

Vergaderjaar 2013–2014

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 november 2013

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering graag nog enkele vragen stellen. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog verschillende vragen. Deze leden achten het functioneren van gemeenschappelijke regelingen van groot belang, zeker nu de komende jaren nog meer taken door de gemeenten – vaak via gemeenschappelijke regelingen – moeten worden uitgevoerd. Zij vragen de regering in te gaan op de verhouding van de in dit wetsvoorstel voorliggende wijzigingen (onder meer de invoering van de bedrijfsvoeringsorganisatie) tot de aanstaande decentralisaties op het gebied van werk, jeugd en AWBZ/Wmo. Zij vragen de regering voorts nogmaals helder aan te geven op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan een stevigere positie van de afzonderlijke gemeenteraden op het bestuur en beleid van gemeenschappelijke regelingen. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel dat naar hun mening voor een deel herstelwerkzaamheden betreft, waarmee verwijzingen duidelijker worden en de wet overzichtelijker. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel voortvloeit uit de bestuursafspraken 2011–2015 en dat het meer mogelijkheden biedt voor samenwerking tussen gemeenten.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in verband met onder meer de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid. In deze nota ga ik in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp zijn deze evenwel in de beantwoording samengenomen.

Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis. Sinds de laatste wijziging van de Wgr in 2006 zijn diverse discussies gevoerd en onderzoeken gedaan naar onder meer de democratische controle op samenwerkingsverbanden en het vergemakkelijken van de interbestuurlijke samenwerkingspraktijk. In 2007 is een klankbordgroep wijziging Wgr ingesteld, waarin vertegenwoordigers van departementen, koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zitting hadden. De in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zijn in nauw overleg met deze klankbordgroep tot stand gekomen.

Het wetsvoorstel bevat diverse uiteenlopende wijzigingen, waarvan de aanpassingen in verband met het schrappen van het huidige artikel 33 van de Wgr – waardoor de Wgr meer het karakter krijgt van een zelfstandige regeling voor het niet-gedualiseerde verlengd lokaal bestuur en geen verwijzingen meer nodig zijn naar de oude Gemeentewet – en de invoering van een nieuwe samenwerkingsvorm «bedrijfsvoeringsorganisatie» de belangrijkste zijn. Daarnaast bevat het wetsvoorstel voorstellen gericht op versterking van de democratische controle op samenwerkingsverbanden en van de interne checks and balances in een openbaar lichaam, onder meer door het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid te geven om leden van het dagelijks bestuur te ontslaan en het dagelijks bestuur te verplichten het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken. Voorts worden de mogelijkheden van beïnvloeding door gemeenteraden van de begroting en de jaarrekening van het samenwerkingsverband versterkt.

Met deze maatregelen beoogt de regering de samenwerkingspraktijk tegemoet te komen door meer duidelijkheid in de Wgr zelf te scheppen (in plaats van via verwijzing naar de Gemeente- en Provinciewet van voor de dualisering) en deze daarmee «gebruiksvriendelijker» te maken, een samenwerkingsverband te creëren dat tegemoet komt aan de wensen uit die praktijk en de democratische controle op en checks and balances binnen samenwerkingsverbanden waar mogelijk te versterken.

Het voorgaande betekent – dit in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – dat dit voorstel in beginsel los staat van de decentralisaties in het sociale domein, die voortvloeien uit het regeerakkoord van het huidige kabinet. Zo is de aanleiding voor de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie gelegen in de reeds geruime tijd bestaande behoefte in de praktijk aan een samenwerkingsvorm die rechtspersoonlijkheid heeft, nodig om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, maar die geen geleed bestuur heeft met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12, eerste lid, van de Wgr) en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte zoals die in de praktijk ervaren wordt. De aanleiding is dan ook niet gelegen in de decentralisaties en de vraag aan gemeenten om voor de nieuwe taken samenwerkingsverbanden te vormen. Als gemeenten met elkaar een samenwerkingsverband willen aangaan, dan kunnen zij daarvoor het kader van de Wgr gebruiken, dat een keuze biedt tussen onder meer een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan en, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, een bedrijfsvoeringsorganisatie. Afhankelijk van het soort samenwerkingsverband dat daarvoor in de specifieke situaties het meest aangewezen is, kunnen gemeenten in een gemeenschappelijke regeling dan ook voor een bedrijfsvoeringsorganisatie kiezen. Deze vorm is mogelijk, indien gemeenten alleen bedrijfsmatige of uitvoerende taken – zonder of met geringe beleidsmatige component – in een samenwerkingsverband willen onderbrengen. Dergelijke taken vragen naar hun aard weinig bestuurlijke aansturing en controle in de vorm van een samenwerkingsverband met een geleed bestuur. Dit ligt anders bij de uitvoering van taken waar ruimte is om beleidsmatige keuzes te maken. In dat geval ligt de keuze voor een openbaar lichaam meer voor de hand. Het belangrijkste

verschil tussen een openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie is dat het bestuur van het openbaar lichaam interne checks and balances kent, omdat het bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het dagelijks bestuur is verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur en het algemeen bestuur stelt de begroting vast. Het wetsvoorstel versterkt dit stelsel van interne checks and balances door wettelijk te bepalen dat het dagelijks bestuur actief inlichtingen moet verstrekken aan het algemeen bestuur en dat het algemeen bestuur de leden van het dagelijks bestuur kan ontslaan. Dat betekent dat de gelding van deze regels niet meer afhankelijk is van de omstandigheid dat de deelnemers deze in de gemeenschappelijke regeling hebben opgenomen. Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie daarentegen bestaat uit slechts één ongeleed bestuursorgaan en kent deze interne checks and balances niet. Wel kunnen de deelnemers aan de bedrijfsvoeringsorganisatie de leden van het bestuur, op dezelfde manier als de leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ter verantwoording roepen en instructies geven en in het uiterste geval terugroepen. Via deze externe verantwoordingsrelatie kunnen de deelnemers net als in het geval van een openbaar lichaam invloed uitoefenen op de gang van zaken bij de bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarnaast hebben de vertegenwoordigende organen van de deelnemers jaarlijks invloed op de bedrijfsorganisatie via de vaststelling van de begroting.

De leden van de PvdA-fractie vragen om nogmaals helder aan te geven op welke wijze dit voorstel bijdraagt aan een steviger positie van de afzonderlijke gemeenteraden op het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regelingen.

Deze versterking komt voort uit de voorgestelde wijzigingen in de systematiek rond de jaarrekening en (ontwerp)begroting van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. De ervaring leert dat de huidige systematiek problemen kan opleveren voor gemeenten. Een eerste knelpunt daarbij is dat een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan nu verplicht is om uiterlijk 15 juli de vastgestelde begroting en jaarrekening naar gedeputeerde staten te sturen. Gemeenten zijn gehouden hun jaarstukken op dezelfde datum aan te bieden aan gedeputeerde staten. Het is daardoor niet mogelijk voor gemeenten om in hun eigen jaarrekening de resultaten van het samenwerkingsverband, dat een deel van de gemeentelijke taken uitvoert, ook te verantwoorden richting de gemeenteraad. Gemeenten hebben immers niet de mogelijkheid te wachten met hun jaarstukken tot die van de samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt gereed zijn, omdat voor hen dezelfde deadline voor indiening bij gedeputeerde staten geldt. Gemeenteraden krijgen daardoor in de gemeentelijke jaarrekening geen totaalbeeld van de resultaten van de eigen gemeente te zien.

Een tweede knelpunt is de beperkte invloed van raden op de begroting van het samenwerkingsverband. Gemeenten zijn verplicht hun bijdrage te voldoen aan een samenwerkingsverband als de begroting van dat samenwerkingsverband is vastgesteld. Dit zal kort voor 15 juli plaatsvinden, de uiterste datum waarop de begroting aan gedeputeerde staten gezonden moet worden. Het enige moment waarop een gemeenteraad de gemeentelijke bijdrage aan een samenwerkingsverband kan beïnvloeden is vóórdat de begroting van het samenwerkingsverband wordt vastgesteld. Gemeenteraden hebben nu zes weken de tijd om een zienswijze op de ontwerp-begroting vast te stellen. De praktijk leert dat deze termijn vaak te kort is om daadwerkelijk invloed op deze begroting uit te kunnen oefenen, zeker omdat de steun andere deelnemers nodig is om via het bestuur van het samenwerkingsverband de ontwerp-begroting te kunnen wijzigen.

Dit wetsvoorstel brengt een aantal veranderingen aan. Ten eerste wordt 15 april de datum waarop de voorlopige jaarrekening, voorzien van

accountantsrapport, aangeboden dient te worden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Hierdoor sluit de jaarrekening van het samenwerkingsverband beter aan op de gemeentelijke en kan de gemeenteraad een volledig beeld krijgen. Ten tweede wordt de positie van de gemeenteraad bij de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband versterkt door de termijn waarbinnen een gemeenteraad een zienswijze kan indienen op de ontwerp-begroting te verlengen van zes naar acht weken. Afzonderlijke raden krijgen zo meer mogelijkheden en tijd om een zienswijze in te dienen en eventueel af te stemmen met andere raden. Tevens kunnen zij via hun vertegenwoordiger in het algemeen bestuur en in overleg met andere deelnemers vooraf invloed uitoefenen op de ontwerp-begroting van het samenwerkingsverband. Daartoe wordt, ten derde, voorgesteld dat het samenwerkingsverband uiterlijk 15 april al de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende jaar moet aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten met onder meer een indicatie van de financiële bijdrage van de gemeente. Dit is vroeg genoeg om deze kaders mee te kunnen nemen bij de bespreking van de gemeentelijke voorjaarsnota en zo zicht te krijgen op het totale financiële beeld voor de gemeente en de inhoudelijke doelen van het samenwerkingsverband. Vanaf dat moment kunnen de raden proberen invloed daarop uit te oefenen. Via deze maatregelen wordt de positie van de afzonderlijke gemeenteraden op het bestuur en beleid van samenwerkingsverbanden versterkt.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het nu voorliggende wetsvoorstel alle onderwerpen geregeld zijn, waarvoor besturen van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan momenteel de vangnetbepaling (artikel 33 Wgr) gebruiken en waarom er niet voor gekozen is een vangnetbepaling te handhaven. Het huidige artikel 33 van de Wgr ziet op de bevoegdheden van het bestuur van het intergemeentelijk openbaar lichaam of van het gemeenschappelijk orgaan. Over die bevoegdheden is bepaald dat daarop van overeenkomstige toepassing zijn de regels uit de Gemeentewet over de verdeling van de bevoegdheden van gemeentebesturen, de uitoefening van de bevoegdheden en het toezicht daarop. De in 2004 gemaakte keuze om niet tot dualisering van de verhoudingen binnen de krachtens de Wgr ingestelde openbare lichamen over te gaan, betekende dat een blijvende oplossing moest worden gezocht voor het feit dat artikel 33 niet meer als vangnet kon fungeren omdat de – gedualiseerde – gemeentelijk bestuursvorm niet langer model stond voor het intergemeentelijk openbaar lichaam. Het handhaven van het vangnet met de bijbehorende overgangsrechtelijke voorzieningen zou betekenen dat tot in lengte van jaren zou moeten worden geleund op niet meer geldende – in het kader van de dualisering afgeschafte – gemeentewettelijke bepalingen, met alle onduidelijkheid van dien. Tot 1 oktober 2012 bleek uit de Wgr zelf niet dat verwezen werd naar de relevante artikelen uit de Gemeentewet van vóór de dualisering, maar diende artikel 33 van de Wgr gelezen te worden in samenhang met de naar hun aard tijdelijke overgangsrechtelijke voorzieningen in de Wet dualisering gemeentebestuur (artikel VIIIa), die er op gericht waren te voorkomen dat dualistische elementen via artikel 33 zouden doorwerken in de Wgr. Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012, is weliswaar in de Wgr zelf op dit punt meer duidelijkheid gecreëerd door het opnemen van artikel 136 waarin expliciet is bepaald dat met de verwijzing naar de Gemeentewet wordt bedoeld de Gemeentewet zoals die luidde op 6 maart 2002. In de praktijk blijkt het evenwel lastig om de wetteksten van die data te kunnen achterhalen en bovendien is voor een aantal hoofdstukken uit

de Gemeentewet bepaald dat daarvoor wél de wetteksten van ná de dualisering gelden. Dat leidt in de samenwerkingspraktijk tot onduidelijkheid. Het wegnemen van het vangnet betekent dat de Wgr zelf een complete regeling gaat bevatten van het openbaar lichaam. De keuze om de onderwerpen waarop artikel 33 ziet in de Wgr zelf te regelen betekent dat er geen verwarring meer kan ontstaan over het van toepassing zijnde recht.

Om duidelijkheid te krijgen over de wettelijke voorzieningen die in de Wgr zelf getroffen zouden moeten worden om het vangnet van artikel 33 overbodig te maken, is gebruik gemaakt van het onderzoek «Artikel 33 Wgr» van mr. M.C. de Voogd en prof. mr. S.E. Zijlstra, dat in 2007 in opdracht van de Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd. Voor bepalingen uit de Gemeentewet van vóór de dualisering over de verdeling van de bevoegdheden, die uitsluitend relevant zijn voor openbare lichamen met een geleed bestuur, is in het wetsvoorstel een regeling getroffen in de artikelen 33 tot en met 33d. De regels over de uitoefening van de bevoegdheden zijn grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen en hoeven niet in de Wgr uitgeschreven te worden. Wat betreft bepalingen uit de Gemeentewet gaat het daarbij alleen nog om de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. Daartoe is in het wetsvoorstel in de artikelen 32k en 32l een regeling opgenomen. Tot slot is het toezicht op de uitoefening van bevoegdheden door samenwerkingsverbanden geregeld in de artikelen 32a tot en met 32j (inplaatsstelling) en 36 tot en met 39f (vernietiging). Daarbij is aangesloten bij de bepalingen uit de Gemeentewet zoals die luiden per 1 oktober 2012, na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. In het huidige tweede lid van artikel 136 van de Wgr wordt wat betreft het toezicht niet verwezen naar de bepalingen uit de Gemeentewet van vóór de dualisering, maar naar de huidige Gemeentewet (hoofdstuk VIII, paragraaf 3 en hoofdstuk XVII van de Gemeentewet). Daarmee zijn alle onderwerpen geregeld en kan de vangnetbepaling vervallen. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat het bovenstaande ook voor de provincies geldt.

De leden van de PvdA- en CDA-fractie vragen of de regeling van bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften in de praktijk werkbaar is, omdat het dagelijks bestuur daarvoor verantwoordelijk is, maar de bekendmaking geschiedt in de bladen van de deelnemers en niet in een eigen blad van het openbaar lichaam. Daardoor worden gemeenschappelijke regelingen afhankelijk gemaakt van gemeenten. Daarbij komt dat volgens de leden van de CDA-fractie niet is voorgeschreven hoe gemeentebladen moeten worden uitgegeven, waardoor gemakkelijk fouten kunnen worden gemaakt bij de bekendmaking en deze moeilijker vindbaar worden. Deze leden vragen daarom te reageren op de suggestie van een eigen publicatieblad.

Bij de keuze voor de voorgestelde regeling voor bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften is uitgangspunt geweest dat het voor de burger kenbaar en dus vindbaar moet zijn welke algemeen verbindende voorschriften op hem van toepassing zijn. Die vindbaarheid is naar het oordeel van de regering op dit moment het beste gewaarborgd door deze voorschriften te publiceren in de gemeentebladen, provinciale bladen en waterschapsbladen en niet in eigen bladen van openbare lichamen. Als een burger wil weten welke voorschriften op hem van toepassing zijn, dan kan hij dat via het publicatieblad van zijn gemeente, provincie of waterschap nagaan, ook als die deelnemer is in een openbaar lichaam. Het is voor een burger echter moeilijker te achterhalen welke gemeenschappelijke regelingen er bestaan die ten opzichte van hem algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen. Het bestuur van een openbaar lichaam dient voor de publicatie van algemeen verbindende voorschriften dus gebruik te maken van de bladen van de deelnemers.

Daarbij moet bedacht worden dat de afzonderlijke bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen tevens deelnemer zijn in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij hebben er belang bij dat besluiten die door het openbaar lichaam genomen worden tijdig worden gepubliceerd.

Bij de vormgeving van de regeling voor de bekendmaking is uitgegaan van de situatie zoals die per 1 januari 2014 zal gelden voor gemeenten, provincies en waterschappen. Bekendmaking vindt plaats in het desbetreffende publicatieblad. De uitgifte daarvan geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Aan de wijze waarop de publicatie wordt vormgegeven zijn eisen gesteld in de ministeriële regeling «Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden» uit 2008. Daarnaast biedt BZK via de gezamenlijke voorziening overheidspublicaties (GVOP) een voorziening aan waar gemeenten, provincies en waterschappen gebruik van kunnen maken voor de elektronische bekendmaking. Inmiddels is ruim 50% van de gemeenten op deze voorziening aangesloten.

De leden van de PvdA-fractie vragen nader in te gaan op het feit dat een door het algemeen bestuur ontslagen dagelijks bestuurslid lid blijft van het algemeen bestuur, dat met name bij ontslag van het volledig dagelijks bestuur tot onwenselijke situaties kan leiden.

De door deze leden beschreven situatie is een gevolg van het feit dat het bestuursmodel van het openbaar lichaam geënt is op het monistische bestuursmodel zoals dat vóór 2002 in de gemeenten bestond. De situatie is vergelijkbaar met een wethouder in het monistische stelsel die na zijn ontslag raadslid bleef omdat het ontslag als wethouder zijn mandaat als volksvertegenwoordiger niet aantastte. De wethouders waren afkomstig uit de raad en bleven raadslid. De situatie in een krachtens de Wgr ingesteld openbaar lichaam is in zoverre anders dat leden van het algemeen bestuur niet rechtstreeks worden gekozen, maar worden aangewezen door de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Of het ontslag als lid van het dagelijks bestuur gevolgen moet hebben voor zijn positie als algemeen bestuurslid, is een vraag die door het bestuursorgaan dat hem heeft afgevaardigd moet worden beantwoord. Overigens merk ik op dat mij niet duidelijk is op welke onwenselijke situaties deze leden doelen.

De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat gemeenteraden over verschillende bevoegdheden richting het bestuur van een gemeenschappelijke regeling beschikken klopt. In een onderzoek uit 2005¹ geven raadsleden evenwel aan dat samenwerkingsverbanden niet hun primaire interesse hebben en dat zij zich niet bewust zijn van de instrumenten waarover zij beschikken om een gemeenschappelijke regeling effectief te kunnen controleren. Dit zijn mogelijke redenen waarom in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt van de beschikbare bevoegdheden ten aanzien van de leden van het bestuur van een samenwerkingsverband. Een instrument waarmee de bewustwording van gemeente(rade)n op dit punt wordt vergroot is een handreiking Wgr die dit najaar zal verschijnen. In deze handreiking worden de verschillende stappen beschreven die gezet moeten worden om te komen tot een samenwerkingsverband op basis van de Wgr. Daarbij wordt er expliciet er gewezen dat het van belang is om al bij de instelling van de gemeenschappelijke regeling bepaalde voorzieningen te treffen. Het is vervolgens aan de gemeenteraad zelf om goed invulling te geven aan de eigen bevoegdheden en er ook daadwerkelijk gebruik van te maken.

¹ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, z.j. (2005).

4. Introductie van een «lichte» samenwerkingsvorm met rechts-persoonlijkheid voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP stellen diverse vragen over de nieuwe samenwerkingsvorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie. De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil tussen een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan en een bedrijfsvoeringsorganisatie en vragen of de taken waarvoor een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld ook toebedeeld kunnen worden aan een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan. De leden van de PvdA- en de SP-fractie vragen of beleid en uitvoering strikt gescheiden kunnen worden en hoe voorkomen kan worden dat er toch beleidsinhoudelijke taken of beleidsmatige keuzes bij een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ondergebracht. Is het toch niet wenselijk een specifieke afbakening tussen deze twee begrippen in het wetsvoorstel op te nemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Ook vragen deze leden welke sancties er zijn ingeval de bedrijfsvoeringsorganisatie niet presteert wat in de regeling is afgesproken. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering er bewust voor heeft gekozen dat de controle door de vertegenwoordigende organen op de uitvoering door de bedrijfsvoeringsorganisatie vooral gericht is op effectiviteit en efficiëntie en niet op andere thema's zoals het proces en de hoeveelheid klachten.

Tussen de drie samenwerkingsverbanden zit allereerst een verschil in de rechtspersoonlijkheid. Een openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie hebben rechtspersoonlijkheid, een gemeenschappelijk orgaan niet. Dit leidt tot een wezenlijk verschil in de omvang van de taken die toebedeeld kunnen worden aan een gemeenschappelijk orgaan in plaats van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, omdat zonder rechtspersoonlijkheid geen privaatrechtelijke rechtshandelingen (zoals het sluiten van contracten en het in dienst hebben van personeel) verricht kunnen worden. Instelling van een gemeenschappelijk orgaan is alleen aangewezen bij regelingen van zeer eenvoudige aard, die geen rechtspersoonlijkheid vereisen en waarbij het niet problematisch is dat de vermogensrechtelijke gevolgen van handelingen van het gemeenschappelijk orgaan steeds moeten worden toegerekend aan een van de deelnemers.

Zoals hiervoor in paragraaf 1 is aangegeven is het belangrijkste verschil tussen een openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie dat het bestuur van het openbaar lichaam interne controlemechanismen kent, omdat het dagelijks bestuur verantwoording verschuldigd is aan het algemeen bestuur en het algemeen bestuur de begroting vaststelt. Het wetsvoorstel versterkt deze checks and balances met nieuwe instrumenten. Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat daarentegen uit één ongeleed bestuur en kent deze interne checks and balances niet. Het kent wel de externe verantwoordingsrelatie tussen de deelnemers en de door hen afgevaardigde leden in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is vooral aangewezen voor het behartigen van bedrijfsvoeringsaangelegenheden voor de deelnemers (personeel, informatievoorziening, administratie, huisvesting e.d.) en voor de uitvoering van taken waarbij geen of althans weinig beleidsmatige keuzeruimte voor het bestuur bestaat. Deze taken kunnen óók door een openbaar lichaam worden behartigd. Daarnaast is een openbaar lichaam als samenwerkingsverband aangewezen als daarin taken worden ondergebracht die wél beleidsruimte laten aan het bestuur.

Ook bij aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering en strikt uitvoerende taken bestaat er echter altijd een zekere beleidsruimte. Is de

bedrijfsvoering van een aantal gemeenten in een bedrijfsvoeringsorganisatie ondergebracht, dan betekent dit dat het bestuur van het samenwerkingsverband besluit over de besteding van de financiële middelen aan huisvesting, personeel etc. Dit geldt ook voor de uitvoerende taken. Ook daarbij kan sprake zijn van een zekere keuzeruimte voor het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld welk bedrijf wordt ingeschakeld voor de groenvoorziening of de afvalinzameling. De besteding van de financiële middelen gebeurt binnen het kader van de begroting, die is vastgesteld door het bestuur, waar alle deelnemers in vertegenwoordigd zijn en waarop de gemeenteraden invloed uitgeoefend kunnen hebben via het indienen van zienswijzen.

In reactie op de vragen van de SP-fractie over bezuinigingen en beleidsvrijheid merk ik op dat bezuinigingen vaak een uitvloeisel zullen zijn van het feit dat de deelnemers een lagere financiële bijdrage willen leveren. Vervolgens kan blijken dat een lagere bijdrage mogelijk is zonder gevolgen voor de uitvoering of dat een lagere bijdrage zal leiden tot een lager niveau van uitvoering. Als dit laatste het geval is, zullen de deelnemende gemeenten bewust een keuze moeten maken tussen de hoogte van de bijdrage en de kwaliteit die geleverd wordt. Voor zover er al een koppeling is tussen bezuinigingen en beleidsmatige keuzes, zal de afweging dus ook voor een belangrijk deel bij de deelnemers en hun gemeenteraden liggen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de omschrijving van taken waar een bedrijfsvoeringsorganisatie geschikt voor is, in de memorie van toelichting verduidelijkt. Ik vertrouw op het oordeel van de deelnemers aan een regeling of sprake is van beleidsvrije uitvoering dan wel bedrijfsvoering/beleidsarme uitvoering. Een precieze definitie is niet mogelijk en zou het systeem onnodig star maken. Het is uiteindelijk aan de deelnemers van een samenwerkingsverband om weloverwogen keuzes te maken bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling en geen beleidsinhoudelijke taken aan het ongelede bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie, waar geen interne checks and balances zijn, over te dragen. De deelnemers, in het algemeen de colleges van burgemeester en wethouders, moeten daarover aan de gemeenteraad verantwoording afleggen. Zij hebben op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wgr voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling tevens de toestemming van hun gemeenteraad nodig. Ook de vertegenwoordigende organen hebben bij de keuze tussen een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie dus een rol.

Voor de deelnemende gemeenten zal de afweging om over te gaan tot de instelling van een bedrijfsvoeringsorganisatie er één zijn die vooral wordt gemaakt aan de hand van effectiviteit, efficiëntie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering/uitvoering. In de memorie van toelichting zijn effectiviteit en efficiëntie genoemd omdat de wijzigingen in de begrotingscyclus die worden voorgesteld, gemeenteraden meer invloed geven om juist daarop te sturen. Daarmee is – dit in reactie op een vraag van leden van de PvdA-fractie – niet gezegd dat de kwaliteit van bedrijfsvoering/uitvoering van ondergeschikt belang is. Deelnemende gemeenten hebben via hun deelname aan de bedrijfsvoeringsorganisatie ook instrumenten om hierop te sturen. Gemeenten zullen doorgaans immers lid zijn van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Zij hebben zo invloed op het functioneren van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Indien een bedrijfsvoeringsorganisatie de overgedragen taken niet goed uitvoert, is het in de eerste plaats aan de deelnemende gemeenten om hier iets aan te doen. Het gaat niet voor niets om een vorm van verlengd lokaal bestuur. De deelnemers kunnen hun vertegenwoordigers in het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie ter verantwoording roepen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het kader van de versterking van de invloed van raden op de begroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband is overwogen om lokale rekenkamers (of rekenkamercommissies) meer onderzoeksbevoegdheden te geven. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of het juist is dat een rekenkamercommissie geen bevoegdheden heeft inzake gemeenschappelijke regelingen zoals een rekenkamer die heeft op grond van artikel 184 van de Gemeentewet en zo ja, of de regering nader kan ingaan op de achtergrond en de wenselijkheid van dit verschil.

Op grond van artikel 184 van de Gemeentewet heeft de gemeentelijke rekenkamer bepaalde bevoegdheden ten aanzien van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan de gemeente deelneemt, over de jaren dat de gemeente deelneemt in de regeling. De rekenkamer is bevoegd bij de betrokken instelling nadere inlichtingen in te winnen over de jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd en overige documenten met betrekking tot die instelling die bij het gemeentebestuur berusten. Indien een of meer documenten ontbreken, kan de rekenkamer van de betrokken instelling de overlegging daarvan vorderen. De rekenkamer kan, indien de documenten daartoe aanleiding geven, bij de betrokken instelling dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de instelling voert, een onderzoek instellen. Gelet op deze bestaande bevoegdheden zie ik geen aanleiding de positie van gemeentelijke rekenkamers te versterken.

In artikel 810a van de Gemeentewet is geregeld dat als de gemeenteraad geen rekenkamer instelt, hij bij verordening regels vaststelt voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. De figuur van deze rekenkamercommissie is bij amendement ingevoegd met het doel gemeenten de mogelijkheid te geven een «lichtere» variant van de rekenkamer te kiezen (Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 56). Daarbij zijn alleen de artikelen 182, 184a en 185 van overeenkomstige toepassing verklaard. De uitoefening van de rekenkamerfunctie ziet niet op de bevoegdheden ten aanzien van samenwerkingsverbanden die een rekenkamer wel heeft (artikel 184). Gelet op de decentralisaties in het sociale domein en de vraag aan gemeenten om voor deze nieuwe taken samenwerkingsverbanden te vormen, is het van belang dat op de besteding van de daarmee gemoeide middelen controle kan worden uitgeoefend door zowel rekenkamers als rekenkamercommissies. Het is zeer onwenselijk als daarnaar geen rekenkameronderzoek zou kunnen plaatsvinden in situaties waarin geen rekenkamer is ingesteld, maar is gekozen voor een rekenkamercommissie. Om die reden wordt in bijgevoegde nota van wijziging geregeld dat aan rekenkamercommissies dezelfde onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden worden toegekend als rekenkamers die hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het nadelig heeft dat het wetsvoorstel regelt dat de jaarrekening over het afgelopen jaar en de begroting over het komende jaar niet langer op één datum bij gedeputeerde staten moeten zijn ingediend.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting te verlengen van zes naar acht weken, zodat de afzonderlijke raden beter in staat worden gesteld om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen. Op die manier worden zij beter in staat gesteld daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de begroting van het samenwerkingsverband. In verband met deze verlenging van twee weken, wordt de uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting eveneens met twee weken verlengd tot 1 augustus van het lopende jaar. Voor de inzending van de vastgestelde jaarrekening van het samenwerkingsverband 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. Overigens is wat betreft de jaarrekening, anders dan bij de begroting, geen sprake van een verlenging van een voorliggende termijn en is er ook geen directe noodzaak om de datum van inzending van de jaarrekening te verschuiven. Ik verwacht dan ook niet dat de indiening van de begroting twee weken na de indiening van de jaarrekening in de praktijk tot problemen zal leiden.

5. Overige voorstellen

De leden van de SP-fractie vragen hoe besluitvorming plaatsvindt als de verschillende vertegenwoordigende organen het niet eens kunnen worden over de invulling van de begroting van het samenwerkingsverband en hoe zich dit verhoudt tot de democratische legitimatie.

Hoofdregel is dat de besluitvorming in het algemeen bestuur – en dus ook de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband – plaatsvindt met volstreekte meerderheid van stemmen (artikel 22 van de Wgr gelezen in samenhang met artikel 30 van de Gemeentewet). In de gemeenschappelijke regeling kan echter worden bepaald dat voor bepaalde besluiten een gekwalificeerde meerderheid nodig is (artikel 13, vierde lid, onder c, van de Wgr). Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is het dus zaak dat de deelnemers een weloverwogen keuze maken ten aanzien van de besluitvormingsprocedure.

Op het moment dat de gemeenteraden geïnformeerd worden over de algemene financiële en beleidsmatige kaders van het samenwerkingsorgaan, inclusief een indicatie van de gemeentelijke bijdrage, dient de raad via zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur én via het verwerven van steun bij (de vertegenwoordigende organen van) de andere deelnemers, invloed uit te oefenen op de inhoud van de begroting. Is evenwel door het algemeen bestuur eenmaal de begroting vastgesteld, dan is dit een gegeven voor de deelnemers en hun vertegenwoordigende organen. De raad kan de vertegenwoordiger van zijn gemeente nog wel om inlichtingen vragen en ter verantwoording roepen.

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