

Vergaderjaar 2013–2014

33 597

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeenten- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 20 mei 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij staan positief tegenover de voorgestelde wijzigingen die voorzien in een zelfstandige regeling voor het niet-gedualiseerde verlengd lokaal bestuur, de invoering van de bedrijfsvoeringsorganisatie en de versterking van de democratische controle op samenwerkingsverbanden en interne *checks and balances*. Deze leden hebben nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij begrijpen en accepteren in beginsel het voorstel om vast te houden aan de eerdere keuze om intergemeentelijke bestuursvormen niet te «dualiseren» en deze keuze nu vast te leggen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zij begrijpen evenzeer het voorstel om tegemoet te komen aan een in de praktijk gebleken behoefte aan een nieuwe samenwerkingsfiguur voor uitvoerende en op bedrijfsvoering gerichte taken in verlengd lokaal bestuur. Op dit punt zijn deze leden evenwel nog niet overtuigd of de institutionele vormgeving op alle punten de staatsrechtelijke en bestuur-

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

lijke toets der kritiek kan doorstaan. Mede om die reden hebben zij enkele vragen.

2. Voorgeschiedenis

Op p. 3 van de memorie van toelichting vermeldt de regering dat decentrale overheden vaker kiezen voor privaatrechtelijke samenwerking dan voor samenwerking door middel van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag van de regering hoe zij tegenover deze privaatrechtelijke vorm van samenwerking staat ten opzichte van de publieke variant.

3. Dualisering gemeente- en provinciebestuur in relatie tot de Wgr

Ten aanzien van de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen is de algemene regel dat het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam bevoegd is een privaatrechtelijke rechtshandeling aan te gaan (artikel 33b), zo constateren de leden van de **D66**-fractie. Nu wordt voorgesteld daarop één uitzondering mogelijk te maken, namelijk om de bevoegdheid tot het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen in handen te leggen van het algemeen bestuur (artikel 31a). Daarbij wordt vervolgens een bijzondere restrictie voorgesteld. De regering wil verzekeren dat de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen past binnen het publieke karakter van de gemeenschappelijke regeling en bovendien voorkomen dat reeds op afstand geplaatste taken nog verder op afstand worden geplaatst. Om die reden mag het algemeen bestuur van een openbaar lichaam slechts besluiten tot het aangaan van de genoemde rechtshandeling indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet en voor zover zulks in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

De leden van de **D66**-fractie kunnen deze opvallend scherpe clausulering maar moeilijk plaatsen. De naar de mening van de aan het woord zijnde leden nog steeds heersende twee-wegenleer gaat uit van een in beginsel voor gemeenten bestaande vrijheid om te kiezen voor een privaot- of publiekrechtelijke vorm om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Slechts indien de wet de publiekrechtelijke weg expliciet voorschrijft of indien het volgen van de privaatrechtelijke weg als een doorkruising van het publiekrecht moet worden beschouwd, bestaat deze vrijheid volgens de rechter niet. Van doorkruising is sprake als uit het systeem van de wet of uit het verband van toepasselijke wetsbepalingen moet worden afgeleid dat het volgen van de publiekrechtelijke weg verplicht is. De rechter is uiteraard kritisch op deze keuze, met name wanneer burgers daardoor kunnen worden benadeeld in hun belang, bijvoorbeeld als hun rechtswaarborgen zijn aangetast. Deze leden vragen de regering in hoeverre zij de destijds door minister Donner beoogde koerswijziging naar een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking (Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2011–2012, 33 047, p. 17–18) zonder nadere reflectie heeft overgenomen. Graag ook vragen zij of het in het privaatrecht voorop staande beginsel van contractsvrijheid niet indiceert dat organen van gemeentebestuur en verlengd lokaal bestuur de mogelijkheid hebben in civielrechtelijke regelingen maximale publiekrechtelijke waarborgen op te nemen. Tot slot vragen zij of, in het licht van de tevens opgenomen voorziening dat voor de raden van de deelnemende gemeenten een met artikel 169, lid 4, Gemeentewet vergelijkbaar type «voorhangregeling» geldt, niet sprake is van overregulering.

