

Vergaderjaar 2012–2013

33 597

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 februari 2013 en het nader rapport d.d. 25 maart 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2012, no. 12.003080, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, met memorie van toelichting.

Het wetvoorstel voorziet in een aantal, meest technische, wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zo wordt de afstemming van de Wgr op de dualisering van het gemeentebestuur (2004) op een meer permanente manier geregeld, en wordt een nieuwe samenwerkingsvorm mogelijk gemaakt voor samenwerking die gericht is op bedrijfsvoering en uitvoering.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de nieuwe figuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het toezicht op de veiligheidsregio. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2012, nr. 12.003080, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Vormgeving van de bedrijfsvoeringsorganisatie

De Wgr kent twee vormen waarin provincies, gemeenten en waterschappen kunnen samenwerken: het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan.

Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan daardoor zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, zoals het sluiten van overeenkomsten, het in dienst nemen van personeel en het doen van aanbestedingen. Het gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel van een gemeenschappelijk orgaan alleen in dienst kan zijn van één of meer van de deelnemers. Het openbaar lichaam heeft voorts een geëeld bestuur: een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter; dat maakt interne verantwoording mogelijk. Het gemeenschappelijk orgaan – de naam zegt het al – kent geen geëeld bestuur: het is één orgaan.

In de praktijk is, zo meldt de toelichting, behoefte ontstaan aan een minder zware samenwerkingsvorm mét rechtspersoonlijkheid maar zonder geëeld bestuur, waaraan taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering kunnen worden opgedragen. Zulke taken vragen vanwege hun beleidsneutrale karakter niet om een zware bestuurlijke aansturing in de vorm van een geëeld bestuur, terwijl het wel praktisch is als het samenwerkingsverband rechtspersoonlijkheid heeft, zodat het direct en slagvaardig de organisatie kan aansturen, eigen personeel in dienst kan nemen, opdrachten kan geven en overeenkomsten kan sluiten. Het wetsvoorstel introduceert een rechtsfiguur die aan deze kenmerken voldoet, de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het is een figuur die alleen door uitvoerende organen (college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, dagelijks bestuur van een waterschap) kan worden opgericht.²

De Afdeling merkt op dat de vormgeving van deze rechtsfiguur niet zonder problemen is: doordat de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts één orgaan heeft, ontbreken de interne verantwoording (namelijk tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur) evenals de politiek-bestuurlijke verantwoording die bij het openbaar lichaam wel bestaan. Daarbij passen twee kanttekeningen.

- a. *De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden getroffen voor de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers.³ Nu bij deze rechtsvorm geen sprake is van interne verantwoording, acht de Afdeling het van belang dat de taken en bevoegdheden van de bedrijfsvoeringsorganisatie ook daadwerkelijk worden beperkt tot uitvoering en ondersteuning. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe deze begrippen precies moeten worden afgebakend en tevens stil te staan bij de vraag in hoeverre de bevoegdheid om beschikkingen te nemen kan worden gemandateerd aan de bedrijfsvoeringsorganisatie.*
- b. *Ook over uitvoerende en ondersteunende taken dient politiek-bestuurlijke verantwoording plaats te vinden; bij een gemeenschappelijke regeling blijft er een verantwoordingsrelatie bestaan tussen de gemeenteraad (respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur) en de functionaris die in het bestuur van het samenwerkingsverband is benoemd. Die verantwoording kan lange tijd een sluimerend bestaan leiden, maar kan actueel worden als de taken*

² Toelichting, § 4 (Introductie van een «lichte» samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken).

