

Datum : 30 april 2015
Onderwerp : Notitie wijziging Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk)

Aanleiding

Op 1 januari 2015 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Hierin is een aantal artikelen opgenomen dat maakt dat de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk, hierna ook te noemen de GR) dient te worden aangepast. Aanpassing van de GR dient binnen een jaar na inwerkingtreding, dat wil dus zeggen 1 januari 2016, te zijn gerealiseerd.

Op 25 maart jongstleden heeft het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van Paswerk een notitie besproken waarin de voor- en nadelen van twee mogelijke bedrijfsvormen in kaart zijn gebracht. Deze bedrijfsvormen worden in onderhavige notitie beschreven. Het dagelijks en algemeen bestuur van Paswerk hebben de voorkeur voor de bedrijfsvoeringsorganisatie en hebben besloten om deze notitie voor te leggen aan de raden van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten om de zienswijze met betrekking tot twee bedrijfsvormen, waaronder de voorkeursvariant op te halen.

Juridisch kader

Op grond van artikel 40, eerste lid van de regeling is het algemeen bestuur van Paswerk bevoegd tot het doen van voorstellen aan de deelnemers tot wijziging van de regeling. Op grond van artikel 17A, tweede lid aanhef en onder a van de regeling wordt al wat ter overweging en beslissing in de vergadering van het algemeen bestuur wordt gebracht door het dagelijks bestuur voorbereid.

Wijziging Wgr

De belangrijkste wijzigingen in de Wgr zijn hierna beschreven.

1. De positie van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam (zoals Paswerk) wordt op drie manieren versterkt:
 - In beginsel komen alle overgedragen bevoegdheden toe aan het algemeen bestuur, tenzij de regeling anders bepaalt. Het dagelijks bestuur krijgt een aantal bestuursbevoegdheden (zoals verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie).
 - Het algemeen bestuur krijgt de bevoegdheid leden van het dagelijks bestuur, daaronder begrepen de voorzitter, te ontslaan indien zij het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer genieten.
 - Daarnaast wordt een actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur in de wet neergelegd, waar dit voorheen in de gemeenschappelijke regeling moest worden geregeld.
2. Met betrekking tot de samenstelling van het bestuur van een openbaar lichaam wordt bepaald dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid mag uitmaken van het algemeen bestuur van een regeling.
3. De invloed van raden op gemeenschappelijke regelingen is vergroot:
 - het bestuur van de gemeenschappelijke regeling dient 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 kadernota;

- de (voorlopige) jaarrekening, met het verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden;
- de termijn waarbinnen de raad een zienswijze (op de ontwerpbegroting) kan indienen is verlengd van 6 naar 8 weken;
- lokale rekenkamers en rekenkamercommissies krijgen meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar gemeenschappelijke regelingen.

Voor wat betreft de bestuursvorm zijn er twee mogelijkheden:

1. Aanpassen huidig geled bestuur van Paswerk

Indien en voor zover het huidige geled bestuur (AB-DB) in stand blijft, is het zaak dat de inrichting daarvan in lijn wordt gebracht met de gewijzigde wet.

Dit betekent allereerst dat een keuze moet worden gemaakt voor de samenstelling van zowel het AB als het DB. Indachtig de wettelijke bepaling dat het DB nimmer de meerderheid mag vormen van het AB, zijn er twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat in het DB alle vijf deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd. Dat betekent dat het DB uit vijf leden bestaat en het AB minimaal uit 10 leden. Het voordeel is dat elke gemeente zowel in het AB als het DB een zetel heeft. Dit komt de democratische legitimiteit van het bestuur ten goede. Het nadeel is het risico van de ‘bestuurlijke drukte’ waarmee een dergelijke samenstelling van het AB gepaard gaat. Een andere mogelijkheid is dat in het DB niet elke gemeente vertegenwoordigd is, maar er naast de voorzitter (Haarlem) 2 leden uit de andere deelnemende gemeenten zitting hebben. Dat kan zijn een lid uit Zandvoort en een (roulerend) lid uit de zogenoemde IASZ gemeenten. Met een DB van 3 leden bestaat het AB minimaal uit 5 leden. Hierdoor is het DB een klein en slagvaardig bestuursorgaan, maar de keerzijde is dat niet elke deelnemende gemeente aan de bestuurstafel zit. Dit laatste behoeft overigens niet een groot probleem te zijn, nu de IASZ gemeenten zich bij roulatie kunnen laten vertegenwoordigen en het altijd mogelijk is dat alle gemeenten wel aanwezig zijn bij een DB-vergadering waar voor hen belangwekkende onderwerpen op de agenda staan.

