Impact governancekeuze

Beschermd Wonen/ Maatschappelijke opvang

Door: Lauren Kerkhof en Wibout Dragt (transitiebureau Beschermd Thuis, 29 april 2022)

1. Achtergrond

In de regio West-Brabant West is men bezig met het voorbereiden van de start met een openbaar lichaam. Op dit moment werkt de regio met een convenant. Bestuurlijk ligt de regio op één lijn als het gaat om de uitgangspunten voor de nieuwe samenwerkingsvorm. Begin 2021 zijn deze uitgangspunten opgesteld. Op basis hiervan vielen er al een aantal opties voor nieuwe samenwerkingsvormen af. Om te bepalen welke van overgebleven samenwerkingsvormen (regeling zonder meer, centrumgemeenteconstructie, gemeenschappelijke orgaan, openbaar lichaam) het beste aansluit bij de uitgangspunten is er vervolgens een matrix opgesteld waarin voor diverse uitgangspunten is beschreven hoe deze zich verhouden tot de betreffende samenwerkingsvormen. Op basis van deze analyse hebben de betrokken bestuurders uiteindelijk de werkgroep gevraagd om de samenwerkingsvorm openbaar lichaam verder uit te werken. Uitgangspunt is dat de regio echt kiest voor een regionaal model, waarbij alle zes de gemeenten een gelijkwaardige rol hebben in de formele besluitvorming.

De belangrijkste verschillen tussen de vier genoemde samenwerkingsvormen bestaan op gebied van bevoegdheden, rechtspersoonlijkheid en geleed of ongeleed bestuur. Daarbij is een openbaar lichaam de zwaarste variant.

2. Ondersteuningsvraag

Momenteel wordt het openbaar lichaam uitgewerkt aan de hand van een voorbeeld van een openbaar lichaam uit Haarlem (op gebied van Jeugd). Er zijn juristen betrokken die dit voorbeeld regionaal specifiek maken. Echter, in deze uitwerking is de regio aangelopen tegen de impact van (het opzetten van) een openbaar lichaam op de bedrijfsvoering, financiële administratie, etc. Deze impact is groter dan in eerste instantie voorzien. Bedrijfsmatig, organisatorisch en financieel zijn er consequenties die men nog niet scherp heeft. Er wordt expertise en capaciteit gemist om dit goed in kaart te brengen. Wat moet er gedaan worden om deze vormen in te regelen?

3. Proces en doel van dit document

In dit document maken we een overzicht van de onderwerpen die volgen vanuit de theorie van de betreffende juridische samenwerkingsvormen en invulling vragen om een betreffende governance (regeling zonder meer, centrumgemeenteconstructie, gemeenschappelijke orgaan, openbaar lichaam) in te regelen. Deze onderwerpen kunnen worden benut om te spiegelen tegen de huidige uitvoering op het gebied van BW/MO, zodat scherper wordt wat de veranderopgave is.

De regio hanteert naast de inhoudelijke uitgangspunten waaraan de juridische samenwerkingsvormen al getoetst zijn ook de uitgangspunten:

- De gemeenschappelijke regeling is zo licht als mogelijk
- De gemeenschappelijke regeling kan voldoende snel in het leven geroepen worden

Door de veranderopgave duidelijk te maken kunnen de samenwerkingsvormen ook aan de bovenstaande twee uitgangspunten getoetst worden. De vraag is: hoeveel tijd en capaciteit gaat het vragen om de juridische samenwerkingsvorm in te regelen?

4. Kort overzicht: wat moet er geregeld worden?

4.1 Algemeen

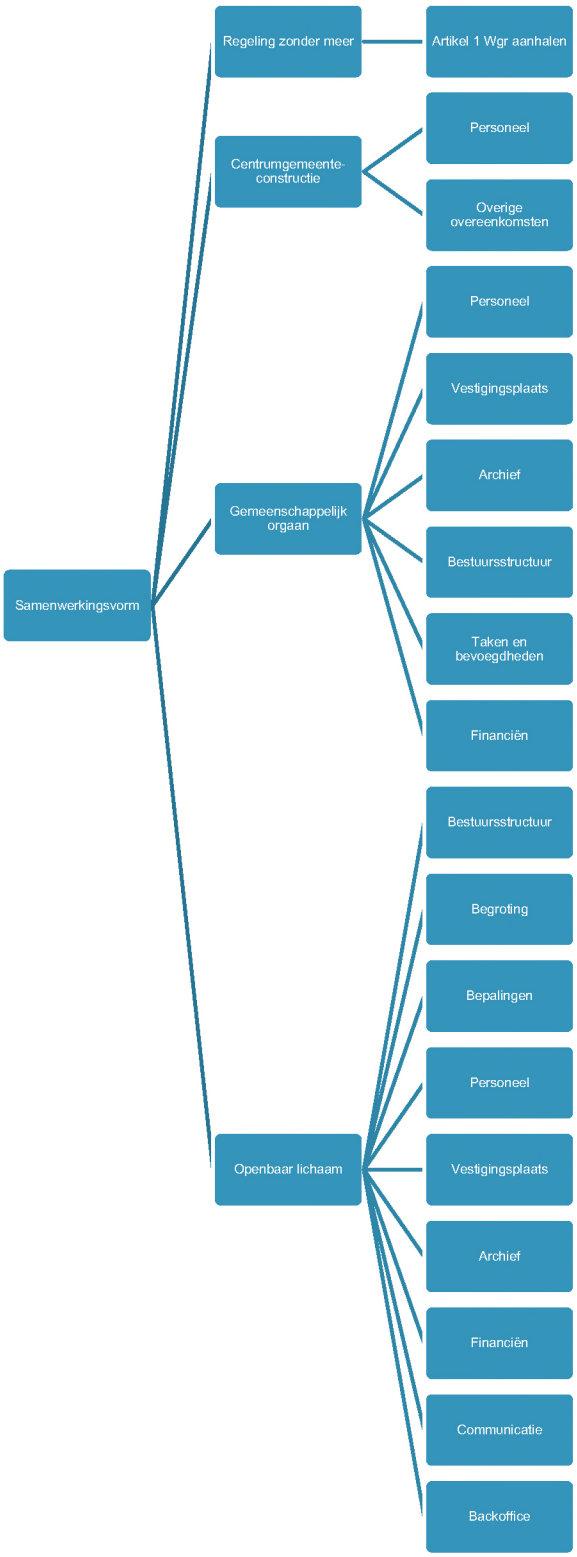
1. de **duur** van de gemeenschappelijke regeling;
   a. bepaling van tijd is democratischer, regeling voor onbepaalde tijd is wanneer een rechtspersoon wordt opgericht efficiënter (i.v.m. personeel en contractbeheer)
2. de **procedure voor wijziging** van de gemeenschappelijke regeling;
   a. wijziging bij unanimiteit is democratischer, wijziging bij meerderheid is efficiënter
   b. geen wijzigingen buiten de gemeenschappelijke regeling om is democratischer, ook wijzigingen buiten de gemeenschappelijke regeling om is efficiënter
3. de **procedure voor toetreding** van nieuwe deelnemers;
   a. toetreding bij unanimiteit is democratischer, toetreding bij meerderheid is efficiënter
   b. toetreding heeft vaak consequenties voor stemverhoudingen, financiën en zeggenschap
   c. aan toetreding kunnen ook voorwaarden worden verbonden zoals een toetreedsom
4. de **procedure voor uittreding** uit de gemeenschappelijke regeling;
   a. een gemeente die wenst uit te treden kan dat eenzijdig beslissen
   b. de gevolgen van uittreding worden of vastgesteld bij unanimiteit (democratischer) of bij een vooraf bepaalde meerderheid (efficiënter)
   c. in de gemeenschappelijke regeling kan ook al e.e.a. worden opgenomen over deze gevolgen, bijv. een bepaalde uittreedsom
5. de **procedure voor opheffing** van de gemeenschappelijke regeling;
   a. denk bijv. aan procedurele bepalingen (opstellen liquidatieplan)
   b. eventuele kosten en baten komen ten goede van de deelnemers. Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt, overeenkomstig de af te spreken kostenverdeelsleutel
   c. indien sprake is van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, dan blijft dit lichaam bestaan zo lang dit voor liquidatie nodig is

4.2 Per specifieke samenwerkingsvorm (hoe je de samenwerkingsvorm kunt of moet inrichten):

6. specifieke regels over de inrichting van de **regeling zonder meer** (verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden)
7. specifieke regels over de inrichting van de **centrumregeling** (keuze centrumgemeente, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel);
8. specifieke regels inzake het **gemeenschappelijk orgaan** (samenstelling orgaan, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel en vestigingsplaats, opstellen beleidsregels en uitvoeringsregelingen);
9. specifieke regels inzake het **gemeenschappelijk openbaar lichaam** (samenstelling bestuur, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel en vestigingsplaats, opstellen beleidsregels en uitvoeringsregelingen).

In hoofdstuk 5 is een samenvattend beeld opgenomen van de punten die per vorm moeten worden ingeregeld. In hoofdstuk 6 wordt per vorm ingegaan op de inhoud, keuzes die gemaakt moeten worden en de zaken die ingeregeld moeten worden.

5. Samenvattend beeld



6. Verdieping: wat in te regelen per samenwerkingsvorm?

6.1 Regeling zonder meer

Wat houdt het in?
De regeling zonder meer vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de Centrumgemeente. Een regeling zonder meer is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere worden opgedragen (centrumregeling).

Een regeling zonder meer is een publiekrechtelijke overeenkomst, getroffen door bestuursorganen. Een bevoegdhedenovereenkomst (ook wel convenant genoemd) tussen bestuursorganen is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij die bestuursorganen een bepaald beleidsdoel nastreven, en waarbij voorwerp van de overeenkomst afstemming over een publiekrechtelijke bevoegdheid is. Voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijkluidende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk.

De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. In de praktijk wordt ook soms mandaat in combinatie met een regeling zonder meer verleend. Dan is er echter feitelijk en juridisch sprake van een centrumconstructie.

Een regeling zonder meer wordt meestal gezien in de vorm van convenanten, intentieverklaringen en/of bestuursafspraken. Deze constructie wordt in de praktijk met name gebruikt als overlegstructuur over zaken waaraan in politieke of financiële zin geen formele consequenties verbonden zijn.

Welke keuzes dienen gemaakt te worden?
In de basis dienen bij een regeling zonder meer dezelfde keuzes gemaakt te worden als bij de andere regelingen. Allereerst dient de duur van de regeling zonder meer bepaald te worden. Daarnaast moet een keuze gemaakt worden betreffende de wijze van de wijziging van de regeling. De hoofdregel is dat deze bij unanimiteit geschiedt en voor alle betrokken deelnemers bindend is, niet slechts voor diegenen die voor gestemd hebben. Ook moet er in de regeling een keuze gemaakt worden betreffende de toetreding van nieuwe deelnemers en de uittreding van huidige deelnemers. Ten slotte moet in de regeling ook bepalingen bevatten over de opheffing van de regeling zonder meer.

Impact: wat dient ingeregeld te worden?
Aanhalen artikel 1 Wgr: De ‘Regeling zonder meer’ wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiek-/privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter.

6.2 Centrumregeling

Wat houdt het in?
Bij een centrumregeling wordt geen nieuwe rechtspersoon, nieuw openbaar lichaam of nieuw orgaan ingesteld, maar wordt een (bestuursorgaan van de) centrumgemeente aangewezen die namens de (overige) deelnemers bevoegdheden uitoefent.

