

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juli 2014

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en staan positief tegenover de voorgestelde wijzigingen die voorzien in een zelfstandige regeling voor het niet gedualiseerde verlengd lokaal bestuur, de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie, de versterking van de democratische controle op samenwerkingsverbanden en interne checks and balances. Zij hebben nog een aantal vragen. De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij begrijpen en accepteren in beginsel het voorstel om vast te houden aan de eerdere keuze om de intergemeentelijke bestuursvormen niet te dualiseren. 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. Zij zijn op dit punt echter nog niet overtuigd of de institutionele vormgeving op alle punten de staatsrechtelijke en bestuurlijke toets der kritiek kan doorstaan en hebben mede om die reden enkele vragen.

Ik dank de leden van de fracties van het CDA en D66 voor hun reacties op het wetsvoorstel en zal hieronder ingaan op de door hen gestelde vragen.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat decentrale overheden vaker voor privaatrechtelijke samenwerking kiezen dan voor samenwerking door middel van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr en vragen hoe de regering daartegenover staat.

De regering is van mening dat publieke taakuitoefening in beginsel door publiekrechtelijke organisatievormen dient plaats te vinden vanwege de democratische en rechtstatelijke waarborgen die deze organisatievormen kenmerken. Dat uitgangspunt heeft voor gemeenten wettelijk uitdrukking gekregen in artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet, waarin is

bepaald dat het college slechts besluit tot oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het daarmee te dienen openbaar belang. Artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet bevat een overeenkomstige bepaling. Deze wettelijke norm geldt ook de publieke taakbeartiging die in samenwerkingsconstructies vorm krijgt. De privaatrechtelijke vorm vormt aldus de te motiveren uitzondering op publiekrechtelijke taakbeartiging, of deze nu in samenwerking vorm krijgt of niet. In de memorie van toelichting is overwogen dat in onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties onbekendheid met de mogelijkheden die de Wgr biedt, als verklaring wordt gezien voor het feit dat decentrale overheden vaker voor samenwerking op privaatrechtelijke grondslag kiezen. Ook wordt de Wgr soms als omslachtig en moeilijk toegankelijk ervaren. Een en ander wordt wel samengevat met de opmerking dat de Wgr een imago probleem heeft, terwijl anderzijds de privaatrechtelijke rechtsvorm kennelijk een positief imago – van zakelijkheid, efficiëntie en effectiviteit – heeft.

Het onderhavige wetsvoorstel behelst behalve het uitvoeren van noodzakelijk onderhoud aan de Wgr als gevolg van ontwikkelingen in de praktijk, wetgeving en rechtspraak, het tegemoetkomen aan behoeften van samenwerkende decentrale overheden en het gebruiksvriendelijker maken van de Wgr met betrekking tot de toegankelijkheid, duidelijkheid en volledigheid van de wettekst. Daarnaast zijn de decentralisaties aanleiding geweest voor het uitbrengen van een uitgebreide handreiking voor de toepassing van de Wgr: Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Ik verwacht dat met dit alles de belangstelling voor de Wgr en de kennis over haar mogelijkheden zal toenemen. Dat zal eraan kunnen bijdragen dat de Wgr de plaats krijgt die zij verdient bij de afwegingen inzake de vormgeving van samenwerking tussen decentrale overheden.

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

De leden van de D66-fractie constateren dat ten aanzien van de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen de algemene regel is dat het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam bevoegd is een privaatrechtelijke rechtshandeling aan te gaan (artikel 33b), maar dat wordt voorgesteld daarop één uitzondering te maken, door de bevoegdheid tot het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen in handen van het algemeen bestuur te leggen (artikel 31a). Daarbij wordt bovendien een bijzondere restrictie voorgesteld, ten einde te verzekeren dat de oprichting van een deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen past binnen het publieke karakter van de gemeenschappelijke regeling en te voorkomen dat reeds op afstand geplaatste taken verder op afstand worden geplaatst. Het algemeen bestuur mag daarom 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 aan het woord zijnde leden kunnen deze opvallend scherpe clausulering maar moeilijk plaatsen. Zij wijzen op de twee-wegenleer die uitgaat van een in beginsel bestaande vrijheid voor de overheid om te kiezen voor een privaot- of publiekrechtelijke vorm om bepaalde beleidsdoelen te realiseren, behalve wanneer het volgen van de privaatrechtelijke weg als een doorkruising van het publiekrecht moet worden beschouwd. De aan het woord zijnde leden vragen of het privaatrechtelijk beginsel van contractsvrijheid niet indiceert dat organen van gemeentebestuur en van verlengd lokaal bestuur de mogelijkheid hebben om in civielrechtelijke regelingen de maximale publiekrechtelijke waarborgen op te nemen. Tot slot vragen zij of de met artikel 169, vierde

