

Memo

Aan

Werkgroep Limes

Van

Jan Willem Botter, Shana
Hanoeman en Laura Huntjens

Datum

Bunnik, 28 september 2018

Betreft

Memo afweging rechtsvormkeuze
Siteholder Limes

1. Inleiding en advies

Deze memo is onderdeel van het advies en begeleiding voor de bestuurlijk-juridische vormgeving van het siteholderschap van het Nederlandse gedeelte van de Nedergermaanse Limes. Voor de gewenste status van de Romeinse Limes als werelderfgoed wordt het siteholderschap juridisch vormgegeven en de vraag ligt voor welke vorm en inrichting passend en wenselijk zijn.

leeswijzer

In dit eerste deel beschrijven wij onder a. en b. kort onze werkwijze. Onder c. geven wij ons advies kernachtig weer. Tot slot beschrijven wij onder d. het verdere proces. Het tweede deel van deze memo is de toelichting op het advies en de uitgebreide onderbouwing ervan.

a. Motieven, uitgangspunten en consequenties

Er zijn veel verschillende vormen om een samenwerking – zoals die voor de beoogd siteholder Limes – in onder te brengen. Om vanuit de inhoud tot een geschikte (rechts)vorm te komen, hanteren wij een denkmodel. Het denkmodel gaat ervan uit dat motieven, uitgangspunten en consequenties bepalend zijn voor de vormkeuze. Het model helpt ook met het beargumenteren waarom bepaalde andere denkbare organisatievormen niet of minder aangewezen zijn. Met de werkgroep Limes is op 6 september 2018 een eerste aanzet gegeven voor het invullen van de motieven, uitgangspunten en consequenties die op de siteholder Limes van toepassing zijn. Het resultaat hiervan is op 18 september 2018 aan de Managementgroep Limes voorgelegd. Dit heeft geleid tot de vaststelling van motieven, uitgangspunten en consequenties.

b. Drie mogelijke vormen

Aan de hand van de vastgestelde motieven, uitgangspunten en consequenties hebben wij het denkmodel gevuld. Een goede toepassing van dit denkmodel leidt er toe dat een heel aantal mogelijke (rechts-)vormen afvallen, omdat ze niet of te weinig voldoen aan bepaalde motieven, uitgangspunten en consequenties. Zo vallen bijvoorbeeld alle private rechtsvormen af omdat uitgangspunt is gekozen dat de siteholder Limes zoveel mogelijk moet aansluiten bij de siteholder die voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) in het leven is geroepen. Voor de siteholder NHW is een publieke rechtsvorm gekozen, mede omdat de Provinciewet vraagt om de toepassing van publieke rechtsvormen tenzij private rechtsvormen een bijzondere voorkeur

verdienen vanwege het daarmee te dienen (publieke) belang. Voor zowel de siteholder NHW als voor de siteholder Limes is geen sprake van een dergelijke bijzondere voorkeur voor private rechtsvormen. De verdere toepassing van de motieven, uitgangspunten en consequenties hebben geleid tot de volgende drie mogelijke modellen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen:

1. Centrumregeling;
2. Gemeenschappelijk orgaan;
3. Bedrijfsvoeringsorganisatie.

c. Advies voor gemeenschappelijk orgaan

In de vergelijking tussen de drie mogelijke modellen, komt het gemeenschappelijk orgaan als beste uit de bus. Bij een gemeenschappelijk orgaan ligt de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers en/of er vindt detachering van personeel vanuit en naar deelnemers plaats. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap ten aanzien van de gezamenlijke bevoegdheden. Met gemeenten en RCE kan worden samengewerkt.

