

'Samen Sterker'

***Venrayse visie op en toetsingskader
voor bestuurlijke samenwerking***

Venray, april 2026

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Leeswijzer.....	3
2. Samenwerken	4
2.1 Samenwerken, uitbesteden of afstoten	4
2.2 Waarom samenwerken	4
2.3 Samenwerken op verschillende niveaus	4
2.3.1 Strategische/tactische samenwerking.....	4
2.3.2 Operationele samenwerking.....	5
2.4 Samenwerkingspartners	5
2.5 Publiek-privaat of bestuurlijke samenwerking	6
2.6 Vormen van bestuurlijke samenwerking.....	7
3. Uitgangspunten voor samenwerking	8
3.1 Meerwaarde	8
3.2 Samenwerking draagt bij aan beleidsdoelen	8
3.3 Duidelijke afspraken en transparantie.....	9
3.3.1 Doelen, ambities en belangen	9
3.3.2 De rol en positie van de raad	9
3.3.3 Verantwoording afleggen over de samenwerking	11
3.3.4 Afspraken vooraf over beëindiging van de samenwerking	12
4. Toetsing van samenwerkingen.....	13
4.1 Een checklist helpt bij het beoordelen van samenwerkingen	13
4.2 Toetsingskader voor samenwerking.....	13
4.3 Checklist samenwerkingsvormen	16
Bijlage 1: Toelichting samenwerkingsvormen	17
Bijlage 2: Voorbeelden inhoudelijke doelen	23

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeente Venray werkt al jaren samen met andere gemeenten, andere overheden, maatschappelijke instellingen of private partners. Dit doen we omdat we zo onze doelen beter kunnen bereiken en onze inwoners beter van dienst kunnen zijn.

Om meer lijn en samenhang te brengen in onze samenwerkingsrelaties hebben we in mei 2016 de nota 'Vizier op samenwerking' opgesteld. Passend bij onze positie als tweede stedelijke kern in Noord-Limburg met een centrum en een voorzieningenniveau dat een bovenlokale functie vervult. Het belang van samenwerking is sindsdien toegenomen. Daarom willen we de visie en het toetsingskader aanscherpen en beter hanteerbaar maken voor raad, college en ambtelijke organisatie.

Deze nieuwe nota 'Samen Sterker: Venrayse visie en toetsingskader voor bestuurlijke samenwerking' geeft antwoord op vragen als: Waarom samenwerken? Wat is de meerwaarde? Wat zijn de uitgangspunten? En wat betekent dit voor de organisatie, het college en de raad?

1.2 Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijven we in de hoofdstukken 2 en 3 onze Venrayse visie op samenwerking. Waarbij in hoofdstuk 2 ingegaan wordt op de keuzes die gemaakt kunnen worden als het gaat om samenwerking. Ook wordt in hoofdstuk 2 het begrip samenwerking en wat daarmee samenhangt geduid. In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op onze uitgangspunten voor samenwerking. In hoofdstuk 4 wordt tenslotte de vertaling gemaakt naar de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk wordt een toetsingskader voor samenwerking geschetst. Gevolgd door een checklist met stappen die doorlopen wordt om te komen tot de best passende samenwerkingsvorm op het moment dat gekozen wordt voor samenwerking.

2. Samenwerken

Dit hoofdstuk begint met de keuzes die gemaakt kunnen worden ten aanzien van de uitvoering van onze gemeentelijke taken: zelf doen, samenwerken, uitbesteden of helemaal niets meer doen. Als we kiezen voor samenwerken wat zijn daarvoor dan de redenen/argumenten? Op welke beleidsniveaus werken we samen en met wie en welke samenwerkingsvormen staan ons daarbij ter beschikking?

2.1 Samenwerken, uitbesteden of afstoten¹

Het gemeentebestuur heeft autonome taken en medebewindstaken. Voor de autonome taken is de gemeente zelf verantwoordelijk voor beleid en uitvoering. Bij medebewind voert de gemeente beleid uit van het rijk of de provincie en is de beleidsvrijheid beperkt.

De keuze zelf doen, samenwerken of uitbesteden kan gemaakt worden voor alle gemeentelijke taken (zie ook figuur 1.1 op pagina 6). De keuze om een taak niet langer uit te voeren en dus af te stoten ('overlaten aan de markt') kan alleen gemaakt worden voor autonome taken. Bij medebewindstaken kan dit niet omdat deze zijn opgedragen door rijk of provincie. Deze nota gaat alleen nog maar over samenwerken.

2.2 Waarom samenwerken

Er zijn meerdere redenen om te kiezen voor samenwerking:

- a. Versterken van bestuurskracht. We creëren meer invloed en impact, we versterken onze lobbypositie en slagvaardigheid.
- b. Innovatie, kennisdeling en delen (schaarse) expertise. Nieuwe kansen en oplossingen komen in beeld.
- c. Verbeteren dienstverlening. We kunnen meer doelen op een hoger kwaliteitsniveau realiseren en de kwaliteit van de uitvoering vergroten.
- d. Efficiency en organisatorische voordelen. We realiseren bedrijfseconomische (schaal)voordelen, beperken kwetsbaarheid als gevolg van personele of financiële krapte. We voorkomen dubbel werk en realiseren kostenbesparing.
- e. Voorkomen van onderlinge concurrentie of hinder. Denk aan het concurreren met andere gemeenten op een krappe arbeidsmarkt (zie ook d.). Onze ideeën en plannen kunnen ook (negatieve) gevolgen hebben voor een of meerdere andere gemeente(n).
- f. Wettelijk voorgeschreven samenwerking. In sommige gevallen is samenwerking in regionaal verband wettelijk voorgeschreven of wordt deze anderszins opgelegd.

2.3 Samenwerken op verschillende niveaus

Gemeentelijke doelen liggen zowel op strategisch/tactisch als op operationeel niveau. Strategische/tactische samenwerking betreft onze lange en middellange termijn doelen, operationele doelen betreffen de uitvoering en de ondersteunende processen (bedrijfsvoering).

2.3.1 Strategische/tactische samenwerking

Het gaat om thema's met een langere tijdshorizon en een bovenlokale dimensie, zoals de economische ontwikkeling en arbeidsmarkt, energietransitie, transitie agrarische sector. Door

¹ Mede gebaseerd op "Grip op regionale samenwerking – Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers"

gezamenlijk op te trekken ontstaat meer slagkracht, inhoudelijke kwaliteit en een sterkere positie richting rijk en provincie.

Het komt ook voor dat het rijk en/of de provincie er bewust voor kiezen de regio als aanspreekpunt te nemen voor de uitvoering van beleid. Meer massa is meer uitvoeringskracht en, beredeneerd vanuit de regio, ook meer gewicht in de schaal bij rijk en provincie, meer invloed op het beleid.