lid, van de Gemeentewet vergelijkbare voorhangregeling voor de raden van de deelnemende gemeenten niet sprake is van overregulering.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie is in paragraaf 2 gewezen op de artikelen van de Gemeentewet en de Provinciewet waarin is bepaald dat tot de oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen slechts wordt besloten, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het daarmee te dienen openbaar belang. Deze norm wordt in het voorliggende wetsvoorstel (in artikel 31a) ook opgenomen voor gemeenschappelijke regelingen, nu het beëindigen van de bij de dualiseringswetgeving getroffen overgangsvoorzieningen ertoe noodzaakt in de Wgr een aantal onderwerpen expliciet te regelen. De norm die voor gemeenten en provincies geldt, gaat ook gelden voor samenwerkingsverbanden. Wel heeft de regering gemeend dat de besluitvorming daarover in gemeenschappelijke regelingen op een andere wijze dient plaats te vinden dan in gemeenten en provincies, omdat het bij gemeenschappelijke regelingen gaat om reeds op afstand geplaatste taken. De regering acht het onwenselijk dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zelf kan beslissen dat de taken geheel of gedeeltelijk worden ondergebracht in een door de gemeenschappelijke regeling, al dan niet met andere partijen, opgerichte rechtspersoon, omdat de afstand tot de deelnemende gemeenten verder wordt vergroot en de betrokkenheid en invloed van de deelnemende gemeenten kleiner wordt. Om zeker te stellen dat de deelnemers in zo'n geval een dergelijke constructie mogelijk hebben willen maken en daarmee instemmen, dient de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid te voorzien en is een voorhangregeling voorgeschreven. Een dergelijke voorhangprocedure is in de artikelen 160, tweede lid, van de Gemeentewet ook voorgeschreven voor gemeentelijke ontwerp-besluiten inzake de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen. Artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet bevat een overeenkomstige bepaling. Het volgen van een voorhangprocedure bij dergelijke ontwerp-besluiten is derhalve gebruikelijk. Afwijkend in dit geval is dat het ontwerp-besluit wordt genomen door het algemeen bestuur en dat het wordt voorgehangen bij de raden van de deelnemende gemeenten. De reden daarvoor is dat de regering een dergelijk besluit zo verstrekkend acht dat de raden zich erover moeten kunnen uitspreken en dat dit het beste kan gebeuren jegens de leden van het algemeen bestuur omdat die leden in een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tot hun gemeente staan. De regering meent dat geen sprake is van overregulering maar van voorzieningen die passen bij het belang van de materie en dat zij zijn toegesneden op de daarbij wenselijke bestuurlijke verhoudingen.

Het voorgaande laat overigens onverlet dat het wenselijk is dat organen van gemeentebestuur en verlengd lokaal bestuur, als zij kiezen voor oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon vanwege de aard van het te dienen belang, daarin passende publiekrechtelijke waarborgen opnemen. Dergelijke waarborgen dienen in dat geval echter gecreëerd te worden, terwijl zij in het publiekrecht gegeven zijn.

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

De leden van de fractie van het CDA wijzen er op dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag in reactie op vragen van leden van de Tweede Kamer heeft aangegeven dat de aanleiding van de voorgestelde wijzigingen niet is gelegen in de decentralisaties. Zij vragen de regering, nu meer duidelijkheid bestaat over de uitwerking van de decentralisaties, welke toepassingsmogelijkheden zij in dit verband ziet en

met name in welke mate de bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO) geschikt zou kunnen zijn en voor welke thema's dat zou gelden.

Zoals deze leden signaleren, is de aanleiding voor het mogelijk maken van de nieuwe samenwerkingsvorm BVO niet gelegen in de decentralisatie. De aanleiding is de in de praktijk ontstane behoefte aan een lichtere vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid, waar bedrijfsmatige en uitvoerende taken belegd kunnen worden, zoals het gezamenlijk ophalen van vuilnis of het organiseren van groenonderhoud. Het is moeilijk precies te duiden welke thema's binnen de drie decentralisaties geschikt zijn voor overdracht aan een BVO. Binnen een thema kan gekozen worden voor overdracht van uitvoerende taken met meer of minder beleidsruimte. Gemeenten zullen derhalve bij de toepassing van de BVO voor de decentralisaties bij het aangaan van een samenwerkingsverband moeten beoordelen of de uitvoerende taken waarop zij willen samenwerken veel beleidsruimte kennen of niet. Bij de drie decentralisaties kan de BVO bijvoorbeeld gebruikt worden voor het gezamenlijk inkopen van begeleiding, het organiseren van doelgroepenvervoer en het organiseren van de inhuur van (externe) deskundigheid.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de BVO goede diensten zou kunnen bewijzen bij 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 volgens de aan het woord zijnde leden, teruggevallen moeten worden op een samenwerkingsconstructie met een openbaar lichaam en een geëld bestuur. Zij vragen hoe op dit punt de grenzen getrokken moeten worden en in hoeverre bij een BVO, afgezet tegen private constructies, de gebruikelijke publiekrechtelijke waarborgen gelden van democratische legitimatie en controle. Een BVO kan immers worden ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van colleges van burgemeester en wethouders, waarbij ook bevoegdheden kunnen worden overgedragen, waardoor de taken van uitvoering en bedrijfsvoering zich, nu er geen algemeen bestuur functioneert, geheel onttrekken aan het oog van de gemeenteraden. De aan het woord zijnde leden menen voorts dat puur bedrijfsmatige en uitvoerende taken niet bestaan.

