

Onderzoek toekomst CAW

Adviesrapportage voor AB CAW



Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Verantwoording	2
1.3	Leeswijzer	2
2	Huidige situatie	4
2.1	Samenwerking tussen West-Friese gemeenten	4
2.2	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW)	4
2.3	Samenwerkingsvorm: Gemeenschappelijke Regeling	5
2.4	Inrichting: AB, DB, CPO en secretariaat	5
2.5	Taken en bevoegdheden CAW	6
2.6	Begroting CAW en financiële aspecten stortplaats Westwoud	6
3	Toekomst	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Samenwerken op afvalgebied heeft meerwaarde	8
3.3	Welke keuzemogelijkheden zijn er?	8
3.4	Aandeelhouderschap	9
3.5	Nazorg/beheer stortplaats Westwoud	11
3.6	Beleidsstaken en contractbeheer (DVO)	12
3.7	Consequenties voor samenwerkingsvorm	13
4	Conclusies en advies	16
4.1	Conclusies	16
4.2	Advies	17
	Bijlage 1: Samenwerkingsvormen op grond van de WGR	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnen de GR CAW werken 7 Westfriese gemeenten samen op het gebied van afvalbeleid en uitvoering. Diverse ontwikkelingen zijn van invloed op rol, positie en inrichting van het CAW:

- De gemeenten wensen meer keuzevrijheid op het gebied van beleid en inzamelsystemen. De 7 gemeenten stellen momenteel individuele grondstoffenplannen op.
- Er zijn nieuwe DVO's met HVC ondertekend, die per 1-1-2020 ingaan en die direct/rechtstreeks gelden tussen de gemeente(n) en HVC.
- De bevoegdheden die het CAW tot eind dit jaar heeft op het gebied van beleid, afvalverordening en DVO liggen begin 2020 weer bij de gemeenten zelf. Daarvoor is de tekst van de gemeenschappelijke regeling inmiddels gewijzigd. Hierover vindt in de periode eind 2019/begin 2020 besluitvorming plaats bij de colleges en de raden van de Westfriese gemeenten.
- In het Rekenkameronderzoek (2018) naar de hoogte en samenstelling van de afvalstoffenheffing – voor zes Westfriese gemeenten - wordt aanbevolen de gemeentelijke regie te versterken en het secretariaat van het CAW niet meer door HVC te laten invullen.

Deze ontwikkelingen leiden automatisch naar de vraag op welke punten de gemeenten op afvalgebied willen blijven samenwerken en welke vorm en invulling daar het beste bij passen: **blijft er een aparte Gemeenschappelijke Regeling nodig of kan de afvalsamenwerking ook op een andere manier worden georganiseerd?** Het CAW heeft in 2018 besloten tot een onderzoek naar de vorm van afvalsamenwerking tussen de 7 gemeenten. Het resultaat van dit onderzoek ligt nu voor u.

1.2 Verantwoording

Het onderzoek is in 2018 gestart. Aan de basis lag de evaluatie van de bestaande DVO en samenwerking met HVC, die eind 2017 is uitgevoerd. Relevante documenten zoals de Gemeenschappelijke Regeling, begroting en rekening CAW en het RKC rapport Doelmatigheid Afvalstoffenheffing zijn bestudeerd en er zijn interviews gehouden met wethouders en beleidsadviseurs van de 7 gemeenten. Ook is input gehaald uit diverse informatiebijeenkomsten met gemeenteraden over de nieuwe DVO's. Bij de inventarisatie en analyse van mogelijke samenwerkingsvormen hebben we gebruik gemaakt van bij ons beschikbare informatie en kennis over samenwerkingsverbanden en -vormen elders. Met betrekking tot de stortplaats Westwoud is specifiek onderzoek uitgevoerd naar een mogelijke overname van het beheer van Westwoud door Bodemzorg (onderdeel van BV Afvalzorg). Tussenresultaten zijn besproken in het AB van het CAW.

In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de regionale kwijscheldingsregeling afvalstoffenheffingen. Deze regeling is met de inwerkingtreding van de nieuwe DVO's feitelijk komen te vervallen én maakte formeel ook geen deel uit van de GR CAW.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige situatie en gaat in de op de huidige organisatie en inrichting van het CAW. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de toekomst van het CAW. De verschillende

keuzemogelijkheden worden daar per taakveld beschreven, uitgewerkt en beoordeeld. Hoofdstuk 4 bevat ons advies.

2 Huidige situatie

2.1 Samenwerking tussen West-Friese gemeenten

Het afvalbeheer (CAW) is een van de terreinen waarop de West-Friese gemeenten samenwerken. De Westfriese gemeenten werken ook op andere terreinen samen en hebben verschillende samenwerkingsverbanden:

- **Regio Westfriesland**, GR Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking Westfriesland: De Westfriese gemeenten vormen samen de bestuurlijke regio Westfriesland. De regio heeft de ambitie binnen enkele jaren tot de top 10 van meest aantrekkelijke regio's van Nederland te behoren. De Westfriese gemeenten stemmen beleid af en bespreken strategie en inbreng richting andere overheden. De gemeente Hoorn organiseert, faciliteert en coördineert diverse portefeuillehouderoverleggen, waaronder Madivosa (Maatschappelijke Dienstverlening, Volksgezondheid en Sociale Zaken) en het VVRE (Verkeer & Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economie).
- **GR Archeologie Westfriesland**: Archeologie Westfriesland beheert de Archeologische Waardenkaarten en Archeologische Beleidskaarten van de 7 West-Friese gemeenten. Archeologie Westfriesland heeft tot doel het ondersteunen en adviseren van de aangesloten gemeenten op het gebied van archeologie in de ruimste zin.
- **GR DeSom**: Het Shared Service Center DeSom is de ICT-leverancier voor de Westfriese gemeenten en WerkSaam Westfriesland. De gemeente Hoorn participeert niet in deze regeling.
- **GR Recreatieschap Westfriesland**: Het Recreatieschap beheert en onderhoudt recreatiegebieden en stimuleert de ontwikkeling van fiets-, vaar- en wandelnetwerken en andere recreatieve voorzieningen.
- **GR WerkSaam Westfriesland**: WerkSaam is een samenvoeging van de zeven Westfriese gemeenten (Sociale Zaken) en leer-werkbedrijf Op/maat en voert per 1 januari 2015 de Participatiewet uit. Zij begeleiden en bemiddelen werkzoekenden naar werk.
- **GR Westfries Archief**: Het Westfries Archief is het historische informatiecentrum voor Westfriesland. De collectie omvat archieven, beeld- en geluidsmateriaal en een grote bibliotheek.