Het gemeenschappelijk orgaan biedt bijvoorbeeld, anders dan een centrumregeling, de mogelijkheid dat elke deelnemer aan de samenwerking ook bestuurlijke zeggenschap op de organisatie heeft (in de zin van stemrecht in het bestuur of 'eigenaarsinvloed' op de organisatie). Weliswaar biedt ook de bedrijfsvoeringsorganisatie deze mogelijkheid, maar een gemeenschappelijk orgaan is in vergelijking met de bedrijfsvoeringsorganisatie een 'lichtere' vorm. Dit sluit weer beter aan bij het uitgangspunt dat voor de siteholder Limes 'een zo licht mogelijke vorm' gekozen moet worden. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke verkeer (zelf contracten afsluiten of mensen in dienst nemen). Dit is niet nodig voor de siteholder Limes. Bij een gemeenschappelijk orgaan is het noodzakelijk dat één (of meer) deelnemers aan de samenwerking namens het gemeenschappelijk orgaan contracten sluit en personeel in dienst neemt (al dan niet via detachering vanuit andere deelnemers). Hierover moet van tevoren wel worden nagedacht en het moet duidelijk zijn welke deelnemer(s) dit namens het gemeenschappelijk orgaan wil(len) doen. Het advies voor de keuze voor een gemeenschappelijk orgaan is daarnaast gebaseerd op de wens om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vormgeving van de siteholder NHW (eveneens een gemeenschappelijk orgaan), zodat ook aan UNESCO eenvoudig en eenduidig is uit te leggen dat dit een geschikte organisatievorm is voor het beschermen en uitdragen van de Universal Outstanding Value van de Romeinse Limes. De hiervoor genoemde punten zijn de meest springende punten uit de vergelijking tussen de drie vormen. Deze vormen de kern van ons advies siteholder Limes vorm te geven als gemeenschappelijk orgaan. In de sfeer van consequenties is er op aanbestedingsrechtelijk terrein een uitzondering te realiseren voor de directe Unesco taken. Dit is niet mogelijk voor de overige taken. Ook de detachering van personeel is daarmee aanbestedingsplichtig.

Het vormgeven van de siteholder als gemeenschappelijk orgaan kan als verbetering ten opzichte van de huidige situatie worden gezien. Op dit moment is er niets formeel (schriftelijk) vastgelegd over de samenwerking tussen de partijen. Op zich kan dat prima werken als de verstandhouding tussen de partijen goed is, maar het is beter om in tijden van goede harmonie duidelijk afspraken te maken voor de tijden dat de verstandhouding – om wat voor reden dan ook – verslechtert. Het vormen van een gemeenschappelijk orgaan betekent dat er concrete afspraken worden gemaakt en vastgelegd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen die in siteholder Limes samenwerken. Tot slot is het veel beter

mogelijk om de siteholder limes een eigen identiteit en daarmee herkenbaarheid te geven als sprake is van een gemeenschappelijk orgaan met een eigen bestuur, dat als zodanig ook naar buiten kan treden. UNESCO hecht ook waarde aan en meer robuuste vormgeving van de siteholder.

d. Het verdere proces

Dit advies bespreken wij op 2 oktober 2018 met de werkgroep Limes. Indien gewenst kan daarna nog een bespreking met een afvaardiging van juristen van de drie provincies plaatsvinden. Wijzigingen die voortvloeien uit de genoemde besprekingen worden verwerkt om tot slot op 29 oktober 2018 aan de Stuurgroep Limes het eindadvies te presenteren.

2. Toelichting en onderbouwing advies

In het tweede deel van deze memo lichten wij ons advies nader toe. Onder a. worden de samenwerkingsvormen verder onderbouwd, onder b. en c. beschrijven wij het denkmodel en de toepassing hiervan, en onder d. geven wij het resultaat van de trechtering van alle mogelijke samenwerkings- en organisatievormen tot de uiteindelijke gewenste vorm voor het siteholderschap Limes.

a. Samenwerkings- en organisatievormen

Er zijn verschillende organisatie- en rechtsvormen waaruit gekozen kan worden. Een eerste keuze die hierin gemaakt dient te worden is de wijze waarop er wordt samengewerkt. Er worden drie samenwerkingsvormen onderscheiden, te weten:

- Afstemming
- Netwerkconstructie
- Zelfstandige organisatie.

