

MEMO

Van College van burgemeester en wethouders
Telefoon 074-2459240 / Fax 074-2459233
Datum 6 februari 2015
Onderwerp Wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen
Aan De raad van de gemeente Hengelo



PF-Algemeen Juridische Zaken

Postbus 18
7550 AA Hengelo

De memo is bedoeld als oplegnotitie bij de wijzigingen van diverse gemeenschappelijke regelingen, die staan geagendeerd voor de raadsvergadering van 16 december a.s.

1. Inleiding

De gemeente Hengelo werkt op veel terreinen samen met andere gemeenten. Dit heeft verschillende redenen: omdat we gezamenlijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen en soms ook om er samen financieel beter van te worden. Het komt voor dat samenwerking wettelijk is voorgeschreven, zoals bij de veiligheidsregio's. Maar meestal is de samenwerking vrijwillig, bijvoorbeeld bij belastingsamenwerking en de sociale werkvoorziening.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is geregeld hoe publiekrechtelijk samengewerkt kan worden. Per 1 januari 2015 is de Wgr gewijzigd. De wijzigingen komen mede op verzoek van gemeenteraden en colleges om beter grip en sturing te hebben op de samenwerking. Na inwerkingtreding van de wijziging geldt een overgangstermijn van één jaar om de bestaande gemeenschappelijke regelingen en organisaties in overeenstemming te krijgen met de gewijzigde Wgr, dat wil zeggen op 1 januari 2016.

2. Wet gemeenschappelijke regelingen

a. Betekenis wet

De Wgr is een belangrijk juridisch kader voor samenwerking tussen gemeenten. De Wgr richt zich op samenwerking tussen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) onderling. Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire gemeentelijke taken met een uitvoerend karakter. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat.

De Wgr beschrijft verschillende vormen van samenwerking. De meest voorkomende juridische vorm binnen de Wgr is een openbaar lichaam. Andere vormen in de Wgr zijn het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente. Van deze vormen heeft alleen het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid. Zo'n organisatie kan mensen in dienst hebben, contracten sluiten of een stichting oprichten. De verdere vormgeving staat gemeenten geheel vrij. Een nieuwe vorm is de bedrijfsvoeringsorganisatie, die hieronder nader wordt toegelicht. Andere onderwerpen die de wet regelt zijn de samenstelling van het bestuur, de bevoegdheden en de financiën.

b. Wijziging wet

Met ingang van 1 januari 2015 is de Wgr gewijzigd. In algemene zin kan worden gezegd dat de wet bij de tijd is gehaald. In de oude tekst werd veel verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet zoals die luidde voor 2002 (invoering dualisering). Met de nieuwe Wgr wordt de verwijzing naar de oude Gemeentewet ingetrokken door in de Wgr zelf ter zake bepalingen op te nemen. De wetgever heeft het daarbij niet gelaten. Er is nog een aantal inhoudelijk nieuwe wijzigingen ingebracht. De volledige titel van de wet waarbij de wijziging in de Wgr per 1 januari is ingevoerd maakt dit ook wel duidelijk, nl. 'Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen'.

De inhoudelijke wijzigingen hebben gevolgen voor het treffen van nieuwe gemeenschappelijke regelingen en mogelijk ook voor bestaande gemeenschappelijke regelingen. Daarbij geldt voorts dat het lidmaatschap van raden aan gemeenschappelijke regelingen niet in alle gevallen mogelijk zal zijn. In het navolgende zal op de verschillende onderdelen (m.u.v. de verwijzingen naar de juiste Gemeentewetsartikelen) worden ingegaan.

3. Vormen van samenwerken, introductie bedrijfsvoeringsorganisatie

In de Wgr was voorzien in een drietal vormen voor een gemeenschappelijke regeling, t.w. die van het gemeenschappelijk orgaan (platform voor afstemming en overleg), de centrumgemeenteregeling (de samenwerking wordt geconcentreerd bij één van de deelnemende gemeenten, de centrumgemeente) en het openbaar lichaam (eigen rechtspersoonlijkheid, drie lagen bestuur).