Naast deze samenwerkingsverbanden op Westfries niveau werken de Westfriese gemeenten ook actief samen in Noord-Holland-Noord. Voorbeelden hiervan zijn de GGD Hollands Noorden (GR), de Omgevingsdienst NH-Noord (GR), Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (overheidsNV). Deze hebben een groter werkgebied en meer gemeenten (en in een enkel geval ook de provincie) als deelnemer.

2.2 Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW)

Het CAW is een samenwerkingsverband van de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Enkhuizen, Opmeer en Stede Broec. Doel van het samenwerkingsverband is het (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen, zoals bedoeld in de Wet milieubeheer. (Art. 3, eerste lid, Gemeenschappelijke regeling CAW).

De GR CAW heeft een lange geschiedenis. Het CAW is de voortzetting van de gemeenschappelijke regeling waarbinnen tot en met 2003 het afvalbeheer binnen de regio Westfriesland werd uitgevoerd. Per 1 januari 2004 zijn de operationele activiteiten van het CAW overgegaan naar HVC. Het CAW werd daarna meer een beleid- en regieorganisatie en bleef het regionale afvalbeleid, contractbeheer, aandeelhouderschap en de nazorg van stortplaats Westwoud verzorgen.

2.3 Samenwerkingsvorm: Gemeenschappelijke Regeling

De juridische vorm van het CAW is een openbaar lichaam ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het CAW is een gemengde regeling. Het CAW is ingesteld door de deelnemende raden en colleges gezamenlijk. De beleids- en verordenende bevoegdheid in het kader van de Wet Milieubeheer is daarbij door de gemeenten overgedragen aan het CAW. Ook is het CAW bevoegd uitvoeringsovereenkomsten aan te gaan.

Op 21 december 2015 is de Gemeenschappelijke Regeling gewijzigd (publicatie Staatscourant). Deze wijziging was nodig door wijzigingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en door de uittreding van de gemeente Hollands Kroon.

In verband met de nieuwe individuele DVO's met HVC, die op 1 januari 2020 ingaan, en de in ontwikkeling zijnde gemeentelijke grondstoffenplannen (GGP's) zijn/worden de beleids-, verordenende en DVO-bevoegdheden van het CAW weer teruggelegd bij de Westfriese gemeenten. Hiervoor heeft AB recent een GR-wijziging voorbereid. Hierover besluiten de colleges en gemeenteraden van de Westfriese gemeenten naar verwachting eind 2019/1^e kwartaal 2020.

2.4 Inrichting: AB, DB, CPO en secretariaat

Het CAW is een "zwarte" GR, het kent een openbaar lichaam en heeft rechtspersoonlijkheid (zie ook paragraaf 3.3 en bijlage 1). Het CAW bestaat uit een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Het AB is het hoogste orgaan en verantwoordelijk voor de besluitvorming. Het AB bestaat uit de vakwethouders van de deelnemende gemeenten. Het DB bestaat uit een voorzitter en twee andere leden die gedrieën worden gekozen uit het algemeen bestuur. De voorzitter van het AB is ook de voorzitter van het DB. Het AB vergadert normaliter 3 keer per jaar, het DB bereidt de vergaderingen voor, maar dit gebeurt doorgaans schriftelijk.

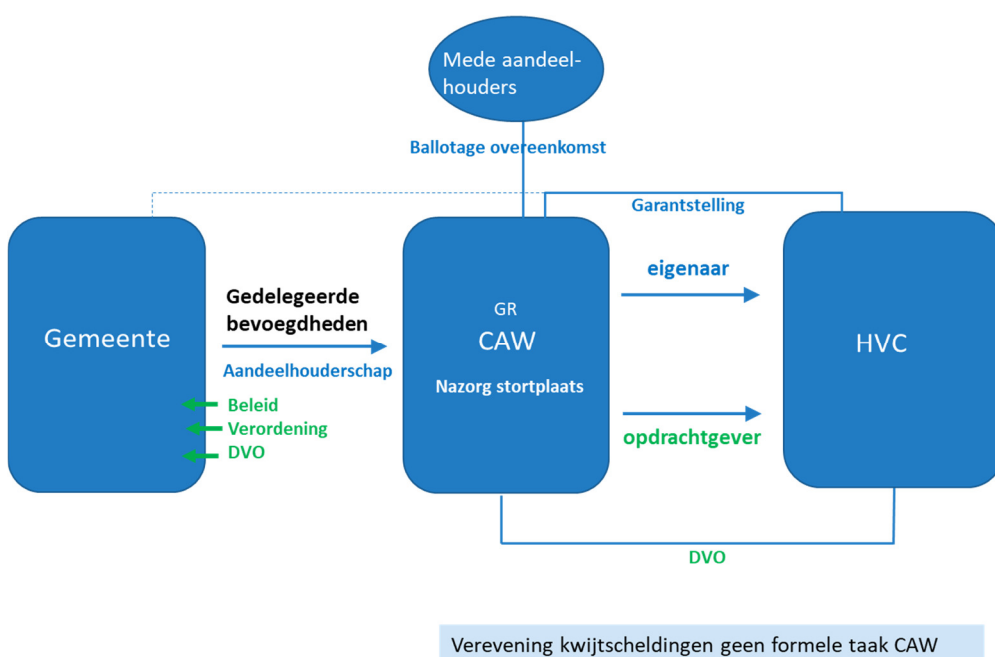
Formeel vindt besluitvorming binnen het AB gewogen en bij gekwalificeerde meerderheid plaats. Dit houdt in dat om een besluit te kunnen nemen een meerderheid van het aantal gemeenten die een meerderheid van het aantal inwoners in Westfriesland vertegenwoordigen, benodigd is. In de praktijk zijn stemmingen niet of nauwelijks nodig geweest en worden besluiten unaniem genomen.