2.3.2 Operationele samenwerking

Operationele samenwerking kunnen we splitsen in twee onderdelen:

a. Samenwerking in de uitvoering van beleid

Verbeterd de uitvoering van taken. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en gezondheid zorgt operationele samenwerking voor tijdige hulpverlening en centrale inzet van kennis (denk aan brandweer en GGD, inkoop sociaal domein).

b. Samenwerking op ondersteunende processen/bedrijfsvoering

Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering zorgt voor efficiëntere processen. Het gaat om samenwerking op de zogenaamde "PIJOCAFF"-taken. PIJOCAFF staat voor Personeel, Informatie, Juridisch, Organisatie, Communicatie, Automatisering, Financiën en Facilitair. Door kennis en capaciteit te bundelen verbeteren processen, ontstaat efficiëntie en kunnen lange termijnoplossingen worden bereikt, bijvoorbeeld op het gebied van ICT of HRM.

Overigens kan de keuze voor samenwerking op operationeel niveau ook een strategische component hebben. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking in de Omgevingsdienst die zowel een operationele als een strategische component heeft. Of samenwerking op het gebied van HRM als onderdeel van strategisch personeelsmanagement.

Door op alle niveaus samen te werken, benutten we de voordelen van samenwerking optimaal en zorgen we ook voor synergie en efficiëntie tussen de samenwerkingsniveaus.

Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering kan bijvoorbeeld de operationele samenwerking ondersteunen. Zo verbetert de samenwerking op het gebied van ICT de uitvoering van operationele taken. Dit zorgt voor synergie en efficiëntie.

2.4 Samenwerkingspartners

Samenwerking biedt meerwaarde wanneer partners meer massa en kracht kunnen uitoefenen en elkaar aanvullen in schaal, expertise of middelen. Niet iedere partner hoeft dezelfde bijdrage te leveren; het gaat om het creëren van waarde door complementariteit en gedeelde ambities. Succesvolle samenwerking vraagt om partners die dezelfde doelen nastreven en bereid zijn gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen.

Mogelijke samenwerkingspartners

- Andere overheden (gemeenten, waterschappen, provincie, rijk, grensoverschrijdend)
- Bedrijven
- Maatschappelijke organisaties
- Inwoners

Waar vinden we onze partners?

- Lokaal (in Venray)
- Regionaal (Noord-Limburg)
- Bovenregionaal, bijvoorbeeld FoodNL of op onderdelen binnen het sociaal domein
- Provinciaal, met/binnen de provincie Limburg en/of Noord-Brabant
- Nationaal (Rijk, Nationaal opererende bedrijven/organisaties)
- Internationaal (bv Euregio/de EU)

2.5 Publiek-privaat of bestuurlijke samenwerking

Als de gemeente op taken samenwerkt met private partijen of particulieren, is er sprake van publiek-private samenwerking. Als gemeenten op taken samenwerken met (uitsluitend) andere overheden, is er sprake van bestuurlijke samenwerking. Bestuurlijke samenwerking kan intergemeentelijk zijn: dan werken uitsluitend gemeentebesturen samen. De samenwerking kan echter ook tussen verschillende bestuurslagen plaatsvinden: dat wordt dan interbestuurlijke samenwerking genoemd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de samenwerking op het gebied van belastingen door waterschappen en gemeenten of aan de samenwerking die we hebben met rijk en provincie in de Regiodeals.

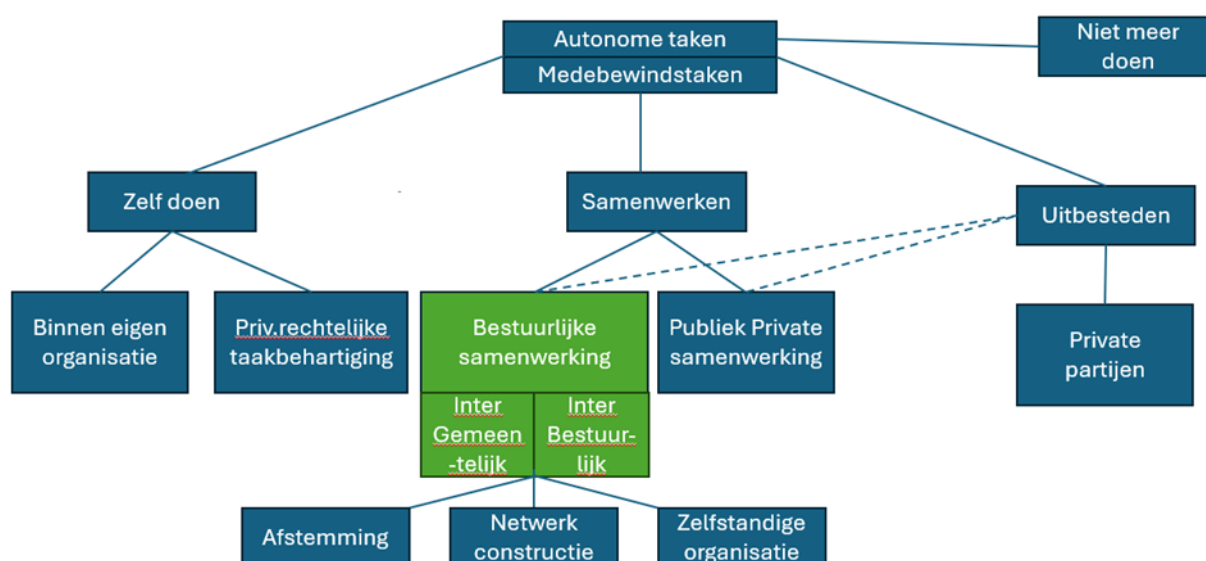
Onder de term bestuurlijke samenwerking vallen verschillende samenwerkingsvormen die op te delen zijn in drie categorieën:

Afstemming: aan overlegtafels waarbij onderling afspraken kunnen worden gemaakt over uit te voeren taken.

Netwerksamenwerking: waarbij één gemeente (meestal een centrumgemeente) voor andere gemeenten een taak uitvoert of bevoegdheid uitoefent of waarbij meerdere gemeenten voor elkaar bepaalde taken uitvoeren of bevoegdheden uitoefenen.

Zelfstandige organisatie met eigen (bestuurs)organen: opgericht om voor de betrokken gemeentebesturen taken uit te voeren en/of bevoegdheden uit te oefenen.

Fig. 1.1: De keuzes ten aanzien van de uitvoering van overheidstaken



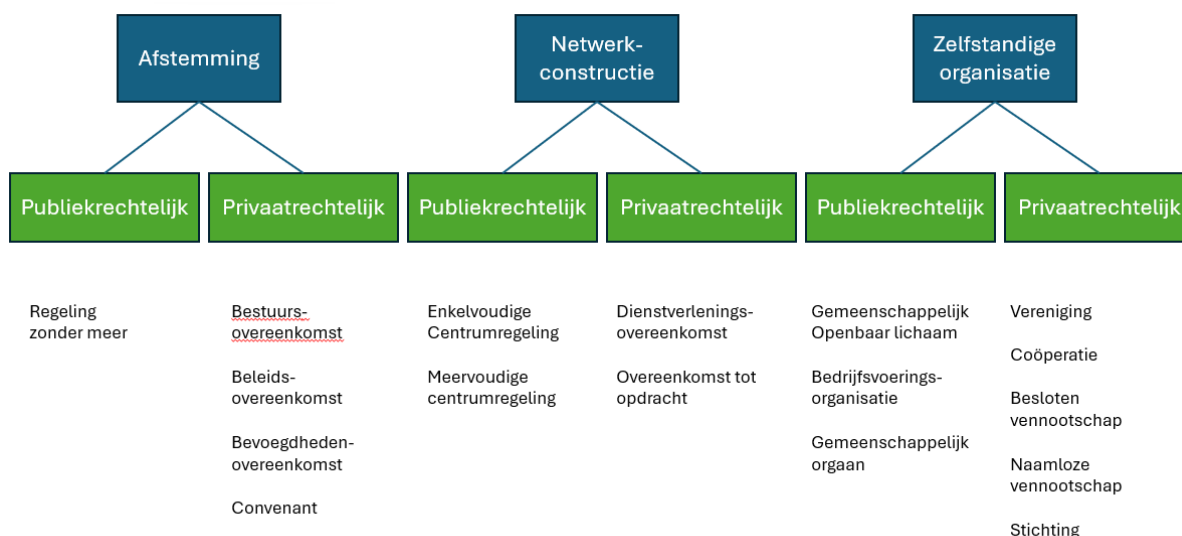
Deze nota richt zich vooral op bestuurlijke samenwerking. Maar de uitgangspunten en kaders zijn voor een groot deel ook toepasbaar op publiek-private samenwerking.

De laatste jaren is het belang en de omvang van (bestuurlijke) samenwerking sterk toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Energie Strategie (RES), de Investeringsagenda (regio en provincie) en de Regiodeals (regio, provincie en rijk). Ook met het recentelijk opgestarte Nationaal Programma Vitale Regio's (Rijk en Regio) en Novex de Peel zoekt het rijk de samenwerking met gemeenten op regionaal niveau. Er zijn verschillende vormen van intergemeentelijke/-bestuurlijke samenwerking. Hierop gaan we in de volgende paragraaf in.

2.6 Vormen van bestuurlijke samenwerking

In figuur 1.2 zijn de verschillende samenwerkingsvormen in een overzicht gezet. Er is steeds een afweging te maken of de samenwerking publiekrechtelijk wordt vormgegeven (de mogelijkheden uit de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) komen dan aan bod) of privaatrechtelijk (van overeenkomsten tot en met samenwerken in een privaatrechtelijke organisatievorm zoals stichting of BV/NV). In bijlage 1 is een uitgebreidere toelichting over diverse samenwerkingsvormen opgenomen.

Fig. 1.2: Samenwerkingsvormen



Zoals aangegeven is bovenstaand schema van toepassing op bestuurlijke samenwerking. Wanneer het gaat om publiek-private samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de samenwerking met een projectontwikkelaar of met een zorg-of onderwijsinstelling) kan alleen gebruik worden gemaakt van de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen uit bovenstaand schema.

3. Uitgangspunten voor samenwerking

In dit hoofdstuk worden uitgangspunten voor samenwerking beschreven.

Door duidelijke uitgangspunten te hanteren, maken we bewuste afwegingen bij het aangaan van samenwerkingen. Dit voorkomt misverstanden en vergroot de kans op succes. De uitgangspunten helpen bij het kiezen van de juiste partners, vorm en schaal van samenwerking.

3.1 Meerwaarde

Samenwerking moet eerst en vooral meerwaarde hebben voor Venray. Die meerwaarde vinden we in de in paragraaf 2.2 beschreven redenen voor samenwerking:

- Versterken bestuurskracht
- Innovatie, kennisdeling, delen (schaarse) expertise
- Verbeteren dienstverlening
- Efficiency en organisatorische voordelen
- Voorkomen van onderlinge concurrentie of hinder
- Wettelijk voorgeschreven samenwerking

Toch is de rederatie geen meerwaarde/geen samenwerking te kort door de bocht. Soms levert samenwerking ons als Venray (op onderdelen) niet direct meerwaarde maar participeren we in het belang van het grotere geheel. Of het is een investering die pas op de langere termijn meerwaarde oplevert of we geven op het ene onderwerp iets toe om later op een ander onderwerp iets meer te krijgen.

3.2 Samenwerking draagt bij aan beleidsdoelen

Samenwerking is nooit een doel op zich: elke samenwerking moet aantoonbaar bijdragen aan strategische en beleidsmatige doelstellingen uit kadernota's, beleidsprogramma's en het collegeprogramma of aan verbetering van de uitvoering.

De strategische visie van Venray benadrukt de noodzaak van regionale, provinciale, landelijke en internationale samenwerking:

"Het benutten van diversiteit houdt natuurlijk niet op bij de gemeentegrenzen. Venray weet: ze is geen eiland. Regionale, provinciale, landelijke en Europese samenwerking zit in haar DNA. Kijk maar naar alle internationale bedrijven die in Venray zijn gevestigd, of naar de samenwerking van Venray binnen EUREGIO (bestaande uit 104 Duitse en 25 Nederlandse gemeenten)" (Bron: Toekomstvisie 'Venray loopt voorop').

Ook in het collegeprogramma zet Venray structureel in op regionale samenwerking:

"Vanwege de grote opgaves wordt de regioschaal steeds belangrijker. In de regio nemen we een stevige positie in, zeker op thema's die voor ons belangrijk zijn. Dit geldt voor het sociaal, ruimtelijk-fysiek en economisch domein.

Wij zien een goede regionale samenwerking als een belangrijke voorwaarde om het beste te bereiken voor onze inwoners" (Bron: Collegeprogramma 2022-2026).

De strategische visie en ook het collegeprogramma vormen de basis voor bestuurlijke keuzes die zijn uitgewerkt in Venrayse beleidskaders zoals de kadernota sociaal domein en de Venrayse omgevingsprogramma's.

In bijlage 2 hebben we enkele passages uit verschillende (strategische) beleidskaders opgenomen die onderbouwen waarom we op onderdelen kiezen voor samenwerking. De in dit hoofdstuk beschreven uitgangspunten passen hierbij en zorgen ervoor dat samenwerking bijdraagt aan onze doelen en ambities.

3.3 Duidelijke afspraken en transparantie

Duidelijke afspraken vooraf zijn essentieel. Helder gedefinieerde doelen, rollen en verantwoordelijkheden voorkomen misverstanden en vergroten de kans op succes. Transparantie over doelen, belangen, verwachtingen en resultaten versterkt het vertrouwen en maakt bijsturing mogelijk. Het stelt alle partijen in staat om gericht te werken aan gezamenlijke doelen.

3.3.1 Doelen, ambities en belangen

De basis voor een goede samenwerking wordt gevormd door gedeelde doelen en ambities. Als partners niet dezelfde of tegenstrijdige doelen hebben, heeft samenwerking geen zin. Ook al zijn de doelen van de samenwerking gezamenlijk vastgesteld en dus voor iedereen bekend, dan nog kunnen de belangen waarmee partners in de samenwerking deelnemen verschillen. Transparant zijn over de belangen die spelen is niet vanzelfsprekend. Partners willen niet altijd onderliggende doelen delen. De verwachtingen die we van elkaar hebben in de samenwerking kunnen dan niet uitkomen. Daarmee is niet gezegd dat de belangen of doelen van samenwerkingspartners per definitie gelijk moeten zijn. Inzicht in elkaars belangen leidt tot meer begrip en een hogere wederzijdse gunfactor in het partnerschap.

