

Bijlage: korte weergave juridische vormgeving gemeentelijke samenwerking

Er bestaan veel manieren om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Het gaat in deze memo om publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. Daarom zijn de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen niet verder¹ uitgewerkt.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vormt daarmee de juridische basis voor intergemeentelijke samenwerking. Deze wet kent verschillende samenwerkingsvormen (in volgorde van licht naar zwaar):

- De regeling zonder meer;
- Het gemeenschappelijk orgaan;
- De centrumgemeente;
- De bedrijfsvoeringsorganisatie;

De regeling zonder meer

Dit is de lichtste vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerking baseert zich op artikel 1 van de Wgr. Gemeenten werken samen zonder openbaar lichaam en zonder gemeenschappelijk orgaan. Delegeren en mandateren van bevoegdheden is niet aan de orde. Het gaat uitsluitend om afstemming. Gemeenten werken samen op basis van convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken. Daarin regelen ze de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop die plaatsvindt.

Kenmerken:

- Overeenkomst is vormvrij.
- Bezit geen rechtspersoonlijkheid.
- Gemeenten behouden eigen bevoegdheden. Gemeenten kunnen geen taken of bevoegdheden van aan de regeling overdragen.
- Veel afstemmingsmomenten nodig.
- De deelnemende gemeenten worden, in beginsel, niet gebonden door de besluitvorming van de regeling voor gezamenlijk beleid of binding. Daarvoor is besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk.
- De bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing.

Gemeenschappelijk orgaan

Dit is een vorm van samenwerking met één bestuur. Het gemeenschappelijk orgaan is een minder zware vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam. Gemeenten kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan beschikkingsbevoegdheden overdragen, geen regelgevende bevoegdheden. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Daarom kan deze niet zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Kenmerken:

- Bezit geen rechtspersoonlijkheid.
- Bestuursstructuur: een AB en voorzitter, geen DB.
- Overdracht van bijna alle taken en bevoegdheden mogelijk, behalve regelgevende bevoegdheden.
- De deelnemende gemeenten zijn gebonden aan de effecten van de besluitvorming door het bestuur.
- De regeling dient informatie- en verantwoordingsbepalingen te bevatten.

Centrumgemeente

¹ In geval van publiekrechtelijke taken is het principiële uitgangspunt dat niet wordt gekozen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Dit volgt uit de interpretatie van de Hoge Raad van artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht: indien er sprake is van de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden heeft de publiekrechtelijke samenwerkingsvariant altijd de voorkeur.

Hierbij mandateert het ene gemeentebestuur bestuurlijke bevoegdheden aan een bestuursorgaan van een andere gemeente. In mandaat, geen delegatie. Als gemeenten deze constructie gebruiken, wijzen zij meestal één gemeente als centrumgemeente aan. Deze oefent namens de deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uit. De centrumgemeente vertegenwoordigt als het ware de andere gemeenten. Gemeenten hoeven geen nieuwe organisatie op te zetten. Daarmee is deze constructie eenvoudiger en relatief makkelijk te organiseren.

Kenmerken:

- Bezit geen rechtspersoonlijkheid.
- Het bestaande bevoegdhedenpakket en de daaraan gekoppelde gemeentelijke besluitvormingsstructuren van de afzonderlijke gemeenten blijft intact.
- Mandatering van uitvoeringsbevoegdheden, echter iedere gemeente blijft verantwoordelijk. Het is mogelijk om bijna alle bevoegdheden te mandateren. Tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Een aantal bevoegdheden, zoals de bevoegdheid algemene verbindende voorschriften te bepalen, is expliciet uitgesloten van mandatering (10:3 lid 2,3,4 Awb).
- De bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De Wgr stelt dat de bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld voor: ondersteunende processen en uitvoeringstaken. Hiermee doelt de Wgr op bedrijfsvoerings- en eenvoudige uitvoerende taken. Daar waar beleidsmatige afwegingen worden gemaakt ligt de grens voor eenvoudige taken. Is hier sprake van, dan is het niet mogelijk om een bedrijfsvoeringsorganisatie te gebruiken. De keuze voor deze beperking komt, omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie geen interne verantwoordingsstructuur kent. De gedachte is dat taken op het gebied van bedrijfsvoering naar hun aard niet vragen om zware bestuurlijke aansturing.

Kenmerken:

- Bezit rechtspersoonlijkheid.
- Bevoegdheden gericht op ondersteuning of uitvoering (alleen taken en bevoegdheden van het college).
- De regeling dient informatie- en verantwoordingsbepalingen te bevatten.
- Instemming gemeenteraden nodig bij instelling