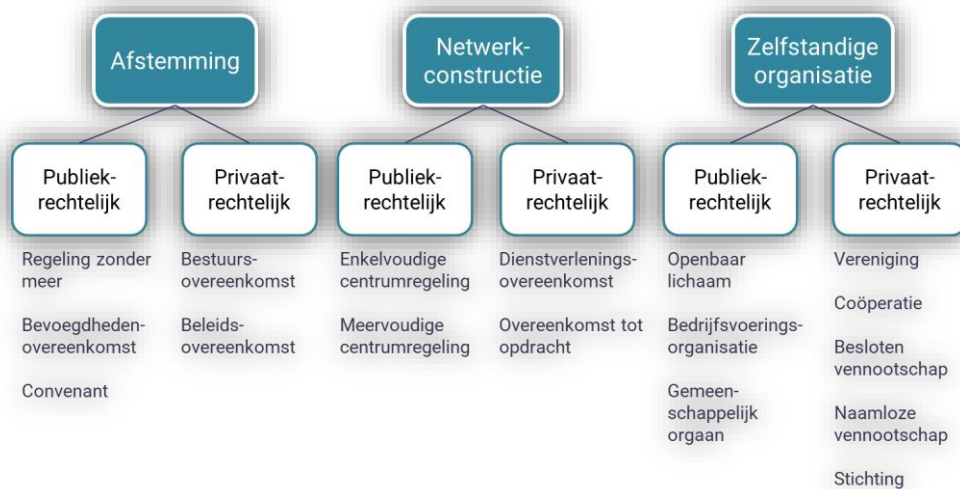
Kenmerk van **afstemming** is dat de betrokken overheden met elkaar om tafel gaan om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Ieder betrokken bestuursorgaan blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft dus ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Daarmee is afstemming de minst vergaande vorm van samenwerking. Afstemming kan zowel publiekrechtelijk (regeling zonder meer, bevoegdheden overeenkomst, convenant) als privaatrechtelijk (bestuursovereenkomst, beleidsovereenkomst) worden ingericht.

Een **netwerkconstructie** gaat verder dan een afstemmingssamenwerking, omdat er ook taken en bevoegdheden over gaan naar de centrumteit(en). Ook voor een netwerkconstructie geldt dat zowel sprake kan zijn van publiek rechtelijke varianten (enkelvoudige centrumregeling, meervoudige centrumregeling) als van een privaatrechtelijke variant (dienstverleningsovereenkomst, overeenkomst tot opdracht).

De zwaarste vorm van samenwerking is die waarbij een **zelfstandige organisatie** wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert

taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Eveneens geldt voor de zelfstandige organisatie dat deze zowel in een publiekrechtelijk vorm kan worden vormgegeven (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) als in een privaatrechtelijke vorm kan worden vormgegeven (vereniging, coöperatie, besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting).

Hieronder zijn de hoofdvormen van samenwerking en de daarbij behorende rechtsvormen schematisch weergegeven (figuur 1). Zoals te zien is, kunnen alle drie de samenwerkingsvormen op publiekrechtelijke- en privaatrechtelijk leest worden geschoeid. Nadat de samenwerkingsvorm is gekozen, kan een keuze worden gemaakt voor een bijbehorende rechtsvorm.

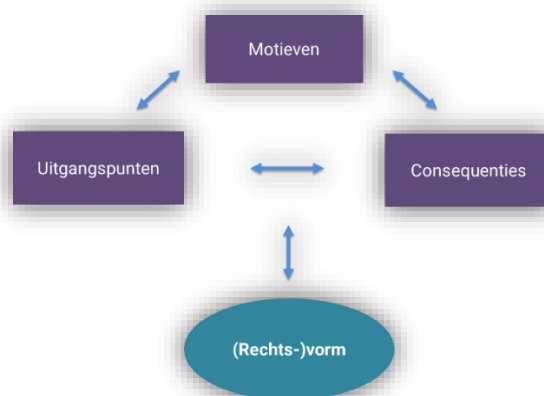


Figuur 1: Overzicht samenwerkingsvormen

Met behulp van het denkmodel wordt kan alvast getrechterd worden zodat uit alle mogelijke vormen een aantal denkbare vormen worden geselecteerd. Die worden vervolgens tegen elkaar afgewogen.

b. Denkmodel

Om te komen tot een geschikte vorm voor het siteholderschap Limes, is gebruikt gemaakt van het volgende denkmodel.



Figuur 2: Het denkmodel

Het denkmodel gaat ervan uit dat motieven, uitgangspunten en consequenties bepalend zijn voor de vormkeuze. **Motieven** zijn de doelstellingen voor de vorm, oftewel de doelen die middels de (rechts-)vorm bereikt moeten worden. **Uitgangspunten** zijn de randvoorwaarden die daarbij gelden. Oftewel, de voorwaarden waar de (rechts-)vorm zeker aan moet voldoen.

Consequenties zijn geen keuzes, maar de gevolgen van een bepaalde (rechts-)vorm. Deze worden bepaald door de bestaande wet en regelgeving.

De pijlen in het denkmodel geven aan dat het model verschillende keren kan worden doorlopen. Zo kunnen bijvoorbeeld uitgangspunten worden bijgesteld indien men verwacht dat daardoor een andere keuze voor de rechtsvorm kan worden gemaakt met beter aanvaardbare consequenties of één die beter passend is bij de motieven.

c. Toepassen denkmodel

Voortbordurend op de afweging zoals die voor de siteholder NHW is gemaakt, heeft de werkgroep Limes en de input die de Werkgroep Limes daarop heeft gegeven, op 18 september 2018 de motieven, uitgangspunten en consequenties voorgelegd en besproken met de Managementgroep Limes. Dit heeft geleid tot het vaststellen van de huidige motieven, uitgangspunten en consequenties die hieronder zijn weergegeven.

Motieven

De motieven die ten grondslag liggen aan het siteholderschap Limes zijn de volgende:

- Beschermen, beheren, uitdragen en werelderfgoedwaarde
- Meer beleving werelderfgoed, stimulatie bekendheid beleving, sturing op publiek
- Coördineren/gezamenlijk vervullen van verplichtingen UNESCO
- Continuïteit bij verkiezingen
- Harmonisatie van beleid en uitvoering bevoegd gezag taken
- Het stroomlijnen van contacten met stakeholders (afstemming met stakeholders zoals rijk/gemeenten/private eigenaren/terrein beherende organisaties);
- Bijeenbrengen van budget voor *siteholderschap*

Uitgangspunten

De uitgangspunten waaraan het te vormen siteholderschap dient te voldoen, zijn de volgende:

- Bestuurlijke betrokkenheid van alle deelnemers;
- Aandacht voor rol Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) en betrokken gemeenten. Waarbij de provincies als deelnemers van de siteholderschap optreden en de gemeente en RCE als adviseurs worden betrokken.
- Niet zwaarder dan noodzakelijk: geen onnodige bestuurlijke drukte;
- Raakt niet aan bevoegdheden van provinciale staten, het gaat om uitvoeringsbevoegdheden van de gedeputeerde staten;
- Geen delegatie van bevoegdheden van gedeputeerde staten, maar waar nodig mandaat
- Betrokkenheid stakeholders (eigenaren etc);
- De vorm moet bijdragen aan de herkenbaarheid van de siteholder;
- De vorm moet geen belemmering vormen voor de ontvangst van middelen van derden;
- Deelnemers aan de samenwerking dragen zorg voor het personeel;
- De vorm moet zoveel als mogelijk aansluiten bij siteholder NHW;

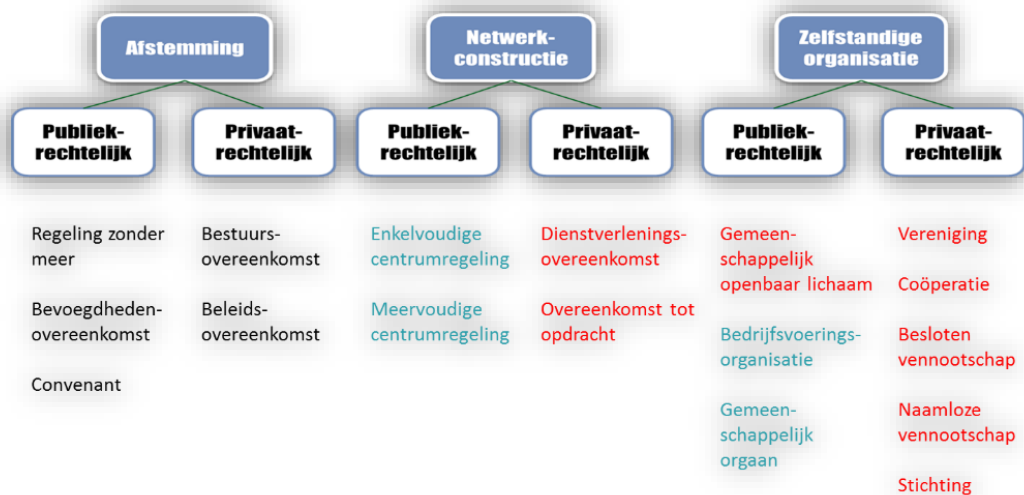
Consequenties

Voor het siteholderschap is bepaald dat de volgende consequenties in kaart moeten worden gebracht:

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	Wel of niet zelfstandige deelname aan het maatschappelijk verkeer
Governance	Regie, sturing en verantwoording
Personeel	Werkgeverschap, arbeidsvoorwaarden, detachering/flexwet
Financieel	Financiële afspraken
Aanbestedingsrecht	Aanbestedingsvrije samenwerking
Fiscaal recht	Fiscaal optimaal

d. Trechtering samenwerkingsvormen

Hieronder is in figuur 3 schematisch weergegeven welke denkbare samenwerkingsvormen overblijven met toepassing van de vastgestelde motieven, uitgangspunten en consequenties:



Figuur 3: Overzicht 'van samenwerkingsvormen naar denkbare modellen'

De samenwerkingsvormen binnen **afstemming** vallen af. In de eerste plaats valt er een aantal af omdat dit geen publieke rechtsvormen zijn. Anderzijds omdat deze vormen te licht worden bevonden om het siteholderschap in vorm te geven. Het is wenselijk en nodig om bindende afspraken te maken over de uitvoering. Ook is bestuurlijke invloed wenselijk, dit ontbreekt ook.

Wat betreft de **netwerkconstructies** vallen de privaatrechtelijke varianten af. De voorkeur is uitgesproken voor een publiekrechtelijke variant, om aansluiting te houden met de (wettelijke) voorkeur voor publiekrechtelijke varianten op het moment dat een zelfstandige organisatie wordt opgericht (zie ook hierna).

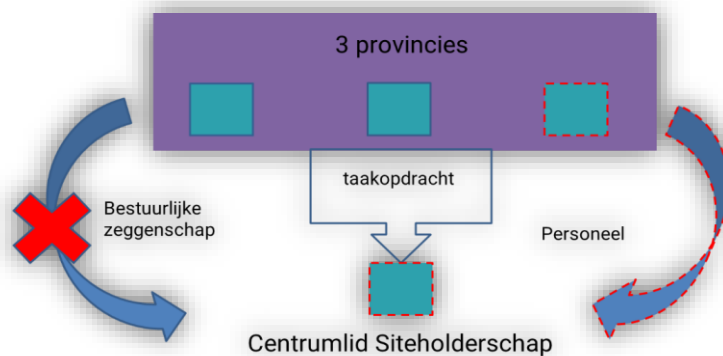
Ook bij de zelfstandige organisatie vallen om dezelfde reden direct de privaatrechtelijke vormen af. Een ander uitgangspunt is dat de samenwerking bij voorkeur zo licht mogelijk wordt ingestoken. Hierom is ervoor gekozen de zwaarste vorm van publieke samenwerking bij de oprichting van een zelfstandige organisatie, te weten het gemeenschappelijk openbaar lichaam, te laten afvallen. Het karakter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, met een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter wordt te zwaar geacht voor een uitvoerende organisatie als de siteholder.

e. Toelichting denkbare modellen

Na de trechtering blijven er drie modellen over die het meest passen bij de motieven, uitgangspunten en consequenties zoals die voor siteholder Limes zijn vastgesteld. Deze modellen lichten wij hieronder toe:

Centrumregeling (of samenwerkingsovereenkomst)

Een centrumregeling is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid, waarbij de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers ligt. Het personeel moet in dienst zijn van de centrumprovincie of er dient sprake te zijn van detachering van personeel vanuit en naar deelnemers. Bij deze samenwerkingsvorm is er alleen contractuele sturing vanuit de deelnemers op de centrumprovincie. De deelnemers hebben geen bestuurlijk zeggenschap op de centrumprovincie, maar sturen via contracten die met de centrumprovincie gesloten worden. Hieronder is de centrumregeling visueel weergegeven:



Figuur 4: centrumregeling

In de onderstaande tabel zijn de consequenties voor de centrumregeling op een rijtje gezet.

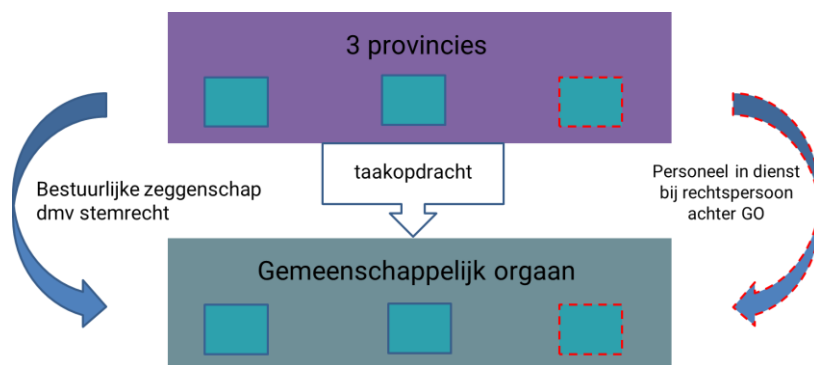
Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	De samenwerkingsvorm zelf heeft geen rechtspersoonlijkheid, er moet gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de centrumprovincie.
Governance	Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een enkelvoudige (één centrumprovincie) of een meervoudige (twee of meer centrumprovincies) centrumregeling. Een centrumregeling wordt vastgelegd in een GR, waarbij aanvullend dienstverleningsovereenkomsten gesloten kunnen worden tussen de deelnemers en de centrumprovincie(s). In de gemeenschappelijke regeling staan de voorwaarden voor dienstverlening en de wijze waarop de deelnemers invloed hebben op de taakuitvoering. Er is geen bestuurlijke invloed op de centrumprovincie(s) en er is geen sprake van een gemeenschappelijk beslisorgaan. Afspraken over inhoud, dienstverlening en verantwoording worden alleen in een dienstverleningsovereenkomst vastgelegd.
Personeel	Personeel is in dienst bij de centrumprovincie(s) of wordt gedetacheerd naar de centrumprovincies.
Financieel	Deelnemers dragen bij aan kosten die voortvloeien uit het siteholderschap.
Aanbestedingsrecht	Er is sprake van aanbestedingsplichtige dienstverlening.

Kenmerken	Toelichting
	Wel is het mogelijk om een uitzondering op de aanbestedingsplicht te construeren voor de taken die direct voortvloeiend uit de Unesco verplichting. Voor overige taken bestaat aanbestedingsplicht.
Fiscaal recht	Er is sprake van BTW-plichtige dienstverlening. Wel is het mogelijk constructie van kosten voor gemene rekening te construeren of anderszins uitzondering.

Gemeenschappelijk orgaan.

Bij een gemeenschappelijk orgaan ligt de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers en/of er vindt detachering van personeel vanuit en naar deelnemers plaats. Dat laatste kent een risico in verband met het eventueel overgaan van werkgeverschap. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap ten aanzien van de gezamenlijke bevoegdheden.

Hieronder is het gemeenschappelijk orgaan visueel weergegeven.



Figuur 5: het gemeenschappelijk orgaan

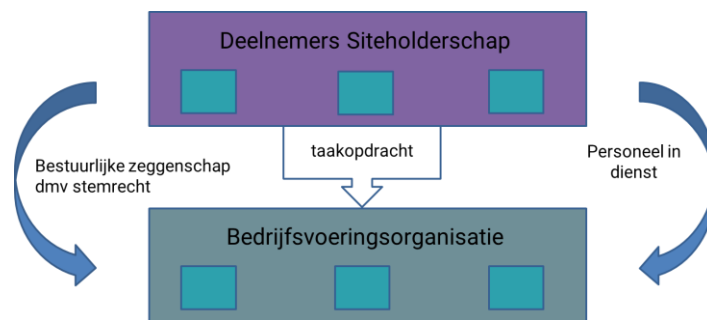
Het voornaamste verschil tussen een centrumconstructie en gemeenschappelijk orgaan is dat bij het gemeenschappelijk orgaan wel sprake is van bestuurlijk zeggenschap door middel van stemrecht. Beide vormen bezitten geen rechtspersoonlijkheid, zodat voor het personeel gebruik moet worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van één of meer deelnemers. Dit kan bijvoorbeeld door het detacheren van personeel vanuit en naar deelnemers. In de onderstaande tabel zijn de kenmerken van een gemeenschappelijk orgaan verder toegelicht.