Een centrumregeling kent op hoofdlijnen twee verschijningsvormen:
- Enkelvoudig: een overheid voert taken uit voor een andere overheid
- Meervoudig: overheden voeren taken voor elkaar uit

Dit gaat middels mandatering van bevoegdheden (delegatie is uitgesloten). De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van de uitvoering en nakoming van gemaakte afspraken. De opdrachtgever heeft mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitvoering van deze bevoegdheden (bijv. instructies geven, beleidsregels vaststellen). Verder dient de opdrachtnemer inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van de gemandateerde bevoegdheden.

Bij een centrumregeling bestaat in beginsel geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan. Daarnaast is het alleen mogelijk om bevoegdheden te mandateren aan de organen of ambtenaren van de centrumgemeente. Overdracht van bevoegdheden is uitgesloten.

Welke keuzes dienen gemaakt te worden?
Bij een centrumregeling is het vooral belangrijk om te bepalen welke deelnemer de centrumentiteit wordt. Dat kan één gemeente zijn, maar dat kunnen ook per taak verschillende gemeenten zijn (meervoudige centrumregeling). Een gastgemeente mag de bevoegdheid ook zelf blijven uitoefenen.

Impact: wat dient ingeregeld te worden?
Deze vorm van samenwerking kan relatief snel tot stand worden gebracht, omdat er geen nieuwe uitvoeringsorganisatie opgezet hoeft te worden. Er is geen eigen begroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband. De deelnemende gemeenten ontvangen ieder hun eigen budgetten en dragen conform afspraak bij aan de kosten. Iedere gemeente legt afzonderlijk verantwoording aan de gemeenteraden af.

Personeel: Een eventuele overgang van personeel naar de centrumgemeente; daarbij zijn ook de ondernemingsraad en vaak zelfs de vakbonden betrokken. Er moet, voor zover nog niet reeds aanwezig, een sociaal statuut of sociaal plan komen en de ambtenaren die overgaan moeten ontslagen worden bij de gastgemeente en in dienst komen bij de centrumgemeente.

Overige overeenkomsten: In de centrumregeling wordt het doel en de reikwijdte van de regeling aangegeven. Vaak worden nadere afspraken, bijvoorbeeld over de te leveren kwaliteit, in nadere overeenkomsten vastgelegd.

6.3 Gemeenschappelijk orgaan

Wat houdt het in?
Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zonder rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meerdere deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een dagelijks bestuur, zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen verordenende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen.

Beleid/bestuursorgaan	Gemeenteraad	Gemeenschappelijk orgaan
Strategisch	Verordeningen	N.v.t.
Tactisch	Incidenteel	Beleidsregels
Operationeel	N.v.t.	Uitvoeringsvoorschriften/ werkinstructies

Welke keuzes dienen gemaakt te worden?
De samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan hangt samen met het samenwerkingstype: raadsregeling, gemengde regeling, collegeregeling of burgermeestersregeling. Het lidmaatschap van het gemeenschappelijk orgaan stopt wanneer een lid ophoudt met zijn taak als burgemeester, wethouder of raadslid.

De gemeenschappelijke regeling moet bepalen hoeveel leden door ieder gemeentebestuur mogen worden aangewezen. Ieder gemeentebestuur mag ten minste 1 lid aanwijzen. Ieder lid heeft stemrecht, er kan hierin gedifferentieerd worden tussen de verschillende gemeenten.

Impact: wat dient ingeregeld te worden?
Personeel: Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het geen arbeidsovereenkomsten kan afsluiten en geen ambtenaren kan aanstellen. Wanneer het gemeenschappelijk orgaan personeel nodig heeft, dan moet dit via een centrumregeling worden opgelost. De centrumgemeente voert dan, onder aansturing van het gemeenschappelijk orgaan, taken en bevoegdheden uit voor de gastgemeenten.

Vestigingsplaats: Er moet bepaald worden wat de ‘statutaire’ vestigingsplaats is van het gemeenschappelijk orgaan.

Archief: De archiefwet 1995 is van toepassing. De regeling moet dan bepalingen bevatten omtrent archivering. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de archieven berust is afhankelijk van de wijze van bevoegdheidstoekenning. Bij delegatie en attributie: gemeenschappelijk orgaan. Bij mandaat: de deelnemende gemeentebesturen. Er moet bepaald zijn welk college zorgdrager is.

Bestuursstructuur: een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een dagelijks bestuur. De gemeenten wijzen leden voor het bestuur aan.

Taken en bevoegdheden: In de regeling wordt aangegeven welke taken en bevoegdheden worden overgedragen (delegatie). De uitvoering van de activiteiten die in de regeling geregeld zijn, kunnen door een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie gebeuren, maar er kan ook voor worden gekozen om deze onder te brengen bij één of meer deelnemende gemeenten.

Financiën: Een gemeenschappelijk orgaan heeft een eigen begroting en jaarrekening. Deze worden vastgesteld door het bestuur. De deelnemende gemeenten blijven afzonderlijk hun budgetten ontvangen en moeten ook afzonderlijk verantwoording afleggen aan hun gemeenteraden. Aan te raden is om hierover afspraken te maken, omdat veel handelingen meervoudig moeten plaatsvinden, wat de efficiëntie niet direct ten goede komt.

6.4 Gemeenschappelijk openbaar lichaam

Wat houdt het in?
Dit is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het openbaar lichaam heeft de status van een rechtspersoon. Voor een openbaar lichaam geldt dat alle kaderstellende en beleidsbepalende bevoegdheden door de afzonderlijke gemeenteraden en colleges aan haar worden overgegeven:

Beleid/bestuursorgaan	Gemeenteraad	Gemeenschappelijk orgaan
Strategisch	*Geldigheid verordeningen afhankelijk van Openbaar Lichaam, deze kan dit zelf bepalen (art. 30 lid 3 Wgr)*	Verordeningen
Tactisch	N.v.t.	Beleidsregels
Operationeel	N.v.t.	Uitvoeringsvoorschriften/ werkinstructies

Een openbaar lichaam kent in de praktijk vaak twee vormen en heeft een eigen rechtspersoonlijkheid (kan op eigen titel rechtshandelingen verrichten):

1. Collegeregeling: alleen collegebevoegdheden worden overgedragen en alleen colleges participeren (voorbeeld: GGD, veiligheidsregio's)
2. Gemengde regeling: bevoegdheden van meerdere bestuursorganen zijn betrokken. Er zijn twee subvarianten:
    a. Raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester)
    b. Raden participeren niet (college/burgemeester)

De organen die de regeling treffen worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur, welke via het dagelijks bestuur de organisatie aanstuurt. Indien er advies- of bestuurscommissies worden ingesteld (kan enkel als de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet) dan kan het algemeen bestuur bevoegdheden overdragen naar hen. Door de rechtspersoonlijkheid kan een openbaar lichaam contracten sluiten en personeel in dienst hebben. Dit vergt een uitgebreid voorbereidingsproces waarin OR-en en bonden ook een rol hebben.

Welke keuzes dienen gemaakt te worden?
De wet gemeenschappelijke regelingen bevat een aanzienlijk aantal specifieke (en dwingende) regels voor de inrichting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Er moeten verschillende keuzes gemaakt worden betreffende de bestuursstructuur. Er kan gekozen worden voor een brede vertegenwoordiging in het algemeen bestuur (democratischer) of een beperkte samenstelling en dus een klein bestuur (efficiënter). Daarnaast kan worden gekozen hoe vaak het algemeen bestuur bijeenkomt: vaak met een intensieve controle (democratischer) of beperkt met controle op hoofdlijnen (efficiënter). Ook wat betreft het dagelijks bestuur kan gekozen worden voor een breed bestuur (democratischer) of een klein slagvaardig bestuur (efficiënter). Daarnaast kan er voor gekozen worden om hulpstructuren in te zetten in de vorm van advies- en bestuurscommissies voor meer betrokkenheid (democratischer). Ten slotte kan gekozen worden voor meervoudig (democratischer) of enkelvoudig (efficiënter) stemrecht, met eventueel een correctie voor gekwalificeerde meerderheden.