Het helpt daarom om vooraf zo helder mogelijk te formuleren welke resultaten je wilt behalen en óók om achteraf transparant te zijn over de behaalde resultaten. Dat geeft niet alleen gelegenheid om bij te sturen waar dat nodig is, maar ook om successen te vieren en daarmee samenwerking te legitimeren én het draagvlak voor de samenwerking bij de samenwerkingspartners te vergroten. Transparante doelen, belangen, verwachtingen en resultaten zorgen ervoor dat alle partijen weten waar ze aan toe zijn en wat er van elkaar verwacht kan worden.

3.3.2 De rol en positie van de raad

Bestuurlijke samenwerking betekent haast per definitie dat een stukje autonomie wordt ingeleverd en dat de raad wat meer op afstand komt te staan. Ook moeten we er rekening mee houden dat ons college en/of onze gemeenteraad niet altijd precies hetzelfde willen als de andere samenwerkingspartners. Dat kan betekenen dat iedereen (ook onze partners) soms wat water bij de wijn moet doen in het belang van het grotere geheel.

Toch blijft de raad zijn volksvertegenwoordigende-, kaderstellende- en controlerende verantwoordelijkheid (samen met de raden van andere in de samenwerking deelnemende gemeenten) houden. Het is belangrijk om op voorhand helder te maken hoe in de samenwerking de rol van de raad zich verhoudt tot de taken en bevoegdheden van het college en die van het samenwerkingsverband. Door dit transparant te maken, zorgen we voor een betere democratische legitimatie en controle. Dit draagt bij aan het vertrouwen van inwoners in de samenwerking. Het college heeft de taak om de raad te faciliteren in zijn verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door de raad (tijdig) te informeren en door aan de raad verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid in het samenwerkingsverband (zie ook paragraaf 3.3.3).

Ook moet het college er zich van bewust zijn dat er bij het oprichten van of deelnemen in stichtingen, verenigingen, coöperaties, maatschappen, vennootschappen en onderlinge waarborgmaatschappijen en sommige samenwerkingen op grond van de Gemeentewet² vooraf aan de gemeenteraad wensen en bedenkingen gevraagd moet worden.

Verder heeft het college altijd toestemming van de raad nodig om gemeenschappelijke regelingen te kunnen treffen³.

De positie van de raad is sterker verankerd in een publiekrechtelijke samenwerking

De vorm van samenwerking heeft invloed op de manier waarop kaderstelling en democratische controle door de raad wordt uitgeoefend.

Bij een informele samenwerking geven de samenwerkende partijen zelf vorm aan de verantwoording naar de raad. Dat geldt in principe ook voor samenwerkingen op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst. Dat zal in het algemeen prima functioneren maar de raad kan het samenwerkingsverband alleen via het eigen college aanspreken.

Daar zit het verschil met een publiekrechtelijke Gemeenschappelijke regeling. Daarin is de rol en positie van de raad bij wet geregeld (de Wgr) en daarmee dus sterker verankerd:

In de eenvoudigste vorm loopt de kaderstellende en controlerende rol van de raad, net als bij een informele samenwerking, in principe via het eigen college. Maar wanneer een zelfstandig bestuursorgaan is opgericht met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur dan kan de raad ook rechtstreeks bij de regeling informatie opvragen en kan de raad de vertegenwoordiger van de gemeente in het Algemeen Bestuur ter verantwoording roepen.

Als de gemeenschappelijk regeling (met toestemming van de raad) is aangegaan door het college dan kan alleen het college het lid dat namens de gemeente in het AB deelneemt (dat kan zijn de burgemeester of een wethouder) uit die functie ontslaan en een nieuw AB lid benoemen.

De raad kan dat niet, maar kan wél de wethouder als lid van het college 'ontslaan' en daarmee indirect ook als lid van het AB ontslaan. Dat is op zich logisch omdat een collegeregeling enkel wordt aangegaan ten aanzien van (uitvoerende) bevoegdheden van het college.

Een Gemeenschappelijke regeling kan ook door de gemeenteraden worden aangegaan. Daarmee gaan ook specifieke (kaderstellende) raadsbevoegdheden over naar de regeling. In die constructie kan de raad wél een AB lid dat de eigen gemeente vertegenwoordigt uit zijn functie ontslaan.

² artikelen 160 lid 2, 165 lid 3 en 169 lid 2 Gemeentewet

³ artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen

Het belang van controle

Het belang van kaderstelling en controle wordt beïnvloed door het niveau van samenwerking, strategisch/tactisch operationeel, én door het risico (beleidsmatig en financieel). De raad zal een samenwerkingsverband met meer aandacht willen volgen als de samenwerking meer strategisch is of als het risico (financieel of beleidsmatig) van de samenwerking hoog is (zie fig 3.1).

Fig. 3.1 Aandacht van de raad

		Beleidsniveau	
		Operationeel	Strategisch/tactisch
Risico	Hoog	+++	+++
	Laag	+	++

3.3.3 Verantwoording afleggen over de samenwerking

Het college legt verantwoording af over de samenwerking op vier manieren:

1. Via de begrotingscyclus (zowel de eigen cyclus als die van het zelfstandig samenwerkingsorgaan).
2. Via raadsinformatiebrieven en raadsvoorstellen.
3. Via het vragenrecht van de raad.
4. Via het onderzoeksrecht van de gemeenteraad.

Ad 1 begrotingscyclus

In onze begrotingscyclus leggen we, zowel op het gebied van financiën als beleid verantwoording af over de samenwerking. Dat doen we onder andere in de paragraaf verbonden partijen voor de samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van

1. een bestuurlijk belang (we hebben als samenwerkende partij bestuurlijk zeggenschap en of stemrecht) én
2. een financieel belang (we dragen middelen bij en delen mee in het financiële risico dat de samenwerking loopt).

Verbonden partijen hebben ook hun eigen begrotingscyclus. In een publiekrechtelijke samenwerking (WGR-constructie) informeert het bestuur de raad rechtstreeks over kadernota en jaarverslag. De raad heeft via het eigen budgetrecht de mogelijkheid een zienswijze ten aanzien van de ontwerpbegroting van de regeling in te dienen. Daarnaast zijn er privaatrechtelijke verbonden partijen (bijvoorbeeld NV Enexis, de VNG) waarbij de gemeenteraden ook geïnformeerd worden over begroting en jaarrekening maar via het budgetrecht minder invloed hebben.

Over alle andere samenwerkingsverbanden wordt ook verantwoording afgelegd via de P&C-cyclus. Dat gebeurt in het betreffende (deel)programma. Denk hierbij, niet uitputtend bedoeld, aan samenwerking op onderwerpen als Arbeidsmarktregio, Integraal Zorgakkoord, Cultuurregio, RES, Brightlands Campus Greenport Venlo, Trendsportal, samenwerking bedrijfsvoering Horst aan de Maas en Venray.

