

JURIDISCHE VORMGEVING VAN SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN

De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) kent vier modellen, van licht tot zwaar:

1. Regeling zonder meer (bestuursovereenkomst);
2. Centrumgemeente;
3. Gemeenschappelijk Orgaan;
4. Openbaar Lichaam.

*Nieuw na wetwijziging *vastgesteld 2^e kamer, thans naar 1^e kamer (iwt 1 juli 2014 of 1 jan 2015)*
5. bedrijfsvoeringsorganisatie

Hierna volgt een korte beschrijving van de modellen met de voor- en nadelen.

1. Regeling zonder meer (bestuursovereenkomst).

De Regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking. Geen delegatie of mandatering. Samenwerking middels overeenkomst, convenant of intentieverklaring.

Rechtspersoon: grondslag Wgr, geen rechtspersoon;

Financiën: eigen begroting bij de afzonderlijke gemeenten;

Beleid: mogelijkheid eigen afwijkend beleid vaststellen; verordende bevoegdheid blijft bij elke gemeente;

Personeel: personeel blijft in dienst van de gemeenten.

Voordelen:

- overeenkomst is vormvrij, men kan veel regelen;
- de gemeenten behouden eigen bevoegdheden;
- minder gebondenheid door afspraken per product.

Nadelen:

- vormvrij dus moet alles geregeld worden;
- effectiviteit en efficiëntie afhankelijk van afspraken en niet eenvoudig te realiseren;
- veel afstemmingsmomenten nodig;
- locatie- en personeelsvragen, tav verdieneffect
- vrijblijvendheid, waardoor continuïteit in gevaar kan komen.

2. Centrumgemeente.

De deelnemende gemeenten komen overeen dat de bevoegdheden van de ene gemeente worden uitgeoefend door de andere (centrum)gemeente.

Rechtspersoon: grondslag Wgr, geen rechtspersoon, bestuurlijke afstemming;

Financiën: eigen begroting bij de afzonderlijke gemeenten;

Beleid: Een gemeente heeft de mogelijkheid om eigen beleid te (blijven) voeren; de centrumgemeente krijgt geen verordende bevoegdheid, dit blijft bij de afzonderlijke gemeenten;

Personeel: personeel blijft in dienst van de gemeenten.

Voordelen:

- is relatief eenvoudig te realiseren, er hoeft geen regiodienst te worden opgezet;
- minder vrijblijvend dan Regeling zonder meer;
- de deelnemende gemeenten houden eigen bevoegdheden;
- mandatering aantal uitvoeringsbevoegdheden, echter iedere gemeente blijft verantwoordelijk;

Nadelen:

- geen gelijkwaardigheid, het college van de centrumgemeente krijgt de bevoegdheid om in naam van alle andere colleges besluiten te nemen;
- effectiviteit en efficiëntie afhankelijk van afspraken en niet eenvoudig te realiseren;
- gemeenten zijn niet snel geneigd hun bestuurlijke bevoegdheden te mandateren aan een andere gemeente.
- aandachtspunt: taakomschrijving ivm aanbestedingsperikelen
- personeel: vragen tav inverdieneffect, complexe kostenverrekening

3. Gemeenschappelijk Orgaan.

Een gemeenschappelijk orgaan is een samenwerkingsverband met een bestuur en is minder zwaar dan een openbaar lichaam. Het heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan geen eigen personeel in dienst hebben. Het gemeenschappelijk orgaan heeft geen regelgevende bevoegdheid, wel beschikkingsbevoegdheid. Het wordt meestal toegepast voor enkelvoudige samenwerking.

Rechtspersoon: grondslag Wgr, is geen rechtspersoon, heeft een bestuursorgaan, namelijk het bestuur en is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad;

Financiën: Gemeenschappelijk Orgaan heeft eigen begroting en jaarrekening, de deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het I en W deel;

Beleid: GO krijgt geen verordende bevoegdheid, dit blijft bij de afzonderlijke gemeenten;

Personeel: personeel blijft in dienst van de gemeenten.

Voordelen:

- minder vrijblijvend dan 1. regeling zonder meer en 2. centrumgemeente;
- Delegatie van bevoegdheden bij oprichting van het gemeenschappelijk orgaan;

Nadelen:

- geen rechtspersoon, de slagkracht is daardoor minder;
- effectiviteit en efficiëntie afhankelijk van afspraken en is niet eenvoudig te realiseren;
- aandachtspunt: taakomschrijving ivm aanbestedingsperikelen
- personeel: vragen tav inverdieneffect, complexe kostenverrekening

4. Openbaar Lichaam.

Een openbaar lichaam is een publiekrechtelijke entiteit met drie bestuursorganen, te weten: een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter. Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur.

Rechtspersoon: grondslag Wgr, is rechtspersoon, DB en AB met vertegenwoordigers uit colleges, college is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad; Is rechtspersoon en kan overeenkomsten aangaan;

Financiën: Openbaar Lichaam heeft eigen begroting en jaarrekening, de deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het I en W deel; De financiële documenten van het Openbaar Lichaam gaan rechtstreeks naar de raad;

Beleid: Het Openbaar Lichaam kan verordende bevoegdheid krijgen;

Personeel: personeel in dienst van het Openbaar Lichaam.

Voordelen:

- is rechtspersoon, kan zelfstandig rechtshandelingen verrichten en is daardoor slagvaardig;
- sterke positie in de regio;
- groeimodel mogelijk, is toekomstgericht;
- bevoegdheden worden gedelegeerd; de deelnemende gemeenten bepalen welke bevoegdheden worden gedelegeerd;
- door uniformiteit processen en één organisatie kan grotere effectiviteit en efficiëntie worden bereikt.
- voldoet aan gestelde uitgangspunten

Nadelen:

- bij groot aantal deelnemers kan de bestuurbaarheid afnemen;
- bij klein aantal deelnemers bezettingskwestie verplichte organen
- afstand tussen gemeentebestuur en uitvoering wordt groter;
- desintegratiekosten bij overdracht personeel naar Openbaar Lichaam
- aandacht voor eventuele BTW aspecten

5. bedrijfsvoeringsorganisatie BVO

Dit betreft een geheel nieuwe vorm die is opgenomen in de wijzigingswet WGR, vastgesteld eind maart 2014. Geheel nieuw en om die reden hieronder iets ruimer toegelicht.

Wat is een bedrijfsvoeringsorganisatie?

Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken is in de praktijk behoefte ontstaan aan een nieuwe samenwerkingsvorm die net als een openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft maar niet belast is met de “zware” bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter).

De overweging is dat taken met gereguleerde uitvoering naar hun aard niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing. Voor een slagvaardige aansturing van de organisatie is tegelijkertijd wel rechtspersoonlijkheid vereist. Om die reden is in de eind maart 2014 vastgestelde wijzigingswet Wgr geïntroduceerd een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een enkelvoudig bestuur te introduceren onder de naam “bedrijfsvoeringsorganisatie”.

Deze wordt ingesteld bij een zogenaamde “collegeregeling”, waaraan dus uitsluitend colleges van B&W deelnemen. De regeling mag alleen worden getroffen *ter behartiging van de sturing en beheersing van..... uitvoeringstaken van de deelnemers.*

Dat betreft dus uitvoering, en geen verordenende bevoegdheid. Dit is een beperking, om aan te geven dat het niet de bedoeling is dat in de bedrijfsorganisatie beleidsmatige keuzes worden gemaakt. Die keuzes horen thuis bij een gemeente(raad), die beleidskaders stelt, ter uitvoering.

In het bijgaande model is zo een regeling uitgewerkt.

Rechtspersoon: grondslag Wgr (nieuw) BVO is rechtspersoon, Bestuur met vertegenwoordigers uit colleges; Is rechtspersoon en kan overeenkomsten aangaan;

Financiën: BVO heeft eigen begroting en jaarrekening, De financiële documenten van het BVO gaan rechtstreeks naar de raad;

Beleid: alleen uitvoeringsgericht, ondersteuningstaken; geen verordenende bevoegdheid, dat blijft bij gemeenten.

Personeel: personeel in dienst van de BVO.

Voordelen:

- is rechtspersoon, kan zelfstandig rechtshandelingen verrichten en is daardoor slagvaardig;
- enkelvoudig bestuur; overzichtelijke organisatie, geen interne gelaagdheid
- groeimodel mogelijk, is toekomstgericht;
- bevoegdheden gericht op ondersteuning of uitvoering;
- door uniformiteit processen en één organisatie kan grotere effectiviteit en efficiëntie worden bereikt.
- voldoet aan gestelde uitgangspunten

- Nadelen:
- afstand tussen gemeentebestuur en uitvoering wordt groter;
 - desintegratiekosten bij overdracht personeel naar Openbaar Lichaam
 - aandacht voor BTW aspecten
 - aandacht voor gedegen taakomschrijving
 - nieuwe vorm, waardoor onbekend

Nadeel van BVO is vooralsnog de mogelijkheid dat deze per 1 januari 2015 in werking treedt, en dus pas dan toepasbaar wordt. Dat valt samen met de beoogde datum realisatie van samenwerking.

Niet uitgesloten is echter dat de WGR- nieuw eerder in werking treedt (juli 2014) of dat de realisatie samenwerking niet per 1 januari maar bv 1 juli 2015 een feit is.

Conclusie

Aan de hand van de voor- en nadelen per item hebben vorm 4 Openbaar lichaam WGR en 5. Bedrijfsvoeringsorganisatie een betere score dan vormen 1-3.

Vorm 5 Bedrijfsvoeringsorganisatie toont gunstig oa. door een minder zware bestuursvorm, is echter nieuw dus minder bekend.

April 2014
Werkgroep Juridisch

Projectleiding	Ray Geerling
Heerhugowaard	Bart Grosheide
Alkmaar	Yvonne Rep
Langedijk	Jaap Vijn