³ Voorgesteld artikel 8, derde lid, Wgr.

ineffectief worden vervuld, bij calamiteiten of als vragen rond integriteit rijzen. Die externe verantwoording is des te belangrijker nu de interne verantwoording – zoals opgemerkt – ontbreekt. Naar het oordeel van de Afdeling moet dan ook gewaarborgd zijn dat de verantwoording naar de gemeenteraad voluit geldt.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

1. Vormgeving van de bedrijfsvoeringsorganisatie

- a. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting verduidelijkt wat onder uitvoeringstaken wordt verstaan. Daarbij denkt het kabinet aan taken waarbij geen beleidsmatige keuzes door de bedrijfsvoeringsorganisatie gemaakt kunnen worden, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Voorts is toegelicht dat voor een efficiënte en effectieve uitvoering een bepaalde mate van keuzeruimte binnen het belang van de bedrijfsvoering aanwezig kan zijn, maar dat beleidsmatige keuzes thuishoren bij een gemeente of een openbaar lichaam. Door deze beperking van de taken acht het kabinet het gerechtvaardigd dat de bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoonlijkheid heeft, maar een ongeleed bestuur. Voorts is de toelichting aangevuld met een passage over de mogelijkheid tot mandatering van de bevoegdheid beschikkingen te nemen. Daarbij is aangegeven dat gemeenten in beginsel bevoegdheden zowel kunnen delegeren als mandateren, als die bevoegdheden maar uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit kan ook gaan om de bevoegdheid beschikkingen te nemen.
- b. In de toelichting is nadrukkelijker ingegaan op de externe verantwoording door de bedrijfsvoeringsorganisatie richting de vertegenwoordigende organen van de deelnemers. Tevens zijn de bepalingen in het wetsvoorstel die zien op deze externe verantwoording verduidelijkt.

2. Taakverwaarlozing in de Wet veiligheidsregio's

De Gemeentewet voorziet in een taakverwaarlozingsregeling.

Uitgangspunt is dat, indien gemeentelijke organen wettelijke taken niet naar behoren vervullen, wordt ingegrepen door het naasthogere bestuursniveau: gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning.⁴

In afwijking van dat systeem wordt voor taken, toegekend in enkele bijzondere wetten, de minister aangewezen als het orgaan dat ingrijpt.⁵

Een van die bijzondere wetten is de Wet veiligheidsregio's. De veiligheidsregio is een organisatie die bij gemeenschappelijke regeling tot stand is gekomen; de Wet veiligheidsregio's bevat echter een groot aantal afwijkingen van het systeem van de Wgr.

Het systeem voor taakverwaarlozing door gemeentelijke organen wordt nu – door verwijzing naar de relevante bepalingen in de Gemeentewet – overgenomen in het wetsvoorstel en zal daarmee ook gaan gelden voor organen van gemeenschappelijke regelingen.⁶ De regeling heeft tot gevolg dat, bij taakverwaarlozing door het bestuur van een veiligheids-

⁴ Artikel 124 Gemeentewet.

⁵ Artikel 124b Gemeentewet. De bijzondere wetten worden genoemd in een bijlage bij de Gemeentewet.

⁶ Voorgesteld artikel 32d van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

*regio, de minister ingrijpt. De Wet veiligheidsregio's zelf wijst echter de commissaris van de Koning aan als het orgaan dat ingrijpt.*⁷
*In de toelichting wordt opgemerkt dat «de voorstellen met betrekking tot taakverwaarlozing ook van toepassing zijn op het openbaar lichaam als bedoeld in de Wet op de veiligheidsregio's, voor zover in die wet niet anders is bepaald. De Wet op de veiligheidsregio's is en blijft een lex specialis ten opzichte van de Wgr als lex generalis.»*⁸
De lex specialis-regel is een instrument voor de rechtspraak om een conflict tussen twee regelingen die van toepassing zijn op dezelfde rechtssituatie, op te lossen. Het is echter in de eerste plaats aan de wetgever om voorzienbare conflicten te voorkomen, zodat de rechtspraak niet zijn toevlucht hoeft te nemen tot de lex specialis-regel. Nu het kennelijk niet de bedoeling is het toezicht op het bestuur van de veiligheidsregio over te hevelen van de commissaris van de Koning naar de minister, adviseert de Afdeling de verwijzing naar de Gemeentewet op dit punt achterwege te laten.