Ad 2: Raadsinformatiebrieven of raadsvoorstellen

Vanuit zijn actieve informatieplicht legt het college óók waar nodig verantwoording af via raadsinformatiebrieven en of raadsvoorstellen met betrekking tot samenwerkingsverbanden.

Ad 3/4 Vragen en onderzoeksrecht gemeenteraad

Verder kan de gemeenteraad vragen stellen aan het college, een wethouder, en in het geval van een gemeenschappelijk regeling, het gemeenschappelijk orgaan.

Tenslotte kan de raad de rekenkamer verzoeken een onderzoek te doen naar de effectiviteit en de doelmatigheid van de samenwerking of besluiten zelf een onderzoekscommissie voor een onderzoek in te stellen.

3.3.4 Afspraken vooraf over beëindiging van de samenwerking

Wat doen we als het doel van een samenwerking is bereikt of als onze doelen niet meer overeenkomen? Een exit-strategie zorgt voor duidelijkheid bij beëindiging van de samenwerking. Het is belangrijk om daarover vooraf afspraken te maken.

Daarmee kunnen we financiële en juridische risico's beperken. Het zorgt ervoor dat we niet voor verrassingen komen te staan op het moment dat een van de partijen wilt stoppen met de samenwerking. En dat we de samenwerking op een gestructureerde manier kunnen afronden met behoud van goede relaties.

4. Toetsing van samenwerkingen

Door iedere samenwerking (nieuw en bestaand) te toetsen aan de uitgangspunten voor samenwerking zoals vastgesteld in deze nota kunnen we bepalen of ze waardevol zijn. Dit zorgt ervoor dat we alleen samenwerkingen aangaan en voortzetten die bijdragen aan onze doelen. Het helpt ons om onze middelen efficiënter in te zetten.

4.1 Een checklist helpt bij het beoordelen van samenwerkingen

Voor het toetsen van bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden hebben we op basis van deze nota een toetsingskader en checklist opgesteld voor de systematische beoordeling van samenwerkingen. Deze twee instrumenten passen we toe bij de verantwoording over het aangaan, de uitvoering en de resultaten van de samenwerking. Dit doen we primair via de P&C-cyclus en waar nodig via aparte rapportages. Dit zorgt voor consistentie en helpt ons om weloverwogen beslissingen te nemen. Het voorkomt dat we overhaast of zonder goede afwegingen samenwerkingen aangaan, voortzetten dan wel beëindigen.

Deze instrumenten moeten niet gezien worden als een scorekaart of beslisboom. Maar is vooral bedoeld om alle relevante aspecten na te lopen op basis waarvan vervolgens een weloverwogen beslissing kan worden genomen.

4.2 Toetsingskader voor samenwerking

1. Samenwerken of zelf doen

Redenen om samen te werken (meerdere redenen kunnen van toepassing zijn)

- a. *Versterken van bestuurskracht.* We creëren meer invloed en impact, we versterken onze lobbypositie en slagvaardigheid.
- b. *Innovatie, kennisdeling en delen (schaarse) expertise.* Nieuwe kansen en oplossingen komen in beeld.
- c. Nieuwe kansen en oplossingen komen in beeld.
- d. *Verbeteren dienstverlening.* We kunnen meer doelen op een hoger kwaliteitsniveau realiseren en de kwaliteit van de uitvoering vergroten.
- e. *Efficiency en organisatorische voordelen.* We realiseren bedrijfseconomische (schaal)voordelen, beperken kwetsbaarheid als gevolg van personele of financiële krapte. We voorkomen dubbel werk en realiseren kostenbesparing.
- f. *Voorkomen van onderlinge concurrentie of hinder.* Denk aan het concurreren met andere gemeenten op een krappe arbeidsmarkt (zie ook d.). Onze ideeën en plannen kunnen ook (negatieve) gevolgen hebben voor een of meerdere andere gemeente(n).
- g. *Wettelijk voorgeschreven samenwerking.* In sommige gevallen is samenwerking in regionaal verband wettelijk voorgeschreven of wordt deze anderszins opgelegd.

2. Criteria voor beoordeling

- a. *Relevantie:* De samenwerking moet aansluiten bij de (strategische) doelen van de gemeente Venray.
- b. *Toegevoegde waarde:* De samenwerking moet een duidelijke toegevoegde waarde hebben voor de gemeente en haar inwoners.

- c. *Kosten-baten analyse*: De kosten van de samenwerking moeten in verhouding staan tot de baten. Let wel: dit betekent niet dat de samenwerking in financiële zin per sé meer op moet leveren dan dat het kost. Het maatschappelijk belang kan soms zwaarder wegen dan de kosten (zie ook onder '2. Toegevoegde waarde').
Bij de kosten-baten analyse wordt ook in beeld gebracht wat de impact is op de organisatie. Denk aan het beantwoorden van de vraag 'Welke ondersteuning in welke omvang is er vanuit de organisatie nodig?'
- d. *Risicobeheer*: Er moeten adequate maatregelen zijn om risico's te beheersen.
- e. *Transparantie en verantwoording*: De samenwerking moet transparant zijn en er moet verantwoording worden afgelegd over de resultaten.

3. Samenwerkingsniveau

- a. *Strategisch/tactisch*
- b. *Operationeel uitvoering beleid*
- c. *Operationeel bedrijfsvoering*

4. Doelstellingen en verwachtingen

- a. *Duidelijke doelstellingen*: Zijn de doelstellingen van de samenwerking helder gedefinieerd en gedeeld door alle betrokken partijen?
- b. *Verwachtingsmanagement*: Zijn de verwachtingen van alle partijen duidelijk en realistisch?

5. Juridische en bestuurlijke structuur

- a. *Rechtsvorm*: Is de gekozen rechtsvorm (bijvoorbeeld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan) passend voor de beoogde samenwerking?
- b. *Bestuurlijke inbedding*: Is de bestuurlijke inbedding van de samenwerking goed geregeld, inclusief de rolverdeling en verantwoordelijkheden?

6. Financiële aspecten

- a. *Financiële transparantie*: Zijn de financiële afspraken duidelijk en transparant?
- b. *Kosten-baten analyse*: Is er een kosten-baten analyse uitgevoerd om de financiële haalbaarheid van de samenwerking te beoordelen?

7. Operationele uitvoering van de samenwerking

- a. *Projectmanagement*: Is er een effectief projectmanagementsysteem geïmplementeerd om de voortgang van de samenwerking te monitoren?
- b. *Rollen en verantwoordelijkheden*: Zijn de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen duidelijk gedefinieerd en gecommuniceerd?

8. Communicatie en samenwerking

- a. *Interne communicatie*: Is er een goed functionerend communicatiesysteem tussen de samenwerkende partijen?
- b. *Externe communicatie*: Wordt er effectief gecommuniceerd met externe stakeholders en het publiek over de voortgang en resultaten van de samenwerking?

9. Monitoring en evaluatie

- a. *Prestatie-indicatoren*: Zijn er duidelijke prestatie-indicatoren vastgesteld om de voortgang en resultaten van de samenwerking te meten?
- b. *Evaluatie mechanismen*: Zijn er mechanismen voor regelmatige evaluatie en bijsturing van de samenwerking?

10. Risicomanagement

- a. *Risicoanalyse*: Is er een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd om potentiële risico's te identificeren en te mitigeren?
- b. *Crisismanagement*: Zijn er plannen voor crisismanagement en continuïteit opgesteld?

11. Beëindiging

- a. *Exit-strategie*: Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over hoe de samenwerking eindigt op het moment dat dat aan de orde mocht zijn.

4.3 Checklist samenwerkingsvormen

1. Juridische verplichtingen

- Is de samenwerking wettelijk verplicht?
 - Ja → Kies de vorm die de wet voorschrijft (bijv. Wgr bij veiligheidsregio's).
 - Nee → Ga verder naar stap 2.

2. Aard van de taak

- Gaat het om structurele, complexe taken met overdracht van bevoegdheden?
 - Ja → Overweeg een gemeenschappelijke regeling (Wgr).
- Gaat het om beleidsafstemming of tijdelijk project?
 - Ja → Informele samenwerking is vaak voldoende.
- Betreft het ontwikkelingsproject of investering met marktpartijen?
 - Ja → Overweeg publiek-private samenwerking (PPS).

3. Bevoegdheden en democratische controle

- Moeten publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen?
 - Ja → Kies een Wgr-vorm (rechtspersoonlijkheid, raden betrokken).
- Is democratische controle essentieel?
 - Ja → Publiekrechtelijke vorm (Wgr) is wenselijk.

4. Duur en flexibiliteit

- Is de samenwerking langdurig en structureel?
 - Ja → Formele samenwerking (Wgr of privaatrechtelijke entiteit).
- Is het tijdelijk of projectmatig?
 - Ja → Informele samenwerking of contractuele afspraken.

5. Financiële en organisatorische impact

- Zijn er grote financiële risico's of investeringen?
 - Ja → Zorg voor duidelijke governance en juridische borging (Wgr of PPS).
- Is de impact beperkt?
 - Ja → Informele samenwerking kan volstaan.

6. Betrokken partijen

- Alleen publieke partijen?
 - Ja → Wgr of informele samenwerking.
- Ook private partijen?
 - Ja → PPS of privaatrechtelijke constructie.

Bijlage 1: Toelichting samenwerkingsvormen

A. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)⁴

Bij gemeenschappelijke regeling kunnen vijf (publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden worden ingesteld.

1. Openbaar lichaam
2. Bedrijfsvoeringsorganisatie
3. Gemeenschappelijk orgaan
4. Centrumgemeente (hierna: centrumregeling)
5. Regeling zonder meer

1. Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest uitgebreide en toegankelijke samenwerkingsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en wordt vaak gebruikt voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden. Het onderscheidt zich van de andere samenwerkingsvormen binnen de Wgr door zijn rechtspersoonlijkheid, die het mogelijk maakt om zelfstandig op te treden in het maatschappelijk verkeer.

Kenmerken van een Openbaar Lichaam

Door zijn rechtspersoonlijkheid kan een openbaar lichaam zelfstandig contracten sluiten, convenanten aangaan, personeel in dienst nemen, eigen fondsen beheren en zelfs publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden oprichten. Een belangrijk kenmerk is dat personeel dat overgaat van een deelnemende gemeente naar het openbaar lichaam zijn ambtenarenstatus behoudt. Dit biedt een zekere mate van continuïteit en bescherming voor het personeel. Daarnaast heeft een openbaar lichaam een bestuurlijke structuur die bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Deze bestuursstructuur is essentieel voor de besluitvorming en uitvoering van taken die aan het lichaam zijn gedelegeerd.

Op grond van de Wgr bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur is het hoofd van de gemeenschappelijke regeling en bestaat uit leden die door de deelnemende partijen worden aangewezen. De wet kent vier varianten van het openbaar lichaam:

De raadsregeling: deze bestaat uit gemeenteraden, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van een waterschap.

De collegeregeling: deze bestaat uit colleges van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten of het dagelijks bestuur van een waterschap.

De burgemeestersregeling: deze bestaat uit burgemeesters, commissarissen van de koning en voorzitters van waterschappen;

De gemengde regeling: regeling waarin twee of meer verschillende typen bestuursorganen samenwerken.

Het onderscheid is van belang voor de vraag wie in het algemeen bestuur zitting nemen (raadsleden, collegeleden, burgemeesters of een mengvorm) en welke taken het openbaar lichaam kan uitvoeren.

⁴ Bron: Website Commissie BBV - [Toelichting samenwerkingsvormen Commissie BBV](#)

Delegeren en Mandateren

Een van de belangrijkste mogelijkheden die een openbaar lichaam biedt, is de delegatie van bevoegdheden door deelnemende gemeenten. Gemeenten kunnen zowel raadstaken als collegetaken delegeren aan een openbaar lichaam. Delegeren heeft tot gevolg dat het openbaar lichaam zelfstandig beslissingen kan nemen, zonder dat de gemeente deze besluiten hoeft te ratificeren, in tegenstelling tot mandaatverlening. Mandaat is een lichtere vorm van overdracht waarbij de mandaatgever uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming, zelfs als een ander de uitvoering uitvoert.

Bij mandaatverlening is de regeling geregeld in artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel onderscheidt twee belangrijke bepalingen:

- Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever, is instemming van de gemandateerde nodig om de mandaatverlening rechtsgeldig te maken.
- Lid 2: Deze instemming is niet vereist als de bevoegdheid tot mandatering bij wettelijk voorschrift is geregeld.

De praktische implicatie van deze regeling is dat een gemeente bij mandaatverlening altijd het recht heeft om een besluit opnieuw te nemen als zij het niet eens is met de uitvoering door het gemandateerde lichaam. Bij delegatie echter, is dit recht niet aanwezig, aangezien het openbaar lichaam volledig verantwoordelijk is voor het genomen besluit.

Voor- en nadelen van een Openbaar Lichaam

De keuze om een openbaar lichaam in te stellen is niet altijd zonder gevolgen. De rechtspersoonlijkheid biedt weliswaar voordelen in termen van zelfstandigheid en juridische flexibiliteit, maar kan ook als een relatief zware bestuursstructuur worden ervaren, vooral wanneer de samenwerking zich richt op uitvoerende taken. Dit kan als een nadeel worden gezien, aangezien de oprichting en het beheer van een openbaar lichaam kosten en administratieve lasten met zich meebrengen. Toch is het vanwege de rechtspersoonlijkheid vaak noodzakelijk om deze vorm van samenwerking te kiezen, bijvoorbeeld voor de uitvoering van gezamenlijke beleids- en uitvoeringsopdrachten.

In de praktijk wordt de constructie van het openbaar lichaam vaak gebruikt voor regionale samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg, veiligheid, of milieu- en infrastructuurbeheer. Het is daarnaast een keuze voor het uitvoeren van politiek gevoelige taken, waarbij de decentralisatie van bevoegdheden via een openbaar lichaam zorgt voor een onafhankelijke en minder politieke uitvoering van beleid. Ook voor complexe uitvoerende taken kan een openbaar lichaam noodzakelijk zijn om de benodigde juridische en administratieve kaders te bieden.

2. Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een relatief lichtere samenwerkingsvorm onder de Wgr. Het belangrijkste kenmerk van deze samenwerkingsvorm is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van het traditionele geledingenbestuur. Dit vereenvoudigt de bestuurlijke structuur, vermindert bestuurlijke drukte en maakt de aansturing van de organisatie efficiënter. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijke complexiteit te vermijden en tegelijkertijd de noodzakelijke uitvoerende taken te centraliseren zonder te vervallen in een privaatrechtelijke structuur. De privaatrechtelijke samenwerking wordt immers vaak als suboptimaal beschouwd op het gebied van sturing en verantwoording.

Afbakening van de Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld binnen het kader van collegeregelingen, waarbij alleen de colleges van burgemeester en wethouders (of in het geval van waterschappen, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap) deelnemen. Hierdoor is de samenwerking van een bedrijfsvoeringsorganisatie beperkt tot uitvoerende en bedrijfsvoerende taken die vallen onder de wettelijke verantwoordelijkheden van het betreffende college. De bedrijfsvoeringsorganisatie is dus bedoeld als een uitvoeringsstructuur en is niet bedoeld voor beleidsontwikkeling. In tegenstelling tot een openbaar lichaam, waarbij sprake kan zijn van delegatie van bevoegdheden, blijft bij een bedrijfsvoeringsorganisatie de verantwoordelijkheid voor de taken volledig liggen bij de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders. De organisatie voert werkzaamheden uit namens de colleges, maar neemt zelf geen zelfstandige besluiten die rechtsgevolgen hebben.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is niet geschikt voor organisaties die een ruime beleidsvrijheid hebben. De organisatie moet functioneel worden ingericht als een intergemeentelijke uitvoeringsdienst die zich richt op de uitvoering van taken die anders per gemeente afzonderlijk zouden worden verricht. Het doel is de concentratie van uitvoerende taken op regionaal niveau, als tegenhanger van deconcentratie, zonder dat daarbij beleidsruimte of autonomie in de uitvoering verloren gaat.

Functionele rol en beperkingen

De bedrijfsvoeringsorganisatie is in de eerste plaats bedoeld als een concentratie van uitvoerende taken, die zorgt voor schaalvoordelen en efficiëntie. Het beheer en de uitvoering van de taken blijft onder de directe verantwoordelijkheid van de deelnemende colleges. Er is dan ook geen sprake van delegatie, maar van mandaat of ondermandaat. Het college blijft formeel besluitvormingsbevoegd en draagt via mandaat alleen de feitelijke uitvoering van de taak over. De colleges moeten dus altijd toezicht kunnen houden op de wijze van uitvoering en behouden de mogelijkheid om in te grijpen of zelf besluiten te nemen.

In de praktijk betekent dit dat de deelnemende colleges eindverantwoordelijk zijn voor het handelen van de organisatie, zowel bestuurlijk als juridisch.

De afbakening van de rol van de bedrijfsvoeringsorganisatie voorkomt dat deze te veel beleidsvrijheid krijgt, en garandeert dat de organisatiestructuur enkel gericht is op de uitvoering en bedrijfsvoering.

Deze structuur kan met name nuttig zijn in situaties waarin gemeenten samen willen werken op uitvoerend niveau, maar waar beleidsbeslissingen blijven liggen bij de individuele gemeenten of het gezamenlijke college. Dit voorkomt de noodzaak voor privaatrechtelijke samenwerking die, gezien de complexiteit van verantwoording en sturing, vaak als minder efficiënt en transparant wordt ervaren.

3. Gemeenschappelijk orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), gekarakteriseerd door een beperkte rechtspersoonlijkheid. In tegenstelling tot zwaardere samenwerkingsvormen, zoals het openbaar lichaam, heeft het gemeenschappelijk orgaan geen volledige zelfstandigheid. Het personeel is altijd in dienst van een of meer van de deelnemende gemeenten, wat betekent dat de organisatorische autonomie in dit opzicht beperkt is.

Bestuurlijke structuur en bevoegdheden

Een belangrijk kenmerk van het gemeenschappelijk orgaan is de aanwezigheid van alleen een Dagelijks Bestuur (DB). Deze eenvoudige bestuursstructuur betekent dat er een sterkere sturing vanuit de deelnemende gemeenten vereist is dan bij meer zelfstandige vormen van samenwerking. De deelnemende gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om strategische beslissingen te nemen en toezicht te houden op de uitvoering van de werkzaamheden.

Het gemeenschappelijk orgaan heeft echter een beperkte set aan bevoegdheden. Zo kunnen aan het orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit houdt in dat het gemeenschappelijk orgaan geen bevoegdheid heeft om bijvoorbeeld algemeen verbindende voorschriften op te stellen of belastingen te heffen. Wel kunnen gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen, wat betekent dat het orgaan in staat is om individuele beslissingen te nemen op basis van de door de gemeenten gedelegeerde bevoegdheden, maar deze bevoegdheden zijn strikt afgebakend.

Toepassing en praktische relevantie

De gemeenschappelijke regeling (GR) op basis van een gemeenschappelijk orgaan wordt vaak toegepast voor enkelvoudige samenwerking of afstemming op specifieke beleidsgebieden. Het doel is doorgaans coördinatie en samenwerking, zonder dat er sprake is van een diepgaande gedelegeerde autonomie. Voorbeelden van beleidsterreinen waar een gemeenschappelijk orgaan effectief kan functioneren, zijn bijvoorbeeld welzijn of huisvesting.

Ondanks de voordelen van eenvoud en beperkte juridische structuur, komt de vorm van het gemeenschappelijk orgaan in de praktijk relatief minder vaak voor, vooral omdat het meer omvangrijke en zelfstandige samenwerkingsvormen zoals het openbaar lichaam vaak praktischer zijn voor meer complexe intergemeentelijke taken.

4. Centrumregeling

De centrumgemeente is een samenwerkingsvorm binnen de Wgr waarbij geen nieuw orgaan wordt ingesteld, zoals bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. In plaats daarvan wordt één gemeente aangewezen die bestuursbevoegdheden uitoefent namens de andere deelnemende gemeenten. De uitvoering van deze bevoegdheden kan zowel door bestuursorganen als door ambtenaren van de centrumgemeente gebeuren.

Een centrumregeling betreft het mandateren van bestuursbevoegdheden van het ene gemeentebestuur aan het gemeentebestuur van een andere gemeente. Dit betekent dat de centrumgemeente bevoegdheden uitvoert namens de andere gemeenten, zonder dat er sprake is van delegatie. Er is dus geen verzelfstandiging van de samenwerking, en de centrumgemeente heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

Enkelvoudige versus meervoudige centrumgemeente

Er zijn twee varianten van de centrumgemeente-constructie:

- Bij de enkelvoudige constructie worden alle bevoegdheden bij de centrumgemeente geconcentreerd, wat vaak voorkomt wanneer een grotere gemeente samenwerkt met kleinere omliggende gemeenten.
- Bij de meervoudige constructie worden de beleidsterreinen verdeeld over de deelnemende gemeenten, waarbij elke gemeente de uitvoering van een specifiek beleidsterrein verzorgt. Deze variant komt vaak voor bij gemeenten van vergelijkbare omvang.