Met de wetswijziging is een lichte vorm van het openbaar lichaam ingevoerd in de Wgr. De bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO) is een nieuwe samenwerkingsvorm die zich kenmerkt door a. een eenvoudige bestuurlijke structuur en b. het hebben van rechtspersoonlijkheid. De BVO onderscheidt zich van het openbaar lichaam door het hebben van een enkelvoudig, ongeleed bestuur en van het gemeenschappelijk orgaan door het hebben van rechtspersoonlijkheid. Met de introductie van de BVO wordt invulling gegeven aan de reeds geruime tijd bestaande behoefte van gemeenten aan een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid, maar met slechts één bestuurslaag.

Door de enkelvoudige bestuurlijke structuur bij een BVO vindt geen interne verantwoording plaats: de BVO kent immers geen dagelijks bestuur en algemeen bestuur en evenmin kan zij bestuurscommissies instellen. Dit geeft direct een beperking in wat er kan worden ondergebracht bij een BVO: beleidsrijke taken kunnen niet overgedragen worden aan een BVO. De BVO is bedoeld voor samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering (taken op het gebied van PIOFACH: Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting) en voor uitvoerende taken met een geringe beleidsmatige component. De BVO Twentebedrijf zal in de toekomst dan ook niet het platform kunnen zijn waarlangs in Twente alle uitvoerende taken worden ondergebracht. Dat vereist een omzetting van het Twentebedrijf naar een openbaar lichaam (in die zin ook de samenwerking tussen Dinkelland en Tubbergen: het openbaar lichaam Noaberkracht).

Verder kan een BVO alleen kan worden ingesteld door colleges van burgemeester en wethouders. De raad zit daar dus niet in. De raad komt wel in beeld als er een BVO wordt opgericht, hetgeen logisch voortvloeit uit het feit dat de raad budgetrecht heeft: voor de instelling van een BVO is toestemming van de raden van de deelnemende gemeenten vereist (er ontstaat immers een verplichte uitgave). De raad kan bij de toestemming voor de oprichting van een BVO naast de andere reguliere aspecten, gelet op de geringe democratische controle, letten op de mate van beleidsrijkheid van de over te dragen taken aan de BVO. Voor de instelling van een BVO geldt ook de verplichting dat in de regeling waarmee een BVO wordt ingesteld regels zijn opgenomen over de wijze waarop, op hun verzoek, informatie aan de raden wordt verstrekt. De raad kan daartoe zijn wensen (eisen) stellen.

4. Wijzigingen in planning- en controlcyclus en versterking positie van raden

Voor de raad is verder van belang, dat er in de planning- en controlcyclus van gemeenschappelijke regelingen een aantal wijzigingen wordt doorgevoerd die erop gericht zijn de invloed van de raden op het samenwerkingsverband te versterken. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan en het bestuur van de BVO dienen de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aan te bieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota (nieuw);
- de jaarrekening, met verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden (voorheen anders);
- de termijn waarbinnen de raad een zienswijze kan indienen op de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband wordt met twee weken verlengd naar acht weken (langer kan ook maar dan moeten de deelnemers daar gezamenlijk toe besluiten en het maakt het organiseren van de p&c-cyclus van de gemeenschappelijke regeling moeilijker). De vastgestelde begroting van het samenwerkingsverband moet daarom uiterlijk op 1 augustus van enig jaar toegezonden worden aan de provincie (was 15 juli); en
- lokale rekenkamers en rekenkamercommissies krijgen meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden die krachtens de Wgr zijn ingesteld. Rekenkamercommissies krijgen dezelfde onderzoeksbevoegdheden die rekenkamers reeds hebben. Daarnaast geldt dat het criterium om een onderzoek in te stellen naar private samenwerkingsverbanden (belang van 50% of meer) wordt uitgebreid. Straks geldt dat een rekenkamer(commissie) onderzoeksbevoegdheid heeft zodra het belang van alle deelnemende gemeenten de grens van 50% overschrijdt (uitbreiding is nieuw).