2. Taakverwaarlozing in de Wet veiligheidsregio's

Het advies van de Afdeling om de verwijzing naar bijlage I bij de Gemeentewet in het wetsvoorstel wat betreft de Wet veiligheidsregio's achterwege te laten heeft het kabinet niet overgenomen. De reden hiervoor is dat de keuze om de Wet veiligheidsregio's in de bijlage bij de Gemeentewet op te nemen en daarmee af te wijken van de hoofdregel dat de naastbij gelegen «hogere» bestuurslaag in de plaats treedt, reeds gemaakt is bij de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233). Bij taakverwaarlozing door het bestuur van een veiligheidsregio treedt de minister in de plaats en niet de commissaris van de Koning. Dat in de Wet veiligheidsregio's aan de commissaris van de Koning een aantal toezichthoudende taken is toebedeeld maakt dit niet anders, omdat hij daarbij als rijksorgaan handelt volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie. In de nota van wijziging waarbij de Wet veiligheidsregio's in de bijlage werd opgenomen is uiteengezet dat in de Wet veiligheidsregio's de specifieke toezichtsinstrumenten van de Minister van Veiligheid en Justitie in stand zijn gelaten. Het generiek instrumentarium van de Gemeentewet treedt terug voor de bepalingen uit de Wet veiligheidsregio's, maar kan als vangnet nog in beeld komen. In dat geval ligt het niet voor de hand de toepassing van het generiek instrumentarium in handen te geven van het provinciebestuur (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 8).

3. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt, met dien verstande dat:

- de voorgestelde tekst voor artikel 8, derde lid, eerste volzin niet is overgenomen, omdat de in het wetsvoorstel gebruikte formulering beter aansluit bij de formulering van de andere leden van artikel 8;
- aanwijzing 165a Ar reeds in acht is genomen. Het overgangsrecht is niet in de te wijzigen regeling opgenomen omdat het overgangsrecht een beperkte doelgroep en geldigheidsduur heeft;
- de bijlage bij de Gemeentewet zal worden geactualiseerd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de

⁷ Artikel 59 van de Wet veiligheidsregio's.

⁸ Toelichting, § 3.1.5 (Regeling voor taakverwaarlozing).

4. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de bepalingen die zien op de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften aan te laten sluiten bij de wijziging van artikel 139 van de Gemeentewet, artikel 136 van de Provinciewet en artikel 73 van de Waterschapswet per 1 januari 2014. Deze wijziging is een gevolg van de Wet elektronische bekendmaking (Stb. 2008, 551) en leidt ertoe dat bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften vanaf die datum uitsluitend elektronisch geschiedt. Tevens is omwille van de duidelijkheid expliciet bepaald dat de teksten van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam die algemeen verbindende voorschriften inhouden in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar zijn door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepalingen die zien op de bevoegdheid tot heffing en invordering van belastingen, heffingen en rechten te actualiseren, onjuiste terminologie te herstellen en ontbrekende bepalingen van de Waterschapswet in te voegen.

Tot slot is artikel 3 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken aangevuld met het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.12.0503/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

Artikel I (Wet gemeenschappelijke regelingen)

- De leesbaarheid van de wettekst – zie bijvoorbeeld artikel 32e, tweede lid, – vergroten door het introduceren van overkoepelende begrippen voor (het bestuur van) de drie samenwerkingsvormen die de Wgr na de wijziging kent.
- Artikel 8, derde lid, eerste volzin, vervangen door: «Ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers kan bij gemeenschappelijke regeling een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld. Zo'n gemeenschappelijke regeling kan uitsluitend worden getroffen door colleges van burgemeester en wethouders.» (De Wgr kent alleen de meervoudsvorm «colleges van burgemeester en wethouders»).
- Artikel 8, vierde lid (nieuw), als volgt redigeren: «In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.»
- In artikel 10a, tweede lid, zoals gewijzigd «het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan» wijzigen in: dat bestuur of orgaan.
- In het opschrift van Hoofdstuk I, Afdeling 1, § 2, en in Afdeling 3, § 1, van de hoofdstukken I tot en met VII, na «het openbaar lichaam» invoegen: en de bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Het voorgestelde artikel 14a invoegen direct voor of na artikel 16, zodat de artikelen over de samenstelling van algemeen en dagelijks bestuur (artikelen 13, 14, 14b en 15) en de artikelen over verantwoording, inlichtingen en vertrouwen (artikelen 14a en 16 tot en met 19) bij elkaar komen te staan.
- In artikel 16 het eerste en tweede lid (nieuw) omdraaien, zodat ten aanzien van de verantwoordings- en inlichtingenplicht dezelfde volgorde wordt gehanteerd als in het voorgestelde artikel 14a Wgr en het geldende artikel 169 Gemeentewet.
- Het opschrift van Afdeling 3 van de Hoofdstukken I tot en met IX telkens wijzigen in: «Bevoegdheden», nu de openbare lichamen waarop de afdeling betrekking heeft al zijn bepaald in het opschrift van het hoofdstuk.
- In artikel 32b, eerste lid (twee maal), tweede lid, de zinsnede «het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan» telkens vervangen door: het orgaan waaraan een bevoegdheid is overgedragen. Voorts in het derde en vierde lid «het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan» vervangen door: het orgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen.
- In artikel 32e, eerste lid, «krachtens de wet» wijzigen in: bij gemeenschappelijke regeling.
- In de artikel 33, 46, 50e, 57, 66, 79 en 89, met het oog op artikel 33b en de daarmee corresponderende artikelen, vóór «in de regeling» invoegen: bij wet of.
- In artikel 33a, eerste lid, onderdeel b, «sub» wijzigen in: onderdeel.
- In de hoofdstukken I tot en met VII het opschrift van Afdeling 3, § 7, telkens wijzigen in: Financiën.
- In de artikelen 39f en 50j na «artikel 8:4» invoegen:; eerste lid,.

- In het eerste lid van de artikelen 41, 52, 74 en 84, onderdeel i invoegen voor onderdeel a en het nieuwe onderdeel k invoegen na onderdeel a (oud).
- In het derde lid van de artikelen 42, 53, 62a, 75 en 85, naar analogie met artikel 26, aan het slot toevoegen: De regeling treedt niet in werking voordat zij is bekendgemaakt.
- In de onderdelen AX en DL, aanhef, «worden» wijzigen in: wordt.
- In onderdeel BA, onder § 6, het artikel met het nummer 33d hernoemen.
- In artikel 50a, eerste lid, het nieuwe onderdeel e invoegen voor onderdeel a.
- In artikel 50j «artikel 50l» wijzigen in: artikel 50h.
- In artikel 112, tweede lid, de verwijzing naar artikel 25 uitbreiden met het nieuwe achtste lid.

Overig

- In nieuwe of gewijzigde wetteksten de woorden «het bepaalde in» telkens schrappen (aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- Overal in het wetsvoorstel aanwijzing 62 Ar in acht nemen.
- Overal waar «Onze Minister van Binnenlandse Zaken» staat vermeld, deze term vervangen door: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- In artikel V «artikel 124» tweemaal wijzigen in: de artikelen 124 en 124a.
- In artikel VI, onderdeel B, subonderdeel b, ook artikel 50da Wgr vermelden. Voorts het subonderdeel c schrappen, nu de rechtsbescherming tegen het verzoek, bedoeld in artikel 32c Wgr, wordt geregeld in artikel VI, onderdeel C en D (vergelijk de vermeldingen van artikel 124a Gemeentewet in de bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht). Verder in subonderdeel d «50l» wijzigen in: 50h.
- In artikel VI, onderdeel C, «commissaris van de Koningin» wijzigen in: commissaris van de Koning.
- In artikel VI, onderdeel D, na «gedeputeerde staten» invoegen: onderscheidenlijk de commissaris van de Koning (vergelijk de verwijzing naar artikel 121 Provinciewet in dezelfde bijlage). Voorts «50l» wijzigen in: 50h.
- Bij de artikelen VII tot en met X aanwijzing 165a Ar in acht nemen.
- De bijlage bij de Gemeentewet actualiseren, nu die in artikel 32d Wgr van overeenkomstige toepassing wordt verklaard; de bijlage noemt enkele wetten die niet meer van kracht zijn.

Toelichting

- In § 3.1 (Het vervallen van artikel 33 en de daarmee samenhangende regelingen), tweede tekstblok, en § 3.2 (Invoering elementen die de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam versterken), onder «Verhouding algemeen bestuur en dagelijks bestuur», tweede tekstblok, de termen «kabinet» en «regering» consequent gebruiken.