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	een gemeenschappelijk orgaan heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid. Er moet gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van een van de deelnemers.
Governance	Het bestuur van een gemeenschappelijk orgaan bestaat uit vertegenwoordigers (Gedeputeerde Staten) van de deelnemers. De deelnemers hebben bestuurlijke invloed in het gemeenschappelijk orgaan door middel van stemrecht.

	Het is mogelijk de besluitvorming zo vorm te geven dat meerderheid van stemmen voldoende is om besluiten te nemen.
Personeel	Personeel is in dienst bij een rechtspersoon achter het gemeenschappelijk orgaan (vergelijkbaar met een centrumprovincie) of wordt gedetacheerd vanuit de deelnemers bij één van de deelnemers.
Financieel	Deelnemers dragen bij aan kosten die voortvloeien uit het siteholderschap met behulp van een bindende begroting. Dit is de zogenoemde begrotingsfinanciering.
Aanbestedingsrecht	De dienstverlening is aanbestedingsplichtig. Het is mogelijk een aanbestedingsrechtelijke uitzondering te construeren voor de taken direct voortvloeiend uit de Unesco verplichting. Voor overige taken bestaat aanbestedingsplicht.
Fiscaal recht	Het betreft BTW-plichtige dienstverlening. Het is mogelijk een constructie van kosten voor gemene rekening te construeren of anderszins een uitzondering op de BTW-plicht te construeren.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie ligt de uitvoering van de taakopdracht bij de nieuwe organisatie. Deze organisatie heeft rechtspersoonlijkheid waardoor deze zelfstandig deel kan nemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld personeel in dienst kan nemen. Er is sprake van gezamenlijke bestuurlijke zeggenschap van de deelnemers. Hieronder is de bedrijfsvoeringsorganisatie visueel weergegeven.



Figuur 6: de bedrijfsvoeringsorganisatie

Het voornaamste verschil tussen een gemeenschappelijk orgaan en een bedrijfsvoeringsorganisatie is dat laatst genoemde rechtspersoonlijkheid heeft. Dit betekent dat een bedrijfsvoeringsorganisatie zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en dus geld kan uitgeven en contracten kan afsluiten. Ook is het mogelijk om personeel in dienst van de bedrijfsvoeringsorganisatie te nemen. In onderstaande tabel zijn de kenmerken met toelichting weergegeven voor een bedrijfsvoeringorganisatie.

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	Een bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid.

Kenmerken	Toelichting
Governance	<p>Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers (Gedeputeerde Staten) van de deelnemers.</p> <p>De deelnemers hebben bestuurlijke invloed in het enkelvoudig bestuur door middel van stemrecht.</p>
Personeel	<p>Het personeel is in dienst bij de bedrijfsvoeringsorganisatie.</p>
Financieel	<p>De deelnemers dragen bij middels bindende begroting (zogenoemde begrotingsfinanciering), eventueel aangevuld met dienstverleningsovereenkomsten waarin aanvullende afspraken kunnen worden gemaakt.</p>
Aanbestedingsrecht	<p>De dienstverlening is aanbestedingsplichtig.</p> <p>Er kan een beroep worden gedaan op een uitzondering op de aanbestedingsplicht door de deelnemers van de BVO, namelijk de uitzondering van het (verticaal) inbesteden.</p>
Fiscaal recht	<p>Er is sprake van BTW-plichtige dienstverlening.</p> <p>Het is mogelijk een uitzondering te construeren op de BTW-plicht.</p>

Bijlage 1: Governance en rollen in een samenwerking

De term *governance* kent diverse definities. Wij hanteren het in de betekenis van regievoering en onderscheiden daarbij vier elementen en drie dimensies:

Elementen van Governance	Dimensies van Governance
Sturen	Institutioneel
Toezicht houden	Procedureel
Beheersen	Relationeel
Verantwoorden	

Deze elementen en dimensies zijn van belang voor een samenwerkingsverband, los van de vorm. Het betekent onder meer het volgende.

- De deelnemers moeten kunnen *sturen* en *beheersen* hoe het samenwerkingsverband opereert.
- Er moet sprake zijn van *toezicht* op het opereren van de samenwerking.
- Er moet sprake zijn van functionerende *verantwoordingsrelaties*.