5. Veranderingen in bestaande gemeenschappelijke regelingen

De wetswijziging vraagt op meerdere punten om aanpassing van een bestaande gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente deelneemt. Hiervoor hebben de gemeenten een jaar de tijd gekregen om

- waar nodig - bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- wijzigingen in de taakverdeling tussen het AB en het DB (terug te vinden in alle voorgelegde regelingen);
- deelname door een bestuursorgaan in een regeling is alleen mogelijk als het bestuursorgaan daar een eigen bevoegdheid/taak heeft ingebracht (Regio Twente, SON);
- het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan kan niet langer zelf besluiten tot uitbreiding van overgedragen bevoegdheden, voor zover de gemeenschappelijke regeling die mogelijkheid nu biedt;
- de constructie waarbij het aantal leden van het dagelijks bestuur identiek is aan dan wel een meerderheid vormt van het aantal leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, is niet langer toegestaan, tenzij het een openbaar lichaam tussen burgemeesters van zes gemeenten of minder betreft.

6. Overige wijzigingen

Met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden nog enige andere aanpassingen van uiteenlopende aard doorgevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de publicatie van gemeenschappelijke regelingen en van besluiten van gemeenschappelijke regelingen. Die raken meer de interne organisatie van de gemeenschappelijke regelingen.

7. Overzicht wijzigingen

Nr.	Nieuw of wijziging	Onderwerp
1	Nieuw	Er komt een nieuwe vorm van rechtspersoonlijkheid: de bedrijfsvoeringsorganisatie waaraan uitsluitend colleges van B&W deelnemen ter behartiging van uitsluitend de sturing en beheersing van ondersteunende processen en uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie kent een ongeleed bestuur. Er is alleen een bestuur dat bestaat uit per gemeente door het college uit zijn midden aan te wijzen leden.
2	Nieuw	Uitgesloten wordt dat in de GR wordt bepaald dat het bestuur kan besluiten tot uitbreiding van de door de deelnemers overgedragen bevoegdheden. Kan voortaan alleen betrekking hebben op andere veranderingen in de GR.
3	Nieuw	Het algemeen bestuur kan een lid van het dagelijks bestuur ontslaan indien dit lid het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer heeft
4	Wijziging	Voor instellen bestuurscommissie wordt toestemming van elke gemeenteraad vervangen door raden worden in de gelegenheid gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.
5	Nieuw	Algemeen bestuur besluit tot oprichting en deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen indien de GR in deze mogelijkheid voorziet. Raden kunnen wensen en bedenkingen over het ontwerpbesluit ter kennis van het algemeen bestuur brengen.
6	Nieuw	Mogelijkheid tot instellen eigen publicatieblad dat toegankelijk is via een door minister BZK voorgeschreven algemeen toegankelijk elektronisch medium. BZK bepaalt de daaraan verbonden kosten.
7	Nieuw	Kosten van besluiten van het bestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden zijn in geconsolideerde vorm beschikbaar door een bij amvb aangewezen algemeen toegankelijk medium.
8	Nieuw	Dagelijks bestuur wordt bevoegd tot vaststellen regels voor ambtelijke organisatie, benoemen/schorsen/ontslaan ambtenaren, verrichten privaatrechtelijke rechtshandeling m.u.v. die genoemd onder 4, voeren rechtsgedingen/bezwaarprocedures/administratief beroepsprocedures
9	Nieuw	Voorzitter vertegenwoordigt het openbaar lichaam in en buiten rechte en dan dit opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.
10	Nieuw	Dagelijks bestuur zendt jaarlijks voor 15 april voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient aan de raden de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening.
11	Wijziging	Toezening ontwerpbegroting aan raden 8 i.p.v. 6 weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
12	Wijziging	Vaststelling begroting en jaarrekening voor 1 augustus i.p.v. 15 juli.
13	Nieuw	Bepalingen over schorsing en vernietiging van besluiten.

8. Wat betekent de wijziging van de Wgr voor de gemeente Hengelo

Hengelo is thans deelnemer in een negental gemeenschappelijke regelingen en zal dat per 1 januari a.s. van een tiental regelingen zijn.

Welke zijn dit:

a. Centrumgemeenteregelingen

1. Samenwerking Hengelo-Borne, sociaal
2. Samenwerking Hengelo-Oldenzaal, ICT

Deze regelingen wijzigen niet, noch inhoudelijk noch juridisch-technisch

b. Openbaar lichamen die alleen juridisch-technische wijzigingen behoeven

3. VRT, openbaar lichaam (besluitvorming zal niet meer in 2015 plaatsvinden)
4. SWB, openbaar lichaam
5. OLCT, openbaar lichaam
6. RBT, openbaar lichaam
7. Stadsbank Oost-Nederland

c. Openbaar lichamen die zowel inhoudelijk als juridisch-technisch worden gewijzigd:

8. GBT
9. Regio Twente (raadsbesluit 4 november 2015)

d. Bedrijfsvoeringsorganisatie

10. Twentebedrijf (nieuw; raadsbesluit 4 november 2015).

In onderstaande tabellen staan op een aantal hoofdthema's per regeling de wijzigingen vermeld

thema	VRT (concept)	SWB	OLCT	RBT
rechtspersoonlijkheid	<i>OL, is idem</i>	OL, is idem	OL, is idem	OL, is idem
Samenstelling AB-DB	<i>Burgemeesters, is idem; stemverhoudingen worden gewijzigd</i>	College, is idem	College, was gemengd	College, is idem; artikel 5,1: Borne krijgt een lid extra in AB artikel 11,2: wijziging stemverhoudingen
Verantwoording				
a. DB->AB b. AB/DB->BW c. AB/DB->raad	a. artikel 20 b. artikel 23 c. artikel 24	a. artikel 20 b. artikel 13, 3 en 4 c. artikel 17, 3	a. artikel 13 b. wettelijk regiem c. artikel 12, 13	a. artikel 10 b. artikel 7a c. artikel 7 en 7a
Jaarstukken	<i>Artt. 31-34</i>		Artikel 19	
Taken DB-AB	<i>Artikel 16</i>	Artikel 22	Verdeling conform Wgr (artikelen 33 t/m 33b)	Artikelen 6 en 9
Benoeming en ontslag		Artikel 6 en artikel 17, 2: AB-lid artikel 8: AB wijst DB-leden aan	Artikel 4: AB-lid Artikel 13: ontslag AB-lid Artikel 8: DB-lid	Artikel 5
Overige wijzigingen	<i>Artikel 40</i>	Zie aanbieding regeling, diverse wijzigingen in de pas met de Wgr	Zie aanbieding regeling, diverse wijzigingen in de pas met de Wgr	Artikel 11, lid 1

Thema	GBT	SON	Regio Twente
rechtspersoonlijkheid	OL, is idem	OL, is idem	OL, is idem
Samenstelling AB-DB	College, is idem	College, is idem	College, was gemengd
Verantwoording			
a. DB->AB b. AB/DB->BW c. AB/DB->raad	a. artikel 9 b. artikel 9 c. artikel 10	a. artikel 21 b. artikel 12 c. artikel 11, 12, 20	b. Vertegenwoordigers AB zorgen voor terugkoppeling naar eigen college c. Artikel 20: actieve informatieplicht bestuursorganen aan raad Artikel 21: passieve informatieplicht bestuursorganen Artikel 22: actieve informatieplicht AB-lid jegens raad Artikel 23: verantwoordingsplicht aan raad door AB-lid
Jaarstukken	Artikelen 24-26	Artikelen 37-43	Het wettelijke regime is gevolgd (artikelen 34 t/m 35 Wgr)
Taken DB-AB	Artikel 9, 11, 12, 13 (overigens conform Wgr)	Verdeling conform Wgr (artikelen 33 t/m 33b)	Verdeling conform Wgr (artikelen 33 t/m 33b)
Benoeming en ontslag	Artikel 6: AB-lid Artikel 10: DB-lid	Artikel 6 en 14: AB-lid Artikel 16 en 22: DB-lid	Artikel 24: College wijst uit zijn midden vertegenwoordiger en plv. aan en kan hem ontslaan artikel 14: AB wijst DB-leden aan
Overige wijzigingen Per regeling te benoemen)	Zie aanbieding regeling, diverse wijzigingen in de pas met de Wgr, zie m.n. artikel 4 waarin is voorzien in een taakuitbreiding	Zie aanbieding regeling	-er komen portefeuilleberaden (artikel 9, lid 3) -vierjaarlijks werkprogramma met bestuurlijke opdrachten (art. 8) - secretarissenberaad wordt geformaliseerd (artikel 19)

9. Voorstel

Ten aanzien van alle gewijzigde gemeenschappelijke regelingen is de raad verzocht toestemming te verlenen danwel te besluiten tot wijziging. De besluitvorming in de raad over de Regio Twente en het instellen van de BVO Twentebedrijf heeft al plaatsgevonden op 4 november jl.