Mandatering van bevoegdheden

Een belangrijk verschil tussen de centrumgemeente en andere samenwerkingsvormen is dat bij de centrumgemeente uitsluitend sprake is van mandatering van bevoegdheden, niet van delegatie.

Dit betekent dat de centrumgemeente de bevoegdheden uitvoert namens de andere deelnemende gemeenten, maar deze bevoegdheden blijven formeel bij de betreffende gemeenten.

Omdat bij de centrumgemeente-constructie geen nieuw rechtspersoonlijk orgaan wordt opgericht en geen delegatie van bevoegdheden plaatsvindt, stelt de Wgr minder strenge eisen aan deze samenwerkingsvorm. Er is geen sprake van verzelfstandiging of eigen rechtspersoonlijkheid, wat de administratieve lasten verlaagt. Dit maakt de centrumgemeente een geschikte keuze voor lichte vormen van samenwerking, waarbij de uitvoering van bevoegdheden centraal staat zonder de noodzaak van een zelfstandige organisatie.

5. Regeling zonder meer

De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een belang te behartigen zonder dat er een zelfstandige bestuurlijke structuur of rechtspersoonlijkheid nodig is. Het is een flexibele en informele samenwerking, vaak vastgelegd in bestuursafspraken, intentieverklaringen, of convenanten. Bij een regeling zonder meer kunnen gemeenten geen taken of bevoegdheden delegeren of mandateren. Dit betekent dat er geen formele overdracht van bevoegdheden of verantwoordelijkheden plaatsvindt. De regeling richt zich op afstemming en samenwerking zonder dat er juridisch afdwingbare verplichtingen zijn.

Indien in de overeenkomst wordt verwezen naar artikel 1 Wgr, wordt duidelijk dat het om een publiekrechtelijke regeling gaat. Dit legt de juridische basis vast en voorkomt dat de afspraken als een privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd. Het expliciete gebruik van dit artikel is essentieel voor het vaststellen van de publiekrechtelijke status van de samenwerking. Wordt artikel 1 Wgr niet vermeld, kan dit leiden tot onzekerheid over de status van de afspraken, wat juridische complicaties met zich mee kan brengen. Geschillen over de publiek- of privaatrechtelijke aard kunnen worden voorgelegd aan de provincie en, indien nodig, aan de bestuursrechter.

B. Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn:

1. Bevoegdhedenovereenkomst
2. Convenant
3. Bestuursovereenkomst
4. Beleidsovereenkomst
5. Dienstverleningsovereenkomst
6. Overeenkomst tot opdracht
7. Vereniging
8. Coöperatie
9. Besloten vennootschap
10. Naamloze vennootschap
11. Stichting

1. Bevoegdhedenovereenkomst

Een bevoegdhedenovereenkomst is een overeenkomst waarin de overheid afspraken maakt met de wederpartij over de wijze waarop zij gebruik zal maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheid. Meer informatie hierover is te vinden op de website van de VNG, pagina [Factsheet bevoegdhedenovereenkomst](#).

2. Convenant

Een convenant is een afspraak van de overheid met een of meer partijen, gericht op het behalen van bepaalde (beleids-)doelen. In een convenant worden schriftelijke afspraken gemaakt over (het leveren van prestaties).

Door een convenant op te stellen wordt in samenwerking met andere partijen een probleem aangepakt. De partijen zijn daarbij gelijkwaardig. Een convenant kan gemaakt worden met bedrijven, belangenorganisaties of andere overheidsorganisaties. Met een convenant wordt geprobeerd om alle partijen betrokken te laten zijn bij de oplossing van het probleem. Dit gebeurt doordat het afsluiten van een convenant vrijwillig is, en door het voeren van overleg over de afspraken in het convenant. De overheid probeert het initiatief voor het oplossen van het probleem bij de verantwoordelijke partijen te leggen.

3. Overig

Door het Ministerie van BZK is in april 2023 de handreiking 'Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden: Handreiking voor decentrale volksvertegenwoordigers⁵' uitgebracht. Primair bedoeld voor decentrale volksvertegenwoordigers. Maar de handreiking is daarnaast ook bruikbaar voor beleidsmedewerkers, juristen, leidinggevend en andere geïnteresseerden. In Deel C van deze handreiking is een toelichting op diverse genoemde privaatrechtelijke samenwerkingsvormen opgenomen. Deze handreiking is te vinden op [Rijksoverheid.nl](#).

⁵ De handreiking is tot stand gekomen in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Nederlandse vereniging voor Statenleden (Statenlidnu), de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies en het ministerie van Financiën.

Bijlage 2: Voorbeelden inhoudelijke doelen

Uit de kadernota sociaal domein

... in een duurzame samenwerking

Om deze doelen te bereiken én om het maximale resultaat te halen uit samenwerking, gaan we lokaal en regionaal, waar dit logisch is, afspraken maken met onze stakeholders, zowel op strategisch als tactisch niveau. Die afspraken zijn erop gericht om samen het gesprek met de klant te verbreden en te zoeken naar nieuwe kansen. Geen enkele samenwerking die we aangaan of continueren, mag vrijblijvend zijn. Integendeel: met elke stakeholder willen we een duurzaam, serieus partnerschap aangaan. Daaronder verstaan wij een lange termijn samenwerking op basis van gelijkwaardigheid die aantoonbaar bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken en oplossingen. Dat vraagt natuurlijk ook iets van onszelf. Elke partner mag ervan uitgaan dat wij aan de voorkant transparant zijn in onze uitgangspunten en verwachtingen. Dat we in overleg met onze stakeholders en onze inwoners zoeken naar creatieve oplossingen, dat we steeds méér en anders doen, en dat we op deze manier een olievlek creëren die zich steeds verder uitbreidt. Op regionaal niveau blijven we investeren in de samenwerking met onze regiogemeenten om samen onze dienstverlening naar een hoger niveau te tillen. Samen willen we ons sterk maken voor andere wetten en regels om de kwaliteit van leven van onze inwoners te versterken en het gedachtegoed van positieve gezondheid ingang te laten vinden.

Uit de omgevingsvisie

Ambities in regionaal perspectief

Venray is de 2e stad van Noord-Limburg. Dankzij ons groot aanbod aan voorzieningen (op het vlak van winkelen, zorg en cultuur), de vele bedrijvigheid en de goede bereikbaarheid staan we regionaal stevig op de kaart. Om onze regionale positie te versterken, werken we samen met onze partners binnen en buiten de regio. Dit is ook nodig, willen we de grote opgaven en ontwikkelingen die op ons afkomen (denk aan klimaatverandering en de overgang naar duurzame energie) het hoofd kunnen bieden. De fysieke leefomgeving houdt namelijk niet op bij de grens van de gemeente. Samen bereiken we meer.