Het CAW heeft zelf geen personeel meer in dienst. Vanuit de verschillende deelnemende gemeenten bereiden beleidsambtenaren (het contactpersonenoverleg: CPO) adviezen en besluiten in het AB voor en zorgen onder andere voor de afstemming en terugkoppeling naar en binnen de eigen gemeente. De capaciteit voor deze werkzaamheden bij de verschillende gemeenten is beperkt. Het personeel van HVC ondersteunt daarom bij de bedrijfsvoeringstaken voor het CAW. De secretarisrol in het CAW wordt ingevuld door een medewerker van HVC.

2.5 Taken en bevoegdheden CAW

In onderstaande figuur zijn de taken en bevoegdheden van het CAW weergegeven. Gemeenten hebben taken op het gebied van afvalbeleid, -verordeningen, het aangaan en beheren van uitvoeringsovereenkomsten (DVO's) gedelegeerd aan het CAW. Daarnaast houdt het CAW de aandelen van HVC (CAW heeft circa 12% van de aandelen) en is de taak rond het beheer en de nazorg van de stortplaats Westwoud bij het CAW belegd. Het CAW vult richting HVC twee rollen in: die van opdrachtgever (DVO-relatie) en aandeelhouder.

Figuur 1: huidige bevoegdheden en taken CAW en rollen naar HVC



Toelichting: met de recente GR-wijziging worden de taken beleid (beleidsbepaling en vaststelling), verordening (afvalstoffenverordening), DVO (aangaan van uitvoeringsovereenkomsten) en daaraan gekoppelde handhavingsbevoegdheid weer bij de gemeenten teruggelegd.

2.6 Begroting CAW en financiële aspecten stortplaats Westwoud

- De begroting van het CAW is eenvoudig van opzet. Het CAW heeft geen personeel in dienst en in financiële zin is het CAW vooral "doorgeefluik":
 - De vergoedingen van Afvalfonds (Nedvang-gelden) komen tot dusverre bij het CAW binnen en worden een op een doorgesluisd naar HVC. Dit verandert in de nieuwe DVO; de vergoedingen gaan dan rechtstreeks naar de gemeenten.
 - De financiële stroom rond de garantstellingen aan HVC (provisie-inkomsten) wordt op vergelijkbare wijze door het CAW doorgezet naar de gemeenten.

- Structurele kostenpost op de exploitatiebegroting van het CAW is de invulling van het secretariaat. Op basis van in het verleden gemaakte afspraken ontvangt HVC een vergoeding voor deze secretariaatsrol (incl. financiële administratie) van € 15.000,- per jaar. Op basis van een reële kosteninschatting is in de begroting van 2020 hiervoor een bedrag opgenomen van € 45.000,-.
- De stortplaats Westwoud speelt een belangrijke rol op de balans. Na de verkoop aan HVC (2004) zijn de gronden waarop de voormalige stortplaats te Westwoud gevestigd was, bij CAW achtergebleven. De voorziening voor de eeuwigdurende nazorg bedroeg eind 2017 circa € 990.000,-, de algemene reserve van CAW bedroeg ca € 850.000. Dit laatste bedrag is enkele jaren geleden op advies van de accountant aan de voorziening onttrokken. Het beeld toen was dat de voorziening te ruim was voor de toekomstige beheeropgave. Dit beeld is nu, door nieuwe ontwikkelingen, veranderd (zie hierna).
- Het technisch beheer van de voormalige stortplaats Westwoud wordt vanaf oktober 2019 verzorgd door Bodemzorg (onderdeel van Afvalzorg¹), daarvoor werd dit verricht door HVC. De jaarlijkse beheerkosten (circa € 26.000, incl BTW, prijspeil 2019) en kosten van aanvullende maatregelen en onderzoeken worden ten laste gebracht van de reserve. De afgelopen jaren zijn de volgende bedragen aan de reservering Westwoud onttrokken:
 - 2018 - € 70.000;
 - 2017 - € 44.000;
 - 2016 - € 43.000.
- Tegenover de beheerkosten staan inkomsten uit verhuur aan de golfclub van € 22.500 per jaar (prijspeil 2018). De huurovereenkomst loopt tot 1 januari 2057. Deze inkomsten worden tot dusverre als algemene post binnen de CAW-begroting opgenomen.
- De omvang van de voorziening was in lijn met eerdere ramingen en plannen ten aanzien van toekomstig beheer- en nazorgkosten. In 2018/2019 is duidelijk geworden dat er rekening moet worden gehouden met [hogere beheerkosten](#). Er zijn aanvullende maatregelen nodig om de verontreinigingen richting het oppervlaktewater te beperken. Daarnaast is er een kans dat er aanvullende investeringen nodig zijn om de kwaliteit van de leeflaag te waarborgen.
- Bodemzorg voert in opdracht van het CAW momenteel nader onderzoek uit naar de noodzaak en dimensionering van deze aanvullende maatregelen. In de eerste helft van 2020 zijn deze resultaten beschikbaar en ontstaat er meer duidelijkheid over de toekomstige beheeropgave en de financiële consequenties daarvan.
- Bodemzorg heeft in april van dit jaar een indicatief afkoopvoorstel gedaan voor de overname van het eigendom en de eeuwigdurende nazorg van de voormalige stortplaats Westwoud. De afkoopsom overstijgt de beschikbare voorzieningen en reserve met een factor 2 a 3. De onzekerheid over de te treffen aanvullende maatregelen en de toekomstige beheeropgave consequenties zitten in dit bedrag verdisconteerd. Bodemzorg hanteert daarom een hoge risico-opslag. Bodemzorg kan in de tweede helft van 2020 een betere raming maken, als de resultaten van de nadere onderzoeken zijn beoordeeld en de aanvullende maatregelen verwerkt zijn in het beheerplan. Waarschijnlijker is het dat pas jaren later een goede raming kan worden gemaakt, op het moment dat er voldoende inzicht is in de daadwerkelijke werking en effectiviteit van de maatregelen uit het nieuwe beheerplan.
- De gemeente Hollands Kroon is in 2015 uit de gemeenschappelijke regeling CAW gestapt, maar is nog wel partij in de afspraken rond het beheer en de nazorg van de stortplaats.

¹ Afvalzorg is een overheids-gedomineerde afvalverwerker in Noord-Holland en Flevoland (aandelen zijn in handen van deze provincies). Afvalzorg is gespecialiseerd in de nazorg van verontreinigde locaties en stortlocaties.

3 Toekomst

3.1 Inleiding

De Westfriese gemeenten willen blijven samenwerken op het gebied van het gemeentelijk afvalbeheer. Hierna wordt eerst aangegeven op welke terreinen deze samenwerkingswens speelt. Vervolgens worden verschillende keuzemogelijkheden in de wijze van samenwerken (de samenwerkingsvorm) besproken. De consequenties voor de huidige GR CAW worden aan het einde van dit hoofdstuk behandeld.

3.2 Samenwerken op afvalgebied heeft meerwaarde

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven hebben de gemeenten vanaf begin 2020 op beleidsmatig en DVO-gebied (weer) een grotere rol. Daardoor gaan rol en taakhoud van het CAW veranderen. Dit betekent niet dat de gemeenten op het gebied van afvalbeheer niet meer met elkaar samenwerken. Integendeel, de wens en bereidheid tot verdere samenwerking op dit taakveld blijft nadrukkelijk aanwezig. De gemeenten hebben dit tijdens de evaluatie van de huidige DVO eind 2017 – en ook daarna - duidelijk aangegeven. Daarbij zijn de volgende onderwerpen benoemd, waarop samenwerking noodzakelijk of wenselijk is:

- aandeelhouderzaken HVC
- beheer stortplaats Westwoud
- afstemming over beleidszaken, bijvoorbeeld over inzamelstrategieën en -systemen, monitoring, uitvoeringsprestaties en gebruik en exploitatie van de gezamenlijke afvalbrengstations
- afstemming over contractbeheer en kostenontwikkeling

Rode draad: de individuele sturing door gemeenten stijgt, de behoefte aan regionale afstemming en uitwisseling blijft. Niet de samenwerking, maar de samenwerkingsvorm staat ter discussie.

3.3 Welke keuzemogelijkheden zijn er?

Bevoegdheden en sturing: regionaal of lokaal?

De samenwerking op bovengenoemde taken kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Bevoegdheden en sturing kunnen op regionaal of individueel (gemeentelijk) niveau worden belegd. We onderscheiden de volgende keuzemogelijkheden:

1. Regionaal/collectief: de verantwoordelijkheid voor de taak is collectief belegd (bijvoorbeeld bij GR CAW of ander regionaal samenwerkingsverband), de sturing vindt vanuit het regionale samenwerkingsorgaan plaats.
2. Individueel/afstemming: de verantwoordelijkheid ligt op gemeentelijk niveau en de gemeenten stemmen standpunten/inbreng/adviezen inhoudelijk af.
3. Helemaal individueel: de verantwoordelijkheid ligt op gemeentelijk niveau en in de taakinfilling opereert de gemeente volledig autonoom.
4. Afstoten: de taak wordt afgestoten/geprivatiseerd en niet meer door of vanwege de gemeente of het regionale samenwerkingsverband uitgevoerd. De gemeente blijft mogelijk wel betrokken vanuit wet- en regelgeving of beleid en regie.

Niet alle opties zijn mogelijk of realiseerbaar. Per taakveld verschilt dit. In de paragrafen hierna lopen we de taakvelden één voor één af. Eerst wordt toegelicht welke opties in beeld zijn en welke niet. Vervolgens worden de reële keuze-opties uitgewerkt en beoordeeld.

Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er?

De samenwerking tussen gemeenten op bovengenoemde taakvelden krijgt (doorgaans) gestalte binnen het publiekrecht. Privaatrechtelijke vormen als de NV of BV lenen zich niet (goed) voor de combinatie van bovengenoemde taken.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen kent 5 vormen van intergemeentelijke samenwerking. Dat zijn, van “licht naar zwaar” :

1. de regeling zonder meer;
2. de centrumgemeente;
3. een gemeenschappelijk orgaan;
4. de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO);
5. een openbaar lichaam.

De 5 vormen verschillen van elkaar in de organen die worden ingesteld. En het wel of niet hebben van rechtspersoonlijkheid. Het openbaar lichaam en de BVO hebben rechtspersoonlijkheid, de andere 3 vormen niet. Het aandeelhouderschap en nazorg en beheer van de stortplaats moet worden belegd bij een organisatie met rechtspersoonlijkheid. De eerste drie WGR-vormen vallen daardoor al af.

Het verschil tussen openbaar lichaam en BVO is dat de BVO een enkelvoudig, ongeleed (1 orgaan) bestuur heeft. Het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter). De BVO kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. Intergemeentelijke samenwerkingen op het gebied van ICT of shared services lenen zich bijvoorbeeld prima voor deze vorm. Beleidsrijke taken kunnen niet in een BVO worden ondergebracht.

De feitelijke/technische uitvoering van de afvalinzameling zou mogelijk in een BVO passen, echter de Wet milieubeheer geeft de raad nadrukkelijk een rol in de afvalstoffenverwijdering en dan lijkt de BVO als rechtsvorm juist niet te passen. De invulling van het aandeelhouderschap is ook een beleidsrijke taak, als die taak bij het regionaal samenwerkingsverband blijft dan past de BVO ook niet.

In bijlage 1 worden de verschillende vormen van samenwerking op grond van de WGR nader toegelicht.

3.4 Aandeelhouderschap

Keuze-opties

Feitelijk staan twee keuze-opties open:

1. de huidige situatie waarin de het regionale samenwerkingsverband de aandelen houdt
2. de gemeenten zijn individueel aandeelhouder en stemmen van daaruit onderling af over de insteek in de AvA.

