

Besluit Dagelijks Bestuur Cocensus

Aanleiding

Op 11 maart 2015 is uw bestuur geïnformeerd over de a.s. wijziging van de gemeenschappelijke regeling Cocensus, onder meer in verband met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de daarin geïntroduceerde samenwerkingsmogelijkheid in de vorm van de zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie.

Voor Cocensus kunnen twee alternatieven worden uitgewerkt, te weten:

- a. de bestaande regeling, zijnde een gemeenschappelijk openbaar lichaam met een geled bestuur (AB-DB), handhaven en de regeling – waar nodig – in overeenstemming te brengen met de Wgr;
- b. een nieuwe samenwerkingsvorm in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie vast te stellen.

Uw bestuur heeft besloten de voor- en nadelen van de twee alternatieven te inventariseren en voor te leggen aan het Algemeen Bestuur. Op basis van die inventarisatie kan het Algemeen Bestuur opdracht geven de voorkeursvariant concreet uit te werken.

Introductie bedrijfsvoeringsorganisatie in nieuwe Wgr

De Wgr kent van oudsher vier vormen van samenwerking, te weten het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumregeling en de regeling ‘zonder meer’. Met de gewijzigde Wgr komt daar een vijfde vorm bij, de zogenoemde bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe bestuursvorm heeft evenals het al bestaande openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid, echter zonder een geled bestuur (algemeen bestuur-dagelijks bestuur-voorzitter) en kan worden ingesteld bij een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen. De bedrijfsvoeringsorganisatie is specifiek bedoeld voor bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken, die naar hun aard geen of weinig interne bestuurlijke sturing en controle vragen en waarbij geen beleidsmatige keuzes hoeven te worden gemaakt door het samenwerkingsverband. Belastingensamenwerking (opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen) is in dit verband door de wetgever als een voorbeeld genoemd. De regering heeft beoogd dat een bedrijfsvoeringsorganisatie een samenwerkingsverband is met relatief weinig deelnemers, omdat als er veel gemeentebesturen deelnemen een onwerkbaar situatie in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie kan ontstaan.

Huidige vorm van Cocensus

Wat betreft Cocensus geldt dat er momenteel 11¹ gemeenten samenwerken in de gemeenschappelijke regeling. De regeling heeft de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam met een geled bestuur, bestaande uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter. Het Algemeen Bestuur bestaat uit 11 leden. Er geldt een gewogen stemverhouding aan de hand van de jaarlijkse bijdrage aan Cocensus. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de voorzitter en 4 leden, in totaal 5 leden. In het DB hebben de leden ieder 1 stem.

Voor- en nadelen van de samenwerkingsvormen

In bijgaand overzicht zijn de belangrijkste karakteristieken van het gemeenschappelijk openbaar lichaam met geled bestuur en de bedrijfsvoeringsorganisatie tegen elkaar afgezet. Hieruit komen de volgende voor- en nadelen van de beide rechtsvormen naar voren.

¹ Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten Alkmaar, Schermer en Graft-De Rijp samengegaan tot één gemeente.

Bestuursstructuur

In een bedrijfsvoeringsorganisatie is een voordeel de eenvoudige bestuursstructuur. Terwijl de rechtspersoonlijkheid van Cocensus behouden blijft (en daarmee de mogelijkheid om in het rechtsverkeer als eigen entiteit te functioneren zoals bij de aanname van personeel), wordt er gewerkt met slechts één bestuursorgaan, passend bij een uitvoeringsorganisatie met beleidsarme taken (slechts beschikkingsbevoegdheden). Anders gezegd: een dergelijke bestuursstructuur voorkomt bestuurlijke drukte waar deze naar de aard van de uitvoeringstaken onnodig is.

Aantal deelnemende gemeenten

Nadeel van omvorming naar een enkele bestuurslaag is het relatief grote aantal gemeenten, omdat met de huidige 11 gemeenten (en het vooruitzicht op toetreding door meer gemeenten in de nabije toekomst) de bedrijfsvoeringsorganisatie met een zetel voor elke deelnemer (te) groot en daarmee onwerkbaar zou kunnen worden. Nu biedt de Wgr de mogelijkheid om geen lid af te vaardigen dan wel een gemeenschappelijk lid ten behoeve van twee of meer deelnemers. Dit kan echter leiden tot een aanbestedingsrechtelijk probleem, omdat voor de niet-vertegenwoordigde gemeenten geldt dat zij geen gebruik kunnen maken van de constructie van inbesteding. Bij gezamenlijke vertegenwoordiging zal elke vertegenwoordigde deelnemer in ieder geval een stem in het bestuur moeten hebben en lijkt unanimitieit van besluitvorming het meest recht doen een het vereiste dat iedere deelnemer ook daadwerkelijk invloed uitoefent. Er zal dus aandacht moeten zijn voor de samenstelling en wijze van besluitvorming van het alsdan te vormen bestuursorgaan. In het verlengde daarvan zal in de bedrijfsvoeringsorganisatie een vertaalslag dienen te worden gemaakt van de stemverhouding zoals deze op dit moment in het Algemeen Bestuur wordt gehanteerd.

Interne verantwoording en bestuurlijke aansturing

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een 'lichtere' samenwerkingsvorm dan het huidige gemeenschappelijk openbaar lichaam, waarbij sprake is van interne bestuurlijke aansturing van het Dagelijks Bestuur door het Algemeen Bestuur. Mochten zich binnen Cocensus bepaalde feiten of omstandigheden voordoen, dan is er van binnenuit sturing en controle door het Algemeen Bestuur voorhanden. Het Dagelijks Bestuur zal zich aan het Algemeen Bestuur dienen te verantwoorden. Het Algemeen Bestuur zal in de regel de gemeentelijke belangen behartigen, het Dagelijks Bestuur primair het dienstbelang.

Die interne verantwoordingsrelatie en bestuurlijke aansturing ontbreekt bij een bedrijfsvoeringsorganisatie. Er kan slechts worden teruggegrepen op de externe verantwoordingsrelatie met de deelnemende gemeenten. Bij dit nadeel past wel een kanttekening. Het is namelijk de vraag in hoeverre in de huidige bestuursstructuur van Cocensus daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de interne bestuurlijke aansturing en controle, nu het vaak al moeilijk blijkt te zijn om het Algemeen Bestuur in zijn voltallige bezetting bijeen te laten komen. Daar staat tegenover dat bij de bestuursvorm in een bedrijfsvoeringsorganisatie het aantal bestuursvergaderingen gelijk kan zijn aan het huidige aantal vergaderingen van respectievelijk het Dagelijks Bestuur (3) plus het Algemeen Bestuur (2). Uitgaande dat alle deelnemers in het bestuur van de BVO vertegenwoordigd zullen zijn zal daarmee de vergaderdruk toenemen van 2 naar 5 vergaderingen per jaar.

Bevoegdheidsverdeling/ scheiding van rollen

Daarbij aansluitend zal bij de eventuele omvorming naar een bedrijfsvoeringsorganisatie aandacht moeten zijn voor de bevoegdheidstoebedeling. Daar waar bevoegdheden nu aan resp. het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur zijn bedield, zullen bevoegdheden ingeval van een enkel bestuursorgaan in één hand samenkomen. Om in een bedrijfsvoeringsorganisatie toch een vorm van interne verantwoording te organiseren en daarmee ook een scheiding tussen bevoegdheden en tussen het gemeentelijk belang en het samenwerkingsbelang aan te brengen, kan ervoor worden gekozen om de directeur/directie te belasten met het behartigen van de dagelijkse leiding van de ambtelijke organisatie en het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie hierop te laten sturen en toezien.

Invloed van de raad

Bij de keuze voor een rechtsvorm is een belangrijk gegeven dat de invloed van de raad op de gemeenschappelijke regeling niet verslechtert. In dat verband zijn twee aspecten van belang. Of nu wordt gekozen voor de bestaande vorm met een geleed bestuur of een enkelvoudig bestuur in de vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie, zowel de bevoegdheden (beleidsbepaling en verordenende bevoegdheid) als de planning en controlinstrumenten van de raad blijven intact. Sturing, invloed en controle door de raad van het samenwerkingsverband zijn dus in beide situaties gelijk. Voor de goede orde: onder de nieuwe Wgr neemt de invloed van de raad in beide gevallen toe, nu er aanpassingen hebben plaatsgehad in de planning en controlcyclus van de gemeenschappelijk regeling.

Resumerend

Voorafgaand aan het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Cocensus is het goed binnen uw Dagelijks Bestuur en binnen het Algemeen Bestuur de voor- en nadelen van de twee alternatieve bestuursvormen te bespreken en te bepalen welke variant de voorkeur heeft. Aan uw bestuur wordt expliciet gevraagd hierin een keuze maken.

Besluit

1. Op grond van deze notitie een keuze te maken voor een van de twee varianten voor de inrichting van het bestuur van Cocensus.
2. Deze notitie en de gekozen optie ter instemming aan het Algemeen Bestuur voor te leggen.

de voorzitter,

de directeur,

<...>

<...>

Algemene karakteristieken gemeenschappelijk openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie

Bestuursvorm van de gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)
omschrijving bestuursvorm	publiekrechtelijke rechtspersoon, met een geled bestuur, te weten: <ul style="list-style-type: none"> • een algemeen bestuur • een dagelijks bestuur • een voorzitter • eventuele advies- en bestuurscommissies 	publiekrechtelijke rechtspersoon, met één bestuursorgaan, te weten <ul style="list-style-type: none"> • de bedrijfsvoeringsorganisatie
aantal deelnemers	onbeperkt	relatief weinig
soort deelnemers	alle gemeentelijke bestuursorganen (raden, colleges en burgemeesters), ook in combinatie met bestuursorganen van waterschappen en provincies	slechts colleges van burgemeester en wethouders (eventueel in combinatie met DB van een waterschap of GS van een provincie)
belangen die door de GR worden behartigd	taken waarbij beleidsmatige keuzes moeten worden gemaakt en vragen om een bestuurlijke sturing	eenvoudige uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken
vertegenwoordiging gemeenten in bestuur	in AB zijn alle gemeenten vertegenwoordigd, met de mogelijkheid om geen leden aan te wijzen of om gezamenlijke leden aan te wijzen voor 2 of meer deelnemers	in BVO zijn alle deelnemers vertegenwoordigd, met de mogelijkheid om geen leden aan te wijzen of om gezamenlijke leden aan te wijzen voor 2 of meer deelnemers
	het DB maakt nimmer de meerderheid van het AB uit	
inlichtingen- en verantwoordingsrelatie	externe inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuur GR aan colleges en raden van deelnemende gemeenten	externe inlichtingen- en verantwoordingsrelatie van BVO aan colleges en raden van deelnemers
	interne inlichtingen- en verantwoordingsplicht van DB aan AB	geen interne bestuurlijke verantwoording