- *Institutioneel*: heeft betrekking op de juridische en bestuurlijke vorm van het samenwerkingsverband en de regels, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in dat kader gelden.
- *Procedureel*: gaat over de procedurele inrichting van de governance, bijvoorbeeld de overlegstructuren, de vergaderfrequentie, het bepalen de agenda, protocollen voor verantwoording, et cetera.
- *Relationeel*: deze dimensie is de conditio sine qua non, als de betrokken bestuurders en ambtelijke topfunctionarissen elkaar vertrouwen en commitment hebben naar elkaar, zijn de institutionele en procedurele dimensie bijna slechts technische uitwerkingsvraagstukken.

De governanceprincipes moeten ook vertaald worden in de rollen die bij een samenwerkingsverband horen, namelijk die van **eigenaar**, **opdrachtgever** en **opdrachtnemer**. De rol van eigenaar moet vooral bestuurlijk worden ingevuld maar kan ook ambtelijk worden ingevuld. Het opdrachtgeverschap moet zowel bestuurlijk als ambtelijk worden ingevuld. De rol van opdrachtnemer wordt ambtelijk ingevuld.

Eigenaarschap

De rol van eigenaar richt zich op de instandhouding, stabiliteit en continuïteit van het samenwerkingsverband. Op dit niveau wordt er onder andere voor zorg gedragen dat de financiële randvoorwaarden adequaat door de deelnemers worden ingevuld en worden de meer strategische beslissingen genomen.

Eigenaarschap ziet op het eigenaarschap van de organisatie die de taken uitvoert. Bij samenwerking is ook van belang of er sprake is van een eigenaarsvergadering, die de collectieve bestuurlijke eigenaarsrol kan invullen.

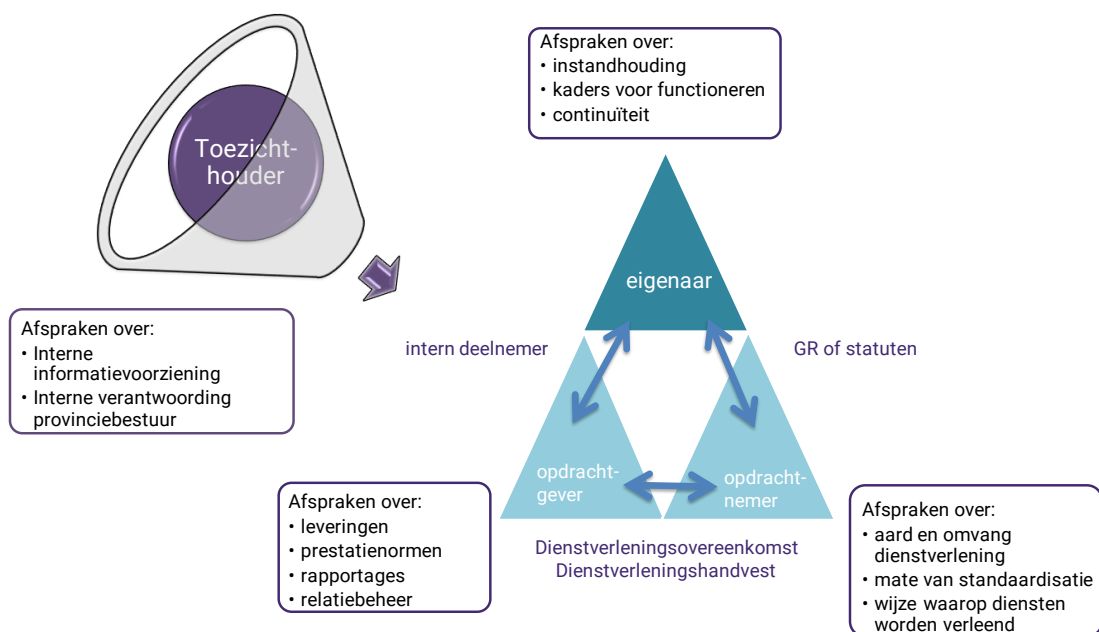
Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap richt zich de taakuitvoering en de daarmee verbonden prestaties van het samenwerkingsverband en berust bij de individuele leden.

Opdrachtnemerschap

Het opdrachtnemerschap richt zich op de kwaliteit en kwantiteit van producten, binnen de vastgestelde financiële en beleidskaders.

In onderstaand schema is de verhouding van deze rollen tot elkaar en hun hoofdzakelijke verantwoordelijkheid uitgewerkt, los van de juridische vorm.



Figuur 7: Rollen