Onderwerp / taak	1. Collectief - aparte GR	2. Collectief - andere organisatie	3. Individueel + afstemming	4. Helemaal individueel	5. Afstoten
Aandeelhouderschap	Serieuze optie	Kan niet of past niet	Serieuze optie	Niet verstandig	Niet aan de orde

Toelichting:

- Aandelen onderbrengen bij Regio Westfriesland (optie 2) kan niet, dit is een lichte GR zonder rechtspersoonlijkheid. Onderbrengen van aandelen bij een ander regionaal samenwerkingsverband (bijvoorbeeld de GR Werksaam) kan technisch wel, maar het aandeelhouderschap van HVC is daar een vreemde eend in de bijt.
- Een volledig individuele invulling van het aandeelhouderschap door gemeenten (optie 4) achten we niet realistisch, omdat dit niet effectief zal zijn. De CAW-gemeenten hebben dan per saldo minder invloed in de AvA HVC en lopen het risico uitgespeeld te worden.
- Het aandeelhouderschap in HVC kan worden afgestoten (optie 5), maar het vervreemden van aandelen is op dit moment in geen van de gemeenten aan de orde.

Uitwerking

In onderstaande tabel zijn de twee meest realistische keuze-opties nader uitgewerkt.

Optie	Toelichting	Beoordeling
Regionaal / collectief aandeelhouderschap	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingsverband houdt aandelen (vereist rechtspersoonlijkheid) • Standpuntbepaling in AB • Voorzitter AB gaat naar AvA 	<ul style="list-style-type: none"> • Krachten automatisch gebundeld • Gemeenten praten met één mond • Minder ruimte voor individuele standpunten (colleges, raden) • Individueel uitstappen minder makkelijk
Individueel aandeelhouderschap met afstemming	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente houdt aandelen HVC • Voorafgaand aan AvA vindt inhoudelijke afstemming tussen Westfriese gemeenten plaats (vergelijkbaar met werkwijze bij • Standpuntbepaling / mandatering in Colleges • Vertegenwoordiging Westfriese gemeenten in AvA per vergadering bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Krachten kunnen worden gebundeld, maakt ook individuele standpunten mogelijk • Als afstemming niet goed verloopt: kan leiden tot minder invloed in AvA HVC

Conclusie

Collectief aandeelhouderschap of individueel aandeelhouderschap met afstemming zijn beide goede keuzes. De bestuurlijke visie is doorslaggevend voor de uiteindelijke afweging.

3.5 Nazorg/beheer stortplaats Westwoud

Keuze-opties

Drie opties blijven in beeld:

1. Het beheer van Westwoud blijft een collectieve verantwoordelijkheid en wordt ondergebracht bij een apart samenwerkingsverband a la het huidige CAW.
2. Het beheer van Westwoud blijft een collectieve verantwoordelijkheid en wordt ondergebracht bij een ander samenwerkingsverband met een (enigszins) aanpalend werkpakket (Omgevingsdienst of Recreatieschap).
3. De stortplaats wordt, inclusief het eigendom en alle nazorgverantwoordelijkheden, overgedragen aan NV Afvalzorg.

Onderwerp / taak	1. Collectief - aparte GR	2. Collectief - andere organisatie	3. Individueel + afstemming	4. Helemaal individueel	5. Afstoten
Nazorg/beheer Westwoud	Serieuze optie	Serieuze optie (OD-NHN of Recreatieschap)	Niet haalbaar	Niet haalbaar	Afvalzorg

Toelichting:

- Bij optie 2 zijn er in theorie ook nog andere mogelijkheden maar die passen of kunnen niet. Bij samenwerkingsverbanden als Werksaam, De Som, Westfries Archief, Archeologie Westfriesland is een stortplaats een vreemde eend in de bijt. De stortplaats onderbrengen bij de Regio Westfriesland kan niet, dit is een lichte GR zonder rechtspersoonlijkheid.
- Nazorg/beheer van stortplaats Westwoud kan in theorie bij een van de gemeenten worden belegd (opties 3 en 4), maar overdracht van de stortplaats naar een van de gemeenten is geen realistische optie, simpelweg omdat geen van de gemeenten hiertoe bereid is. Ook niet als er contractuele afspraken met de andere 6 gemeenten worden gemaakt.

Uitwerking

In onderstaande tabel zijn de drie keuzemogelijkheden nader uitgewerkt.

Optie	Toelichting	Beoordeling
Regionaal / collectief beheer (a la CAW nu)	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid voor nazorg en beheer blijven bij het CAW (rechtspersoonlijkheid is hiervoor een vereiste). • Voor het technisch beheer dient een deskundige partij te worden ingehuurd. Bodemzorg heeft hiervoor een aanbieding gedaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke verantwoordelijkheid geborgd • Kwetsbaar/afhankelijk t.a.v. technische deskundigheid (Bodemzorg of andere partij)
Regionaal / collectief beheer (bij OD NHN of	<ul style="list-style-type: none"> • OD NHN voert onder meer taken op gebied van bodemkwaliteit en bodemzorg uit (inhoudelijk raakvlak). 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzorgingsgebied OD NHN is ruimer dan West-Friesland. Beheer stortplaats

Recreatieschap Westfriesland)	<ul style="list-style-type: none"> • Recreatieschap beheert en onderhoud recreatiegebieden en recreatievoorzieningen . 	<p>toevoegen is lastig. Voor provincie is Afvalzorg geëigende partij.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het gebruik als golfbaan heeft raakvlak met de activiteiten van het recreatieschap. Het recreatieschap heeft verder geen inhoudelijke affiniteit met de nazorg en het beheer van een stortplaats (dat is veel meer een milieu-/afvalgerelateerde zaak).
Overdracht stortplaats aan Bodemzorg (onderdeel van Afvalzorg)	<ul style="list-style-type: none"> • Afvalzorg is gespecialiseerd in de nazorg van verontreinigde locaties en stortlocaties. • Naast uitvoering van het technisch beheer is Afvalzorg ook een partij die de stortplaats helemaal, inclusief nazorg, zou kunnen overnemen. • Afvalzorg heeft een aanbieding gedaan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deskundige partij, technische expertise geborgd • Grote onzekerheidsmarge, daardoor hoog overnamebedrag • Overnamebedrag overstijgt beschikbare reserve en voorzieningen, aanvullende financiële inleg van gemeenten vereist.

