beoordeeld kunnen worden, zijn standaard weergegeven.
- Oordelen die we baseren op gedocumenteerd en betrouwbaar onderzoek zijn lichtgekleurd weergegeven, overige oordelen ('educated guesses' gebaseerd zijn op ervaring en partieel onderzoek) hebben geen kleur.

¹⁸ In de klankbordgroep werd de vraag opgeworpen, of de schaal van het samenwerkingsverband er toe doet voor de resultaten. In evaluatiestudies hebben we daar geen algemene uitspraken over kunnen vinden. Het zal ook zeer sterk van de taken en beleidsterreinen afhangen.

| Drijfveren / toetsingscriteria | Netwerken: netwerkmodel | Taken verdelen: matrixmodel | Integreren: centrumgemeente / shared service centre / ambtelijke fusie |
|--|---|--|--|
| Effectiviteit: meer kwaliteit en kennis | <i>Kwaliteit en kennis kunnen toenemen door uitwisseling</i> (Van de Laar, 2010, p.216; Herweijer en Fraanje, 2011, p.143) | <i>Kwaliteit en kennis nemen toe</i> (Herweijer en Fraanje, 2011, p.143), <i>mits de taakverdeling een beperkt aantal taken betreft</i> (Van de Laar, 2010, p.216). | Kwaliteit en kennis nemen toe; er is meer professionaliteit en specialisering (Van de Laar, 2010, p.216; Herweijer en Fraanje, 2011, p. 143) |
| Effectiviteit: minder kwetsbaarheid | <i>Kwetsbaarheid kan afnemen, als ambtenaren van samenwerkende gemeenten elkaar kunnen vervangen en mensen zich 'aan elkaar optrekken'</i> (Van de Laar, 2010, p.216; Herweijer en Fraanje, 2011, p.143) | Kwetsbaarheid neemt af (Van de Laar, 2010, p.244; Herweijer en Fraanje, 2011, p.143) | Kwetsbaarheid neemt af (Van de Laar, 2010, p.216; Herweijer en Fraanje, 2011, p.143). |
| Effectiviteit: meer burgerklanttevredenheid | <i>Geen direct effect, mogelijk indirect</i> | <i>Wisselende effecten</i> | Betere dienstverlening (Van de Laar, 2010, p.243) |
| Efficiëntie: kostenreductie¹⁹ | <i>Geen besparing</i> (Van de Laar, 2010, p.218; Herweijer en Fraanje, 2011, p.144) | <i>Geen besparing</i> (Van de Laar, 2010, p.218; Herweijer en Fraanje, 2011, p.144) | <i>Partiële efficiëntiewinst en kostenstijgingen</i> (Van de Laar, 2010, p.243) <i>Efficiencywinst</i> (Herweijer en Fraanje, 2011, p.144) |
| Grote opgave/ strategische versterking | <i>Doordat de samenwerking beperkt blijft tot ambtelijke kennisdeling, zal het strategische vermogen niet wezenlijk toenemen.</i> | <i>Integraal sturen lastiger</i> Meer regionaal denken (Van de Laar, 2010, p.216) <i>Beleidsversnippering</i> (Van de Laar, 2010, p.244) | <i>Mogelijkheden nemen toe, niet direct bij start</i> <i>Meer regionaal denken</i> (Van de Laar, 2010, p.216) |
| Toetsingscriteria/ randvoorwaarden | Netwerken: netwerkmodel | Taken verdelen: matrixmodel | Integreren: centrumgemeente / shared service centre / ambtelijke fusie |

| Drijfveren / toetsingscriteria | Netwerken: netwerkmodel | Taken verdelen: matrixmodel | Integreren: centrumgemeente / shared service centre / ambtelijke fusie |
|---|--|--|--|
| Democratische kwaliteit: representatie | Lastiger (Herweijer en Fraanje, 2011, p.145) | Veel discussie over wat lokaal dan wel regionaal moet (Van de Laar, 2010, p.244) Lastiger (Herweijer en Fraanje, 2011, p.145) | Neiging naar harmonisatie van beleid (Van de Laar, 2010, p.243) <i>Niet per se slechter</i> (Herweijer en Fraanje, 2011, p.145) |
| Democratische kwaliteit: participatie | <i>Behoud van invloed van de raad</i> (BZK, 2015, p.12) Een positief noch negatief effect valt te verwachten. | Sturing is alleen indirect mogelijk. Lastiger, omdat ambtenaren van de ene gemeente de burgerparticipatie in andere gemeenten zullen moeten organiseren/ begeleiden | <i>Zonder speciale maatregelen en aandacht is een negatief effect te verwachten (net als bij het matrixmodel). Maar tegelijkertijd kan de deskundigheid op dit terrein toenemen.</i> |
| Flexibiliteit en schakelkracht | <i>Deze kunnen enigszins toenemen, doordat ambtenaren van de deelnemende gemeenten korte lijntjes onderhouden, maar zeker is het niet.</i> | Naarmate meer taken verdeeld worden, neemt de complexiteit van de samenwerking toe; er ontstaat meer noodzaak tot afstemming. Immers: beleidsterreinen kunnen organisatorisch wel verdeeld worden, maar inhoudelijk en strategisch niet. | <i>Meer capaciteit en denkkraft om op veranderingen in te spelen, tegelijk ook meer onderling overleg nodig wat verlamdend kan werken</i> |
| Duurzaamheid en toekomstbestendigheid | Meer regionaal denken (Van de Laar, 2010, p.216) Tussenstap naar intensievere vormen (Herweijer en Fraanje, 2011, p.146). | <i>Afhankelijk van de duur en de reikwijdte van de samenwerking. Als er veel taken verdeeld zijn, maakt dat de samenwerking complex en minder toekomstbestendig.</i> | Blijven vaak lang in stand door volledige taakoverdracht en bestuurlijke en politieke duidelijkheid (Herweijer en Fraanje, 2011, p.146/7) |

| Drijfveren / toetsingscrite- ria | Netwerken: netwerkmodel | Taken verdelen: matrixmodel | Integreren: centrumgemeente / shared service centre / ambtelijke fusie |
|--|---|--------------------------------|---|
| | <i>Gemeenten kunnen de samenwerking relatief gemakkelijk staken. Veel hangt af van de goede contacten tussen de betrokken ambtenaren en bestuurders. Dat maakt de samenwerking ook kwetsbaar.</i> | | <i>Ambtenaren moeten zich wel verdiepen in de belangen, omstandigheden en context van de afzonderlijke gemeenten.</i> |

Nu we de effecten – voor zover bekend – van de bestuurskundige vormen van intergemeentelijke samenwerking hebben beoordeeld, wordt het tijd om op zoek te gaan naar een passende juridische vormgeving. In onderstaande tabel laten we zien welke van de eerder genoemde juridische vormen (zie hoofdstuk 2) het beste passen bij de beweging die gemeenten willen maken (netwerken, taken verdelen dan wel integreren) en de daarbij passende bestuurskundige vormen.

19 Hierbij zou een onderscheid tussen de kosten van de bedrijfsvoering enerzijds en die van programma's anderzijds zinvol zijn, maar in evaluaties van samenwerkingsverbanden komen we dat onderscheid helaas niet zo scherp tegen.

Tabel 3. Van bestuurskundige naar juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking

| Bewegingen / Opties voor juridische vormgeving bestuurskundige vormen | |
|---|--|
| Netwerken: netwerkmodel | <p>Gemeenten die gaan netwerken (netwerkmodel) creëren geen nieuwe organisatie, noch dragen zij bevoegdheden over. De in de Wgr genoemde vormen liggen dan niet voor de hand. Wel kan gedacht worden aan een regeling-zonder-meer op basis van de Wgr, al of niet een ‘bestuursconvenant’ genoemd. Vaak ook worden privaatrechtelijke regelingen gebruikt: dienstverleningsovereenkomsten, detacheringsovereenkomsten; soms ook wordt een kleine organisatie (stichting) in het leven geroepen als motor van de samenwerking.</p> <p><i>Voorbeeld:</i> <i>Brabantstad, netwerk met een klein bureau, www.brabantstad.nl</i> <i>Regio Noordoost-Brabant,</i> <i>www.agrifoodcapital.nl/nl/organisatie/regio-noordoost-brabant</i></p> |
| Taken verdelen: matrixmodel | <p>Gemeenten die hun taken onderling verdelen (matrixmodel), staan dezelfde vormen ter beschikking als netwerkende gemeenten (dus: veelal privaatrechtelijke vormen). Zij kunnen er echter ook voor kiezen hun samenwerking te steunen op de Wgr: de centrumgemeente. Zij kunnen dan een gemeenschappelijke regeling in het leveren roepen waarbinnen sprake is van meerdere centrumgemeenten die elk een beleidsterrein onder de hoede nemen namens de andere gemeenten. Elk van de gemeenten is dan een centrumgemeente voor een beperkt aantal taken/bevoegdheden.</p> <p><i>Voorbeeld</i> <i>Aalburg, Werkendam en Woudrichem,</i> <i>https://secure.aalburg.nl/samenwerking</i></p> |
| Integreren: | |
| centrumgemeente | <p>Als één gemeente taken gaat uitvoeren voor andere gemeenten, dan kent de Wgr daarvoor de gemeenschappelijke regeling van de centrumgemeente. Ingeval de centrumgemeente taken uitvoert voor één andere gemeente, dan kan ook volstaan worden met privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomsten.</p> <p><i>Voorbeelden:</i> <i>Dongemondgemeenten, inkoop WMO, met Oosterhout als centrumgemeente</i></p> |

Bewegingen / Opties voor juridische vormgeving bestuurskundige vormen

shared service centre Welke juridische vormgeving het meest voor de hand ligt, hangt sterk af van het type taken dat de samenwerkende gemeenten willen onderbrengen in het shared service centre. Gaat het alleen om ondersteunende en uitvoerende taken, dan kent de Wgr daartoe sinds kort de gemeenschappelijke regeling van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Als het shared service centre ook beleidsmatige taken krijgt, dan ligt het voor de hand om een openbaar lichaam in het leven te roepen. Zowel de bedrijfsvoeringsorganisatie als het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Als de taken dat met zich brengen, valt ook aan privaatrechtelijke vormen als een vereniging, stichting of vennootschap te denken.

Voorbeeld

Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten, www.kempengemeenten.nl

ambtelijke fusie Bij een (vrijwel) volledige ambtelijke fusie is de Wgr-regeling van het openbaar lichaam de aangewezen vorm. Het openbaar lichaam kent immers rechtspersoonlijkheid; zijn taken en bevoegdheden kunnen beperkt zijn tot personele vraagstukken.

Voorbeeld openbaar lichaam:

*Regio West-Brabant, www.west-brabant.eu
Cuijk, Grave en Mill & St Hubert, www.cgm.nl*

Bijlage I: Bronnen

- Bakker, J.M. (2002). Intergemeentelijke samenwerking in vele maten, in: Bestuursmiddelen, 11, 24 december 2002. Den Haag: VNG,
- Boogers, M., Denters, B. en Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en legitimiteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente.
- BZK (2015). Eindrapport regionale samenwerking rondom steden, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2012). *Vormen van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr*.
Gevonden op www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/vormen_van_gemeenschappelijke_regelingen_op_grond_van_de_wgr.
- Laar, S. van de. (2010). *Samen Sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- Rob (Raad voor het openbaar bestuur) (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag: Rob.
- Schaap, L. & Dool, L.T. van den, 2013, *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage*, i.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tilburg: TSPB.
- Stamsnijder, M., 2014, *Regionaal organiseren. Uitvoering geven aan een nieuwe werkelijkheid*, Den Haag: Platform³1.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Universiteit Twente.
- VNG (2013). *Grip op samenwerken*, Den Haag: VNG.
- VNG (2014a). *Gekanteld samenwerken. De ideale mix tussen lokaal en regionaal samenwerken binnen het sociale domein*, Den Haag: VNG.
- VNG (2014b). *Raadgever Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)*, Den Haag: VNG.

Bijlage II. Deelnemers klankbordbijeenkomst

- Rob Hoffman (Algemeen directeur van Cuijk, Grave, Mill & Sint Hubert)
- Gerard Vrenken (raadsgriffier Tilburg)
- Coen Boode (secretaris Mill en Sint Hubert)

Namens de opdrachtgever:

- Lia Loesberg

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
info@brabant.nl
www.brabant.nl