Daarnaast zijn er ook keuzes te maken in de betrokkenheid met het gemeentebestuur en de raden/colleges. Hier is te kiezen in nauwe banden met gemeentebestuur en vooraf raden/colleges consulteren (democratischer) ten opzichte van een opdrachtgeversrelatie waarin het bestuur meer op afstand staat en raden/colleges hebben alleen controlemogelijkheden achteraf (efficiënter).

Impact: wat dient ingeregeld te worden?
Bestuursstructuur: Een openbaar lichaam heeft een verplicht voorgeschreven bestuursstructuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

- Voorzitter: De voorzitter is zelfstandig een bestuursorgaan, zoals ook de burgemeester dat is binnen de gemeente. De voorzitter wordt door **en uit** het algemeen bestuur aangewezen. De voorzitter is van rechtswege ook lid en voorzitter van het dagelijks bestuur. Bij beide besturen heeft de voorzitter stemrecht.
- Algemeen bestuur: De samenstelling hangt samen met het samenwerkingstype. Hoofdregel is dat ieder lid één stem heeft.
- Dagelijks bestuur: Bestaat uit de voorzitter en ten minste twee andere leden die door het algemeen bestuur worden aangewezen. De stemverhouding die voor het algemeen bestuur zijn opgenomen werken niet door in het dagelijks bestuur.

Begroting: Het bestuur stelt jaarlijks een begroting en een jaarrekening vast. Het dagelijks bestuur maakt elk jaar de rekening van baten en lasten op en zendt deze aan het algemeen bestuur, welke dit controleert en doorstuurt naar de aangewezen accountant voor een controlerapport. Het algemeen bestuur zendt de rekening en het verslag van bevindingen van de accountant aan de deelnemers ter kennisneming.

Bepalingen: De regeling dient informatie- en verantwoordingsbepalingen te bevatten.

Personeel: Het openbaar lichaam kan ambtenaren aanstellen. Het kan ook arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht sluiten, mits de arbeidsvoorwaarderegelingen hieromtrent iets bepalen. Er moet een organisatie-/formatieplan worden opgesteld. Eventueel moet er ook een functieboek worden opgesteld en moeten de beschreven functies gewaardeerd worden. De bestaande arbeidsvoorwaarden van de gemeenten moeten geïnventariseerd worden en eventueel geharmoniseerd.

Vestigingsplaats: Er moet bepaald worden wat de ‘statutaire’ vestigingsplaats is van het openbaar lichaam.

Archief: De archiefwet 1995 is van toepassing. De regeling moet dan bepalingen bevatten omtrent archivering. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de archieven berust is afhankelijk van de wijze van bevoegdheidstoekenning. Bij delegatie en attributie: openbaar lichaam. Bij mandaat: de deelnemende gemeentebesturen. Er moet bepaald zijn welk college zorgdrager is.

Financieel: Het algemeen bestuur stelt schriftelijk de uitgangspunten vast voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Het algemeen bestuur wijst een accountant aan die wordt belast met de controle op de jaarrekening. Het openbaar lichaam verzekert zich ten minste tegen burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor schade aan personen en goederen, wettelijke aansprakelijkheid voor vermogensschade en de kosten voortvloeiend uit arbeidsrechtelijke geschillen (rechtskundige hulp). Er wordt een planning- en control cyclus ontwikkeld. Er wordt een begroting ontwikkeld.

Communicatie: Er moet een nieuwe huisstijl ontwikkeld worden met de naam van het samenwerkingsverband. De samenwerking moet gecommuniceerd worden met alle partners.

Backoffice: Het opstellen van nieuwe, zoveel mogelijk geïntegreerde, processen en procedures voor de backoffice van de nieuwe organisatie. Het beschrijven van informatiestromen tussen deelnemende organisaties en de nieuwe organisatie.