Conclusie

De stortplaats onderbrengen bij OD NHN of het Recreatieschap valt bij nadere beschouwing af. De collectieve optie (a la huidig CAW) en een complete overdracht aan Bodemzorg komen voor de langere termijn in aanmerking. Op de korte termijn is de collectieve optie beter passend. Voor een complete overdracht is er teveel onzekerheid. Er lopen nog diverse onderzoeken, waardoor op dit moment geen scherp beeld kan worden gegeven van de toekomstige beheeropgave. Deze onzekerheid vertaalt zich in een hoog overnamebedrag als het CAW de stortplaats op korte termijn over zou dragen.

Belangrijke notie naar de toekomst is dat welke optie ook gekozen wordt, er rekening moet worden gehouden met hogere beheer- en nazorgkosten (zie paragraaf 2.7). Op basis van de lopende onderzoeken moet in 2020 in beeld worden gebracht met welke beheerkosten rekening moet worden gehouden. Bij keuze voor de collectieve optie ligt het voor de hand om de inkomsten uit verhuur weer direct te koppelen aan de begrotingspost Westwoud.

3.6 Beleidstaken en contractbeheer (DVO)

Keuze-opties

Er is een onomkeerbare lijn ingezet dat vanaf 2020 het afvalbeleid en de DVO-bevoegdheid weer primair bij de gemeente zelf komen te liggen. Het is logisch dat daaraan gekoppelde bevoegdheden (afvalstoffenverordening, handhaving) ook naar de gemeente gaan. De gemeente is begin 2020 dus weer individueel verantwoordelijk en kan besluiten om deze taken helemaal zelfstandig of in afstemming met de andere Westfriese gemeenten uit te voeren.

Uitwerking

In onderstaande tabel zijn de twee keuzemogelijkheden (wel of niet afstemmen) nader uitgewerkt.

Optie	Toelichting	Beoordeling
Regionaal afstemmen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten zijn individueel verantwoordelijk, maar stemmen af over: <ul style="list-style-type: none"> • Landelijke en marktontwikkelingen • DVO-beheer, aansturing HVC (kwaliteit dienstverlening, financiële performance) • Beleidsontwikkelingen, inzamelkeuzes, praktijkervaringen • Initiëren gezamenlijke projecten en campagnes • Op ambtelijk niveau wordt CPO doorgezet, op bestuurlijk niveau is er een portefeuillehouder overleg (bijvoorbeeld via CAW of ander samenwerkingsverband, zoals regio Westfriesland). 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundeling van beperkt beschikbare capaciteit* • Sluit aan op wensen en behoefte van gemeenten (zie par. 3.2)
Individuele invulling beleid en regie	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente vult beleid en regierol richting HVC helemaal zelfstandig in. • Met andere Westfriese gemeenten vindt geen structurele afstemming over afvalzaken plaats. 	<ul style="list-style-type: none"> • Volledige vrijheid ten aanzien van invulling beleid en contractbeheer • Hoge kwetsbaarheid, door beperkt beschikbare capaciteit • Van aanwezige kennis en capaciteit van andere gemeenten wordt geen gebruik gemaakt • Minder slagkracht richting HVC dan wanneer er gezamenlijk geopereerd wordt

*Hoorn beschikt over ca 1 fte aan beleids- en regiecapaciteit op het gebied van afval/grondstoffen, Koggenland over ca 0,25 fte, Medemblik over ca 0,8 fte, Opmeer over ca 0,2 fte en de SED-gemeenten over ca 0,8 fte.

Conclusie

Regionaal afstemmen is aanzienlijk effectiever en professioneler dan beleid en contractbeheer als gemeente helemaal zelf, zonder afstemming, invullen. De afstemming en uitwisseling dient wel te worden gestructureerd en georganiseerd, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Qua organisatievorm komen meerdere opties in aanmerking: als er een vorm als het huidige CAW blijft bestaan kan de afstemming daar worden ondergebracht, als dat niet zo is zou de afstemming ook heel goed bij de Regio Westfriesland kunnen worden ondergebracht (zie paragraaf 3.8).

3.7 Consequenties voor samenwerkingsvorm

“Zwaar” samenwerkingsverband blijft de komende jaren nodig

Bovenstaande conclusies leiden ertoe dat (iets als) de GR CAW nodig blijft, in ieder geval voor de komende jaren. Het beheer van de voormalige stortplaats dient van hieruit te blijven plaatsvinden,

simpelweg omdat er op dit moment geen passend alternatief is. Op termijn is deze er voor Westwoud in de vorm van Bodemzorg mogelijk wel, mits er een verantwoorde overdracht mogelijk is. Een regeling met rechtspersoonlijkheid blijft mogelijk ook nodig voor het aandeelhouderschap. Als de gemeenten het aandeelhouderschap collectief georganiseerd willen houden is een zwaardere regeling noodzakelijk.

Opheffen GR CAW?

Om de voors en tegens van alle opties zo scherp mogelijk in beeld te krijgen is ook een scenario uitgewerkt dat als centraal uitgangspunt heeft dat de GR CAW helemaal opgeheven wordt. Drijfveren daarvoor kunnen zijn: het verminderen van bestuurlijke drukte en directere sturing door de gemeenten zelf. Hoe zou de situatie zonder de GR CAW eruit komen te zien? In onderstaande tabel is dit uitgewerkt:

Taakveld	Positionering / vorm
Aandeelhouderschap	Bij individuele gemeenten, wel afstemming
Stortplaats Westwoud	Bij Bodemzorg, tegen hoog overnamebedrag
Afstemming beleid en contractbeheer	Regio Westfriesland, onderdeel van VVRE of apart portefeuillehouder overleg duurzaamheid/afval

Deze exercitie maakt duidelijk dat het op twee taakvelden (afstemming beleid, onderbrengen aandeelhouderschap) technisch en praktisch heel goed mogelijk is om deze zonder GR CAW in te vullen. De overdracht van de stortplaats Westwoud naar Bodemzorg is ook een reële mogelijkheid, alleen moet daar op dit moment dan wel een hoog bedrag voor worden betaald. De vraag is of de gemeenten daar toe bereid zijn, op korte termijn dienen daar op de gemeentebegrotingen dan extra middelen voor te worden vrijgemaakt.

Aanpassen GR CAW

Vanaf 2020 is de GR CAW al aangepast op de situatie dat de bevoegdheden rond beleid en DVO weer bij de gemeenten zitten. Zijn er nog verdere aanpassingen nodig? Als de gemeenten ervoor kiezen om de aandelen HVC individueel te houden dan verdwijnt deze taak ook uit de doelomschrijving en tekst van de gemeenschappelijke regeling. De enige harde taak die er dan nog in het CAW blijft is het beheer van de stortplaats. Een lichtere samenwerkingsvorm zoals de BVO zou dan beter passen. Omdat een rechtspersoonlijkheid nodig blijft zou een BVO in aanmerking kunnen komen, andere – nog lichtere vormen – zijn niet mogelijk (zie paragraaf 3.3.). In onderstaande tabel zijn de twee in aanmerking komende vormen naast elkaar gezet.

Vorm	Toelichting	Beoordeling
Aanpassen GR CAW	<ul style="list-style-type: none"> In het geval aandeelhouderschap naar gemeenten gaat, wordt deze taak uit de GR geschrapt. 	<ul style="list-style-type: none"> Op papier een zware vorm, in praktijk valt dit reuze mee: beperkt aantal vergaderingen per jaar,

	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofdtaken zijn beheer stortplaats en daarnaast (afhankelijk van keuze) invulling aandeelhouderschap • Het CAW blijft als platform fungeren voor afstemming over beleid en DVO-zaken en eventueel ook voor aandeelhouderzaken. Secretariaat wordt ingevuld door een van de gemeenten of uitbesteed 	<p>voorbereiding van AB-vergaderingen kan net zoals nu praktisch worden vormgegeven.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invulling secretariaat kan zonder dat er personeel in dienst hoeft te komen door een van de gemeenten worden gedaan of anders worden ingehuurd. Onafhankelijkheid tov HVC is daarmee gerealiseerd.
Omvormen naar BVO	<ul style="list-style-type: none"> • De bestaande GR CAW wordt omgevormd naar een bedrijfsvoerings-GR (BVO) • Nog maar een bestuursvergadering (geen AB en DB). • CPO blijft ambtelijk voorportaal, secretarisrol net zoals bij GR CAW door een van de gemeenten of via inhuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Op papier een lichtere vorm, in praktijk vergelijkbaar qua bestuurlijke belasting (net zo gering). • Gaat om een Collegeregeling, Raad heeft hier in formele zin minder zeggenschap op.

Conclusie van deze beoordeling is dat voorzetting van de bestaande GR CAW met een andere inrichting van het secretariaat beter scoort dan omvormen naar een BVO. De zeggenschap van gemeenteraden is in de huidige vorm formeel beter geregeld en in de praktijk levert omvorming naar een BVO weinig tot geen meerwaarde op als het gaat om organisatorische efficiency en effectiviteit.

4 Conclusies en advies

4.1 Conclusies

Met ingang van 2020 gelden er nieuwe DVO's tussen de Westfriese gemeenten en HVC. De gemeenten werken ook aan individuele grondstoffenplannen. De bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling CAW zijn/worden hier inmiddels op aangepast. Na teruglegging van de beleids- en DVO-taak naar de gemeenten zijn het aandeelhouderschap en nazorg/beheer van de stortplaats Westwoud de hoofdtaken van het CAW. **Kernvraag in dit onderzoek luidt: blijft het CAW nodig of kan de afvalsamenwerking ook op een andere manier worden georganiseerd?**

De belangrijkste resultaten en conclusies van dit onderzoek zijn:

Taakveld / onderwerp	Conclusie
Samenwerking afvaltaken	<ul style="list-style-type: none">• De zeven Westfriese gemeenten willen onderling blijven samenwerken op het gebied van het afvalbeheer. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit van beleid en DVO-beheer ten goede.• Op de volgende terreinen blijft samenwerking wenselijk/noodzakelijk:<ul style="list-style-type: none">○ aandeelhouderzaken HVC;○ beheer stortplaats Westwoud;○ afstemming over beleidszaken, inzamelsystemen en uitvoeringsprestaties;○ afstemming over contractbeheer en kostenontwikkeling.
Aandeelhouderschap	<ul style="list-style-type: none">• Het aandeelhouderschap in HVC kan net zoals nu op regionaal niveau worden georganiseerd of teruggelegd worden naar gemeenten.• Als gekozen wordt voor individueel aandeelhouderschap is afstemming voorafgaand aan AvA's van HVC een vereiste. Op die manier kunnen krachten worden gebundeld en hebben de gemeenten in de AvA meer invloed.• Beide opties zijn op zich goed mogelijk, doorslaggevend in de keuze is de bestuurlijke visie van de gemeenten zelf.
Stortplaats Westwoud	<ul style="list-style-type: none">• Teruglegging van het beheer van de stortplaats Westwoud naar een van de gemeenten is geen haalbare optie. Geen van de gemeenten wil de stortplaats overnemen.• Voor overdracht aan een andere partij komt alleen Bodemzorg (onderdeel van Afvalzorg) in beeld. Overdracht aan Bodemzorg kan op termijn een interessante optie zijn, maar is op dit moment erg duur, omdat er veel onzekerheid is over de toekomstige beheeropgave.• Eerst moet het resultaat van lopende onderzoeken naar de leeflaag en waterverontreiniging worden afgewacht en daarna moet worden vastgesteld hoe aanvullende beheermaatregelen in de praktijk werken.• Sowieso moeten de gemeenten rekening houden met stijgende beheerkosten in de toekomst.• Of overdracht aan Bodemzorg een betere optie is dan collectief beheer door de gemeenten (in CAW-verband) kan pas over een aantal jaren goed worden beoordeeld.