4. Introductie van een «lichte» samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken

Tijdens de behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door verschillende leden gevraagd naar de verhouding van de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de (aanstaande) decentralisatieoperaties (Jeugdwet, WMO, Participatiewet). De regering gaf in haar nota naar aanleiding van het verslag op p. 2 aan dat de aanleiding voor onderhavige wijzigingen van de Wgr niet gelegen is in de decentralisaties en de vraag aan gemeenten om voor de nieuwe taken samenwerkingsverbanden te vormen. Thans is meer en meer duidelijk hoe de decentralisaties vorm krijgen (de leden van de CDA-fractie verwijzen naar de reeds door de Eerste Kamer aanvaardde Jeugdwet). Graag vernemen de leden van de CDA-fractie dan ook van de regering welke toepassingsmogelijkheden zij ziet in dit verband ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Wgr. In welke mate zou bijvoorbeeld de bedrijfsvoeringsorganisatie geschikt kunnen zijn en voor welke thema's zou dat gelden?

Ook bij het nieuwe concept van de «bedrijfsvoeringsorganisatie» (verder: BVO), een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur, zijn bij de leden van de **D66**-fractie vragen gerezen. Deze samenwerkingsfiguur zou goede diensten kunnen bewijzen op het gebied van de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te realiseren en voor uitvoeringstaken die weinig tot geen beleidsmatige keuzes of bestuurlijke aansturing en controle vergen. Is dat wel het geval, dan zou teruggevallen moeten worden op een samenwerkingsconstructie met een openbaar lichaam en een geleed bestuur. Deze leden vragen zich af hoe op dit punt de grenzen moeten worden getrokken. In hoeverre gelden in het algemeen bij een BVO, afgezet tegen een privaatrechtelijke vormgeving, de gebruikelijke publiekrechtelijke waarborgen van democratische legitimatie en controle? Een BVO kan immers worden ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van colleges van burgemeester en wethouders. Deze colleges kunnen bovendien niet alleen bevoegdheden mandateren, maar ook delegeren. Bij deze laatste constructie gaat de verantwoordelijkheid mee over. Problematisch is naar de mening van deze leden voorts het feit dat puur bedrijfsmatige en uitvoerende taken niet bestaan. Uiteraard zijn er grote verschillen in beleidsruimte en beleidsvrijheid van overheidstaken, maar geheel beleidsvrije taken en bevoegdheden zijn moeilijk voorstelbaar. De voorgestelde taken van uitvoering en bedrijfsvoering kunnen zich met andere woorden, nu er geen algemeen bestuur functioneert, geheel onttrekken aan het oog van de betrokken gemeenteraden. Graag vragen deze leden de regering een nadere uitleg.

Voortbordurend op het voorgaande punt hebben de leden van de fractie van D66 nog een meer specifieke vraag. Als zij het goed zien, kan de voorgestelde BVO ook worden ingezet voor zogenaamde ambtelijke fusies, een samenwerkingsvorm waarbij gemeentebesturen hun ambtelijke organisaties geheel of gedeeltelijk laten fuseren. Voor deze ambtelijke samenwerking zijn in de praktijk meerdere modaliteiten ontwikkeld. Zo kennen wij het «Ten Boer-model», waarbij ambtenaren van een kleine gemeente grotendeels zijn geïntegreerd met die van de grote buurgemeente Groningen. Deze constructie is privaatrechtelijk vormgegeven. Een andere variant is de «BEL-constructie», een gemeenschappelijke regeling van Blaricum, Eemnes en Laren, waarbij de drie ambtelijke diensten vrijwel volledig en met gemandateerde bevoegdheden zijn ondergebracht in een openbaar lichaam met een geleed bestuur. Minder vergaand zijn opties om ambtelijke diensten samen te voegen, zoals de sociale diensten, onderwijs of openbare werken. Er kan ook sprake zijn van inkoop van ambtelijke expertise bij grotere gemeenten.

Sommige samengevoegde diensten kunnen worden verdeeld (uitgeruild) over de verschillende gemeenten. Ook vormen van samenwerking op het gebied van vergunningverlening en dienstverlening kunnen worden beproefd. Bij de vormgeving van de in aantocht zijnde drie grote transities zullen deze figuren mogelijk ook worden beproefd. Kernvraag bij een dergelijke vorm van samenwerking, al dan niet in de vorm van een BVO, is volgens deze leden hoe de politieke aansturing plaatsvindt en hoe de politieke verantwoordelijkheid is geregeld. Er blijven afzonderlijke gemeenteraden en colleges bestaan. Een en ander raakt aan het probleem van de verhouding tussen bestuurlijk gezag en politieke verantwoordelijkheid enerzijds en ambtelijke ondergeschiktheid anderzijds. Men kan zich afvragen of de figuur van ambtelijke fusievormen voldoende duidelijk is hoe het formele rechtspositionele gezag wordt uitgeoefend, hoe de bestuurlijke aansturing verloopt in het geval er tussen gemeentebesturen geen eenstemmigheid bestaat en hoe een en ander uitwerkt met het oog op de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders ten opzichte van de raad. Graag vragen deze leden hoe de regering deze complicaties beoordeelt.

Ten aanzien van de figuur van de BVO hebben de leden van de fractie van D66 voorts de nodige aarzelingen bij de interne verantwoordingsrelaties. Als zij het goed zien, worden de leden van het bestuur van de BVO door en uit de deelnemende colleges aangewezen. Deze collegeleden leggen vervolgens verantwoording af aan hun eigen colleges. De vraag rijst of deze vorm van interne verantwoording feitelijk betekenis heeft. Men vraagt wel veel van bestuurders om bij deze vorm van zelfcontrole te hopen op een volstrekt objectieve en transparante verantwoording. Dat het bij een BVO om politiek en bestuurlijk weinig geprofileerde taken gaat is in de ogen van deze leden op voorhand geen overtuigend argument. Politieke verantwoordelijkheid behoort voluit te kunnen functioneren, zoals ook de Raad van State in dit verband lijkt te betogen (p. 2 van zijn advies). Ook op dit punt vragen deze leden graag een reactie van de regering.

5. Overige voorstellen

De leden van de **CDA**-fractie hebben nog een vraag omtrent de toepasselijkheid van de voorgestelde wijzigingen van de Wgr op de BES-eilanden. Ingevolge Hoofdstuk XIa van de Wgr kunnen ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gemeenschappelijke regelingen treffen. Deze openbare lichamen zijn – als deze leden het goed zien – eveneens gebaseerd op gedualiseerde verhoudingen. Is het de regering bekend of van de mogelijkheid van gemeenschappelijke regelingen gebruik is gemaakt? Kan de regering nader motiveren waarom de aanpassingen in verband met de zelfstandige regeling van het niet-gedualiseerd verlengd lokaal bestuur geen toepassing vinden op de BES-eilanden? Tevens verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering aan te geven waarom volgens haar introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie aldaar niet nodig/wenselijk is. Het zou immers zeer wel denkbaar kunnen zijn dat ook daar behoefte bestaat aan deze «tussenvariant».

6. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de **CDA**-fractie hebben voorts een vraag met betrekking tot de overgangsregeling. Graag vernemen deze leden welke overgangsregelingen van toepassing zijn. Zij vragen de regering ook inzichtelijk te maken of aanvaarding en inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel noopt tot wijziging van bestaande – op basis van de thans vigerende Wgr vastgestelde – gemeenschappelijke regelingen.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit nader voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman