

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel bevat diverse wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze worden hierna kort geïntroduceerd en in volgende hoofdstukken van deze memorie nader toegelicht.

1.1 Dualisering van het gemeente- en provinciebestuur in relatie tot de Wgr

Na de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur is onder ogen gezien of deze ook gevolgen zou moeten hebben voor de bestuursstructuur van de krachtens de Wgr ingestelde openbare lichamen, gezien het feit dat het bestuursmodel van deze lichamen van oudsher geënt is op het gemeentelijke bestuursmodel. Bij brief van 26 mei 2004¹ heeft het toenmalige kabinet besloten het intergemeentelijke bestuursmodel – dat wil zeggen het bestuursmodel van vóór de dualisering – te handhaven in de Wgr, met dien verstande dat de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam door toevoeging van een tweetal aan de dualisering ontleende bevoegdheden wordt versterkt. Tot nu toe is via tijdelijke overgangsrechtelijke voorzieningen geregeld dat doorwerking van de Gemeentewet en de Provinciewet van ná de dualisering wordt verhinderd. Deze voorzieningen kunnen permanent worden gemaakt. Dat vergt wijziging en een zelfstandige, uitgebreidere regeling van het (intergemeentelijk) openbaar lichaam, waardoor een einde komt aan de vangnetfunctie die artikel 33 van de Wgr vervult en bovendien niet langer verwezen hoeft te worden naar gemeentewettelijke regels van vóór de dualisering. Omdat ook wat betreft de uitoefening van bevoegdheden van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan en het toezicht daarop de gemeente- en provinciewettelijke regels niet langer kunnen doorwerken, is voor een aantal onderwerpen zoals taakverwaarlozing, schorsing en vernietiging en inwerkingtreding van algemeen verbindende

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56.

voorschriften een zelfstandige regeling in de Wgr nodig. Het vervallen van artikel 33 van de Wgr brengt voorts met zich dat, los van de dualisering, een aantal bevoegdheden van het openbaar lichaam worden geëxpliciteerd als gevolg van de rechtsontwikkeling. Een en ander heeft als bijkomend voordeel dat de begrijpelijkheid en daarmee de toegankelijkheid van de Wgr toeneemt. Voor een nadere toelichting op deze voorgestelde wijzigingen en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1.2 Nieuwe samenwerkingsvorm voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken

Vanuit de samenwerkingspraktijk van gemeenten, provincies en waterschappen is de wens geuit om in de Wgr een nieuwe organisatievorm te introduceren die beter is toegesneden op gemeenschappelijke regelingen die zijn gericht op bedrijfsvoering en uitvoering. De nieuwe bestuursvorm zou over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken zonder de «zware» bestuursstructuur van het openbaar lichaam (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter), waarmee recht wordt gedaan aan de aard van de behartiging van uitvoeringstaken zoals afvalinzameling en groenvoorziening en aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering, zoals personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting. Voor een nadere toelichting op deze voorgestelde wijziging en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

1.3 Overige voorstellen

Voorts vindt een aantal aanpassingen van uiteenlopende aard plaats. Zo wordt bijvoorbeeld de invloed van de raden op de begroting en de jaarrekening van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan versterkt. Daarnaast wordt een regeling getroffen voor de bekendmaking van gemeenschappelijke regelingen. Wegens het ontbreken daarvan bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag of, en zo ja, door wie de regeling gepubliceerd moet worden. Verder wordt de samenstelling geregeld van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam waaraan uitsluitend colleges en burgemeesters deelnemen. Tevens wordt de samenstelling van het dagelijks bestuur in relatie tot het algemeen bestuur van het openbaar bestuur geregeld. Daarnaast wordt een begrenzing aangebracht in de – in gemeenschappelijke regeling toegekende – bevoegdheid van het algemeen bestuur om wijzigingen aan te brengen in de gemeenschappelijke regeling, in die zin dat de mogelijkheid wordt uitgesloten dat het algemeen bestuur kan besluiten tot het overdragen van bevoegdheden van de deelnemers aan het bestuur van het openbaar lichaam. Voor een nadere toelichting op deze en andere voorgestelde wijzigingen en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Tot slot wordt een aantal redactionele wijzigingen in de Wgr aangebracht, zoals het schrappen van de zinsnede «het bepaalde in» en het op eenduidige wijze hanteren van het begrip «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties».

1.4 Verheldering van de structuur van de wet

In onderhavig wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de structuur van de Wgr te verhelderen door een andere indeling van afdelingen en paragrafen, waarbij de structuur van de Gemeentewet en de Provinciewet als voorbeeld heeft gediend.

De beoogde structuur van hoofdstuk I van de Wgr (Regelingen tussen gemeenten) is nu als volgt:

Afdeling 1. Bevoegdheid tot het treffen van een regeling

Afdeling 2. Algemene bepalingen

§ 1. Inhoud van de regeling

§ 2. Inrichting en samenstelling van het bestuur van het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan

§ 3. De commissies

§ 4. Bekendmaking en inwerkingtreding van een gemeenschappelijke regeling

§ 5. Provinciegrensoverschrijdende samenwerking

Afdeling 3. Bevoegdheden

§ 1. De bevoegdheid van het bestuur van het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan

§ 2. Bijzondere voorzieningen

§ 3. Bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden

§ 4. De bevoegdheid van het algemeen bestuur

§ 5. De bevoegdheid van het dagelijks bestuur

§ 6. De bevoegdheid van de voorzitter

§ 7. Financiën

Afdeling 4. Schorsing en vernietiging

Deze structuur wordt voor de daaropvolgende hoofdstukken van de Wgr zoveel mogelijk gevolgd.

1.5 Reikwijdte van het voorstel

De voorgestelde wijzigingen zijn van toepassing op gemeenschappelijke regelingen tussen (bestuursorganen van) gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen (zoals het Rijk) en andere rechtspersonen. Voor het leesgemak worden de voorgestelde wijzigingen in deze memorie van toelichting beschreven ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen tussen (bestuursorganen van) gemeenten. De voorgestelde wijzigingen zijn niet van toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van legislatieve «terughoudendheid» ten aanzien van de BES-eilanden.²

2. Voorgeschiedenis

In de afgelopen jaren zijn diverse discussies gevoerd over de Wgr naar aanleiding van signalen uit de samenwerkingspraktijk, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties. De discussie ging in de eerste plaats over de juridische vormgeving van samenwerking tussen decentrale overheden. Uit onderzoek in 2005 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gebleken, dat decentrale overheden vaker kiezen voor privaatrechtelijke samenwerking dan voor samenwerking door middel van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr.³ In onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties wordt de onbekendheid bij decentrale overheden met de mogelijkheden die de Wgr biedt als een verklaring gezien voor het feit dat decentrale

² Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7–8.

³ I. Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, uitgave van Partners + Pröpper, Vught, augustus 2005. Van de in totaal 1.862 onderzochte samenwerkingsverbanden waren er 1.165 op privaatrechtelijke en 697 op publiekrechtelijke grondslag (cijfers over 2005).

overheden vaker kiezen voor samenwerking op privaatrechtelijke dan op publiekrechtelijke grondslag.⁴

Een ander onderwerp, waarover discussie werd gevoerd is de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen. Uit onderzoek in 2005 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden komen knelpunten naar voren als het gaat om betrokkenheid, invloed en financiële controle door de gemeenteraden ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁵ In dat onderzoek komt ondermeer naar voren, dat raadsleden aangeven dat gemeenschappelijke regelingen niet hun primaire interesse hebben en dat bij veel raadsleden niet bekend is welke instrumenten hen ter beschikking staan om een gemeenschappelijke regeling effectief te kunnen controleren. Daarnaast wordt door zowel raadsleden als regiosecretarissen aangegeven dat de invloed van het algemeen bestuur op de besluitvorming van het openbaar lichaam te gering is.⁶

In het voorjaar van 2007 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vier expertmeetings georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en de wetenschap, waarvan de resultaten zijn gebundeld in het rapport *Herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen*.⁷ Deze bijeenkomsten leverden als conclusie op dat er geen behoefte bestaat aan een ingrijpende (algehele) herziening van de Wgr, maar wel dat er breed draagvlak bestaat voor minder ingrijpende wijzigingen die zijn gericht op:

- de behoeften van samenwerkende decentrale overheden in de praktijk;
- het plegen van noodzakelijk onderhoud van de Wgr als gevolg van ontwikkelingen in de praktijk, wetgeving en rechtspraak, en
- het «gebruiksvriendelijk» maken van de Wgr met betrekking tot de toegankelijkheid, duidelijkheid en volledigheid van de wettekst⁸.

De hiervoor geschetste discussie over de Wgr, die zich afspeelde tussen 2005 en 2007, kreeg een nieuwe impuls door de totstandkoming van het in juni 2007 gesloten bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten, waarin de volgende passage is gewijd aan de Wgr: «Mede op basis van het advies van de VNG-commissie Van Aartsen en de interbestuurlijke *taskforce* verkennen rijk en gemeenten gezamenlijk of en zo ja op welke manier de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) herzien moet worden om zo de praktijk van intergemeentelijke samenwerking te vergemakkelijken. Hierbij zal tevens gebruik worden gemaakt van een VNG-onderzoek naar knelpunten rond de Wgr die zich in de praktijk voordoen».⁹

⁴ Zie R.J.M.H. de Greef, «De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!», *Gst.* 2008, no. 7303, jrg. 158, blz. 509 e.v. Zie ook: S.E. Zijlstra, J.A.F. Peters en T.J. van der Ploeg, *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Amsterdam/Tilburg, uitgave van het Ministerie van BZK, 2006, blz. 39 en blz. 54; Werkgroep Van Gils, *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden – Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies, gemeenten en waterschappen*, uitgave Ministerie van Justitie, Den Haag 2006, blz. 28–30 (Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 50). De onbekendheid met en het negatieve imago van de Wgr was voor de VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie-Van Aartsen) zelfs reden om te pleiten voor afschaffing van deze wet, zie: VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, uitgave van de VNG, Den Haag, 2007, blz. 24.

⁵ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, z.j. (2005).

⁶ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, a.w., blz. 7.

⁷ M.C. de Voogd en F.H.K. Theissen, *Herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen – Resultaten van de Expertmeetings*, uitgave van Berenschot, Utrecht, 27 augustus 2007.

⁸ De Voogd en Theissen, a.w., blz. 16–19.

⁹ *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007, blz. 3.

De wens om de belangrijkste gebruikers van de Wgr te betrekken bij de voorbereiding van voorstellen tot wijziging van de Wgr, heeft in november 2007 geresulteerd in de instelling door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van een klankbordgroep die tot in 2011 heeft gefunctioneerd. Hierin hadden ambtelijke vertegenwoordigers zitting van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het toenmalige Verkeer en Waterstaat, de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en koepelorganisaties van gemeenschappelijke regelingen: het Secretarissenoverleg Regionale Samenwerkingsverbanden (SRS), GGD Nederland, Divosa en het Landelijk Overleg Regionale Milieudiensten (LORM). Mede op basis van de in de expertmeetings geadresseerde thema's zijn voorstellen voor wetswijziging nader uitgewerkt en besproken met de klankbordgroep.

In januari 2010 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de stand van zaken van samenwerking tussen decentrale overheden, waarvan de uitkomsten zijn gebundeld in het rapport *Samenwerking tussen decentrale overheden*¹⁰. In het onderzoek zijn onder andere de uitkomsten opgenomen van de antwoorden op een schriftelijke vragenlijst over de Wgr die aan alle gemeenten, provincies en waterschappen is voorgelegd. Een (grote) meerderheid van de respondenten geeft aan dat publiekrechtelijke samenwerking de meest aangewezen vorm is voor regionale beleidsafstemming. Daarnaast komt onder andere uit de enquête naar voren dat een meerderheid van de respondenten vindt dat de Wgr niet goed aansluit bij de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dat er behoefte bestaat bij decentrale overheden aan een nieuwe samenwerkingsvorm in de Wgr voor uitvoeringstaken en/of bedrijfsvoering, die enerzijds beschikt over rechtspersoonlijkheid maar anderzijds niet de «bestuurlijke drukte» kent van het gelede bestuur van het openbaar lichaam.¹¹

Op basis van deze onderzoeken en overleggen is het besluit genomen om de Wgr aan te passen. Deze wijziging van de Wgr, die in onderhavig wetsvoorstel haar beslag heeft gekregen, is aangekondigd in de zogeheten *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting* en is tevens opgenomen in de *Bestuursafspraken 2011–2015* tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.¹²

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

3.1 Het vervallen van artikel 33 en daarmee samenhangende aanpassingen

De regels voor het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan zijn deels vastgelegd in de Wgr, onder andere als het gaat om de samenstelling van de besturen, de relatie van de besturen tot de deelnemers en de mogelijkheid tot het instellen van commissies. Deels verwijst de Wgr naar bepalingen in de Gemeentewet en deels bevat de Wgr opdrachten aan de deelnemers om in de gemeenschappelijke regeling het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan vorm te

¹⁰ R.J.M.H. de Greef m.m.v. F. Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden – Een nadere analyse op grond van gemeenschappelijke regelingen*, uitgave Ministerie van BZK en Berenschot, 15 december 2010.

¹¹ Bijlage 3. «Uitkomsten enquête», opgenomen in: De Greef en Maas, a.w.

¹² *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden*, Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1, blz. 17 en *Bestuursafspraken 2011–2015*, blz. 8.

geven respectievelijk de relaties tussen het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan en de deelnemers nader te regelen. Voor een onbepaald aantal aspecten van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan biedt artikel 33, eerste lid, van de Wgr een vangnet, namelijk voor de gevallen waarin de gemeenschappelijke regeling onduidelijkheid laat of geen regeling biedt. Artikel 33, eerste lid, bepaalt dat ten aanzien van de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam of van het gemeenschappelijk orgaan de regels, in de ruimste zin, die bij of krachtens de wet zijn gesteld voor *de verdeling van de bevoegdheden* van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor *de uitoefening van die bevoegdheden* en voor *het toezicht daarop* van overeenkomstige toepassing zijn. In geval van onduidelijkheid kan met behulp van artikel 33, eerste lid, van de Wgr een parallel worden getrokken met de bevoegdheidsverdeling c.a. in het gemeentebestuur, om daarmee de onduidelijkheid op te heffen. Gelet op deze functie zou artikel 33, eerste lid, zonder een bijzondere voorziening bewerkstelligen dat elementen van het gedualiseerde gemeentelijke bestuursmodel ook zouden doorwerken in het bestuursmodel van het gemeenschappelijk openbaar lichaam dat is geënt op het gemeentelijke bestuursmodel van vóór de dualisering. Het inmiddels vervallen artikel VIIIa, eerste lid, van de Wet dualisering gemeentebestuur en artikel XV, eerste lid, van de Wet dualisering provinciebestuur (thans artikel 136, eerste lid, van de Wgr, zoals gewijzigd bij de Wet revitalisering generiek toezicht¹³) bepaalt daarom dat wanneer de Wgr verwijst naar de Gemeentewet, deze verwijzing moet worden gezien als een verwijzing naar de tekst van de Gemeentewet, zoals die luidde direct vóór de inwerking-treding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002, respectievelijk de Provinciewet, zoals die luidde direct vóór de inwerking-treding van de Wet dualisering provinciebestuur op 12 maart 2003. Hiermee heeft de wetgever willen voorkomen dat de «dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet (en Provinciewet) via onder andere artikel 33 Wgr doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking»¹⁴. Voor zover in artikel 33 Wgr wordt verwezen naar regels voor de verdeling van bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden en het toezicht daarop, en die regels bevinden zich in de Gemeentewet, dient uitgegaan te worden van de regeling zoals die in de Gemeentewet gold direct vóór de inwerking-treding van de Wet dualisering gemeentebestuur.¹⁵ Deze verwijzingsystematiek zorgt in de praktijk voor onduidelijkheid. Bovendien bleek tot 1 oktober 2012 uit de tekst van de Wgr zelf niet dat met «Gemeentewet» bedoeld werd op de Gemeentewet, zoals die luidde op 6 maart 2002, maar moest dit worden gelezen in samenhang met de overgangsrechtelijke bepaling van de Wet dualisering gemeentebestuur. Om deze reden is het wenselijk de overgangsbepaling van artikel 136, eerste lid, van de Wgr, dat evenals zijn voorlopers – het inmiddels vervallen artikel VIIIa, eerste lid, Wet dualisering gemeentebestuur en het eveneens vervallen artikel XV van de Wet dualisering provinciebestuur – is bedoeld als voorlopige maatregel in afwachting van een standpuntbepaling over de gevolgen van de dualisering voor het bestuursmodel van het openbaar lichaam, te vervangen door een definitieve regeling.

Het toenmalige kabinet heeft bij brief van 26 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56) het standpunt ingenomen dat dualisering van het bestuursmodel van het openbaar lichaam niet wenselijk is. Het kabinet

¹³ Stb. 2012, 233.

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, blz. 3.

¹⁵ Uitgezonderd de huidige hoofdstukken VIII, paragraaf 3, XII tot en met XIV en XVII van de Gemeentewet, op grond van artikel 136, tweede lid, van de Wgr.

overwoog dat dualisering van de verhoudingen binnen het openbaar lichaam de eigen positie van deze organen van het openbaar lichaam en daarmee de eigen positie van het openbaar lichaam zelf, te zeer zou benadrukken. Dergelijke scherp onderscheiden rollen voor het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam verdragen zich niet goed met de gedachte van verlengd lokaal bestuur die aan de Wgr ten grondslag ligt. Daarnaast zou een dualisering van bevoegdheden binnen het openbaar lichaam niet over de hele linie langs dezelfde lijnen kunnen verlopen als bij de gemeenten. Samenwerkingsverbanden, zoals het openbaar lichaam, houden zich immers primair bezig met de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden respectievelijk de uitvoering van bestuurlijke taken. Bovendien zou een wettelijk voorgeschreven dualisering van de posities van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur praktische problemen voor enkelvoudige regelingen kunnen oproepen, zeker nu het uitgangspunt van één wettelijk kader voor intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis niet ter discussie staat, aldus het toenmalige kabinet. De regering onderschrijft dit standpunt.

Om meer inzicht te krijgen in de reikwijdte en de werking van artikel 33 van de Wgr en om duidelijkheid te krijgen over de wettelijke voorzieningen die getroffen moeten worden om het vangnet van artikel 33 overbodig te maken, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2006 een onderzoek laten uitvoeren door M.C. de Voogd en S.E. Zijlstra. Het onderzoek is in maart 2007 verschenen en is betrokken bij de verdere gedachtebepaling die haar weerslag heeft gekregen in onderhavig wetsvoorstel.¹⁶

Om enerzijds de vangnetfunctie van artikel 33 te kunnen beëindigen en anderzijds aanpassingen uit hoofde van andere ontwikkelingen, zoals de wijzigingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet in verband met de Wet revitalisering generiek toezicht¹⁷ op te kunnen nemen, zijn in het wetsvoorstel voorzieningen opgenomen met betrekking tot:

- de toedeling van overgedragen bevoegdheden aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam (§ 3.1.1);
- delegatie van bevoegdheden van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (§ 3.1.2);
- de eigen bevoegdheden van het dagelijks bestuur en de voorzitter van het openbaar lichaam (§ 3.1.3);
- schorsing en vernietiging van beslissingen van bestuursorganen van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan (§ 3.1.4);
- taakverwaarlozing door bestuursorganen van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan (§ 3.1.5);
- oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie (§ 3.1.6);
- het geven van informatie («bericht en raad») door het bestuur van het openbaar lichaam, bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (§ 3.1.7);
- inwerkingtreding van besluiten van het openbaar lichaam, die zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften (§ 3.1.8).

¹⁶ M.C. de Voogd en S.E. Zijlstra, *Artikel 33 Wgr*, uitgave van Berenschot, Utrecht, 16 maart 2007.

¹⁷ Stb. 2012, 233.

In de hiervoor vermelde brief van 26 mei 2004 is tevens de invoering in de Wgr aangekondigd van twee elementen die de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam versterken. In § 3.2 zal hier nader op worden ingegaan.

3.1.1 Toedeling van overgedragen bevoegdheden aan het algemeen bestuur

Voor zover in artikel 33 Wgr wordt verwezen naar regels voor de verdeling van bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen en die regels bevinden zich in de Gemeentewet, dient op grond van artikel 136, eerste lid, Wgr uitgegaan te worden van de regeling zoals die in de Gemeentewet gold vóór de dualisering. Het primaat lag daarin bij de raad. Wat dit precies betekent en hoe bijvoorbeeld een overgedragen bevoegdheid binnen het openbaar lichaam toebedeeld moet worden, is echter niet altijd duidelijk. Uitgangspunt is dat indien de gemeenschappelijke regeling hierover geen duidelijkheid biedt, een bevoegdheid die op gemeentelijk niveau toekomt aan de raad, na overdracht aan het openbaar lichaam, toekomt aan het algemeen bestuur en een bevoegdheid die op gemeentelijk niveau toekomt aan het college, bij een openbaar lichaam waaraan ook raden deelnemen, na overdracht toekomt aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam.

Het is echter niet zonder meer duidelijk hoe bijvoorbeeld bevoegdheden moeten worden verdeeld over de bestuursorganen van het openbaar lichaam waaraan uitsluitend door colleges of burgemeesters wordt deelgenomen en de gemeenschappelijke regeling daarover zwijgt. Zou de hierboven genoemde hoofdregel worden gevolgd, dan zouden deze bevoegdheden toekomen aan het dagelijks bestuur. Dat betekent echter dat het algemeen bestuur, dat aan het hoofd staat van het openbaar lichaam (artikel 12, tweede lid, Wgr), geen zeggenschap heeft over de verdeling van de overgedragen bevoegdheden binnen het bestuur van het openbaar lichaam. Om recht te doen aan het uitgangspunt dat in de Wgr het gemeentelijke bestuursmodel van vóór de dualisering wordt gehanteerd, wordt in het voorgestelde nieuwe artikel 33 bepaald dat de door de deelnemers overgedragen bevoegdheden toekomen aan het algemeen bestuur, tenzij in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald.

3.1.2 Delegatie van bevoegdheden

In beginsel komen de aan het openbaar lichaam overgedragen bevoegdheden toe aan het algemeen bestuur. Dat kan er vervolgens voor kiezen om deze bevoegdheden te delegeren aan het dagelijks bestuur. Het voorgestelde artikel 33a biedt de grondslag voor delegatie van bevoegdheden. Gekozen is voor een open formulering, analoog aan artikel 156 van de Gemeentewet en artikel 152 van de Provinciewet: delegatie is mogelijk, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Van delegatie zijn uitgezonderd de bevoegdheden die wezenlijk zijn voor het hoofdschap van het algemeen bestuur en derhalve niet aan het dagelijks bestuur mogen worden gedelegeerd. Daarbij gaat het, analoog aan artikel 25, derde lid, van de Wgr over delegatie aan bestuurscommissies, om het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, het heffen van bepaalde belastingen en het vaststellen van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang worden gehandhaafd.

3.1.3 Eigen bevoegdheden van het dagelijks bestuur en de voorzitter

In het kader van de dualisering zijn in de Gemeentewet bepalingen opgenomen die bepaalde – tot dan toe impliciete – bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen hebben geëxpliciteerd.¹⁸ Daarmee werd een aantal onbenoemde bestuursbevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders toebedeeld. Zo is in artikel 160, eerste lid,

¹⁸ Stb. 2002, 111.

sub e, van de Gemeentewet opgenomen dat het college bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. In lijn met het opnemen van deze bevoegdheid in de Gemeentewet wordt in het voorgestelde artikel 33b de attributie van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam geregeld. Hetzelfde geldt voor enkele andere bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders die met de Wet dualisering gemeentebestuur in het huidige artikel 160 van de Gemeentewet zijn gecodificeerd, zoals het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie, het besluiten tot privaatrechtelijke handelingen (zie echter ook § 3.1.6) en het besluiten om namens het bestuur rechtsgedingen te voeren. Deze bevoegdheden worden in het voorstel aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam toebedeeld. Deze elementen uit de dualiseringsoperatie zijn in het voorstel opgenomen om te komen tot een praktische werkverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur wat betreft die aangelegenheden die naar hun aard vragen om behartiging door een select aantal leden van het algemeen bestuur dat het «dagelijks bestuur» van het openbaar lichaam voert. Dit neemt niet weg, dat het algemeen bestuur in dat verband bepaalde kaders kan stellen en dat de leden van het dagelijks bestuur over het gevoerde bestuur verantwoording schuldig zijn aan en een informatieplicht hebben tegenover het algemeen bestuur. De voorzitter van het openbaar lichaam is zowel afzonderlijk bestuursorgaan als voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.¹⁹ Op grond van de artikelen 33, eerste lid en 136, eerste lid, van de Wgr jo artikel 171 van de Gemeentewet-oud komt aan de voorzitter de bevoegdheid toe het openbaar lichaam in en buiten rechte te vertegenwoordigen. Met het vervallen van artikel 33 Wgr is het aangewezen deze bevoegdheid van de voorzitter zelfstandig te regelen in de Wgr.

3.1.4 Regeling voor schorsing en vernietiging

Met het vervallen van artikel 33 Wgr is het nodig regels te treffen voor schorsing en vernietiging van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie (zie hoofdstuk 4) en het gemeenschappelijk orgaan. Ter wille van de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de Wgr is er voor gekozen om het onderwerp schorsing en vernietiging zelfstandig te regelen in de Wgr en niet door middel van schakelbepalingen te verwijzen naar de regeling in de Gemeentewet of de Provinciewet. Daarbij is aangesloten bij de regeling voor schorsing en vernietiging in de Gemeentewet en de Provinciewet zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. Overeenkomstig artikel 268 van de Gemeentewet wordt de bevoegdheid tot vernietiging van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan bij de Kroon gelegd. De naastbij gelegen «hogere» bestuurslaag kan mededeling doen aan de verantwoordelijke minister, indien een besluit van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Voor besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan alleen gemeentebesturen deelnemen, zijn dit gedeputeerde staten.

De voorgestelde regeling voor schorsing en vernietiging wijkt op één punt af van de regels in de Gemeentewet en de Provinciewet, namelijk wat betreft de positie van de voorzitter van het openbaar lichaam. Die heeft geen positie die vergelijkbaar is met die van de burgemeester en de

¹⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, blz. 36.

commissaris van de Koning. Behoudens de bevoegdheden op grond van artikel 24, tweede en derde lid (voordracht voor instelling van een vaste adviescommissie aan de voorzitter onderscheidenlijk het instellen van andere adviescommissies aan de voorzitter) en het voorgestelde artikel 33d, heeft de voorzitter van het openbaar lichaam geen bevoegdheden op grond van de Wgr. Voor het overige geldt dat indien en voor zover de voorzitter van het openbaar lichaam eigen bevoegdheden heeft, het gaat om overgedragen bevoegdheden door het dagelijks bestuur en/of het algemeen bestuur op grond van de gemeenschappelijke regeling. Tegen deze achtergrond ligt het niet in de rede een regeling te treffen voor schorsing en vernietiging van besluiten van de voorzitter van een openbaar lichaam.

De procedure voor schorsing en vernietiging is geregeld in de voorgestelde afdeling 4. Daarbij is aangesloten bij de procedure voor schorsing en vernietiging in de artikelen 268 tot en met 281a van de Gemeentewet en de artikelen 261 tot en met 274a van de Provinciewet.

3.1.5 Regeling voor taakverwaarlozing

Ter wille van de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de Wgr is er voor gekozen om taakverwaarlozing zelfstandig te regelen in de Wgr en niet door middel van schakelbepalingen die verwijzen naar de regeling in de Gemeentewet of de Provinciewet. Bij de vormgeving van de regeling voor taakverwaarlozing in de Wgr is, net als bij het onderwerp schorsing en vernietiging, aangesloten bij de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet na inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. Daarin zijn in de bijlage bij de Gemeentewet wetten opgenomen, waarin de bevoegdheden als het gaat om indeplaatsstelling van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning worden uitgeoefend door de betrokken vakminister. Deze bevoegdheden kunnen betrekking hebben op gemeenschappelijke regelingen, waaraan gemeenten deelnemen. Het gaat daarbij onder meer om bevoegdheden op grond van de Drank- en Horecawet, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet sociale werkvoorziening.

In de Wet revitalisering generiek toezicht is het uitgangspunt dat de naastbij gelegen «hogere» bestuurslaag in de plaats treedt, tenzij de taakverwaarlozing anders is geregeld in de desbetreffende materiewet. Toegepast op taakverwaarlozing door het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt – in hoofdlijnen – in onderhavig wetsvoorstel het volgende geregeld:

- het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam treedt in de plaats bij taakverwaarlozing door een commissie als bedoeld in artikel 25 Wgr, afhankelijk van wiens bevoegdheden zijn overgedragen aan de commissie;
- gedeputeerde staten treden in de plaats van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend de besturen van gemeenten deelnemen;
- de betrokken vakminister treedt in de plaats van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan besturen van provincies deelnemen.

Voor regelingen waaraan bestuursorganen van waterschappen deelnemen geldt analoog de taakverwaarlozingsregeling zoals opgenomen in de Waterschapswet. Dat betekent het volgende:

- het dagelijks bestuur treedt in de plaats van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend de besturen van waterschappen deelnemen;
- gedeputeerde staten treden in de plaats van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend de besturen van de waterschappen deelnemen.

Bij gemeenschappelijke regelingen waaraan besturen van zowel gemeenten als provincies en/of waterschappen deelnemen, is de regeling voor taakverwaarlozing afhankelijk van de vraag of ook bevoegdheden van gemeenten of provincies zijn overgedragen of dat uitsluitend bevoegdheden door gemeenten of waterschappen zijn overgedragen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Tot besluit 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.

3.1.6 Oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen

Het openbaar lichaam heeft vanwege de rechtspersoonlijkheid die het bezit de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Vanwege het vervallen van de vangnetfunctie van artikel 33 dient ook voor deze bevoegdheid, analoog aan de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet, een regeling te worden getroffen.

Zoals aangegeven, wordt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam op grond van het voorgestelde artikel 33b bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hierop wordt echter één uitzondering gemaakt, namelijk de bevoegdheid te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. De oprichting van en de deelneming in voornoemde privaatrechtelijke rechtspersonen wordt in het voorgestelde artikel 31a in handen gelegd van het algemeen bestuur, dat aan het hoofd staat van het openbaar lichaam (artikel 12, tweede lid) en waarin in beginsel alle deelnemers vertegenwoordigd zijn. Om bovendien te verzekeren dat de oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen past binnen het publieke karakter van de gemeenschappelijke regeling en te voorkomen dat reeds op afstand gezette taken nog verder op afstand kunnen worden gezet, wordt bepaald dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam slechts daartoe kan besluiten indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet en dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Daarnaast wordt ter verzekering van de betrokkenheid van de raden van de deelnemende gemeenten geregeld dat het besluit tot oprichting van en deelneming in de voornoemde privaatrechtelijke rechtspersonen niet wordt genomen dan nadat de raden een ontwerpbesluit is toegezonden en zij in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam te brengen (analoog aan artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet).

Het bovenstaande is ook van toepassing ten aanzien van besluiten tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid (zie verder hoofdstuk 4).

3.1.7 Bericht en raad door het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan

Het voorgestelde artikel 19b regelt het geven van informatie («bericht en raad») door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het provinciebestuur op hun verzoek. De achtergrond hiervan is als volgt. Artikel 118 van de Gemeentewet luidt: «Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Minister en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd». Artikel 33 van de Wgr heeft, blijkens de wetsgeschiedenis, ook op dit artikel uit de Gemeentewet betrekking.²⁰ Met het vervallen van deze vangnetbepaling moet in de Wgr een eigen regeling worden getroffen. In de huidige situatie is bovendien niet duidelijk welke regels voor de verhouding tussen het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelden. Mag bijvoorbeeld het dagelijks bestuur rechtstreeks in contact treden met de minister, of is dat pas toegestaan nadat het algemeen bestuur daarmee heeft ingestemd of daarin is gekend?

Op het eerste gezicht ligt het voor de hand dat, op grond van het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, de eindverantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke regeling berust bij de deelnemende gemeentebesturen en aldus in de wet geen mogelijkheden worden geboden voor het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan om zonder betrokkenheid van de deelnemende gemeentebesturen contact te onderhouden met de minister. Daar staat echter tegenover dat de praktijk zich zodanig heeft ontwikkeld dat ministers rechtstreeks informatie vragen aan het desbetreffende bestuur van de gemeenschappelijke regelingen. Het komt de regering voor dat het omslachtig zou zijn indien het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan eerst toestemming zou moeten vragen aan de deelnemers wanneer de gevraagde informatie bij het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zelf voorhanden is. Daarom wordt voorgesteld om artikel 118 van de Gemeentewet te vertalen naar een regeling in de Wgr, waaraan is toegevoegd dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam de deelnemers informeert als een verzoek om bericht en raad wordt gedaan. Deze toevoeging is gedaan gelet op de verhouding tussen openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan enerzijds en de deelnemers anderzijds.

3.1.8 Inwerkingtreding van besluiten die zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften

Indien een openbaar lichaam is opgericht bestaat de mogelijkheid dat de deelnemers de bevoegdheid overdragen om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. De Wgr bevat thans geen voorschriften over bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften die op grond van de gemeenschappelijke regeling door het openbaar lichaam zijn genomen. Ingevolge artikel 33 van de Wgr zijn de gemeentewettelijke regels van overeenkomstige toepassing. Vanwege het vervallen van de vangnetfunctie van artikel 33 is het nodig een eigen regeling in de Wgr op te nemen voor de bekendmaking van besluiten die zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. In de huidige situatie moet elke deelnemer dergelijke besluiten zelf bekend maken volgens de regeling van artikel 139 e.v. van de Gemeentewet. Besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Bij gemeenschappelijke regelingen waarbij sprake is van

²⁰ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, blz. 44–45.

veel deelnemers moet dus worden gewacht tot het moment waarop de laatste deelnemer het besluit bekend heeft gemaakt, wat tot onzekerheid kan leiden bij de overige deelnemers en bij burgers of, en wanneer dat het geval is. Om deze onduidelijkheid weg te nemen wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid voor de bekendmaking van besluiten die zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften te leggen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. De wijze waarop de bekendmaking plaatsvindt is analoog aan de regeling die de Gemeentewet (artikel 139 e.v.) hierover bevat, zoals die luidt met ingang van 1 januari 2014. Op dat moment treedt een bepaling van de Wet elektronische bekendmaking in werking die artikel 139 van de Gemeentewet wijzigt in die zin dat bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften elektronisch geschiedt. Deze regeling gaat ook gelden voor openbare lichamen. Er is voor gekozen om de bekendmaking via de gemeentebladen van de deelnemende gemeenten te laten verlopen en niet via een eigen publicatieblad van het openbaar lichaam, omdat deze bladen door het ontbreken van een overzicht van openbare lichamen voor burgers onvindbaar kunnen zijn. Het is voor een burger echter wel altijd duidelijk van welk waterschap, gemeente of provincie hij inwoner is. Via deze elektronische bladen is ook te achterhalen welke algemeen verbindende voorschriften van openbare lichamen in een bepaalde gemeente van toepassing zijn.

Voorts dienen teksten van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam die algemeen verbindende voorschriften inhouden in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar te zijn door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium. Dit zal geschieden door plaatsing op internet, zoals dat ook geldt voor gemeenten op grond van artikel 140 van de Gemeentewet.

Ten aan zien van besluiten die niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften, zijn de artikelen 3:40 e.v. van de Awb over de bekendmaking en mededeling van besluiten van toepassing.

3.2 Invoering elementen die de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam versterken

Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr moet primair gekarakteriseerd worden als een vorm van «verlengd lokaal bestuur», dat wil zeggen dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen.²¹ Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur blijkt onder meer uit de bestuurlijke vormgeving van het openbaar lichaam: de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Zij zijn in de visie van de wetgever primair vertegenwoordiger van hun gemeente. Hier is verder van belang om op te merken, dat de politieke verantwoordelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking binnen het openbaar lichaam gestalte krijgt in verschillende verantwoordingsrelaties. Deze verantwoording dient in twee richtingen te worden afgelegd: enerzijds is sprake van een «interne» verantwoordings- en informatierelatie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur, anderzijds van een «externe» verantwoordings- en informatierelatie tussen het bestuur van het openbaar lichaam en de deelnemende gemeentebesturen.

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, blz. 4.

Verhouding algemeen bestuur en dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam dient in de eerste plaats verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur, en daartoe het algemeen bestuur van de gevraagde inlichtingen te voorzien. Deze verantwoordingsrelatie kan echter op één wezenlijk punt verschillen van de verantwoordingsrelatie tussen het college en de raad: leden van het dagelijks bestuur kunnen alleen worden heengezonden, indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet.

In de hiervoor vermelde brief van 26 mei 2004, waarin het toenmalige kabinet aangaf dat dualisering van het bestuursmodel van het openbaar lichaam niet wenselijk is, werd voorgesteld twee elementen te introduceren in de Wgr, die zijn ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur en die beogen de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam te versterken. Dit echter zonder dat deze elementen specifiek zijn gerelateerd aan een dualistisch stelsel. De regering is van oordeel dat de geconstateerde problemen in het functioneren van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, zoals dat in onderzoek naar voren is gekomen²², door overneming in de Wgr van de twee hierna volgende elementen van de Wet dualisering gemeentebestuur kunnen worden verholpen of althans in voldoende mate kunnen worden verminderd.

Concreet wordt in artikel 19a voorgesteld om:

- a. het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid te geven om één of meer leden, de voorzitter inbegrepen, van het dagelijks bestuur te ontslaan indien deze niet meer het vertrouwen bezitten van het algemeen bestuur. Deze regeling strekt zich niet alleen uit tot de leden van het dagelijks bestuur, de voorzitter inbegrepen, die door en uit het algemeen bestuur zijn aangewezen (artikel 14, eerste lid) maar ook tot de leden die niet afkomstig zijn uit het algemeen bestuur, zoals genoemd in artikel 14, tweede lid. Zoals aangegeven is het thans zo, dat leden van het dagelijks bestuur alleen kunnen worden heengezonden door het algemeen bestuur indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet (artikel 16, tweede lid). De mogelijkheid tot ontslag is in verantwoordingsrelaties een zeer wezenlijk instrument; alleen al het feit dat een algemeen bestuur deze bevoegdheid niet krachtens de wet heeft, maakt zijn positie zwakker. Door de bevoegdheid tot ontslag van leden van het dagelijks bestuur in de wet te regelen wordt de positie van het algemeen bestuur versterkt.²³ Omdat de gronden waarop leden van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur kunnen worden ontslagen niet wezenlijk zullen verschillen als die waarop wethouders door de raad tot ontslag worden gedwongen, wordt analoog aan artikel 50 van de Gemeentewet bepaald dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de gronden waarop het algemeen bestuur tot het ontslag van een lid van het dagelijks bestuur heeft besloten alsook – analoog aan artikel 49 van de Gemeentewet – dat op het ontslagbesluit artikel 4:8 van de Awb (hoorplicht) niet van toepassing is.

In het geval een of meer leden van het dagelijks bestuur, de voorzitter inbegrepen, worden ontslagen is het de taak van het algemeen bestuur uit zijn midden het nieuwe lid of de nieuwe leden van het dagelijks bestuur aan te wijzen en aldus te voorzien in de ontstane vacature(s). Dit volgt uit artikel 14, eerste lid, waarin tevens is bepaald dat het aanwijzen van leden van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur moet plaatsvinden met inachtneming van wat daarover in de gemeenschappelijke regeling is bepaald alsook dat de aldus aangewe-

²² *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, a.w., blz. 15 e.v.

²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, blz. 5.

zen leden van het dagelijks bestuur niet allen afkomstig mogen zijn uit dezelfde gemeente.

In dat verband wordt opgemerkt dat in het «monistische» bestuursmodel van het openbaar lichaam besloten ligt, dat een ontslagen lid van het dagelijks bestuur lid blijft van het algemeen bestuur. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan – de raad of het college – dat het betrokken lid van het algemeen bestuur heeft aangewezen, kan besluiten hem – al dan niet op eigen verzoek – ontslag te verlenen als lid van het algemeen bestuur.

- b. het dagelijks bestuur te verplichten om het algemeen bestuur van het openbaar lichaam actief inlichtingen te verstrekken. Thans is het zo, dat in de gemeenschappelijke regeling moet worden bepaald op welke wijze de inlichtingen worden verschaft. Ook hiervoor geldt dat door regeling van de informatieplicht van het dagelijks bestuur in de Wgr, de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam wordt versterkt.

Verhouding openbaar lichaam/gemeenschappelijk orgaan en deelnemende gemeentebesturen

Naast de regeling die de inlichtingen- en verantwoordingsverplichtingen van het dagelijks bestuur richting het algemeen bestuur regelt, bevat de Wgr ook inlichtingen- en verantwoordingsverplichtingen met betrekking tot de verhouding tussen het bestuur van het openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan of de individuele leden van dat bestuur enerzijds en de deelnemende bestuursorganen en de raden anderzijds. In deze verplichtingen worden geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht, afgezien van het feit dat aan het bestuur van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie wordt toegevoegd. Voor de verhouding tussen het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds is van belang dat er een inlichtingenplicht bestaat tussen het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan tegenover de raden van de deelnemende gemeentebesturen (artikel 17).

Voor *individuele* leden van het algemeen bestuur, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan geldt niet alleen een inlichtingenplicht, maar ook een verantwoordingsplicht jegens de deelnemende bestuursorganen die hen hebben aangewezen. De concrete invulling hiervan is door de wetgever overgelaten aan de deelnemende bestuursorganen, in die zin dat is bepaald dat de gemeenschappelijke regeling bepalingen moet bevatten over de zogeheten externe verantwoordings- en informatieplicht van leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die hen heeft aangewezen (artikel 16, eerste, derde en vierde lid). Op grond van het vijfde lid van artikel 16 kan bij raadsregelingen de raad het door hem aangewezen lid ontslag verlenen. Artikel 18 van de Wgr bepaalt dat deze verantwoordings- en informatieplichten óók gelden voor de leden van het algemeen bestuur, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan jegens het college dat hen heeft aangewezen. Daarnaast geldt dat bij college- en burgemeestersregelingen de individuele leden van het algemeen bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en van het gemeenschappelijk orgaan ook een informatie- en verantwoordingsplicht hebben ten aanzien van de raden van de gemeente waaruit het lid afkomstig is (artikel 19). Dit betekent dat ook voor de nieuwe samenwerkingsvorm «bedrijfsvoeringsorganisatie» de verantwoording richting de gemeenteraad in gelijke mate geldt als dat voor openbare lichamen en gemeenschappelijke organen het geval is.

De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het *dagelijks* bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Wel zijn zij, omdat zij tevens lid zijn van het algemeen bestuur, in alle opzichten verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan van de gemeente dat hen heeft aangewezen en aan de raden.

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

Vanuit de samenwerkingspraktijk is de sterke wens geuit om in de Wgr een nieuwe vorm van samenwerking te introduceren die beter is toegesneden voor gemeenschappelijke regelingen gericht op bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. De nieuwe bestuursvorm zou over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken zonder dat deze gepaard gaat met een «zware» bestuursstructuur en bestuurssamenstelling, zodat recht wordt gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop, en huisvesting.²⁴ Ook zouden uitvoerende taken zonder of met geringe beleidsmatige component onder het bereik van de bedrijfsvoeringsorganisatie gebracht kunnen worden, omdat dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen in de vorm van een samenwerkingsverband met een geleed bestuur.

De Wgr kent twee samenwerkingsvormen waarbij in een gemeenschappelijke regeling een bestuursorgaan kan worden ingesteld ter behartiging van bepaalde belangen of taken: het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan.

Het openbaar lichaam in de zin van artikel 8, eerste lid, van de Wgr heeft rechtspersoonlijkheid. De keuze voor het openbaar lichaam als samenwerkingsvorm wordt vaak gemaakt, omdat het rechtspersoonlijkheid bezit. Het bezit van rechtspersoonlijkheid betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen en privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Daarbij kan worden gedacht aan het sluiten van overeenkomsten en het in dienst nemen van zowel ambtenaren (artikel 1 Ambtenarenwet) als personeel met een arbeidsovereenkomst naar privaatrecht (artikelen 7:6 jo. 6:213 jo. 3:32 jo. 2:5 BW). Een andere juridische consequentie van de rechtspersoonlijkheid van het openbaar lichaam is dat het ook aanbestedingen kan doen die mede onder de reikwijdte van de Aanbestedingsrichtlijn en/of de Dienstenrichtlijn kunnen vallen.

Het gemeenschappelijk orgaan in de zin van artikel 8, tweede lid, van de Wgr bezit *geen* rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel «van» een gemeenschappelijk orgaan altijd in dienst moet zijn van één of meer van de deelnemers. Dat kan leiden tot aansturingsproblemen, nu dit personeel slechts in hiërarchische lijn tot de desbetreffende deelnemer(s) staat.

De wetgever heeft een voorkeursvolgorde voor ogen gehad als het gaat om de instelling van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk

²⁴ De Voogd en Theissen, a.w., blz. 11 e.v. In het in 2010 door het Ministerie van BZK en Berenschot uitgevoerde onderzoek (zie noot 7) zijn de resultaten opgenomen van een aantal schriftelijke stellingen over de Wgr die aan de respondenten – provincies, gemeenten en waterschappen – zijn voorgelegd. Op de stelling «Een nieuwe bestuursvorm voor gemeenschappelijke regelingen met een bestuursorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit is een welkome aanvulling op de huidige vormen die de Wgr biedt» zijn de opgetelde percentages van de antwoorden «(sterk) mee eens» als volgt: 65,6 onder gemeenten, 66,6 onder provincies en 52,6 onder waterschappen.

orgaan: «In artikel 5 [het huidige artikel 8] wordt thans meer op de voorgrond gesteld dat een openbaar lichaam kan worden ingesteld, als het meest voorkomende geval, dat tevens de meest uitgebreide wettelijke regeling eist. (...) Het openbaar lichaam dient uiteraard rechtspersoonlijkheid te bezitten. Het is op grond van artikel 1, tweede lid, van Boek 2 NBW noodzakelijk de rechtspersoonlijkheid bij de wet toe te kennen. Bij de regeling kunnen de bevoegdheden die een rechtspersoon van rechtswege bezit worden beperkt. (...) Slechts in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen zal van de algemene gedragslijn, dat een openbaar lichaam wordt ingesteld, kunnen worden afgeweken en een gemeenschappelijk orgaan kunnen worden ingesteld. Het gaat hier om regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven doelstelling, die geen geleed bestuur noch rechtspersoonlijkheid – onontbeerlijk voor deelneming aan het maatschappelijk verkeer – eist».²⁵

Het openbaar lichaam is in de Wgr dus uitgangspunt. Die samenwerkingsvorm heeft rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De «zwaardere» status van het openbaar lichaam ten opzichte van het gemeenschappelijk orgaan komt in de Wgr onder andere tot uitdrukking in het volgende:

- aan het bestuur van het openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen waarover de deelnemende besturen van gemeenten (provincies en waterschappen) beschikken, waaronder de bevoegdheid tot het geven van algemeen verbindende voorschriften en de bevoegdheid tot het heffen van de belastingen als genoemd in artikel 30, eerste lid, sub a;
- het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan bestuurscommissies instellen waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen;
- het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan adviescommissies instellen.

De behoefte die in de praktijk is ontstaan om in de Wgr een minder «zware» bestuursvorm met rechtspersoonlijkheid te introduceren voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken houdt verband met het feit dat het openbaar lichaam een geleed bestuur heeft. Taken op het gebied van bedrijfsvoering vragen naar hun aard, vanwege hun beleidsneutrale karakter, niet om een zware bestuurlijke aansturing in de vorm van een geleed bestuur. Ditzelfde geldt voor uitvoeringstaken zonder of met geringe beleidsmatige component. Om deze reden wordt het openbaar lichaam in zijn huidige vorm als minder geschikt ervaren voor gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend zijn gericht op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. Echter, vanwege de voordelen die zijn verbonden aan de rechtspersoonlijkheid, in het bijzonder het in dienst kunnen nemen van eigen personeel, het eigenstandig kunnen sluiten van overeenkomsten en het beschikken over een eigen vermogen, wordt het openbaar lichaam in de meeste gevallen toch als samenwerkingsvorm gekozen en wordt de als zodanig ervaren «bestuurlijke drukte» voor lief genomen, dan wel kiezen gemeenten er voor om gezamenlijk bedrijfsvoeringstaken op privaatrechtelijke grondslag vorm te geven.

Hieronder gaat de regering nader in op het vraagstuk van de geleedheid van het bestuur en van de rechtspersoonlijkheid in relatie tot de bestuursvormen die op grond van de wet kunnen worden ingesteld.

²⁵ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, blz. 34.

Geleed of ongeleed bestuur

De aard van de overgedragen bevoegdheid zou volgens de regering bepalend moeten zijn voor de vraag of een samenwerkingsverband bestaat uit meerdere organen dan wel sprake is van een ongeleed bestuursorgaan.

Bij regelingen waaraan uitsluitend of ook gemeenteraden deelnemen, kunnen bevoegdheden als het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het heffen van bepaalde belastingen worden overgedragen. Ook bij college- en burgemeestersregelingen kunnen bevoegdheden met veel beleidsruimte worden overgedragen. Het gelede bestuur van het openbaar lichaam biedt voor deze situaties de mogelijkheid van interne *checks en balances* tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Daarnaast bestaat voor het dagelijks bestuur de mogelijkheid om externe leden te benoemen, wanneer het belang waartoe de regeling is aangegaan daartoe aanleiding geeft, met dien verstande dat zij nimmer een meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken (artikel 14, tweede lid). Dit biedt de mogelijkheid om personen van wege hun specifieke deskundigheid op een bepaald terrein te benoemen in het dagelijks bestuur. Gezien de «zwaarte» van de hiervoor bedoelde bevoegdheden biedt dit de mogelijkheid om voldoende deskundigheid in huis te halen. Deze mogelijkheid bestaat echter niet voor het algemeen bestuur.

Voor raadsregelingen zou als uitgangspunt moeten gelden, teneinde de legitimiteit van de besluiten van het algemeen bestuur te waarborgen, dat alle raden van de deelnemende gemeenten in het algemeen bestuur vertegenwoordigd zijn. Namens hen kan worden besloten over verordeningen en de heffing van bepaalde belastingen. Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding en de uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur.

Een geleed bestuur zou ook voor college- en burgemeestersregelingen voor de hand kunnen liggen als alle deelnemers wel in het bestuur vertegenwoordigd willen zijn met een eigen vertegenwoordiger maar dit gezien de omvang van het aantal deelnemers tot een onwerkbaar situatie zou leiden. Een dagelijks bestuur heeft dan als voordeel dat het niet alleen besluiten van het algemeen bestuur kan voorbereiden en uitvoeren, maar dat ook bevoegdheden aan het dagelijks bestuur gedelegeerd kunnen worden.

Voor taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken zonder of met geringe beleidsruimte – taken van het college van burgemeester en wethouders – zijn de interne *checks and balances* tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur niet per se noodzakelijk. Voor deze taken, die een afgebakend en «beleidsneutraal» karakter hebben, zou in beginsel een ongeleed bestuur een mogelijkheid zijn. Het gemeenschappelijk orgaan is een ongeleed bestuursorgaan, dat wordt ingesteld met het oog op gemeenschappelijke regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven doelstelling. Dat maakt het gemeenschappelijk orgaan op het eerste gezicht bij uitstek geschikt voor gemeenschappelijke regelingen tot behartiging van taken op het terrein van bedrijfsvoering en uitvoering. Het enige nadeel is dat het gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid heeft. Rechtspersoonlijkheid is evenwel essentieel om de taken op het terrein van bedrijfsvoering en uitvoering te kunnen uitoefenen.

Rechtspersoonlijkheid

Wat betreft het al dan niet toekennen van rechtspersoonlijkheid aan het gemeenschappelijk orgaan gaat het om de vraag of wordt toegestaan dat het gemeenschappelijk orgaan op eigen titel aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen en derhalve bijvoorbeeld zélf eigen personeel in

dienst kan nemen, opdrachten aan derden kan geven of overeenkomsten kan sluiten. Zonder rechtspersoonlijkheid moet één deelnemer of moeten verschillende deelnemers (of het gemeenschappelijk orgaan namens één van de deelnemers) privaatrechtelijke rechtshandelingen voor het gemeenschappelijk orgaan verrichten.

De regering is van mening dat het gemeenschappelijk orgaan in zijn huidige vorm behouden dient te blijven, omdat dit samenwerkingsverband in de praktijk voorziet in een bepaalde behoefte. Zo hebben veel gemeenschappelijke rekenkamers de vorm van een gemeenschappelijk orgaan.

Zoals aangegeven, is de aanleiding voor het voorafgaande de vanuit de samenwerkingspraktijk geuite wens om in de Wgr een nieuwe vorm van samenwerking te introduceren die beter is toegesneden voor gemeenschappelijke regelingen gericht op bedrijfsvoering en uitvoering. In het geval gemeenten besluiten gemeenschappelijk taken op het gebied van bedrijfsvoering te behartigen, kan dat vragen om een samenwerkingsvorm die zelf direct en slagvaardig de organisatie kan aansturen, eigen personeel in dienst kan nemen, opdrachten kan geven en overeenkomsten kan sluiten. Dat vraagt om een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur, ter onderscheiding van het openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur) en het gemeenschappelijk orgaan (zonder rechtspersoonlijkheid en met een ongeleed bestuur).

Om deze reden wordt voorgesteld om in de Wgr, naast het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan, een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur te introduceren onder de naam «bedrijfsvoeringsorganisatie». Als het gaat om aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering die ten behoeve van de deelnemers kunnen worden behartigd, denkt de regering onder meer aan de volgende zaken: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting.²⁶ Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Ook zou de uitvoering van bepaalde taken onder het bereik van de bedrijfsvoeringsorganisatie gebracht kunnen worden, wanneer dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen in de vorm van een samenwerkingsverband met een geleed bestuur. De regering denkt daarbij aan taken waarbij geen beleidsmatige keuzes door de bedrijfsvoeringsorganisatie gemaakt worden, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. De keuze voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is volgens de regering aangewezen indien sprake is van uitvoerende taken, waarbij de mogelijkheid bestaat dat voor een efficiënte en effectieve uitvoering een bepaalde mate van keuzeruimte binnen het belang van de bedrijfsvoering aanwezig is voor de bedrijfsvoeringsorganisatie. Beleidsmatige keuzes horen thuis bij een gemeente of een openbaar lichaam. Door deze beperking van de taken acht de regering het gerechtvaardigd dat de bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoonlijkheid heeft, maar een ongeleed bestuur.

Voor beleidsmatige samenwerking en samenwerking op het gebied van uitvoerende taken waar een eenduidig beleid van de deelnemers minder voor de hand ligt en er ook beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren (bijv. t.a.v. geldelijke voorzieningen of handhaving) blijft het

²⁶ Ook wel bekend onder het acroniem «PIOFACH». De term wordt gebruikt als verzamelnaam voor ondersteunende processen.

openbaar lichaam met een geled bestuur de aangewezen samenwerkingsvorm.

De regering vertrouwt er op dat de deelnemers aan een bedrijfsvoeringsorganisatie hierin verstandige keuzes maken bij de instelling van de organisatie en hun vertegenwoordigende organen hier goed bij betrekken. De vertegenwoordigende organen van de deelnemers hebben vervolgens jaarlijks invloed op de bedrijfsvoeringsorganisatie via de vaststelling van de begroting. Via enkele andere voorstellen in dit wetsvoorstel wordt de positie van vertegenwoordigende organen bij de begrotingsprocedure versterkt, zodat de regering de verwachting heeft dat vertegenwoordigende organen voldoende mogelijkheden hebben om te controleren of de op uitvoerende taken gerichte organisaties hun taken effectief en efficiënt uitvoeren.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen in het geval de gemeenschappelijke regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken ten behoeve van de deelnemers. Het bestuur bestaat uit leden die uit de colleges zijn aangewezen. De regeling over de samenstelling van het bestuur is gelijk aan de regeling over de samenstelling van het algemeen bestuur bij collegeregelingen.

Gemeenten kunnen in beginsel bevoegdheden zowel delegeren als mandateren aan een bedrijfsvoeringsorganisatie, 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. De desbetreffende deelnemer kan ervoor kiezen zelf verantwoordelijk te blijven (in geval van mandatering) dan wel die verantwoordelijkheid over te dragen (in geval van delegatie). Is wel sprake van beleidsruimte op uitvoeringsniveau, dan moet een dergelijke bevoegdheid worden ondergebracht in een openbaar lichaam (met de interne checks and balances tussen algemeen en dagelijks bestuur).

Tot besluit wordt opgemerkt dat het aan de deelnemers wordt overgelaten – evenals ten aanzien van het openbaar lichaam het geval is (artikel 31) – om in de gemeenschappelijke regeling beperkingen aan te brengen ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Aldus wordt deelnemers de mogelijkheid geboden de privaatrechtelijke bevoegdheden die voortvloeien uit de rechtspersoonlijkheid af te stemmen op de aard van de te behartigen taak of taken.

5. Overige voorstellen

5.1 Versterking invloed raden op begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan

Het huidige artikel 34 bepaalt dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de begroting en de jaarrekening uiterlijk vóór 15 juli van het lopende jaar moeten toezenden aan gedeputeerde staten, wat betekent dat de begroting en de jaarrekening voor deze datum moeten zijn vastgesteld. Voor wat betreft de gemeentelijke verantwoording is dit te laat om nog te kunnen worden meegenomen in het jaarverslag van de deelnemende gemeenten. Openbare lichamen en gemeenschappelijke organen voeren gemeentelijke taken uit en leveren diensten en producten die voor het realiseren van de programmadoelen van de deelnemende gemeenten van belang zijn. Het is wenselijk dat het

gemeentelijke jaarverslag de raad een integraal beeld geeft van de mate waarin de programmadoelen zijn gerealiseerd, óók voor zover dat door openbare lichamen en/of gemeenschappelijke organen is gedaan. Daarnaast is het beeld, zo blijkt uit onderzoek²⁷, dat de sturing van de raden van deelnemende gemeenten op de begroting van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan kan worden verbeterd. Omdat de uitgaven van het openbaar lichaam en van het gemeenschappelijk orgaan verplichte uitgaven zijn, is het na vaststelling van de begroting voor de deelnemers niet meer mogelijk het budget en daarmee de gemeentelijke bijdrage aan het samenwerkingsverband te beïnvloeden. Raden hebben nu zes weken de tijd om na vaststelling van de ontwerpbegroting een zienswijze in te dienen. In de praktijk blijkt deze termijn te kort te zijn, zeker omdat steun van andere raden nodig is om de ontwerpbegroting te kunnen wijzigen. Raden van deelnemende gemeenten hebben daardoor het gevoel dat zij voor voldongen feiten worden geplaatst en dat zij niet of nauwelijks sturing kunnen geven aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan.

Met de hierna volgende voorstellen wordt beoogd de sturing van de raden op de begroting en rekening van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan te vergroten. In het nieuwe artikel 34b wordt geregeld dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan uiterlijk op 15 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de zogeheten voorjaarsnota. De algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het *volgende* begrotingsjaar en de prijscompensatie. Daarnaast wordt 15 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Aldus kan de betrokkenheid van de raden bij het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden vergroot door te bewerkstelligen dat de begrotingscycli van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, en van de deelnemende gemeenten beter op elkaar aansluiten. Voorts wordt voorgesteld de termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting te verlengen van zes naar acht weken, zodat afzonderlijke raden beter in staat worden gesteld om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen. In verband met deze verlenging van twee weken, wordt de uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan eveneens met twee weken verlengd tot 1 augustus van het lopende jaar. Voor de inzending van de vastgestelde jaarrekening van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan

²⁷ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, a.w., blz. 17 en J. Steegh, *Democratisch geld(t) – Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag, november 2010, blz. 18–19. In beide onderzoeken komt een aantal knelpunten naar voren met betrekking tot de financiële controle door de raden van deelnemende gemeenten aan openbare lichamen en gemeenschappelijk organen. Zo wordt erop gewezen, dat de termijn in de Wgr waarbinnen de jaarrekening en de begroting moet worden ingezonden aan gedeputeerde staten niet goed aansluit bij de cyclus die gemeenten hanteren voor de vaststelling van de eigen begroting en jaarrekening. Daarnaast is de uiterste termijn van zes weken die de Wgr stelt voor het indienen van zienswijzen door de raden op de ontwerpbegroting te kort en verloopt de inhoudelijke controle van begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan niet optimaal.

blijft de huidige datum van 15 juli van het lopende jaar gehandhaafd. De reden hiervoor is dat 15 juli tevens de datum is waarop gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen via het systeem van *Single informatie, Single audit* (SiSa) hun verantwoordingsinformatie over het afgelopen jaar dienen te verstrekken wat betreft de besteding van specifieke uitkeringen.

Los van deze voorgestelde veranderingen in de wetgeving, wordt opgemerkt dat het voor het bestuur van het samenwerkingsorgaan van belang is om al in februari of maart met (nieuwe) financiële voorstellen te komen richting de deelnemende gemeenten, zodat die nog worden meegenomen bij de voorbereiding van de zogeheten kadernota. Hetzelfde kan gezegd worden over het belang, dat raden per gemeenschappelijke regeling vierjaarlijks meerjarige kaders vaststellen. Elementen van deze meerjarige kaders zijn onder andere de gemeentelijke doelen en/of de prestaties (diensten/producten) die het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan van de deelnemende gemeente zal leveren, de kosten die daaraan voor de gemeenten gezamenlijk en voor elke gemeente afzonderlijk verbonden zullen zijn, en een overzicht van de risico's van de verbonden partij en een uiteenzetting over de wijze waarop deze risico's worden beheerst (zie artikel 9, tweede lid, sub f juncto artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Tot besluit wordt opgemerkt dat het voorgaande van overeenkomstige toepassing is met betrekking tot de (ontwerp)begroting en (voorlopige) jaarrekening van de bedrijfsvoeringsorganisatie als voorgestelde nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid.

5.2 Bekendmaking van besluiten tot instelling en inwerkingtreding van gemeenschappelijke regelingen

De Wgr geeft geen regels over de inwerkingtreding van een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling kan pas in werking kan treden nadat zij bekend is gemaakt. In het voorgestelde artikel 26 worden regels gesteld voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een *nieuwe* gemeenschappelijke regeling.

De inhoud van het huidige eerste lid blijft grotendeels gehandhaafd. De gemeente die daartoe in de gemeenschappelijke regeling is aangewezen, zendt de regeling aan gedeputeerde staten van de provincie of provincies waarin de deelnemende gemeenten zijn gelegen. Dit is alleen anders indien bij de gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan wordt opgericht. Dan is de gemeente van de plaats van vestiging verantwoordelijk voor het toezenden van de gemeenschappelijke regeling aan gedeputeerde staten.

In het voorgestelde tweede lid wordt een eenduidige regeling gegeven voor de bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling. Dit biedt meer duidelijkheid dan de huidige formulering, waarin besturen van deelnemende gemeenten wordt opgedragen «op de gebruikelijke wijze zorg te dragen voor de bekendmaking van de regeling».

De besluiten tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling dienen op grond van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb door de deelnemende gemeenten bekend gemaakt te worden in hun eigen gemeente. Daarnaast wordt één gemeente verantwoordelijk gemaakt voor de bekendmaking van de gemeenschappelijke regeling zelf. Het gemeentebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen of (bij instelling van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan) het bestuur van de gemeente van de plaats van vestiging maakt de regeling bekend door kennisgeving van de inhoud in een officiële overheidspubli-

catie of in een dagblad dat in het hele grondgebied van de gemeenschappelijke regeling wordt uitgebracht. Tevens wordt bepaald, dat de gemeenschappelijke regeling in werking treedt op de in de regeling aangewezen dag.

Een vergelijkbare regeling is getroffen voor gemeenschappelijke regelingen tussen andere openbare lichamen dan gemeenten (zie de artikelen 42, 53, 62a, 75 en 85).

Als het gaat om de publicatie en inzending van besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing van gemeenschappelijke regelingen of om besluiten tot toetreding of uittreding, wordt om praktische redenen voorgesteld het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan daarmee te belasten. Indien geen samenwerkingsorgaan is opgericht ligt deze taak bij het gemeentebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen.

5.3 Toestemming van raden voor instellen bestuurscommissies

Op grond van het huidige artikel 25, tweede jo eerste lid, kan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam alleen met toestemming van de raden van elk der deelnemende gemeenten bestuurscommissies instellen, indien de gemeenschappelijke regeling hierin voorziet, waarbij deze toestemming slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ook voor collegeregelingen, burgemeestersregelingen en zogeheten «gemengde» regelingen waaraan geen raden deel nemen, geldt dit toestemmingsvereiste. De vraag die kan worden gesteld is of deze bepaling in de praktijk niet onnodig bureaucratisch is. Immers, de instelling van bestuurscommissies door het algemeen bestuur is alleen mogelijk indien de gemeenschappelijke regeling daarin voorziet, hetgeen dus al met medeweten en instemming van de raden in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen. Indien de gemeenschappelijke regeling *geen* bepalingen bevat over het instellen van bestuurscommissies ex artikel 25 Wgr zal de gemeenschappelijke regeling eerst moet worden gewijzigd, waarvoor op grond van artikel 1, tweede jo derde lid, van de Wgr toestemming van de raden nodig is. Daarnaast kan worden aangevoerd dat overgedragen taken en bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur worden uitgeoefend en daarom ook het algemeen bestuur eigenstandig zou moeten kunnen beslissen of een bestuurscommissie wordt ingesteld en welke taken en bevoegdheden worden gedelegeerd. Om deze reden wordt voorgesteld artikel 25, tweede lid, in die zin te wijzigen dat het algemeen bestuur niet overgaat tot het instellen van een bestuurscommissie dan nadat de raden van dit voornemen op de hoogte zijn gesteld en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het algemeen bestuur.

5.4 Samenstelling van het algemeen bestuur bij zuivere raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan ook raden deelnemen

Het huidige artikel 13, eerste lid, regelt de samenstelling van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die is getroffen of mede is getroffen door raden. Daarover is bepaald dat «het algemeen bestuur (...) bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen». Deze formulering laat de ruimte open dat leden van het college door de raden worden aangewezen om zitting te nemen in een algemeen bestuur van het openbaar lichaam dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling waaraan *uitsluitend* raden deelnemen. Ten aanzien van deze

zogeneten «zuivere» raadsregelingen past dit niet bij de gedualiseerde gemeentelijke verhoudingen. Ook bestuurscommissies die door de raad worden ingesteld mogen immers niet bezet worden door de burgemeester en door wethouders. Om die reden wordt voorgesteld artikel 13, eerste lid, aan te passen in die zin dat de mogelijkheid wordt uitgesloten om collegeleden zitting te laten nemen in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend raden deelnemen.

Ten aanzien van de samenstelling van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dat is ingesteld op grond van gemeenschappelijke regelingen die *mede* zijn getroffen door raden wordt in het gewijzigde artikel 13, eerste lid, aan de raden overgelaten om naast raadsleden ook collegeleden aan te wijzen om in het algemeen bestuur zitting te nemen. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging voorgesteld.

5.5 Samenstelling van het algemeen bestuur bij regelingen waaraan uitsluitend colleges en burgemeesters deelnemen

Op grond van artikel 1, eerste lid, kunnen gemeenschappelijke regelingen worden getroffen waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders, en burgemeesters deelnemen. Indien bij een dergelijke gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam wordt ingesteld, is in de Wgr niets geregeld over de samenstelling van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Bij de instelling van een openbaar lichaam waaraan zowel colleges als burgemeesters deelnemen, zal het belangrijkste oogmerk zijn om daaraan bevoegdheden van het college en bevoegdheden van de burgemeester over te dragen. Om die reden is het van belang duidelijkheid te scheppen over de samenstelling van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam waaraan colleges en burgemeesters deelnemen. In het voorgestelde tiende lid van artikel 13 wordt bepaald dat het algemeen bestuur bij gemengde regelingen tussen colleges en burgemeesters bestaat uit leden van de colleges en uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten.

5.6 Samenstelling van het dagelijks bestuur in relatie tot het algemeen bestuur

Artikel 14, eerste lid, bepaalt dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, die niet allen afkomstig mogen zijn uit dezelfde deelnemende gemeente. De leden van het dagelijks bestuur blijven na hun benoeming tevens lid van het algemeen bestuur. Over de omvang van het aantal leden van het algemeen bestuur is niets bepaald in de Wgr. Wel is het uitgangspunt dat elk deelnemend gemeentebestuur met minimaal één lid in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd, waarvan echter in de gemeenschappelijke regeling kan worden afgeweken (artikel 14, vijfde lid).

Zoals aangegeven in § 3.2, wordt de positie van het algemeen bestuur versterkt met de wettelijke bevoegdheid één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan indien deze niet meer het vertrouwen bezitten van het algemeen bestuur. Daarnaast wordt het dagelijks bestuur verplicht om het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken. Dit veronderstelt dat de samenstelling van het algemeen bestuur zodanig moet zijn, dat het algemeen bestuur ook daadwerkelijk zijn positie als hoofddorgaan van het openbaar lichaam – en de daarmee verband houdende taken en bevoegdheden – ten opzichte van het dagelijks bestuur op adequate wijze kan vervullen. Teneinde de onderscheidenlijke posities van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur te markeren, wordt daarom tevens voorgesteld dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mag

uitmaken. Daarbij wordt er in de eerste plaats op gewezen, naar aanleiding van reacties van de VNG en de Unie van Waterschappen, dat met een wettelijk voorgeschreven minimum van drie leden van het dagelijks bestuur (de voorzitter inbegrepen) het aantal leden van het algemeen bestuur ten minste dient te bestaan uit zes leden. Zoals aangegeven, is het uitgangspunt dat elk deelnemend gemeentebestuur met minimaal één lid in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd. Dit impliceert, in de tweede plaats, dat bij *minder* dan zes deelnemende gemeentebesturen aan een openbaar lichaam er meerdere leden per deelnemer zitting moeten hebben in het algemeen bestuur om invulling te kunnen geven aan de voorgestelde bepaling dat het aantal leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid mag vormen van het algemeen bestuur.

Tot besluit wordt opgemerkt, dat in één specifiek geval niet kan worden voldaan aan het bovenstaande, namelijk in de situatie waarin sprake is van een openbaar lichaam dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen en waarbij het aantal deelnemende burgemeesters *minder* is dan zes. Het is immers niet mogelijk om per gemeente meer dan één burgemeester in het algemeen bestuur zitting te laten nemen. Om deze reden wordt in het voorstel geregeld dat de voorgestelde bepaling dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mag vormen niet van toepassing is op burgemeestersregelingen met minder dan zes deelnemers.

5.7 Bevoegdheid tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling

Uit het huidige artikel 30, eerste lid, vloeit voort dat overdracht van bevoegdheden aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan slechts bij gemeenschappelijke regeling kan geschieden. Wijziging in de overgedragen bevoegdheden kan in beginsel slechts bij wijziging van de gemeenschappelijke regeling. In dat kader is ook artikel 10, tweede lid, van belang. De eerste volzin van deze bepaling schrijft voor dat een gemeenschappelijke regeling moet aangeven welke bevoegdheden door de deelnemende gemeentelijke bestuursorganen aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen. De ratio hiervan is dat de deelnemers in de regeling nauwkeurig moeten omschrijven welke bevoegdheden naar het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan overgaan. In dat verband moet worden gewezen op de betekenis van de tweede volzin van artikel 10, tweede lid, die in de praktijk tot ongewenste effecten kan leiden. De tweede volzin van artikel 10, tweede lid, luidt als volgt: «Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden». De strekking van deze bepaling is dat indien de gemeenschappelijke regeling dat bepaalt, ook *zonder* wijziging daarvan verandering kan worden aangebracht in overgedragen bevoegdheden. Dat kan bijvoorbeeld door een meerderheidsbesluit van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, mits de gemeenschappelijke regeling dat mogelijk maakt. In dat geval ontstaat bijvoorbeeld de situatie dat bij besluit van het algemeen bestuur bevoegdheden van de deelnemers aan het bestuur van het openbaar lichaam worden overgedragen zonder dat deze deelnemers daartoe zelf expliciet hebben besloten. De regering is, mede naar aanleiding van de reactie van de VNG en reacties vanuit de internetconsultatie, van mening dat de bevoegdheid van het algemeen bestuur tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling op dit punt dient te worden begrensd. In het voorgestelde regeling wordt daarom bepaald dat – als de gemeenschappelijke regeling dat mogelijk maakt – het algemeen bestuur

veranderingen kan aanbrengen in de gemeenschappelijke regeling, maar dat het algemeen bestuur niet kan besluiten tot het overdragen van bevoegdheden van de deelnemers aan het bestuur van het openbaar lichaam.

6. Consultatie en adviezen²⁸

Het concept van het wetsvoorstel is voor consultatie voorgelegd aan de besturen van het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. Voorts is de mogelijkheid geboden om via internet te reageren op het conceptwetsvoorstel. Hieronder wordt nader ingegaan op de afzonderlijke adviezen en op de belangrijkste punten uit de reacties via de internetconsultatie.

6.1 Adviezen IPO, VNG en Unie van Waterschappen

In het voorstel is het pleidooi van de VNG overgenomen om de uiterste datum waarop de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar alsook de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan moeten worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten te bepalen op 15 april van het lopende jaar in plaats van 1 april. Dit met als doel dat de raden deze informatie beschikbaar hebben tijdens de behandeling van de voorjaarsnota.

Daarnaast heeft de VNG voorgesteld om de uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan aan gedeputeerde staten in de wet te verlengen van 15 juli naar 15 september van het lopende jaar. Dit voorstel is niet overgenomen vanwege de praktische problemen die aan deze verlenging verbonden zijn met betrekking tot de eigen begrotingscyclus van gemeenten en provincies. Wel is het zo dat wordt voorgesteld om vanwege de verlenging van de termijn van zienswijzen op de ontwerpbegroting door de raden van zes naar acht weken, de uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting te verlengen van 15 juli naar 1 augustus van het lopende jaar. De uiterste datum van inzending van de vastgestelde jaarrekening blijft gehandhaafd op 15 juli van het lopende jaar (zie ook hoofdstuk 5.1).

De VNG geeft verder aan dat met de voorgestelde bepaling dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur mag uitmaken (zie hoofdstuk 5.6), het niet meer mogelijk zou zijn om «kleine en efficiënte openbare lichamen te hebben voor eenvoudige taken met een beleidsmatige component». De Unie van Waterschappen geeft aan dat er gemeenschappelijke regelingen bestaan waar niet aan het criterium kan worden voldaan dat het aantal leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid mag vormen van het algemeen bestuur. De Unie van Waterschappen pleit daarom voor een overgangsregeling.

In hoofdstuk 5.6 is de regering ingegaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorstel om in de wet vast te leggen dat het aantal leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid mag vormen van het algemeen bestuur.

Voorts is specifiek ingegaan op de getalsmatige verhouding tussen het wettelijk minimum aantal van drie leden van het dagelijks bestuur (artikel 14, eerste lid) en het algemeen bestuur. Daarbij is aangegeven, dat bij een openbaar lichaam met *minder* dan zes deelnemende gemeenten voldaan kan worden aan het bedoelde criterium indien per deelnemende gemeente meer dan één lid is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

²⁸ De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Zodoende is het volgens de regering wel degelijk mogelijk om een openbaar lichaam in te stellen waarbij enerzijds sprake is van weinig deelnemers en enerzijds kan worden voldaan aan de eis dat het dagelijks bestuur niet de meerderheid vormt van het algemeen bestuur. De enige uitzondering hierop is de situatie, zoals toegelicht in hoofdstuk 5.6, waarbij sprake is van burgemeestersregelingen waaraan minder dan zes gemeenten deelnemen. Tot besluit is het voorstel overgenomen van de Unie van Waterschappen om een overgangsregeling in het voorstel op te nemen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te kunnen passen aan de eis dat het aantal leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid mag vormen van het algemeen bestuur.

De VNG en de Unie van Waterschappen gaan in op de voorgestelde regeling ten aanzien van de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het openbaar lichaam. De strekking van de reacties is dat de voorgestelde regeling «te zwaar» zou zijn of, anders geformuleerd, de mogelijkheid voor het openbaar lichaam om privaatrechtelijke rechtspersonen in het leven te roepen dan wel daaraan deel te nemen te veel zou beperken.

De regering deelt deze kritiek niet. In de eerste plaats wijst zij er op, dat de voorgestelde regeling in de kern analoog is aan de regeling in de Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) en in de Provinciewet (artikel 158, tweede lid) wat betreft de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het college van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk gedeputeerde staten. Daarnaast is de regering van mening dat in het bijzonder bij samenwerking op basis van verlengd lokaal bestuur de vraag aan de orde is of de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen past binnen het belang of de belangen die met de gemeenschappelijke regeling worden behartigd. Om te verzekeren dat dit het geval is en te voorkomen dat reeds op afstand gezette taken zondermeer nog verder op afstand worden gezet, wordt bepaald dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam slechts daartoe kan besluiten indien de gemeenschappelijke regeling in deze mogelijkheid voorziet en dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Daarnaast wordt ter verzekering van de betrokkenheid van de raden van de deelnemende gemeenten geregeld, dat het besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen niet wordt genomen dan nadat de raden een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam te brengen.

Naar aanleiding van reacties van de VNG en de Unie van Waterschappen worden in het voorstel ook uitvoerende taken onder het bereik van de bedrijfsvoeringsorganisatie gebracht, wanneer dergelijke taken naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen in de vorm van een samenwerkingsverband met een geleed bestuur. De regering denkt daarbij aan taken zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, afvalinzameling, groenvoorziening, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet.

Een andere wijziging die is aangebracht, heeft betrekking op de regeling van de bevoegdheid van het algemeen bestuur van het openbaar bestuur om veranderingen aan te brengen in overgedragen bevoegdheden, mits de gemeenschappelijke regeling dat mogelijk maakt (artikel 10, tweede lid). In het voorstel wordt deze bevoegdheid op voorstel van de VNG intact gelaten, maar wordt wel expliciet bepaald dat het algemeen bestuur niet kan besluiten tot het overdragen van bevoegdheden van de deelnemers aan het bestuur van het openbaar lichaam.

Het IPO heeft de vraag gesteld of de artikelen 32g en 32j uitsluitend van toepassing zijn op indeplaatsstelling dan wel een verdergaande strekking hebben. Hierover merkt de regering op dat deze bepalingen inderdaad uitsluitend betrekking hebben op indeplaatsstelling. Daarnaast heeft het IPO de vraag gesteld of de verordeningen ex artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet opgenomen zouden moeten worden in artikel 33a, tweede lid, dat gaat over bevoegdheden van het algemeen bestuur die niet mogen worden overgedragen aan het dagelijks bestuur. Hierover merkt de regering op dat deze artikelen van de Gemeentewet niet kunnen worden overgedragen omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 33a, eerste lid).

In het huidige artikel 50h is bepaald dat een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend is getroffen tussen bestuursorganen van waterschappen goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft. Deze goedkeuringseis geldt alleen wanneer bij de gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan of een centrumconstructie wordt ingesteld of wanneer het reglement van het waterschap bepaalt dat goedkeuring vereist is. De Unie van Waterschappen stelt voor om deze goedkeuringseis te schrappen in het kader van het terugdringen van bestuurlijke drukte en stelt dat deze bepaling niet meer van deze tijd is vanwege het groter worden van de beheergebieden van de waterschappen.

De regering ziet geen zwaarwegende redenen om de aparte goedkeuringseis ex artikel 50h te handhaven. In de eerste plaats merkt zij op dat deze goedkeuringseis niet geldt in het geval besturen van waterschappen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling waaraan ook gemeenten en/of provincies deelnemen. Daarnaast is per 25 november 2009 het hoofdstuk over goedkeuring in de Waterschapswet vervallen.²⁹ Schrappen van de goedkeuringseis in de Wgr is hiermee in lijn.

De Unie geeft verder aan dat het de voorkeur heeft om de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam waaraan bestuursorganen van waterschappen deelnemen (artikel 50eb) op dezelfde wijze te formuleren als voor het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam waaraan gemeenten en/of provincies deelnemen. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat de positie en de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van de Waterschapswet afwijken van de positie en de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten in de Gemeentewet (artikel 160) onderscheidenlijk de Provinciewet (artikel 158).

6.2 Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft tien reacties opgeleverd. Vijf van deze reacties kwamen van individuen, vijf kwamen van organisaties. Op een aantal punten is, mede naar aanleiding van de reacties, een wijziging aangebracht in het voorstel.

De eerste wijziging heeft betrekking op de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid. Er is duidelijk onderscheid gemaakt tussen de rechtspersoon («bedrijfsvoeringsorganisatie») enerzijds en het orgaan ervan met een ongeleed bestuur anderzijds. Indien deelnemers aan een bestaand openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan in plaats daarvan een bedrijfsvoeringsorganisatie willen oprichten, dan is daartoe wijziging van de gemeenschappelijke regeling vereist.

Voorts is naar aanleiding van vragen over de bekendmaking van besluiten van het openbaar lichaam, die zijn aan te merken als algemeen verbind-

²⁹ Stb. 2009, 489.

dende voorschriften, het voorgestelde artikel 32k is aangepast in die zin, dat deze besluiten bekend gemaakt worden door het dagelijks bestuur. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.8. Daarnaast is de regeling voor de bekendmaking van gemeenschappelijke regelingen verduidelijkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.2.

Tot slot zijn bij de internetconsultatie opmerkingen gemaakt over de voorgestelde regeling ten aanzien van de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het openbaar lichaam, de uitbreiding van taken van de bedrijfsvoeringsorganisatie en het voorstel om het algemeen bestuur alleen de bevoegdheid te geven wijzigingen van ondergeschikt belang van de gemeenschappelijke regeling door te voeren. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel D

In het derde lid wordt de nieuwe samenwerkingsvorm ingevoerd, die is beschreven in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting. Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden opgericht. Daarbij kan het uitsluitend gaan om uitvoerende taken (zoals gemeentereiniging) en aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering, de zogeheten PIOFACH-taken.

In het nieuwe vierde lid wordt de regeling voor de zogeheten centrumconstructie verduidelijkt. Daarmee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd. Uit de huidige tekst blijkt niet duidelijk dat bij een centrumconstructie uitsluitend sprake is van mandatering van bevoegdheden en niet van delegatie. De centrumgemeente oefent namens de deelnemers hun bevoegdheden uit. Aan een centrumgemeente kunnen geen bevoegdheden worden overdragen, maar kan slechts van mandaat gebruik worden gemaakt.³⁰ De artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, die bepalingen over mandaat bevatten, zijn van toepassing. De regeling heeft als praktisch voordeel dat er geen aparte mandaatsbesluiten nodig zijn, maar dat volstaan kan worden met een opsomming in de gemeenschappelijke regeling van bevoegdheden die gemandateerd worden. Dat neemt niet weg dat daarnaast aparte mandaatsbesluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk blijven.

Onderdeel E

Het huidige artikel 9, eerste lid, geeft aan dat een voor een onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling bepalingen inhoudt omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Wat betreft het onderdeel «uittreding» gaat het om het regelen van de gevolgen van uittreding voor de gemeenschappelijke regeling. Het gaat niet zozeer om de uittreding als zodanig; dat is een bevoegdheid van de desbetreffende deelnemer om te besluiten daartoe over te gaan. Om dit te verduidelijken wordt «uittreding» vervangen door «de gevolgen van uittreding».

Op grond van artikel 9, eerste lid, moet de regeling bepalingen bevatten omtrent wijziging van de regeling. Dit laat ruimte om in de regeling te bepalen dat de regeling bij besluit van het algemeen bestuur kan worden gewijzigd. De regering acht het niet wenselijk dat het algemeen bestuur zelf kan besluiten om een regeling te wijzigen of op te heffen, of om tot toe- of uittreding te besluiten, maar wil het primaat bij de deelnemers laten, conform het uitgangspunt van artikel 1. Dit betekent dat niet het

³⁰ ABRvS 16 juni 1994, AB 1995, 57.

algemeen of dagelijks bestuur, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan, maar de desbetreffende deelnemende bestuursorganen daartoe individueel of gezamenlijk bevoegd zijn, en bovendien toestemming van de raad vereist is op grond van artikel 1, tweede lid. Om dit te verduidelijken wordt aan artikel 9, eerste lid, toegevoegd, dat de bepalingen in de regeling over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding, opgesteld moeten worden met inachtneming van artikel 1.

Tevens worden de bepalingen over vereffening van het vermogen en het voortbestaan van ontbinding ook van toepassing op een bedrijfsvoeringsorganisatie, nu dit een rechtspersoon is met een afgescheiden vermogen.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 10, tweede lid, is toegelicht in hoofdstuk 5.7 van het algemeen deel.

De in het vierde lid van artikel 10 genoemde bepalingen uit de Provinciewet en de Waterschapswet met betrekking tot de ombudsman of ombudscommissie worden geschrapt en verplaatst naar de hoofdstukken over regelingen tussen provincies onderscheidenlijk waterschappen. Hoofdstuk I gaat uitsluitend over samenwerking tussen gemeenten en daar horen deze bepalingen strikt genomen niet in thuis. Dit is een technische aanpassing.

Onderdeel I

In het eerste lid van artikel 13 wordt geregeld dat bij zuivere raadsregelingen uitsluitend raadsleden deel kunnen uitmaken van het algemeen bestuur. Ten aanzien van de samenstelling van het algemeen bestuur bij regelingen die mede zijn getroffen door raden wordt in het eerste lid bepaald dat naast raadsleden ook collegeleden kunnen worden aangewezen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.4. Voorts wordt in het zesde lid omwille van de duidelijkheid uitgeschreven wat de samenstelling van het algemeen bestuur is bij regelingen die uitsluitend door colleges van burgemeester en wethouders zijn getroffen. In dat geval bestaat het algemeen bestuur uit leden van de colleges. In het huidige zesde lid wordt het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Door de herformulering van het eerste lid zou dit voor collegeregelingen tot onduidelijkheden kunnen leiden.

Voorts wordt een nieuw tiende lid toegevoegd, dat een regeling geeft voor de samenstelling van het algemeen bestuur van een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters deelnemen. Een regeling voor deze specifieke samenstelling ontbrak vooralsnog (hoofdstuk 5.5).

Onderdeel J

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.6 van het algemeen deel.

Onderdeel K

In het voorgestelde artikel 14a wordt geregeld wie de bestuursleden zijn van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Omdat deze rechtspersoon alleen kan worden opgericht bij een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen, kunnen dit alleen leden van die colleges zijn.

Onderdeel L

Door de nieuwe regeling van artikel 19a (onderdeel P) kan het tweede lid van artikel 16 vervallen. Dat regelt dat de regeling bepalingen inhoudt omtrent de wijze waarop het dagelijks bestuur en een of meer leden daarvan aan het algemeen bestuur de door een of meer leden daarvan gevraagde inlichtingen verstrekken, alsmede door het algemeen bestuur

ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het eerste en tweede lid worden omgedraaid, zodat ten aanzien van de verantwoordings- en inlichtingenplicht dezelfde volgorde wordt gehanteerd als in het voorgestelde artikel 19a en artikel 169 van de Gemeentewet.

Onderdelen N en O

Met deze onderdelen worden de informatie- en verantwoordingsplichten geregeld voor regelingen die uitsluitend zijn getroffen door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk. Voor zover het betreft de leden van het algemeen bestuur die zijn aangewezen door een college, zijn zij inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan dat desbetreffende college. Voorts zijn de leden van het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd aan de raden van de gemeente waaruit zij afkomstig zijn.

Onderdeel P

Voor een toelichting op artikel 19a wordt verwezen naar hoofdstuk 3.2 van het algemeen deel. Voor een toelichting op artikel 19b wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.7. van het algemeen deel.

Onderdeel Q

In artikel 20 zijn functies en betrekkingen opgenomen die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het bestuur van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan. Daarbij gelden voor het lidmaatschap van een gemeenschappelijk orgaan niet de bepalingen die onder meer zien op het aangaan van overeenkomsten, omdat dat orgaan tot nu toe geen rechtspersoonlijkheid bezat en om die reden geen overeenkomsten aan kon gaan. Nu met dit wetsvoorstel in bepaalde gevallen een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid kan worden opgericht, dienen de verboden handelingen voor de leden van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie met leden van het bestuur van een openbaar lichaam gelijk getrokken te worden.

Onderdeel R

Artikel 21 bevat regels over de bezoldiging van de leden van het bestuur van een openbaar lichaam en van het gemeenschappelijk orgaan. Deze regels dienen eveneens van toepassing te zijn op de bestuursleden van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Voorts is artikel 21 op 19 november 2011 gewijzigd met de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2011 (Stb. 2011, 531). Bij deze wijziging is abusievelijk vergeten het nieuwe derde lid aan te passen. Dat gebeurt eveneens met deze wijziging.

Onderdeel V

Met deze wijziging wordt een artikel uit de Gemeentewet van vóór 7 maart 2002, dat inmiddels vervallen is, vervangen door de huidige bepaling waarin dezelfde materie geregeld wordt. Het gaat erom dat leden van een adviescommissie onschendbaar zijn voor hetgeen zij in een vergadering van de commissie hebben gezegd of schriftelijk hebben voorgelegd.

Onderdeel W

Met deze wijziging wordt een artikel uit de Gemeentewet van vóór 7 maart 2002, dat inmiddels vervallen is, vervangen door de huidige bepaling waarin dezelfde materie geregeld wordt. Voorts wordt verwijzing naar de artikelen 139 tot en met 144 van de Gemeentewet vervangen door de artikelen 32k en 32l, omdat in het wetsvoorstel een eigen regeling is opgenomen voor de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften.

De toestemming van raden voor het instellen van bestuurscommissies door het algemeen bestuur wordt vervangen door in kennis stelling en

invoering van de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten. Deze aanpassing is nader toegelicht in hoofdstuk 5.3 van het algemeen deel. Artikel 85, tweede lid van de Gemeentewet, bevat de bevoegdheid van de gemeenteraad, het college of de burgemeester om besluiten van een door een van hen ingestelde bestuurscommissie te vernietigen. Door het vervallen van artikel 33 van de Wgr heeft deze bepaling geen doorwerking meer ten aanzien van besluiten van een bestuurscommissie van een openbaar lichaam. Artikel 10:34 van de Algemene wet bestuursrecht eist een wettelijke grondslag voor de vernietigingsbevoegdheid. Om die reden wordt deze in het nieuwe achtste lid van artikel 25 opgenomen.

Onderdelen X (gemeenten), AT (provincies), CA (gemeenten en provincies), CR (gemeenten en waterschappen), DI (gemeenten, provincies en waterschappen), DZ (provincies en waterschappen)

In het voorgestelde artikel 26 worden regels gesteld voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een nieuwe regeling. De inhoud van het huidige eerste lid blijft grotendeels gehandhaafd. De gemeente die daartoe in de regeling is aangewezen zendt de regeling aan gedeputeerde staten. Dit is alleen anders als bij de regeling een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan wordt opgericht. Dan is de gemeente van de plaats van vestiging verantwoordelijk voor het toezenden van de regeling aan gedeputeerde staten. In het voorgestelde tweede lid wordt een eenduidige regeling gegeven voor de bekendmaking van de regeling. Dit biedt meer duidelijkheid dan de huidige formulering, waarin besturen van deelnemende gemeenten wordt opgedragen «op de gebruikelijke wijze zorg te dragen voor de bekendmaking van de regeling». De besluiten tot het treffen van een regeling dienen op grond van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb door de deelnemende gemeenten bekend gemaakt te worden in hun eigen gemeente. Daarnaast wordt in artikel 26 van de Wgr één gemeente verantwoordelijk gemaakt voor de bekendmaking van de regeling zelf. Het gemeentebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen of (bij instelling van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan) het bestuur van de gemeente van de plaats van vestiging maakt de regeling bekend door kennisgeving van de inhoud in een officiële overheidspublicatie of in een dagblad dat in het hele grondgebied van de gemeenschappelijke regeling wordt uitgebracht. De Wgr bevat op dit moment geen bepaling over de inwerkingtreding van de regeling. Het moment van inwerkingtreding dient in beginsel in de regeling zelf te worden bepaald. Het daarvoor verantwoordelijke gemeentebestuur dient ervoor zorg te dragen dat de regeling tijdig, dat wil zeggen vóór het tijdstip van inwerkingtreding zoals opgenomen in de regeling, bekend wordt gemaakt. Analoog aan de regel dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt, verschuift het moment van inwerkingtreding naar een later moment, als het gemeentebestuur dat daarvoor verantwoordelijk is de regeling pas ná dat tijdstip bekendmaakt.

Besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing van de regeling en besluiten tot toetreding en uittreding, worden op dezelfde wijze bekend gemaakt (kennisgeving van de inhoud in een officiële overheidspublicatie of in een dagblad dat het hele grondgebied van de gemeenschappelijke regeling omvat). Dit gebeurt door het gemeentebestuur dat daartoe in de regeling is aangewezen, of, als een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan is opgericht, door dat bestuur. Bij instellingsregelingen is dit nog het bestuur van de gemeente van de plaats van vestiging, omdat deze lichamen nog niet bestaan. Bij alle wijzigingen nadien kan de verantwoordelijk voor de bekendmaking wel worden gelegd bij het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of bij het gemeenschappelijk orgaan.

De bekendmaking en inwerkingtreding van gemeenschappelijke regelingen tussen de andere samenwerkingsvormen verloopt volgende dezelfde regels. Het bestuur van de deelnemer (gemeente, provincie of waterschap) dat daartoe in de regeling is aangewezen dan wel van de plaats van vestiging dient de inhoud van de regeling bekend te maken in alle deelnemende gemeenten, provincies en/of waterschappen, door kennisgeving van de inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad dat in het hele gebied van de gemeenschappelijke regeling verschijnt, dan wel op een andere geschikte wijze.

Onderdelen AE (gemeenten), BM (waterschappen), CU (gemeenten en waterschappen), DL (gemeenten, provincies en waterschappen) en EC (provincies en waterschappen)

Deze bepalingen bevatten onder meer een wijziging van het onderdeel dat ziet op de mogelijkheid om de heffing van bepaalde belastingen, heffingen of rechten over te dragen aan een openbaar lichaam (eerste lid, onder a). Dit betreft deels herstel van onjuiste terminologie («belasting» in plaats van «heffing»), deels het schrappen van verwijzing naar vervallen regelgeving (artikel 113, tweede lid, van de Waterschapswet) en deels op het opnemen van artikel 115 van de Waterschapswet voor regelingen waaraan waterschappen kunnen deelnemen.

Onderdelen AF (gemeenten), AX (provincies), BN (waterschappen), CE (gemeenten en provincies), CV (gemeenten en waterschappen), DM (gemeenten, provincies en waterschappen), ED (provincies en waterschappen)

Deze bepalingen zien op de privaatrechtelijke bevoegdheden die het openbaar lichaam als rechtspersoon van rechtswege bezit om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Omdat in het voorgestelde artikel 8, derde lid, de mogelijkheid wordt gecreëerd om in bepaalde gevallen een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid op te richten, dient artikel 31 ook op deze organisatie van toepassing te zijn. Bij de regeling kunnen beperkingen worden aangebracht in deze privaatrechtelijke bevoegdheden.

Onderdelen AG (gemeenten), AY (provincies), BO (waterschappen), CF (gemeenten en provincies), CW (gemeenten en waterschappen), DN (gemeenten, provincies en waterschappen), EE (provincies en waterschappen)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.6 van het algemeen deel. De regering acht het onwenselijk dat een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie zonder meer de bevoegdheid heeft tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarmee worden op afstand gezette taken van gemeenten, provincies, waterschappen nog verder op afstand gezet. Om die reden wordt in deze bepaling opgenomen dat voormelde bevoegdheid alleen bestaan als de regeling dit expliciet bepaalt. Dit waarborgt dat de deelnemers alsmede de raden van de deelnemende gemeenten in elk geval van tevoren hebben nagedacht over het al dan niet creëren van deze mogelijkheid. Tevens geldt als voorwaarde dat het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De raden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen krijgen de gelegenheid hun wensen en bedenkingen aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie kenbaar te maken. De tekst van de voorgestelde artikelen is ontleend aan artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet.

Onderdelen AH (gemeenten), AZ (provincies), BP (waterschappen), CG (gemeenten en provincies), CY (gemeenten en waterschappen), DP (gemeenten, provincies en waterschappen), EG (provincies en waterschappen)

Taakverwaarlozing

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.5.

De regeling voor taakverwaarlozing in de Wgr is analoog aan de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet, zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht.³¹ Op één punt wordt afgeweken, namelijk waar het de positie van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning betreft. De voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur heeft op grond van de Wgr vrijwel geen eigen wettelijke taken. Zijn positie is daarom niet vergelijkbaar met die van burgemeester of commissaris van de Koning. Om die reden worden de bepalingen over taakverwaarlozing die louter zien op deze beide bestuursorganen, niet overgenomen in de Wgr.

Voor regelingen tussen gemeenten gaat het om de artikelen 123 tot en met 124i van de Gemeentewet. De taakverwaarlozingsregeling ziet op de uitoefening van bevoegdheden in medebewind («andere dan deze wet»). Dit geldt ook voor zover deze bevoegdheden zijn overgedragen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Om die reden wordt in de tekst gesproken over «andere wet dan de Gemeentewet». De naastbij gelegen hogere bestuurslaag is wat gemeentelijke regelingen betreft gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zijn bevoegd in de plaats van het algemeen of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of van het gemeenschappelijk orgaan te treden, als die hun taken verwaarlozen. Indien de deelnemende gemeenten in meerdere provincies zijn gelegen, is op grond van artikel 29 van de Wgr bevoegd gedeputeerde staten van de provincie, waarin de plaats van vestiging is gelegen. Op grond van artikel 32b, eerste lid, besluiten gedeputeerde staten ten laste van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie, dan wel, indien sprake is van een gemeenschappelijk orgaan, ten laste van de deelnemende gemeenten. Dit omdat een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid geen eigen vermogen heeft. Een besluit tot indeplaatsstelling alsmede het voornemen daartoe worden niet alleen aan het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan gezonden, maar ook aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 32b, vierde lid). Voor de in de bijlage bij de Gemeentewet opgenomen wetten worden de bevoegdheden van gedeputeerde staten uitgeoefend door de minister wie het aangaat (artikel 32d). Dit geldt ook voor de regeling in de Wgr. Het gaat daarbij onder meer om de Drank- en Horecawet, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet werk en inkomen kunstenaars, de Wet sociale werkvoorziening en de Wet investeren in jongeren.

De naastbij gelegen hogere bestuurslaag is wat provinciale regelingen betreft de daarvoor verantwoordelijke minister.

Voor de waterschappen is aangesloten bij de regeling van artikel 60 van de Waterschapswet. Anders dan in de Gemeente- en Provinciewet gaat het in de Waterschapswet niet alleen om verwaarlozing van de medebewindstaak, maar ook van de reglementaire taak.³²

³¹ Stb. 2012, 233.

³² Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, blz. 61.

Indien sprake is van regelingen waarbij door de desbetreffende bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen bevoegdheden zijn overgedragen aan een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, zijn in beginsel de bepalingen van toepassing van de taakverwaarlozingsregeling van het «hoogste» orgaan. Bij gemeenschappelijke regelingen waarbij provincies betrokken zijn, zijn dat in beginsel de artikelen 45a en 45b, en als gemeenten betrokken zijn gaat het om de artikelen 32a tot en met 32j. Dit is alleen anders als uitsluitend bevoegdheden van het «lagere» orgaan zijn overgedragen. In dat geval zijn de bepalingen voor regeling tussen gemeenten (artikelen 32a tot en met 32j) of tussen waterschappen (artikel 50da) van toepassing.

Bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.8 van het algemeen deel.

Het voorgestelde artikel 32k geeft een regeling voor de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften die zijn vastgesteld door een openbaar lichaam dat is ingesteld bij regelingen waaraan in ieder geval raden van deelnemende gemeenten meedoen. Alleen als raden van gemeenten deelnemen kan de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan het openbaar lichaam worden overgedragen. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam is verantwoordelijk voor de juiste bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. De bepaling is conform de regeling in artikel 139 van de Gemeentewet, zoals dat luidt met ingang van 1 januari 2014. De overige bepalingen van de Gemeentewet die zien op de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Algemeen verbindende voorschriften moeten in alle deelnemende gemeenten bekend worden gemaakt.

Voor regelingen tussen provincies is aangesloten bij de artikelen 136 tot en met 140 van de Provinciewet en voor regelingen tussen waterschappen bij de artikelen 73 tot en met 76 van de Waterschapswet.

Het voorgestelde artikel 32l geeft een regeling voor het in geconsolideerde vorm beschikbaar stellen van teksten van besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten. Deze bepaling is analoog aan artikel 140 van de Gemeentewet.

Onderdelen AI (gemeenten), BA(provincies), BQ (waterschappen), CH (gemeenten en provincies), CZ (gemeenten en waterschappen), DQ (gemeenten, provincies en waterschappen), EH (provincies en waterschappen)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.1 van het algemeen deel.

Onderdelen AJ (gemeenten), BB (provincies), BR (waterschappen), CI (gemeenten en provincies), DA (gemeenten en waterschappen), DR (gemeenten, provincies en waterschappen), EI (provincies en waterschappen)

Voor een toelichting wordt verwezen naar de hoofdstukken 3.1.2 en 3.1.3 van het algemeen deel.

Voor gemeentelijke regelingen is aangesloten bij de artikelen 156 en 157 (voor het vijfde lid van artikel 33a) van de Gemeentewet, dat delegatie van bevoegdheden van de raad aan onder andere het college van burgemeester en wethouders regelt. Voor artikel 33a, tweede lid, is aangesloten bij de formulering van artikel 25 van de Wgr, dat regelt welke bevoegdheden het algemeen bestuur niet kan overdragen aan een bestuurscommissie.

Voor provinciale regelingen is de regeling eensluidend. Zij komt overeen met de artikelen 152 en 153 van de Provinciewet.

Teneinde het primaat van het algemeen bestuur te benadrukken, is in het vierde lid bepaald dat het algemeen bestuur beperkingen kan stellen aan de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid. Dit is in afwijking van artikel 10:16, eerste lid van de Awb, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een bestuursorgaan alleen nog beleidsregels kan geven ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid.

Voorts is een artikel opgenomen dat de bevoegdheden van het dagelijks bestuur opsomt. Deze regeling komt grotendeels overeen met artikel 160, eerste en vierde lid, van de Gemeentewet, dat de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders bevat. Wat betreft gemeenten is alleen de bevoegdheid van het college om jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen, niet overgenomen, omdat deze bevoegdheid niet wordt overgedragen.

Voor waterschappen is de regeling anders, omdat in de Waterschapswet niet expliciet de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van het waterschap zijn opgenomen. Aangesloten is bij artikel 84 van de Waterschapswet. Het dagelijks bestuur is bij regelingen tussen waterschappen uitsluitend belast met dagelijkse aangelegenheden en de voorbereiding en uitvoering van besluiten van het algemeen bestuur. Het is niet bevoegd om bijv. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten.

Bij samenwerkingsvormen waaraan waterschappen deelnemen geldt deze beperking in bevoegdheden van het dagelijks bestuur ook, indien en voor zover de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam uitsluitend door de besturen van de deelnemende waterschappen zijn overgedragen.

Mandaat wordt mogelijk gemaakt aan de leden van het dagelijks bestuur. Daarbij is de formulering van artikel 168 van de Gemeentewet en artikel 166 van de Provinciewet gevolgd. Daarbij is in de tekst de term «machtiging» opgenomen. Dit is het verzamelbegrip voor mandateren, geven van volmacht en machtigen tot uitoefenen van feitelijke bevoegdheden. Dit mandaat heeft een uitdrukkelijke grondslag in de wet. Het gaat om een bijzondere vorm van mandaatverlening, namelijk aan individuele leden van het college die ten opzichte van het college niet in een positie van ondergeschiktheid verkeren. De verantwoordelijkheid blijft berusten bij het college. De artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, die bepalingen over mandaat bevatten, zijn hierop van toepassing.

Tot slot wordt analoog aan de artikelen 171 van de Gemeentewet, artikel 176 van de Provinciewet en artikel 95 van de Waterschapswet geregeld dat de voorzitter het openbaar lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Onderdelen AK (gemeenten), BC (provincies), CJ (gemeenten en provincies), DB (gemeenten en waterschappen), DS (gemeenten, provincies en waterschappen), EJ (provincies en waterschappen)
Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.1 van het algemeen deel.

Onderdelen AL (gemeenten), BD (provincies), CK (gemeenten en provincies)

Bij wet van 3 juli 2008 tot zijn nadere regels gesteld over specifieke uitkeringen. Ook voor gemeenschappelijke regelingen is in artikel 34a uitvoering gegeven aan de doelstellingen van decentralisatie en vermindering van de bestuurlijke lasten. Artikel 34a ziet alleen op openbare lichamen. Het is echter mogelijk dat ook bedrijfsvoeringsorganisaties en

gemeenschappelijke organen middelen van de deelnemende gemeenten kunnen ontvangen, die afkomstig zijn uit een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet. Om die reden wordt aan deze bepalingen de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan toegevoegd.

Onderdelen AM en AN (gemeenten), BE en BF (provincies), BT en BU (waterschappen), CL en CM (gemeenten en provincies), DC en DD (gemeenten en waterschappen), DT en DU (gemeenten, provincies en waterschappen), EK en EL (provincies en waterschappen)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.1 van het algemeen deel.

Onderdelen AP (gemeenten), BG (provincies), BW (waterschappen), CN (gemeenten en provincies), DE (gemeenten en waterschappen), DV (gemeenten, provincies en waterschappen), EM (provincies en waterschappen)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.4 van het algemeen deel.

De regeling voor schorsing en vernietiging in de Wgr is analoog aan de regeling in de Gemeente- en Provinciewet, zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht. Net als bij de regeling over taakverwaarlozing wordt op één punt afgeweken, namelijk waar het de positie van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning betreft. De voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur heeft op grond van de Wgr vrijwel geen eigen wettelijke taken. Zijn positie is daarom niet vergelijkbaar met die van burgemeester of commissaris van de Koning. Om die reden worden de bepalingen over schorsing en vernietiging die zien op deze beide bestuursorganen, niet overgenomen in de Wgr. Voor regelingen tussen gemeenten gaat het om de artikelen 268 tot en met 281a van de Gemeentewet. Deze bepalingen zijn overgenomen in de voorgestelde artikelen 36 tot en met 39f. Voor regelingen tussen provincies zijn deze bepalingen in artikel 49 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Voor waterschappen luidt de regeling enigszins anders. Aangesloten is bij de bepalingen over schorsing en vernietiging in de Waterschapswet (artikelen 156 tot en met 163).

Indien sprake is van regelingen waarbij door de desbetreffende bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen bevoegdheden zijn overgedragen aan een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, zijn in beginsel de bepalingen van toepassing van de regeling van schorsing en vernietiging van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten/provincies. Dit is alleen anders als uitsluitend bevoegdheden van deelnemende waterschappen zijn overgedragen. In dat geval zijn de bepalingen voor regeling tussen waterschappen (artikel 50l tot en met 50o) van toepassing.

Onderdeel BM

Bij wet van 21 mei 2007 tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Stb. 208) is het tweede lid van artikel 113 van de Waterschapswet komen te vervallen. Om die reden wordt de verwijzing daarnaar in artikel 50b, eerste lid, onder a, van de Wgr geschrapt.

Onderdeel BW

Hiervoor is voor onderdeel BV een nadere toelichting gegeven voor de regeling voor schorsing en vernietiging van besluiten van gemeenschappelijke regelingen waaraan waterschappen deelnemen. Met invoering van deze regeling in de Wgr is de regeling over goedkeuring van gedeputeerde staten voor dergelijke regelingen vervallen. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6.1 van het algemeen deel.

Onderdelen CX, DO en EF

De artikelen 32, 45 en 50d van de Wgr bepalen dat de gemeenschappelijke regeling in een belastingverordening moet regelen welke colleges of ambtenaren de bevoegdheden krijgen met betrekking tot het opleggen van aanslagen en de invordering die in de genoemde hoofdstukken van de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zijn geregeld. In de artikelen 65, 78 en 88 van de Wgr is dit voor de bevoegdheden op grond van de Gemeente- en Provinciewet wel, maar voor die op grond van de Waterschapswet niet geregeld. De bedoelde ambtenaren moeten echter wel worden aangewezen, anders kan er geen heffing en invordering van de in de verordening geregelde heffing plaatsvinden. Deze onderdelen voegen hoofdstuk XVIII van de Waterschapswet toe voor regelingen waaraan ook waterschappen kunnen deelnemen.

Artikelen II en III

De Gemeente- en Provinciewet bevatten een regeling over de bevoegdheden van de rekenkamer. Op grond van artikel 184 van de Gemeentewet en artikel 185 van de Provinciewet kan de rekenkamer in het onderzoek ook de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen betrekken, waaraan de gemeente of de provincie deelneemt, over de jaren dat zij deelneemt in de regeling. Nu met het wetsvoorstel gemeenten en provincies ook kunnen deelnemen in een bedrijfsvoeringsorganisatie, moet deze rechtspersoon aan de hiervoor vermelde bepalingen worden toegevoegd.

Artikel IV

In artikel 3, eerste lid, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken wordt bepaald welke besluiten en beslissingen in het gemeentelijke beperkingenregister worden ingeschreven. Daartoe behoren ook beperkingenbesluiten van het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen waarin de desbetreffende gemeente deelneemt of van een gemeenschappelijk orgaan in laatstbedoelde zin. Nu met dit wetsvoorstel een nieuwe samenwerkingsorgaan wordt geïntroduceerd, is het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de opsomming toegevoegd.

Artikel V

De Wet nationale ombudsman is van toepassing op de gedragingen van bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen, tenzij voor die bestuursorganen een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften is ingesteld. Tot nu toe werd daarbij alleen verwezen naar artikel 10, vierde lid, van de Wgr. Vanwege de aanpassing van dit artikel (onderdeel F) moeten de bepalingen in de artikelen 1a, eerste lid, onder b en 1b, eerste lid, van de Wet nationale ombudsman worden aangevuld met de relevante bepalingen van de Wgr.

Artikel VI

Bestuursorganen moeten voldoen aan de rechtsplichten die voortvloeien uit een bij of krachtens de Europese verdragen op Nederland rustende verplichting. Indien dit niet gebeurt, kan de verantwoordelijke minister op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten een aanwijzing geven. Dit geldt op grond van artikel 2, vierde lid, niet voor bestuursorganen van provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen, indien de bevoegdheden van artikel 121 en hoofdstuk XVIII van de Provinciewet en van artikel 124 en hoofdstuk XVII van de Gemeentewet toereikend zijn. Deze bepaling moet aangevuld worden met de relevante bepalingen over taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.

Artikel VII

De tekst van het wetsvoorstel is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht zoals die zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2010/11, 32 450). Indien dat wetsvoorstel in werking treedt, is nog wel aanpassing nodig van de bijlagen in de Algemene wet bestuursrecht wat betreft de nieuwe bepalingen in de Wgr over taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging.

Artikel VIII tot en met XI

Met deze artikelen wordt een overgangsregeling getroffen voor bestaande gemeenschappelijke regelingen die niet voldoen aan artikel 10, tweede lid, tweede volzin, artikel 13, eerste en tiende lid en artikel 14, eerste lid, zoals die luiden op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Regelingen die bepalen dat het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan kan besluiten tot het overdragen van bevoegdheden van de deelnemers aan dat bestuur of dat orgaan, moeten uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet zijn aangepast aan het gewijzigde artikel 10, tweede lid, tweede volzin. Datzelfde geldt voor een algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, dat niet uitsluitend bestaat uit raadsleden. Voorts moet een algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk, uiterlijk een jaar na inwerkingtreding bestaan uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden zijn aangewezen en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Tot slot is een overgangsregeling getroffen voor regelingen waarbij een openbaar lichaam met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur is ingesteld, die niet voldoen aan de eis dat het aantal leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid mag vormen van het algemeen bestuur.

Artikel XII

Voor de wijzigingsbepalingen die zien op de termijnen ten aanzien van begroting en jaarrekening is het aangewezen dat die op 1 januari van enig jaar in werking treden. Voor de overige bepalingen is dit niet noodzakelijk.

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