Afstemming beleid en contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaal afstemmen en gezamenlijk optrekken is aanzienlijk effectiever en professioneler dan beleid en contractbeheer als gemeente helemaal zelf, zonder afstemming, invullen. • De afstemming en uitwisseling dient wel te worden gestructureerd en georganiseerd, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.
Samenwerkingsvorm	<ul style="list-style-type: none"> • De huidige GR CAW is een zware regeling, met een openbaar lichaam en apart AB en DB. • Het volledig opheffen van de huidige GR CAW is technisch mogelijk, maar vereist dat de stortplaats Westwoud door een van de gemeenten wordt overgenomen of dat de stortplaats wordt overgedragen aan Bodemzorg. Deze opties zijn (op dit moment) niet haalbaar of verstandig. Volledige opheffing van het CAW beschouwen we op dit moment als niet realistisch. • Qua rechtsvorm is er - gelet op de aard van de taken/activiteiten - feitelijk maar één alternatief te weten de bedrijfsvoerings-GR (de BVO). Andere lichtere samenwerkingsvormen zijn niet mogelijk, omdat het beheer van de stortplaats en eventueel ook het aandeelhouderschap een samenwerkingsorganisatie met rechtspersoonlijkheid vereisen. • Ten opzichte van het aanpassen van de huidige GR levert de BVO geen meerwaarde op. De zeggenschap van gemeenteraden is in de huidige vorm met een openbaar lichaam beter geborgd en in de praktijk kent de huidige GR al een lichte inrichting (geen personeel in dienst, geringe bestuurslast, lage organisatiekosten). • Het CAW kan prima gebruikt worden als platform voor afstemming over beleid en DVO-zaken en desgewenst ook voor aandeelhouderzaken. Een geschikt alternatief voor intergemeentelijke afstemming en uitwisseling is overigens ook aanwezig in de vorm van de Regionale samenwerking Westfriesland.

4.2 Advies

Inhoudelijk

1. Zet de samenwerking in CAW-verband voort. Voor beheer/nazorg blijft de komende jaren een GR met rechtspersoonlijkheid nodig. Gebruik de GR CAW vervolgens ook als platform voor afstemming over beleidzaken en DVO-beheer.
2. Handhaaf de huidige efficiënte invulling/inrichting van de GR. Continueer het CPO, als ambtelijk voorportaal en afstemmingsgremium. Laat de secretariaat-rol vanaf 1-1-2021 invullen door een van de gemeenten of huur dit als CAW extern in.
3. Beoordeel de situatie rond de stortplaats Westwoud over een jaar of 3 opnieuw. Met name de beheeropgave en financiële consequenties van het beheer van de stortplaats Westwoud zijn hierbij relevant.
4. Hou er als gemeenten rekening mee dat nazorg/beheer van stortplaats Westwoud duurder wordt. Anticipeer hierop door de inkomsten uit verhuur van de stortplaats aan de golfbaan weer direct te koppelen aan de begrotingspost Westwoud.

Procesmatig

5. Informeer de gemeenteraden over de resultaten van dit onderzoek via regionale bijeenkomsten in Westfries verband.

6. Formuleer als CAW-bestuur een visie op de meest wenselijke positie van het aandeelhouderschap en leg dit advies/deze visie, samen met deze onderzoeksrapportage, ter bespreking voor aan de gemeenten. Laat de gemeenten zich actief uitspreken over een collectief/regionaal aandeelhouderschap of individueel aandeelhouderschap.

Bijlage 1: Samenwerkingsvormen op grond van de WGR

“Regeling zonder meer”

De ‘Regeling zonder meer’ vloeit voort uit artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er wordt dan binnen de Wgr samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk Orgaan of de Centrumgemeente.

De ‘Regeling zonder meer’ is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

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.

In nogal wat convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken worden artikelen opgenomen over de regeling van geschillen (vaak een procedure) en de rechtsgevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Regelmatig wordt een bepaling opgenomen dat geen rechtsgevolgen verbonden worden aan het in gebreke blijven van één van de deelnemende partijen. Nakoming van de afspraken is dan niet juridisch afdwingbaar.

Centrumgemeente

De constructie van de centrumgemeente is eveneens gebaseerd op de Wgr. De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. Het ene gemeentebestuur mandateert dus bestuursbevoegdheden aan het andere.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in artikel 10.4 in mandatering aan niet-ondergeschikten. Voor elk onderdeel dat in mandaat gegeven wordt, moet dan expliciet toestemming gegeven worden (door de mandaatgever).

Bij een centrumgemeenteconstructie hoeft niet voor elk onderdeel expliciet toestemming gegeven te worden door de mandaatgever. Daarmee is deze constructie eenvoudiger en relatief makkelijk te organiseren. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet. Gemeenten dienen zich te beraden op de wijze waarop zij regie/sturing kunnen houden op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden (het vraagstuk van de regiegemeente). Bij het mandateren van taken kan de mandaterende gemeente een besluit opnieuw nemen als de gemeente het er niet mee eens is. Ook kan het mandaat worden ingetrokken. Deze variant wordt wel gebruikt voor bijvoorbeeld afvalverwerking.

Gemeenschappelijk orgaan

Een Gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers.

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven.

Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan minder vaak voor.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe lichte samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De belangrijkste verandering is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geled bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen, een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. De regering is verder van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn, een soort van concentratie (als tegenhanger van deconcentratie) zodoende.

Openbaar Lichaam

Een openbaar lichaam is de zwaarste *samenwerkingsvorm*. Kenmerkend voor deze samenwerkingsvorm is dat het rechtspersoonlijkheid heeft. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Het bezitten van rechtspersoonlijkheid betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om overeenkomsten te sluiten en zelf personeel in dienst te nemen. Het is overigens mogelijk om de privaatrechtelijke rechtshandelingen die een openbaar lichaam kan verrichten, te beperken en bijvoorbeeld het aangaan van een geldlening of het participeren in andere rechtspersonen uit te zonderen.

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur is het hoofd van de gemeenschappelijke regeling en bestaat uit leden die door de deelnemende partijen worden aangewezen. De wet kent vier varianten van het openbaar lichaam:

- De raadsregeling: deze bestaat uit gemeenteraden, provinciale staten of algemeen bestuur van een waterschap.

- De collegeregeling: deze bestaat uit colleges van B&W, Gedeputeerde Staten of het dagelijks bestuur van een waterschap.
- De burgemeestersregeling: deze bestaat uit burgemeesters, commissarissen van de koning en voorzitters van waterschappen;
- De gemengde regeling: regeling waarin twee of meer verschillende typen bestuursorganen samenwerken.

Het onderscheid is van belang voor de vraag hoe het algemeen bestuur is samengesteld en welke taken het openbaar lichaam kan uitvoeren. conclusies en advies