

Vergaderjaar 2014–2015

34 177

Voorstel van wet van het lid Schouw tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met democratisering van de gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden (Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De bestuurlijke kaart van Nederland bestaat uit vele overheden. In de hoofdstructuur telt men één rijksoverheid, twaalf provincies en 393 gemeenten. Tot zover een overzichtelijke situatie. Vanuit praktische overwegingen werken bestuursorganen vaak op geformaliseerde wijze samen voor de uitoefening van taken en bevoegdheden. Dan ontstaat een tussenlaag van samenwerkingsverbanden. Deze kunnen op twee manieren worden vormgegeven. Via de Wet gemeenschappelijk regelingen kan samenwerking op een publiekrechtelijke wijze tot stand komen en met behoud van minimumwaarborgen omtrent besluitvorming. Het kan ook via privaatrechtelijke samenwerking. Dan gaan een of meer bestuursorganen op basis van het Burgerlijk Wetboek met elkaar samenwerken. Zij richten daartoe bijvoorbeeld een nv, bv of coöperatie op. Een groot nadeel daarvan is dat publiekrechtelijke waarborgen, zoals inspraak, dan separaat geregeld moeten worden.

Ondertussen bestaan er ongeveer 2000 samenwerkingsverbanden. Althans, volgens de laatste telling in 2012.¹ Toen bleken er 512 gemeenschappelijke regelingen te bestaan. Uitgesplitst in 361 openbare lichamen, 38 centrumgemeenteconstructies, 28 gemeenschappelijke organen, 10 regelingen zonder meer, 8 Wgr-plusconstructies en 67 gemeenschappelijke regelingen waarvan het onderzoeksbureau het type niet kon achterhalen. Het is niet bekend of dit tijdelijke structuren zijn of dat deze samenwerkingsverbanden al vele raadsperioden bestaan. Ook bleken ruim 1.300 privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden te bestaan. Koplopers waren steden als Amsterdam en Rotterdam met respectievelijk 85 (waarvan 9 een gemeenschappelijke regeling) en 52 (17) samenwerkingsverbanden. Een kleine gemeente als De Marne met ongeveer 10.000 inwoners had er 38 (7). Ter vergelijking: in alle gevallen zijn er meer samenwerkingsverbanden aangegaan dan er raadsleden zijn om toezicht

¹ Onderzoek van onderzoeksbureau OBMC. Zie ook: *Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 7.*

te houden op die verbanden indien elk van die raadsleden rapporteur voor één van die verbanden zou worden.

Recentere cijfers zijn niet voorhanden, maar bij beide categorieën lijkt een stijgende lijn aanwezig te zijn. Voor het opvangen van de gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugdzorg, welzijn en inkomen zoeken gemeenten vaak samenwerking op. Het ontstaan van meer openbare lichamen en gemeenschappelijke organen is dan het meest waarschijnlijk. Ook de mogelijkheid per 1 januari 2015 een bedrijfsvoeringsorganisatie op te richten, waarbij wel bevoegdheden overgedragen mogen worden maar niet de «last» van geleed bestuur bestaat, kan het gebruik doen toenemen.² Ten aanzien van de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden geeft ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat een stijgende lijn de meest waarschijnlijke is.³

Verlengd lokaal bestuur is dus een feit. Een alom aanwezig feit. De vraag is wat deze vorm van regionale besluitvorming buiten de hoofdstructuur om doet voor de democratische legitimiteit van de genomen besluiten. De afstand tot de besluitende bestuurslaag neemt toe, de democratische legitimering neemt af. Burgers hebben geen actief of passief kiesrecht voor het algemeen bestuur. De deelnemende gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen lukt het vaak maar in beperkte mate de koers van het samenwerkingsverband bij te sturen. Zo berichtte de Volkskrant half januari, naar aanleiding van onderzoek onder 264 samenwerkingsverbanden bij de inkoop van zorg, dat gemeenteraden buitenspel staan bij de inkoop van zorg.⁴ En dat is niet het enige signaal. Geregeld zijn gemeenteraden evenmin in staat het uitvoerende orgaan van zo'n samenwerkingsverband effectief ter verantwoording te roepen. Dit vanwege de grote versnippering van de controle. De legitimiteit van de regeling komt uit de optelsom van alle gemeenten, maar in hoeverre blijkt de samenwerking bestuurbaar en in hoeverre is het een onbeheersbaar moloch?

Uiteindelijk zijn het de verbonden partijen, de deelnemende organen zelf, die hun processen zodanig moeten inrichten dat zij goede controle kunnen houden op de door hen aangegane samenwerkingsverbanden. Dat blijkt vaak moeilijk. Gemeenteraden moeten niet één begroting behandelen, maar tientallen. Zij moeten niet voor één regeling steun zoeken bij omliggende gemeenten om effectief politiek relevante beleidsplannen te kunnen bijsturen, maar zij moeten dat voor vele regelingen doen. In het besef dat raadlidmaatschap een deeltijdfunctie is, veelal vervuld door (deskundige) amateurs zonder al te veel ondersteuning, is gelijk duidelijk dat dit een onmogelijke opgave is.⁵ De waarnemend burgemeester van Naarden maakte zich vanuit democratisch perspectief zelfs zorgen over het bestaansrecht van kleine gemeenten.⁶ Om dan toch te kunnen bijsturen, verzinnen gemeenteraden allerlei manieren om «grip» te krijgen op die samenwerkingsverbanden. Zo stelde de gemeente Leusden een manifest op met duidelijke termijnafspraken, gericht aan de besturen van de verbonden partijen. Andere gemeenten wijzen per regeling onder de raadsleden een of meer rapporteurs aan. De wetgever kan echter wel handvaten bieden en kaders stellen waarbinnen aan de samenwerkingsverbanden vorm worden gegeven. Zo hebben bedrijfsvoeringsorganisaties wel rechtspersoonlijkheid en beleidsruimte, maar geen geleed bestuur. Dat heeft beperkte democratische controle als

² Stb. 2014, 466.

³ *Kamerstukken II* 34 000 VII, nr. 7, p. 12.

⁴ «Gemeenteraden buitenspel bij de inkoop van zorg», *Volkskrant*, 15 januari 2015.

⁵ A. Krouwel, *VNG Magazine* van december 2013, p. 11.

⁶ J. Silvester «Alleen in naam nog zelfstandig», *Burgemeestersblad* 2013 (71), p. 4–6 (waarnemend burgemeester van Naarden en Eerste Kamerlid).

gevolg, aangezien een intern correctiemechanisme bestaande uit afgevaardigden van de deelnemers ontbreekt. Ook gelden voor bepalingen omtrent openbaarheid, transparantie en inspraak lang niet altijd dezelfde standaarden als in de hoofdstructuur. Wordt slechts gedaan wat wettelijk wordt vereist of wordt actief de verbinding gezocht?

Wanneer de samenwerking privaatrechtelijk plaatsvindt, moeten alle publiekrechtelijke waarborgen in de overeenkomst zelf geregeld worden. Dit alles is onwenselijk vanuit het oogpunt van democratische legitimatie en controle op het bestuur.

Dit wetsvoorstel voert enkele wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten door om het democratisch primaat van volksvertegenwoordigende organen van de gemeente, provincie en waterschap te versterken. Deze komen in deze memorie van toelichting als volgt aan de orde. Eerst wordt ingegaan op het afschaffen van de per 2015 ingevoerde bedrijfsvoeringsorganisatie (paragraaf 2). Vervolgens wordt een regeling ter maximering van uittreedsommen behandeld (paragraaf 3). De keuze om deelname aan een gemeenschappelijke regeling al dan niet voort te zetten dient immers op inhoudelijke en democratische gronden gemaakt te worden. Niet onder de dreiging van een uittreedboete. Verwant daaraan wordt een bepaling in de wet voorgesteld om alle gemeenschappelijke regelingen niet langer voor een onbepaalde tijd, maar voor een periode van ten hoogste tien jaar te laten bestaan (paragraaf 4). Wil een deelnemer na tien jaar de samenwerking voortzetten, dan zal een verlengingsbesluit genomen moeten worden. Ten slotte komen enkele waarborgen ten aanzien van de inhoud van de besluitvorming, transparantie en rechtsbescherming aan bod. Zo wordt voorgesteld de volksvertegenwoordiging een vetorecht te geven voor het door het college aangaan van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden (paragraaf 5). Om er zeker van te zijn dat hetgeen besloten wordt binnen een gemeenschappelijke regeling ook stoelt op voldoende draagvlak worden de vereisten voor inspraak en transparantie eveneens aangescherpt (paragraaf 6). Daarna wordt ingegaan op de nieuw gecreëerde verplichting voor een provincie om de mogelijkheid tot een herindelingsprocedure te onderzoeken wanneer een gemeente in overwegende mate haar begroting aanwendt ten behoeve van gemeenschappelijke regelingen (paragraaf 7). Ten slotte worden de gevolgen voor de BES-eilanden behandeld (paragraaf 8).

2. Afschaffen bedrijfsvoeringsorganisatie

Per 1 januari 2015 kent Nederland behalve het gemeenschappelijk orgaan en het openbaar lichaam ook de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit type gemeenschappelijke regeling heeft rechtspersoonlijkheid, maar kent geen geled bestuur. Het richt zich op uitvoerende taken, maar heeft enige beleidsruimte.⁷

Tabel 1: Soorten gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2015 en hun kenmerken.

	Rechtspersoonlijkheid	Geled bestuur	Beleidsruimte
Openbaar lichaam	Ja	Ja	Ja
Bedrijfsvoeringsorganisatie	Ja	Nee	Ja
Gemeenschappelijk orgaan	Nee	Nee	Nee

De bedrijfsvoeringsorganisatie is niet onomstreden, zoals al bleek bij de behandeling van het wetsvoorstel ter introductie ervan. De Afdeling advisering van de Raad van State merkte al op dat deze rechtsfiguur niet zonder problemen is: «doordat de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts één

⁷ Kamerstukken II 33 597, nr. 3, p. 18–20 en nr. 6, p. 8.

orgaan heeft, ontbreekt de interne verantwoording (namelijk tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur) evenals de politiek-bestuurlijke verantwoording die bij het openbaar lichaam wel bestaat».⁸ De Afdeling advisering plaatste daar twee kanttekeningen bij. Ten eerste stelde zij dat vanwege het ontbreken van interne verantwoording de taken en bevoegdheden zich ook daadwerkelijk beperken tot uitvoering en ondersteuning. Dat zou betekenen dat de taken een «beleidsneutraal» karakter zouden moeten hebben. Daarvan gaf de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedurende de plenaire behandeling van het wetsvoorstel al aan dat dat niet mogelijk is.⁹ Uitvoering is politiek. Altijd zijn er keuzes te maken. Zo kwamen in het debat al de inkoop van koffie (fairtradekoffie versus gewone koffie), de vuilnisinzameling, groenvoorziening en een coulanceregeling bij het Energiebedrijf Rijnland voor wanbetalers in de winter aan bod als heldere voorbeelden van een troebele scheidslijn. En wat als uitvoering begint, krijgt snel beleidskanten.¹⁰ Ten tweede gaf de Afdeling advisering aan dat de externe verantwoording – de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en degene die namens de gemeente in het bestuur van het samenwerkingsverband benoemd is – voldoende gewaarborgd moet zijn. Doordat echter dezelfde persoon zowel uitvoerder is – als lid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie – als degene die ter verantwoording geroepen kan worden als afgevaardigde van de deelnemer kan er een spagaat ontstaan. Een persoon moet dan vanuit meerdere verantwoordelijkheden terugkoppelen en verantwoording bieden. Zoals de gelegenheid de dief maakt, zo roept een dergelijke constructie ongelukken over zich af. Desondanks werden amendementen die – bij gebrek aan heldere afbakening van bevoegdheden en omwille van beperkte verantwoordingsstructuren – de bedrijfsvoeringsorganisatie wilden beteugelen of uit het wetsvoorstel schrappen, verworpen door de Tweede Kamer.¹¹

De noodzaak voor de bedrijfsvoeringsorganisatie staat nog steeds niet vast; zeker niet in verhouding tot de democratische gebreken die eraan kleven. Dit type gemeenschappelijke regeling kan dus weer worden afgeschaft. Dit wetsvoorstel dient daar mede toe. Voor de echte uitvoerende en administratieve taken bestaat het gemeenschappelijk orgaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie is een type gemeenschappelijke regeling dat geen rechtspersoonlijkheid kent en daarmee ook geen besluiten kan nemen. Zodra voor uitvoering of beleidsvorming rechtspersoonlijkheid wel gewenst is, staat het partijen vrij een openbaar lichaam op te richten. In tegenstelling tot bij de bedrijfsvoeringsorganisatie is een geleed bestuur dan wel een vereiste. Waar dat vanuit bestuurlijk oogpunt ongetwijfeld soms als hindernis gezien wordt, is vanuit democratisch oogpunt een dergelijke splitsing van algemeen en dagelijks bestuur slechts toe te juichen.

Teneinde de rechtszekerheid te bevorderen is er een overgangsperiode van een jaar in het wetsvoorstel opgenomen. Gedurende dat jaar kunnen geen bedrijfsvoeringsorganisaties meer worden opgericht en dienen bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties te worden afgebouwd.

⁸ *Kamerstukken II* 33 597, nr. 4, p. 2.

⁹ *Handelingen II* 2013/14, 65, item 9.

¹⁰ K. Veldhuijzen & F. de Zeeuw, «Gemeenteraden moeten het beest temmen dat intergemeentelijke samenwerking heet», *FD* 8 februari 2014.

¹¹ Dit betrof zowel het amendement-Schouw (*Kamerstukken II*, 33 597, nr. 12) als het amendement-Bosma (*Kamerstukken II*, 33 597, nr. 15).

3. Beperken uittreedsommen

De wet stelt dat in gemeenschappelijke regelingen bepalingen dienen te worden opgenomen omtrent de wijziging, opheffing, toetreding en gevolgen van uittreding. Dit om dergelijke processen ordelijk te laten verlopen. Voor wat betreft de gevolgen van de uittreding gaat het dan niet om de uittredingsbeslissing als zodanig, die is aan de deelnemer. Het gaat om het ondervangen van de gevolgen daarvan voor de gemeenschappelijke regeling.¹² De (aanstaand) verbonden partijen wordt bij het opstellen van de regeling een grote vrijheid gegund tot een regeling te komen. Vanuit de gedachte dat men met elkaar voortgaat, is de regeling vaak summier. Zo staat er bijvoorbeeld slechts dat het algemeen bestuur de gevolgen van de uittreding regelt.¹³ Wanneer de uittredingsbepaling zodanig open geformuleerd is, bestaat het risico dat andere dan puur zakelijk gerechtvaardigde elementen gaan meespelen. Zeker wanneer een uittreding het gevolg is van onenigheid over het te volgen beleid of het financieel beheer bestaat het risico dat oneigenlijke argumenten gaan meespelen. Dan kan de neiging tot «beboeten» ontstaan. Voor het democratisch proces en de legitimering van het uiteindelijke besluit is dat slecht. Niet langer staat de beste keuze centraal, maar schadebeperking. De uittredingssom dient reëel te zijn. Dat betekent dat de uittredende deelnemer op zijn hoogst verplicht moet zijn die kosten te vergoeden die rechtstreeks ontstaan uit de uittreding en bijdragen aan de overtallige kosten in de overbruggingsperiode. De zakelijk gerechtvaardigde kosten dus. Daarbij mag verwacht worden dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling efficiënt en kosten- en schadebeperkend optreedt. Bijvoorbeeld door de overtollige capaciteit zo snel mogelijk af te bouwen. Al valt desondanks niet uit te sluiten dat er conflicten blijven ontstaan over de invulling van de uittreding, duidelijkheid vooraf vermindert de kans op conflicten bij scheiding nadien wel. Nu regelingen veelal meer ruimte laten dan gewenst, bestaat er een noodzaak wettelijk in te grijpen en de uittreedsom te maximeren.

Door deze norm in de wet op te nemen, zoals dit wetsvoorstel beoogt, wordt duidelijkheid gecreëerd door de wetgever en een norm gesteld waar partijen zich op kunnen beroepen. Daarmee wordt voorkomen dat andere dan democratische afwegingen de overhand krijgen. Mocht er verschil van opvatting bestaan en het dagelijks bestuur en de uittredende deelnemer het oneens met elkaar zijn, dan zal het in ultimo de rechter zijn die vaststelt wat reëel is.

4. Democratisering besluitvorming instellen en behoud gemeenschappelijke regeling

De bestuurlijke hoofdstructuur is, zoals gezegd, leidend voor de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Het uitvoeren van taken in een tussenlaag kan evenwel bijzonder nuttig blijken omdat nu eenmaal niet alle bevoegdheden op dezelfde schaalgrootte uitgeoefend kunnen worden. Wanneer bevoegdheden stelselmatig en structureel op tussengelegen niveaus belegd worden, dient zich wel de vraag aan of de betreffende bestuurslagen nog de juiste schaalgrootte hebben en de bevoegdheid wellicht niet bij een andere laag belegd dient te worden. Daarbij bestaat uiteraard verschil naar gelang de aard van de overgedragen bevoegdheden en de financiële omvang die daarmee gepaard gaat. Zo kan het zijn dat op het ene terrein langdurige samenwerking zeer goed te rechtvaardigen is, terwijl in andere gevallen een periodieke afweging over de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de regeling zeer

¹² *Kamerstukken II* 33 597, nr. 3, p. 29.

¹³ De zin «Het algemeen bestuur regelt de gevolgen van de uittreding» blijkt bijzonder veel in gemeenschappelijke regelingen voor te komen.

wenselijk is. Heroverwegen voorkomt ook voortzetting uit gewoonte en het uit het oog verliezen van een regeling. De band tussen de verbonden partijen en de regeling wordt daarmee ten positieve versterkt. Op dit moment staat artikel 1, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden slechts strijd met het recht of het algemeen belang toe als gronden om een door het college voorgestelde regeling te verwerpen. De grond «het algemeen belang» is óf zo breed dat het geen toegevoegde waarde heeft, óf het beperkt de gemeenteraad in het maken van een volle democratische afweging. Het wetsvoorstel wil mede daarom deze zinsnede schrappen en de keuze tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling waar nodig politiseren. Ook inhoudelijke en democratische gronden moeten er toe kunnen leiden dat een gemeentelijke bevoegdheid niet wordt uitbesteed. Op die manier wordt de discussie welke taak op welk niveau wordt uitgevoerd verdiept en daarmee verbeterd.

Om er zeker van te zijn dat een dergelijk integraal heroverwegingsmoment periodiek plaatsvindt wordt in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen dat regelingen slechts met een maximum van tien jaar, twee-en-een-halve raadsperiode, ingesteld kunnen worden. Verlenging is wel mogelijk, zo wordt ook expliciet vastgelegd in de wet. Wanneer een regeling automatisch beëindigd wordt, zal besluitvorming moeten plaatsvinden over de wijze van voortzetting van de uitbestede taken en/of bevoegdheden. Als alle deelnemers instemmen met verlenging van de regeling kan deze gemakkelijk worden voortgezet. Indien de deelnemers de regeling niet voortzetten, wordt – logischerwijs – de regeling ontbonden, geherstructureerd of opgevolgd door een regeling van de overgebleven deelnemers. Het wetsvoorstel laat hier ruimte om maatwerk te leveren. Overigens blijft de mogelijkheid van tussentijdse uittreding onverlet.

5. Wettelijke waarborgen transparantie en inspraak

Open en transparant bestuur is van grote waarde. Dat belang neemt enkel toe wanneer de afstand tot besluitvorming afneemt of het volksvertegenwoordigende orgaan niet direct verkozen is. Bij de overdracht van bevoegdheden van gemeente, provincie of waterschap aan een gemeenschappelijke regeling is dat het geval. Er zitten immers enkel afgevaardigden van de verbonden partijen in de algemene besturen van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Dat betreft dus niet noodzakelijkerwijs volksvertegenwoordigers. Voor collegeregelingen en gemengde raads-/collegeregelingen kunnen ook leden van het college plaatsnemen in het algemeen bestuur. Om het democratisch gehalte van de besluitvorming te versterken is het noodzaak dat de regeling a) de inspraak bij, en b) de transparantie van de besluitvorming van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan waarborgt. Daarmee hebben de deelnemers de plicht om ervoor te zorgen dat de inspraakrechten van betrokkenen en de openbaarheid van de besluitvorming in de regeling gewaarborgd wordt. Het wetsvoorstel regelt dit.

Hoewel uiteraard de Wet openbaarheid van bestuur zowel met als zonder een dergelijk regelen onverkort geldt, brengt dit wel de noodzakelijke aandacht voor dit onderwerp. Daarnaast wordt ermee zeker gesteld dat de verbonden partijen dit essentiële element bij het opstellen van de regeling niet over het hoofd zien. Het betreft net als voor het verplicht bepalingen opnemen over toetreding en de gevolgen van uittreding (ex artikel 9 Wet gemeenschappelijke regelingen) een onderwerp dat dusdanig groot gewicht kent dat zekerstelling ervan in de wet gerechtvaardigd is.

Het blijft echter aan de gemeenten, provincies en waterschappen die zich in een regeling verbinden om concreet vorm te geven aan de inhoud van het inspraakregime en de transparantie. Voorkomen moet worden dat de wet belemmerend werkt ten aanzien van nieuwe en innovatieve mogelijkheden en dat de autonomie van decentrale overheden wordt doorkruist zonder dat daartoe noodzaak bestaat.

Om te weten bij welke regelingen men inspraak heeft of waarvan de besluitvorming gevolgd kan worden, is het nodig dat inzichtelijk is aan welke regelingen een gemeente, provincie of waterschap deelneemt. Daarvoor is in artikel 27 het bijhouden van een register verplicht gesteld. Dit register moet kosteloos ter inzage liggen. Sommige gemeenten publiceren dit register online, maar vele gemeenten doen dit niet. Van een bestuursorgaan mag tegenwoordig echter verwacht worden dat dergelijke zaken via elektronische weg ter beschikking worden gesteld. Het internet is toch de meest toegankelijke en primaire bron van informatie voor veel mensen. Om er zeker van te zijn dat dit gebeurt, regelt het wetsvoorstel een verplichting hiertoe. De al bestaande mogelijkheid voor de Minister om via het vierde lid nadere regels op te stellen per algemene maatregel van bestuur kan worden angewend om te bepalen waar en hoe de digitale publicatie moet plaatsvinden.

Het wetsvoorstel regelt eveneens dat ten aanzien van veiligheidsregio's de inspraak van de raden van deelnemende gemeenten over de begroting wettelijk wordt versterkt. De veiligheidsregio betreft een verplichte vorm van samenwerking. De positie van de gemeenteraad ten opzichte van het openbaar lichaam is dus zwakker dan wanneer het een vrijwillige samenwerking betreft. Gegeven de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad heeft om de veiligheid van haar inwoners te waarborgen, is een extra controlemiddel op zijn plaats. Wanneer de veiligheidsregio besluit om in een gemeente de capaciteit van de brandweer zodanig omlaag te brengen dat er volgens de gemeenteraad een onaanvaardbare belasting ontstaat voor de overblijvende brandweerlieden, hun families en werkgevers, dan is dat een signaal dat niet gepasseerd mag worden. Op de aangedragen argumenten zal dan inhoudelijk moeten worden ingegaan. De initiatiefnemer kiest ervoor om voor de veiligheidsregio's het zienswijzerecht van de gemeenteraden op de ontwerpbegroting van het openbaar lichaam te versterken. De wet wordt zodanig aangepast dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, bestaande uit alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten, de begroting niet mag vaststellen zonder zich ervan vergewist te hebben dat bij ten minste twee derde van de raden van de deelnemende gemeenten geen bezwaren bestaan tegen de voorgestelde begroting.

6. Goedkeuringsrecht volksvertegenwoordigers privaatrechtelijke samenwerking

Een gemeenschappelijke regeling wordt veel minder vaak aangegaan dan een privaatrechtelijk samenwerkingsverband, zoals uit de cijfers in de inleiding al bleek. Vanuit democratisch oogpunt heeft, wanneer er gekozen wordt voor samenwerking, de publiekrechtelijke weg echter sterk de voorkeur. Toegang tot bezwaar- en beroepsprocedures hoeft niet separaat geregeld te worden, er is een bestuurlijk-democratisch governance-model in plaats van die van een vennootschap of coöperatie en de verantwoordingsrelatie naar de deelnemers is sterker. Wanneer er motiverende redenen zijn om het samenwerkingsverband toch volgens het civiele recht in te richten, dient daar een inhoudelijke toets aan vooraf te gaan door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers: de gemeenteraad of de provinciale staten.

Artikel 160 van de Gemeentewet regelt op dit moment al dat gemeenten slechts dan tot privaatrechtelijke samenwerking overgaan indien daarvoor een bijzondere motivering bestaat. Het omzeilen van het publiekrecht moet «in het bijzonder aangewezen [...] worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang». Het blijft echter wel uiteindelijk ter beoordeling van het college of dat het geval is. De gemeenteraad wordt slechts in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Hij kan dus slechts zienswijzen aandragen. Op provinciaal niveau wordt dit op eenzelfde manier geregeld in artikel 158 van de Provinciewet. Een genomen besluit wordt weliswaar nog voorgelegd aan respectievelijk provinciale staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar die mogen slechts goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Daarmee keurt de slager zijn eigen vlees. Op het niveau van de toezichthouder vindt namelijk enkel een marginale toets plaats. Om zeker te stellen dat elke uitholling van publiekrechtelijke bevoegdheid door de volksvertegenwoordiging getoetst wordt en haar oordeel niet gepasseerd wordt omwille van bestuurlijke redenen, worden deze bepalingen door dit wetsvoorstel aangescherpt. De gemeenteraad en provinciale staten krijgen een goedkeuringsrecht. Indien zij het ontwerpbesluit niet goedkeuren mogen het college respectievelijk de gedeputeerde staten het ontwerpbesluit niet vaststellen.

7. Onderzoeken van een herindelingsprocedure

Zonder budgetrecht blijft er weinig over van de positie van de gemeenteraad als primair orgaan binnen de gemeente. Feitelijk dreigt vanwege de vele samenwerkingsverbanden een situatie te ontstaan waarin een groot deel van de begroting wordt besteed door of via samenwerkingsverbanden. Er ontstaat dan een democratisch gat bij de verantwoording van bestedingen en sturing van beleid. Zo blijkt nu al uit enquêtes onder raadsleden, onder andere door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, dat zeven op de tien raadsleden het groeiend aantal samenwerkingsverbanden een bedreiging voor de lokale democratie vindt.¹⁴ Ook is bijna een derde van de raadsleden van mening dat de zienswijzeprocedure bij een gemeenschappelijke regeling geen effectief sturingsinstrument is voor de gemeenteraad. Een groot deel van de raadsleden (bijna vijftig procent) geeft voorts aan doorgaans niet voldoende tijd te hebben om zich te verdiepen in de (uitvoering van) gemeenschappelijke regelingen.

Hoe groter het aandeel van het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke financiën dat overgedragen wordt aan samenwerkingsverbanden, hoe nijpender dit probleem wordt. Immers, meer samenwerkingsverbanden betekent dat dezelfde tijd over meer verbanden verdeeld moet worden, terwijl het totale belang alleen maar groter wordt.

Er is dus alle reden om de provincie expliciet de opdracht te geven om de mogelijkheid van een gemeentelijke herindelingsprocedure (arhi-procedure) te laten onderzoeken wanneer een gemeente gedurende meerdere aaneengesloten jaren in overwegende mate haar financiële middelen heeft aangewend ten behoeve van gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden met (onder meer) andere gemeenten. Het is niet de bedoeling tot achter de komma na te rekenen welk percentage op deze wijze besteed wordt. Te meer nu exacte percentages zich vaak lastig zullen doen vaststellen. Er is nu eenmaal een grote verscheidenheid in samenwerkingsvormen. Het ligt in de rede daarom de wettekst niet te preciseren en het te houden bij «in

¹⁴ Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, 13 januari 2014.

overwegende mate». Daarbij wordt door de initiatiefnemer gedacht aan meer dan 65 tot 75 procent van de begroting als aanleiding om het onderzoek tot een arhi-procedure te starten. Het is vervolgens aan de provincie om te beoordelen of zij deze bevoegdheid nader wil inkaderen via een verordening of via beleidsregels. Het wetsvoorstel kiest ervoor dat niet te regelen om zodoende de mogelijkheid tot maatwerk door de provincies open te houden.

Uit het onderzoek kan de conclusie volgen dat herindeling gewenst is om een geringe bestuurskracht op te vangen of doordat de buurgemeenten soortgelijke problematiek kennen en herindeling het democratisch gehalte van de besluitvorming zou versterken. Uiteraard kunnen er ook andere conclusies volgen. Hoewel er in het kader van de decentralisaties gestreefd is naar congruentie van samenwerkingsverbanden, bestaat er een grote verscheidenheid in gebieden waarover deze zijn aangegaan. Opschaling zal dus niet altijd een vermindering van de uitgaven door of via samenwerkingsverbanden opleveren. Uiteindelijk is dat een keuze die de provincie naar aanleiding van het gedane onderzoek zal moeten maken in overleg met alle betrokkenen.

8. Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Het wetsvoorstel heeft tevens gevolgen voor de in Caribisch Nederland getroffen gemeenschappelijke regelingen. Daarbij worden de wijzigingen die betrekking hebben op het beperken van de duur van de gemeenschappelijke regeling tot een maximum van tien jaar, het vervallen van het toestemmingsvereiste van de eilandsraden en de mogelijkheid tot het verlengen van gemeenschappelijke regelingen analoog aan de wijzigingen in de bevoegdheid tot het treffen van regelingen tussen de gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen doorgevoerd in hoofdstuk XIa van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dat betrekking heeft op gemeenschappelijke regelingen tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daarnaast zijn de artikelen 9 tot en met 28 van de Wet gemeenschappelijke regelingen op grond van artikel 126 van overeenkomstige toepassing op de regelingen tussen de openbare lichamen. Dit betekent dat de door dit wetsvoorstel te realiseren wijzigingen van de bepalingen over het beperken van de uittreedsommen, het borgen van inspraak van ingezetenen en belanghebbenden en openbaarheid van besluitvorming en de toegankelijkheid van registers middels een elektronisch medium eveneens op de in Caribisch Nederland geldende gemeenschappelijke regelingen van overeenkomstige toepassing zullen zijn.

Onder de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet de bevoegdheid om een bedrijfsvoeringsorganisatie in te stellen, en hebben de eilandsraden op grond van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen wettelijke adviesbevoegdheid met betrekking tot de oprichting van of deelneming aan privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. De daarop betrekking hebbende onderdelen van het wetsvoorstel hebben derhalve geen gevolgen voor de openbare lichamen.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdelen A, AK, AX, BI, BU, CF, CQ, DB en DC

Deze onderdelen wijzigen de artikelen 1, 40, 50, 51, 61, 73, 83, 96 en 124 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze artikelen zijn vrijwel gelijkloidend (met uitzondering van artikel 96, zie daarover onderstaande) en gaan over de bevoegdheid tot het treffen van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, provincies, waterschappen en overige

openbare lichamen, in verschillende samenstelling, en tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de betreffende artikelen wordt het eerste lid zodanig gewijzigd dat gemeenschappelijke regelingen voortaan slechts voor een periode van ten hoogste tien jaar kunnen worden getroffen. Tussentijdse uittreding of wijziging blijft uiteraard mogelijk. Verlenging van de regeling zal eveneens mogelijk zijn, waarop in het onderstaande wordt ingegaan.

In het tweede lid van de artikelen komt de zinsnede te vervallen die bepaalt dat de toestemming van de gemeenteraden, provinciale staten onderscheidenlijk de algemene besturen van de waterschappen voor het treffen van een regeling slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De toestemming kan met het vervallen van deze zinsnede dus ook op andere gronden worden onthouden. In het derde lid van de genoemde artikelen wordt toegevoegd dat onder het «treffen van een regeling» als bedoeld in die artikelen naast het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling voortaan ook het *verlengen* van een dergelijke regeling wordt verstaan. Dit leidt er in combinatie met het gewijzigde eerste lid van die artikelen toe dat verlenging van de – niet langer voor onbepaalde tijd geldende – regelingen mogelijk wordt, waarbij de maximale verlengings-termijn tien jaar bedraagt. Verder is in combinatie met het tweede lid van de artikelen voor het verlengingsbesluit voorafgaande toestemming vereist van de gemeenteraad, provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van de waterschappen. Herhaalde verlenging is hierbij mogelijk, waarbij dan steeds na maximaal tien jaar een heroverwegingsmoment blijft bestaan.

Deze wijzigingen worden in de genoemde vrijwel gelijklopende artikelen steeds op dezelfde wijze aangebracht voor de verschillende typen gemeenschappelijke regelingen. De wijziging van artikel 96 van de Wet gemeenschappelijke regelingen in onderdeel DB vormt een uitzondering. Artikel 96 biedt de mogelijkheid dat gemeenten, waterschappen en provincies ook met andere openbare lichamen, of andere rechtspersonen indien zij daartoe bij koninklijk besluit zijn gemachtigd, aan een regeling kunnen deelnemen. Dit artikel bestaat uit slechts één lid dat de bevoegdheid tot het treffen van een dergelijke regeling schept. De hierboven genoemde wijzigingen in het tweede lid (toestemmingsvereiste) en derde lid (verlengingsmogelijkheid) van de betreffende artikelen worden dan ook niet in dit artikel aangebracht. Niettemin zijn die wijzigingen ook hier van toepassing aangezien artikel 98 van de Wet gemeenschappelijke regelingen de hoofdstukken I, II en III van toepassing verklaart indien een gemeente, provincie, onderscheidenlijk waterschap de regeling aangaat.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel schrapt artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor kunnen geen nieuwe bedrijfsvoeringsorganisaties meer worden opgericht. In verband hiermee wordt de regeling voor bedrijfsvoeringsorganisaties in diverse wetsartikelen geschrapt; zie onder andere «Artikel I, overige onderdelen». Voor de bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties bevat artikel X een overgangsregeling.

Artikel I, onderdeel C

In artikel 9, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen vervalt de zinsnede «voor onbepaalde tijd» aangezien deze regelingen naar aanleiding van het wetsvoorstel voortaan nog slechts voor een periode van ten hoogste tien jaar kunnen worden getroffen.

Aan artikel 9, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd die regelt dat uittredende deelnemers bij een gemeenschappelijke regeling slechts verplicht kunnen worden de reële kosten van hun uittreding te betalen. Onder die kosten kunnen de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de uittreding en bijdragen aan de overtallige kosten in de overbruggingsperiode worden gerekend.

Artikel I, onderdeel E

Op basis van dit onderdeel dienen partijen in de regeling de inspraak van ingezetenen en belanghebbenden bij de besluitvorming van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan en de openbaarheid van de besluitvorming te borgen. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen autonoom beslissen op welke wijze zij hieraan vorm geven.

Artikel I, onderdeel AE

In artikel 35 wordt een nieuw vierde lid ingevoegd om de positie van de raden van de deelnemende gemeenten bij het vaststellen van de begroting door het algemeen bestuur te versterken. Nadat de ontwerpbegroting – voorzien van zienswijzen – door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur is verzonden, mag het algemeen bestuur de begroting niet vaststellen dan nadat zij zich ervan vergewist heeft dat bij minder dan een derde van de deelnemende raden bezwaren bestaan tegen de begroting. Het ligt voor de hand dat elk van de burgemeesters van de deelnemende gemeenten die zitting heeft in het algemeen bestuur hieraan uitwerking geeft door de eventuele bezwaren die vanuit zijn of haar gemeente bestaan over te brengen. Uitgaande van die praktijk betekent dit dat de begroting slechts nog kan worden vastgesteld door het algemeen bestuur wanneer tenminste twee derde van de raden van de deelnemende gemeenten geen bezwaren heeft.

Artikel I, overige onderdelen

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel II

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Algemene wet bestuursrecht in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel III, onderdeel A

Dit onderdeel vervangt de laatste volzin van artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet. Volgens de huidige tekst wordt een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet door het college genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. De gemeenteraad kan

dus slechts zienswijzen aandragen, maar de beoordeling ligt uiteindelijk bij het college. De voorgestelde wijziging bepaalt dat het besluit niet kan worden genomen dan nadat de raad dit heeft goedgekeurd. De beslissingsbevoegdheid over het besluit komt hiermee bij zowel het college als de raad te liggen.

Artikel III, onderdelen B en C

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Gemeentewet in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel IV, onderdeel A

Deze wijziging brengt de onder artikel III, onderdeel A, besproken wijziging aan in artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet, dat een analoge regeling als die van artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet op provinciaal niveau biedt.

Artikel IV, onderdelen B en C

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Provinciewet in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel V

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Waterschapswet in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel VI

In dit artikel wordt een nieuw artikel 6a ingevoegd in de Wet algemene regels herindeling. Deze wet kent een voorbereidingsprocedure voor provincies wanneer bij gedeputeerde staten de wens bestaat over te gaan tot wijziging van de gemeentelijke indeling.

Het nieuw in te voegen artikel geeft gedeputeerde staten expliciet de opdracht om de mogelijkheid van een herindelingsadvies te onderzoeken wanneer een gemeente gedurende meerdere aaneengesloten jaren in overwegende mate haar financiële middelen heeft aangewend ten behoeve van samenwerkingsverbanden met (onder meer) andere gemeenten. Zie paragraaf I.7 van het Algemeen deel van deze memorie voor de algemene motivering van dit voorstel.

Bij de samenwerkingsverbanden gaat het om gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijke rechtsfiguren als bedoeld in artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet (stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties of onderlinge waarborgmaatschappijen). Hierbij geldt vanuit het doel van het eventuele onderzoek (herindeling van gemeenten) bij beide vormen van samenwerking de eis dat er sprake moet zijn van deelname door meerdere gemeenten. Een gemeenschappelijke regeling tussen bijvoorbeeld één gemeente en een waterschap is hierbij dus irrelevant.

Het oordeel of sprake is van het «in overwegende mate» door de gemeente aanwenden van de financiële middelen voor de samenwerkingsvormen ligt in eerste instantie bij gedeputeerde staten. Omdat gemeenten veelal in wisselende samenstelling en aan verschillende regelingen deelnemen en het lastig is om te bepalen welk percentage van de uitgaven omgaat in samenwerkingsverbanden heeft de initiatiefnemer

besloten dit niet nader in de wetstekst te concretiseren. Indien hieraan in de praktijk behoefte bestaat kunnen op dit punt nadere richtsnoeren worden geboden middels provinciale verordening of provinciale beleidsregels.

Artikelen VII en VIII

Dit betreffen technische aanpassingen van verwijzingen naar de bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en de Wet waardering onroerende zaken in verband met het vervallen van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Artikel IX

Dit artikel biedt een overgangsregeling voor de voorafgaand aan de inwerkingtreding getroffen gemeenschappelijke regelingen. Deze zijn vanuit het huidige wettelijk uitgangspunt opgericht voor onbepaalde tijd, terwijl het nieuwe wettelijk uitgangspunt behelst dat een regeling voor maximaal tien jaar kan gelden. Vanuit dit nieuwe uitgangspunt wordt de geldingsduur van de bestaande regelingen met ingang van de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A en C, van het wetsvoorstel (de bepalingen die de wijzigingen met betrekking tot de geldingsduur regelen) vastgesteld op tien jaar. De deelnemers kunnen het vervallmoment van de regeling na de inwerkingtreding van de onderdelen A en C uiteraard vaststellen op een kortere periode, en de regeling in een later stadium uiteraard verlengen.

Op de bestaande gemeenschappelijke regelingen worden de overige wijzigingen onmiddellijk na inwerkingtreding van toepassing. Zo zal bijvoorbeeld met ingang van het inwerkingtredingsmoment van artikel I, onderdeel E, in een bestaande gemeenschappelijke regeling de inspraak bij en openbaarheid van de besluitvorming, dienen te zijn gewaarborgd. Artikel IX is krachtens zijn tweede lid niet van toepassing op bij gemeenschappelijke regeling ingestelde bedrijfsvoeringsorganisaties, waarvoor artikel X een specifieke regeling biedt.

Artikel X

Dit artikel biedt een overgangsregeling voor de bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties. Daarbij is geregeld dat gedurende één overgangsjaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, ten behoeve van de afwikkeling van reeds opgerichte bedrijfsvoeringsorganisaties de Wet gemeenschappelijke regelingen (in zijn geheel) en de artikelen 8:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, 1 en 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht, 184, eerste lid, en 232 van de Gemeentewet, 185, eerste lid, onder a, en 227b, vierde en vijfde lid, van de Provinciewet, 124, vijfde en zesde lid, van de Waterschapswet, 3, eerste lid, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, en 30, achtste lid, van de Wet waardering onroerende zaken, van toepassing blijven op die bedrijfsvoeringsorganisaties. De bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties kunnen in het jaar hun lopende zaken afronden, en houden na afloop van het overgangsjaar van rechtswege op te bestaan. In verband met het vervallen van artikel 8, derde lid, kunnen in het overgangsjaar uiteraard geen nieuwe bedrijfsvoeringsorganisaties meer worden opgericht.

Artikel XI

Dit artikel regelt de citeertitel van het wetsvoorstel.

Artikel XII

Dit artikel regelt die inwerkingtreding van het wetsvoorstel, waarbij de mogelijkheid van artikel(onderdeel)sgewijze inwerkingtreding is opengesteld.

Schouw