Afhankelijk van de gekozen inrichting van het bestuur verdienen de stemverhoudingen in AB en DB eveneens aandacht. Bij een DB met een vertegenwoordiger uit elke deelnemende gemeente ligt het behoud van het huidige enkelvoudig stemrecht voor de hand. Bij een kleiner DB kan dit anders liggen (want één lid moet mogelijk de belangen van meerdere gemeenten vertegenwoordigen).

2. GR Paswerk omvormen naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Met de gewijzigde wet wordt tevens de zogenoemde ‘bedrijfsvoeringsorganisatie’ geïntroduceerd. Deze nieuwe bestuursvorm heeft evenals het al bestaande openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid, echter zonder een geled bestuur (algemeen bestuur-dagelijks bestuur) 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 beleidsarm van aard zijn.

Vastgesteld kan worden dat na de herstructurering van Paswerk, waarbij taken in verband met re-integratie en dagbesteding zijn ondergebracht in een aparte rechtspersoon de Werkpas Holding B.V., door de gemeenschappelijke regeling alleen nog uitvoering wordt gegeven aan taken in het kader van de sociale werkvoorziening. Beleid en verordenende bevoegdheden waren en blijven de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Deze taken van Paswerk nemen vanaf 2015 jaarlijks af, nu de sociale werkvoorziening slechts nog bestaat voor diegenen die er al gebruik van maken. Op termijn zal de sociale werkvoorziening in zijn geheel verdwijnen. Het beleid van de gemeenten is er op

dit moment primair op gericht om de nog bestaande sociale werkvoorziening vanuit een bezuinigingsopgave in stand te houden en geleidelijk af te bouwen voor de ‘oude’ doelgroep.

Voor – en nadelen van de samenwerkingsvormen

Bijgaand is een overzicht toegevoegd waarbij de belangrijkste karakteristieken van de gemeenschappelijke regeling met een geleed bestuur of de gemeenschappelijke regeling met een bedrijfsvoeringorganisatie tegen elkaar worden afgezet.

Uit dit overzicht komen de volgende voor- en nadelen van beide rechtsvormen naar voren.

Bestuursstructuur

In een bedrijfsvoeringsorganisatie is de eenvoudige bestuursstructuur een voordeel. De gemeenschappelijke regeling werkt met slechts één bestuursorgaan, passend bij een uitvoeringsorganisatie met beleidsarme taken.

De bestuursstructuur van een GR met een geleed bestuur geeft meer bestuurlijke drukte omdat er twee besturen (DB en AB) zijn waar aan veel bestuurders uit de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten moeten deelnemen.

Met de bedrijfsvoeringorganisatie wordt een samenwerkingsverband met relatief weinig deelnemers beoogd. Dit voorkomt juist de bestuurlijke drukte zoals hierboven genoemd..

Bevoegdheidsverdeling/scheiding van rollen

Bij een eventuele omvorming naar een bedrijfsvoeringsorganisatie zal er aandacht moeten zijn voor de bevoegdheidsverdeling. Daar waar de bevoegdheden nu aan een AB en DB zijn bedeed, zullen bevoegdheden bij een enkel bestuursorgaan in één hand samenkomen. De interne verantwoording wordt georganiseerd door de directeur te belasten met de dagelijkse leiding van de organisatie. Het bestuur geeft sturing en houdt toezicht ondersteunt door de bestuursadviseurs. De wet gemeenschappelijke regelingen vormt geen belemmering voor het behouden van de drie externe adviseurs zoals die onlangs zijn benoemd op grond van artikel 13, lid 2 van de gemeenschappelijke regeling.

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 verslechterd. Of nu wordt gekozen voor de bestaande vorm met een geleed bestuur of een enkelvoudig bestuur in de vorm van een bedrijfsvoeringorganisatie, zowel de bevoegdheden (beleidsbepalend en verordenende bevoegdheid) als de planning en control-instrumenten van de raad blijven intact. Sturing, invloed en controle door de raad van het samenwerkingsverband zijn dus in beide situaties hetzelfde.

Samenvattend

Bij de uitvoering van zuiver uitvoerende taken op het vlak van de sociale werkvoorziening voor een jaarlijks afnemend bestand mensen en zonder nieuw beleid van de gemeenten, althans een eenduidige gezamenlijke bezuinigingsopgave, bestaat er in feite geen behoefte (meer) aan een interne bestuurlijke aansturing door een algemeen bestuur van een dagelijks bestuur binnen Paswerk. Een directe en slagvaardige aansturing van Paswerk door een enkel algemeen bestuur volstaat en is efficiënt en effectief. De zeggenschap van de besturen van de deelnemende gemeenten, dat wil zeggen sturings-, beheersings-, controle- en verantwoordingsmogelijkheden, is ten aanzien van een bedrijfsvoeringsorganisatie wettelijk gelijk aan die van een openbaar lichaam.

Gezien de huidige taakuitvoering door Paswerk van de nog bestaande sociale werkvoorziening is de omvorming van de gemeenschappelijke regeling Paswerk per 1 januari 2016 naar een bestuursvorm met een enkelvoudig bestuur, en daarmee tot een bedrijfsvoeringsorganisatie, een reële mogelijkheid.

Het algemeen bestuur van Paswerk vraagt de colleges van de deelnemende gemeenten om onderhavige memo voor te leggen aan de raden zodat de raden hun beschouwingen kenbaar kunnen maken met betrekking tot de twee beschreven bedrijfsvormen waaronder de voorkeursvariant.

Het definitieve wijzigingsvoorstel wordt door het algemeen bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten van de regeling ter besluitvorming aangeboden. Nadat besluitvorming bij de deelnemers heeft plaatsgevonden en deze besluiten zijn gepubliceerd en ingeschreven in de betreffende registers kan de gewijzigde regeling in werking treden.

Overzicht: opties voor een bestuursvorm van de gemeenschappelijke regeling Paswerk

Bestuursvorm van de gemeenschappelijke regeling	Openbaar lichaam		Bedrijfsvoeringsorganisatie
omschrijving bestuursvorm	Een GR met openbaar lichaam heeft een geled bestuur, d.w.z. dat het een algemeen bestuur kent waaruit het dagelijks bestuur voortkomt. De voorzitter is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur.		De GR met BVO heeft een ongeled bestuur, d.w.z. een enkel algemeen bestuur.
	rechtspersoonlijkheid		
samenstelling bestuur	geled (AB-DB)	geled (AB-DB)	enkelvoudig, ongeled bestuur
vertegenwoordiging gemeenten in bestuur	AB 6 leden (alle gemeenten)	AB 10 leden (alle gemeenten met 2 collegeleden)	5 leden (alle gemeenten)
	DB 3 leden (niet alle gemeenten, roulatie IASZ gemeenten mogelijk)	DB 5 leden (alle gemeenten)	
stemverhouding in bestuur	gewogen stemverhouding		
bevoegdheden bestuur	uitvoering taken WSW		
bevoegdheden gemeenten	beleid en verordenende bevoegdheid		
zeggenschap (sturing en controle) raden	financiële en beleidsmatige kaders en voorlopige jaarrekening: toezending raden uiterlijk 15 april ontwerpbegroting: zienswijzen raad 8 weken		
verantwoordingsrelatie	inlichtingen- en verantwoordingsplicht van bestuur GR aan colleges en raden van deelnemende gemeenten		