Het verheugt de regering dat de leden van de D66-fractie onderschrijven dat de BVO goede diensten kan bewijzen bij de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen en bij uitvoeringstaken die weinig tot geen beleidsmatige keuzes of bestuurlijke aansturing of controle vergen. De regering is het met deze leden eens dat als dit wel het geval is, teruggevallen moet worden op de constructie van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het is daarom zaak dat de afweging of taken geschikt zijn voor onderbrenging in een BVO bewust wordt gemaakt. De regering meent dat de wettelijke omschrijving van de taken (uitvoering en bedrijfsvoering) die in een BVO kunnen worden ondergebracht en hetgeen daarover in de toelichting en de wetsbehandeling is gezegd voldoende houvast bieden voor die afweging. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om in een concreet geval de finale afweging te maken.

Wat betreft de publiekrechtelijke waarborgen van democratische controle, gelden de waarborgen die de Wgr ter zake kent onverkort. Naast het feit dat de instemming van de raad nodig is voor de oprichting van een BVO, waarbij ook bepaald wordt welke taken de BVO gaat uitvoeren, gelden de informatie- en verantwoordingsrelaties zoals die ook gelden voor het gemeenschappelijk orgaan. De opmerking van de leden van de D66-fractie dat de taken van de BVO zich onttrekken aan het oog van de gemeenteraden doordat behalve mandaat ook delegatie mogelijk is, kan ik niet goed

plaatsen. De BVO verschilt in dit opzicht niet van het gemeenschappelijk orgaan, waaraan immers ook bevoegdheden kunnen worden overgedragen (artikel 30, eerste lid). Ingevolge artikel 17 is het bestuur van een BVO, net als het bestuur van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan verplicht de door een of meer leden van de raden van de deelnemende gemeenten gevraagde inlichtingen te verstrekken. Voorts geldt uiteraard ook een inlichtingenplicht van de individuele leden van het bestuur van de BVO jegens hun eigen raad en kunnen zij daar ter verantwoording worden geroepen voor het door het door hen in dat bestuur gevoerde beleid. Dergelijke voorzieningen zijn bij privaatrechtelijke constructies afwezig.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts naar een aantal overwegingen omtrent de ambtelijke fusie. Zij wijzen op het privaatrechtelijk vormgegeven «Ten Boer-model», op de publiekrechtelijk – als openbaar lichaam – vormgegeven BEL-constructie en op minder vergaande opties waarbij alleen bepaalde diensten, zoals sociale diensten of openbare werken, worden samengevoegd en de inkoop van ambtelijke expertise bij grotere gemeenten. Zij stellen voorts dat deze figuren mogelijk ook bij drie decentralisaties worden toegepast. 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. De vraag kan worden gesteld of bij de ambtelijke fusievormen voldoende duidelijk is hoe het formele rechtspositionele gezag wordt uitgeoefend, hoe de bestuurlijke aansturing verloopt in het geval er tussen de gemeentebesturen geen eenstemmigheid bestaat en hoe een en ander uitwerkt met het oog op de politieke verantwoordelijkheid van bestuurders ten opzichte van de raad. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering deze complicaties beoordeelt.

Hoewel ik begrijp dat op deze punten vragen leven bij de leden van de D66-fractie, heb ik onvoldoende informatie om een antwoord te kunnen geven op de vraag in welke mate de door hen beschreven complicaties zich bij de verschillende vormen van ambtelijke fusie voordoen. Daarbij merk ik op dat mij geen voorbeelden bekend zijn van gevallen waarin een ambtelijke fusie is beëindigd, hetgeen een indicatie is dat dergelijke constructies in de praktijk naar tevredenheid functioneren. Voor de gemeentebesturen die dergelijke vormen van fusie aangaan zal gelden dat zij hun belangen – de politiek-bestuurlijke aansturing en de uitoefening van het formele rechtspositionele gezag- daarbij zoveel mogelijk zullen willen veiligstellen, waarbij de nadruk vermoedelijk op de politiek-bestuurlijke aansturing zal liggen. Ook voor de betrokken gemeenteraden is dat het meest aangelegen belang omdat dat belang essentieel is voor hun positie. Het zal de natuurlijke neiging van gemeenteraden zijn dat belang te bewaken, als hun instemming wordt gevraagd met een voorstel voor een vorm van gehele of gedeeltelijke fusie. Zij moeten immers instemmen met het aangaan van een dergelijk samenwerkingsverband. Voorts mag worden verwacht dat de gemeentebesturen een vorm van samenwerking zullen kiezen die het beste past bij de onderwerpen waarop de samenwerking betrekking heeft en de intensiteit van de beoogde samenwerking. Zij zullen kiezen voor die vorm waarin zij het meest recht kunnen doen aan hun wensen ten aanzien van de samenwerking, waarbij de genoemde belangen ongetwijfeld een belangrijke rol spelen. Tot slot merk ik op dat in enkele gevallen evaluaties hebben plaatsgevonden van ambtelijke fusies, zoals de BEL-samenwerking en het model

Ten Boer, maar dat de punten die leden van de D66-fractie aanroeren, daarin geen pregnante plaats hebben.

Tot slot vragen deze leden naar de interne verantwoordingsrelatie bij een BVO. Zoals hiervoor ook reeds aan de orde is gekomen, is er niet alleen sprake van een verantwoordingsrelatie jegens het eigen college. Voor een BVO dezelfde inlichtingen- en verantwoordingsverplichtingen jegens gemeenteraden op grond van de Wgr als voor een gemeenschappelijk orgaan. Bovendien geldt onverkort de actieve verantwoordingsplicht van het college jegens de raad op grond van artikel 169 Gemeentewet.

5. Overige voorstellen

De leden van de CDA-fractie vragen of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba die ingevolge hoofdstuk XIa van de Wgr gemeenschappelijke regelingen kunnen treffen van deze mogelijkheid gebruik maken. Voorts vragen zij om nader te motiveren waarom de aanpassingen in verband met de zelfstandige regeling van het niet-gedualiseerd verlengd lokaal bestuur geen toepassing vinden op de BES-eilanden. Ook verzoeken zij de regering aan te geven waarom volgens haar introductie van de BVO aldaar niet nodig/wenselijk is.

De BES-eilanden maken op dit moment geen gebruik van de mogelijkheden die hoofdstuk XIa biedt en er is geen reden aan te nemen dat de behoefte daartoe binnen afzienbare tijd alsnog zal ontstaan. Er is evenmin reden aan te nemen dat introductie van de BVO als nieuwe samenwerkingsvariant daar verandering in zal brengen. De regering realiseert zich dat in hoofdstuk XIa nog aanpassingen nodig zijn ten behoeve van de zelfstandige regeling van het niet-gedualiseerd verlengd lokaal bestuur en zal deze aanpassingen bij gelegenheid in hoofdstuk XIa aanbrengen.

6. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de fractie van het CDA vragen naar het van toepassing zijnde overgangsrecht en vragen inzichtelijk te maken of inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel noopt tot wijziging van bestaande gemeenschappelijke regelingen.

In de artikelen VIII tot en met XII is een overgangstermijn van één jaar opgenomen indien de in die artikelen genoemde wijzigingen noodzaken tot aanpassing van bestaande gemeenschappelijke regelingen. Of aanpassing nodig is zullen de deelnemers dus per geval moeten bekijken. Deze wijzigingen betreffen:

- a. de aanscherping van artikel 10, tweede lid – waarin is bepaald dat een regeling bepalingen kan inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden – door toe te voegen dat in de regeling niet kan worden bepaald dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan besluiten tot uitbreiding van de overgedragen bevoegdheden (artikel VIII);
- b. de explicitering in artikel 13, eerste lid, eerste volzin van de wijze waarop het algemeen bestuur van een openbaar lichaam wordt samengesteld, dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend is getroffen door gemeenteraden, respectievelijk mede is getroffen door gemeenteraden (artikel IX);
- c. de explicitering in artikel 13, tiende lid, van de wijze waarop het algemeen bestuur van een openbaar lichaam wordt samengesteld, dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk (artikel X);

- d. de verduidelijking in artikel 14, eerste lid, dat het aantal leden van het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mag uitmaken (artikel XI)

Gelet op de aard van deze wijzigingen mag worden verwacht dat niet een heel groot aantal gemeenschappelijke regelingen aanpassing behoeft.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk