

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 maart 2015 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Schouw tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met democratisering van de gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden (Wet democratisering gemeenschappelijke regelingen), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de inspraak en openbaarheid bij de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling, de tijdelijkheid daarvan, de kosten van uittreding daaruit en de gronden waarop gemeenteraden toestemming kunnen weigeren. Voorts schrapt het voorstel de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm en bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders een privaatrechtelijke rechtspersoon alleen met goedkeuring van de raad kan oprichten of daarin deel kunnen nemen. Ten slotte wordt voorgesteld dat gedeputeerde staten de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling moeten onderzoeken indien een gemeente haar financiële middelen meerdere jaren in overwegende mate aanwendt voor gemeenschappelijke regelingen of de deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen. Hierdoor zou het "democratisch primaat van volksvertegenwoordigende organen van de gemeente, de provincie en het waterschap worden versterkt".

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het grote aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden het functioneren van de organen van de gemeente compliceert, maar merkt op dat de probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt, niet toereikend is. Intergemeentelijke samenwerking wordt vooral als probleem gezien in plaats van als een noodzakelijke oplossing om de taken adequaat te kunnen uitvoeren die bij de gemeenten zijn komen te liggen, mede als gevolg van de recente decentralisaties van overheidstaken, zonder dat de schaal van gemeenten daarop werd aangepast. Op enkele, belangrijke beleidsterreinen verplicht de wetgever om die reden zelfs tot samenwerking. De voorgestelde maatregelen strekken evenwel niet zo zeer tot een doeltreffender democratische verantwoording van de gemeenschappelijke uitvoering, maar veeleer tot het bemoeilijken van de noodzakelijke samenwerking door deze sterker afhankelijk te maken van de instemming van elk van de samenwerkende gemeenten. Ook schaft het voorstel de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm af welke eerst met ingang van dit jaar werd ingevoerd. Niet wordt aangegeven op grond van welke nieuwe feiten de herziening van de eerdere uitdrukkelijke keuze van de wetgever voor deze organisaties berust. Dit strijdt met het uitgangspunt dat wetgeving een bestendig karakter dient te hebben. De Afdeling adviseert op grond van het voorgaande de probleemanalyse te verdiepen en de voorgestelde maatregelen nader te bezien.

1. Het voorstel

In de toelichting wordt de achtergrond van het probleem geschetst waarvoor het voorstel een oplossing moet bieden. De bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland (rijk, provincie, gemeente) zou worden overwoekerd door een tussenlaag van samenwerkingsverbanden. Volgens een telling uit 2012 zouden er ongeveer 2000 zijn.¹ De democratische verantwoording van het doen en laten van die verbanden is beperkt. Burgers hebben geen kiesrecht voor het bestuur van deze samenwerkingsverbanden. De deelnemende decentrale overheden hebben ieder afzonderlijk maar beperkte invloed op de koers van het samenwerkingsverband. Beleid en uitvoering dreigen zo te anonimiseren in de onderlinge overeenstemming die nodig is. De democratische verantwoording van het beleid raakt zo versnipperd. Iedere gemeenteraad ziet zich geconfronteerd met niet één, maar vele tientallen begrotingen terwijl geen van de gemeenteraden daar een beslissende invloed op zou hebben. Zij moeten voor vele regelingen steun zoeken bij omliggende gemeenten om effectief politiek relevante beleidsplannen te kunnen bijsturen. Voor raadsleden die in deeltijd werken, zonder al te veel ondersteuning, zou dat een onmogelijke opgave zijn, aldus de toelichting.²

Als antwoord op deze analyse van de gemeentelijke samenwerking stelt het voorstel de volgende maatregelen voor:

- i. gemeenschappelijke regelingen kunnen alleen tijdelijk, voor ten hoogste tien jaar, worden gesloten en verlengd;
- ii. bij uittreding uit een gemeenschappelijke regeling hoeven deelnemers niet meer dan de reële kosten daarvan te betalen;
- iii. de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm vervalft omdat controle daarop door raadsleden niet mogelijk is;
- iv. de beperking van gronden waarop een gemeenteraad zijn toestemming aan het sluiten van een gemeenschappelijke regeling kan weigeren, wordt opgeheven;
- v. de oprichting van of deelname aan een privaatrechtelijke rechtspersoon door het college van burgemeester en wethouders behoeft goedkeuring van de raad;
- vi. bij de besluitvorming over gemeenschappelijke regelingen worden inspraak en openbaarheid gewaarborgd;
- vii. gedeputeerde staten dienen de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling te onderzoeken indien de financiële middelen van een gemeente gedurende meerdere jaren in overwegende mate worden aangewend voor de financiering van gemeenschappelijke regelingen of privaatrechtelijke rechtspersonen waarin meer gemeenten deelnemen.

¹ Opmerking verdient dat het opgegeven aantal van 2000 samenwerkingsverbanden niet juist is: het gaat om zo'n 1000 verbanden. Het in de toelichting genoemde getal is gebaseerd op een onderzoek van OBMC Consulting. Daarin werden er 512 gemeenschappelijke regelingen geteld en ruim 1300 privaatrechtelijke organisaties. Van die laatste groep is echter ruim 70% opgericht door slechts één gemeente, zodat die rechtspersonen niet te beschouwen zijn als intergemeentelijke samenwerkingsvormen (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 7, blz. 11-12).

² Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).

2. Prealabele vraag

Alvorens het voorstel inhoudelijk te bespreken merkt de Afdeling op dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), ter uitvoering van een motie-Bergkamp van 24 april 2014, onderzoek doet naar "de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd".³ De Rob heeft op 19 januari 2015 het eerste deel van het gevraagde advies, de probleemverkenning, uitgebracht. Daarin wordt het vraagstuk van de democratische legitimiteit van gemeentelijke samenwerkingsverbanden allereerst historisch en begripsmatig verkend. Het tweede deel is aangekondigd voor de zomer van 2015. Daarin zal onder meer worden onderzocht hoe de materiële invloed van gemeenteraadsleden op regionale samenwerkingsverbanden kan worden verbeterd, hoe vorm kan worden gegeven aan het politieke primaat van het gemeentebestuur en hoe samenwerkingsverbanden rekenschap kunnen afleggen aan burgers en instellingen.⁴

De Afdeling adviseert om in de toelichting dragend te motiveren waarom met het uitbrengen van het voorstel niet is gewacht op de advisering door de Rob naar aanleiding van de motie-Bergkamp van 24 april 2014, en om in de toelichting aandacht te besteden aan het eerste deel van het advies van de Rob.

A. PROBLEEMANALYSE

3. Aard van het probleem

De Afdeling onderkent dat het grote aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden het functioneren van de organen van de gemeente compliceert; niet alleen van de gemeenteraad, maar ook van het college van burgemeester en wethouders en van de uitvoerende diensten. De Raad van State wees daar op in zijn algemene beschouwing bij het verslag over het jaar 2013.⁵ De verantwoording van uitvoering en beleid jegens de gemeenteraad wordt minder eenvoudig en doorzichtig en de 'bestuurlijke drukte' voor het college van burgemeester en wethouders neemt toe. De toename van het aantal verbanden verscherpt de problematiek. In zoverre heeft de Afdeling begrip voor het oogmerk van het voorstel om de democratische verantwoording van gemeenschappelijke regelingen en andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden te versterken. Tegelijk zijn de samenwerkingsverbanden uitdrukking van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken waarbij de schaal van een doelmatige en effectieve uitvoering of de schaal van de maatschappelijke vraagstukken waar gemeenten mee worden geconfronteerd, veelal niet meer overeenkomt met de bestuurlijke reikwijdte van de onderscheiden gemeenten. Dit

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 161.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 841, nr. 171, bijlage.

⁵ Jaarverslag 2013, paragraaf 1.3.3 Beslissen en handelen in netwerken (blz. 18-19).

gegeven vormt een belangrijke drijfveer achter het proces van gemeentelijke schaalvergroting en herindeling.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om voorrang te geven aan het belang van gemeentelijke samenwerkingsverbanden als antwoord op de eisen van een adequate uitvoering van gemeentelijke overheidstaken, boven de complicaties daarvan voor het functioneren van de organen van de samenwerkende gemeenten. De Afdeling heeft er in haar adviezen bij deze decentralisatievoorstellen op gewezen dat de schaal van veel gemeenten niet passend is voor de taken waar zij mee belast worden, terwijl de wetgever pogingen tot schaalvergroting afwijst. De regering heeft op deze opmerkingen van de Afdeling gereageerd met het argument dat gemeenten door gemeenschappelijke regelingen en onderlinge afspraken een adequate uitvoering van de nieuwe taken moeten verzekeren. De wetgever heeft hiermee gekozen voor een benadering die het belang van een doelmatige uitvoering stelt boven de problemen die dit schept voor een controle door vertegenwoordigende organen. In een aantal gevallen heeft de wetgever de samenwerking zelfs dwingend opgelegd. De Afdeling wijst op:

- de veiligheidsregio's (een vorm van verlengd lokaal bestuur die bij wet en volgens een landelijk model aan de gemeentebesturen is opgelegd)⁶,
- de drie grote decentralisaties, die op 1 januari 2015 zijn ingegaan: de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet,⁷
- de Regionale Uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) voor de handhaving van het omgevingsrecht.⁸

Uit het voorgaande volgt dat intergemeentelijke samenwerking bij een groot aantal gemeentelijke taken bijna onvermijdelijk is geworden. Voor dat probleem biedt het voorstel geen structurele oplossingen. De voorgestelde maatregelen (i en ii) bemoeilijken en verzwakken de stabiliteit en duurzaamheid van de samenwerking juist door deze periodiek op losse schroeven te zetten en afhankelijk te maken van de instemming van de afzonderlijk deelnemende gemeenten. Dat doet afbreuk aan een doelmatige en adequate uitvoering van de nieuwe taken. Het neemt bovendien de prikkel weg om tot een betere opschaling te komen van bestuurlijke eenheden, aangezien elk van de samenwerkende delen zich periodiek kan terug trekken. Versterking van de positie van de samenstellende delen in een samenwerkingsverband leidt echter niet tot versterking van de verantwoording van uitvoering en beleid door dat samenwerkingsverband. In die zin heeft het voorstel een averechts effect: het verbetert niet de democratische verantwoording, maar verzwakt het vermogen van de samenwerkende gemeenten om tot een doelmatige uitvoering te komen. Aanvaarding van de voorliggende voorstellen zou daarom de voor een adequate uitvoering van de gedecentraliseerde overheidstaken noodzakelijke gemeentelijke samenwerking, waar de wetgever nog zeer recent voor gekozen heeft, kunnen verzwakken.

⁶ Wet veiligheidsregio's, met name de artikelen 8 en volgende.

⁷ Artikel 2.6.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015; artikel 8c van de Participatiewet; artikel 2.8 van de Jeugdwet.

⁸ Artikelen 5.3 tot en met 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Daar komt bij dat samenwerkende gemeenten bij het opstellen van een gemeenschappelijke regeling ook uit eigen beweging zouden kunnen besluiten tot één of meer van de in dit wetsvoorstel voorgestelde voorwaarden. Het is dan ook de vraag waarom deze voorwaarden bij wet dwingend aan gemeenten moeten worden opgelegd en waarom de keuze om daarvan gebruik te maken niet aan gemeenten wordt overgelaten.

Gelet op het voorgaande constateert de Afdeling dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende zullen zijn om het bredere probleem – zoals hiervoor omschreven – daadwerkelijk aan te pakken en dat enkele van de maatregelen het gebruik van samenwerkingsverbanden bemoeilijken. Dit klemmt te meer nu intergemeentelijke samenwerking bij het ontbreken van structurele oplossingen, onder de huidige omstandigheden, veelal onvermijdelijk is.

Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling de voorgestelde maatregelen nader te bezien, de probleemanalyse te verdiepen en aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de verantwoording van beleid en uitvoering door de samenwerkingsverbanden daardoor versterkt wordt.

B. PROBLEEMAANPAK

4. Tijdelijke gemeenschappelijke regelingen

a. *De tijdelijkheid van de regelingen*

Het voorstel bepaalt dat gemeenschappelijke regelingen voortaan tijdelijk zullen zijn: zij worden ingesteld voor ten hoogste tien jaar.⁹ Deze wijziging is bedoeld om er zeker van te zijn dat gemeenschappelijke regelingen periodiek integraal worden heroverwogen.¹⁰

De Afdeling merkt op dat het tijdelijk maken van alle gemeenschappelijke regelingen gemeentebesturen voor problemen kan stellen. Hoewel het in voorkomende gevallen wenselijk kan zijn de samenwerking met enige regelmaat te evalueren, geldt dit niet zonder meer voor alle gemeenschappelijke regelingen. Zij zullen alert moeten zijn op het tijdig verlengen van – of althans het organiseren van het debat over – gemeenschappelijke regelingen. Als daarbij vertraging ontstaat, eindigt de regeling van rechtswege. Gaat het om een gemeenschappelijke regeling waarbij tientallen gemeenten zijn aangesloten, dan is de kans op zulke fouten reëel.

Het telkens verlengen van gemeenschappelijke regelingen betekent voorts een verzwaring van bestuurlijke lasten voor de gemeentebesturen. In sommige gevallen kan dat tot een zinvolle heroverweging leiden. In andere gevallen zal de waarde van de gemeenschappelijke regeling evident zijn; de besluitvorming over verlenging

⁹ Artikel 1, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het voorstel voegt daaraan toe: het verlengen van een regeling.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4 (Democratisering besluitvorming instellen en behoud gemeenschappelijke regeling).

zal in die gevallen neerkomen op zinloze bureaucratie. Het verdient dan ook aanbeveling de tijdelijkheid, als daartoe wordt besloten, te beperken tot bepaalde categorieën samenwerkingsverbanden.

De Afdeling adviseert in de toelichting hieraan aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. *Tijdelijkheid van gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam*
 Bij gemeenschappelijke regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld met rechtspersoonlijkheid. Een dergelijk openbaar lichaam zal doorgaans rechten en verplichtingen hebben die bij ontbinding van het openbaar lichaam vereffend moeten worden. Dat roept de vraag op hoe een proces van vereffening zich verhoudt tot een opheffing van de gemeenschappelijke regeling van rechtswege na 10 jaar. Daar komt bij dat het de vraag is in hoeverre een dergelijke opheffing van rechtswege belemmerend zal werken op de gewenste optimale bedrijfsvoering, nu zeker in de jaren voor de opheffing geen langdurige verplichtingen meer kunnen worden aangegaan. Vergelijkbare problemen kunnen zich voordoen wanneer uittreding te gemakkelijk wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

c. *Gemeenschappelijke regelingen in bijzondere wetten*
 Gemeenten (en waterschappen) hebben in een aantal gevallen gemeenschappelijke regelingen ingesteld om te voldoen aan een wettelijke verplichting om bovengemeentelijk samen te werken. Dit betreft in ieder geval:

- de veiligheidsregio's: gemeenschappelijke regelingen die alle gemeentebesturen verplicht zijn in te stellen,¹¹
- de vervoerregio's in de regio Amsterdam en de regio Rotterdam en Den Haag,¹²
- omgevingsdiensten: regionale uitvoeringsdiensten voor de handhaving van diverse wetten op het terrein van het omgevingsrecht,¹³
- de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ter uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet, voor zover die tot stand zijn gebracht via een gemeenschappelijke regeling.

De bepaling dat gemeenschappelijke regelingen alleen kunnen worden opgericht voor ten hoogste tien jaar is op grond van de wetssystematiek ook van toepassing op de gemeenschappelijke regelingen die hiervoor zijn genoemd. Het is de vraag of dat zich verdraagt met de aard van de taken die door deze regio's worden uitgeoefend.

¹¹ Artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's.

¹² Artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000; artikel 36b van het Besluit personenvervoer 2000.

¹³ Artikel 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De Afdeling adviseert na te gaan of de tijdelijkheid ook zal moeten gelden voor de genoemde bijzondere gemeenschappelijke regelingen. Indien dat niet het geval is, adviseert zij de tijdelijkheid uitdrukkelijk uit te zonderen.

5. Afschaffing van de bedrijfsvoeringsorganisatie

Voorgesteld wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie af te schaffen.¹⁴ De mogelijkheid om zo'n organisatie op te richten bestaat sinds 1 januari 2015. Dit type gemeenschappelijke regeling, zo stelt de toelichting, heeft rechtspersoonlijkheid, maar kent geen geleed bestuur. Het richt zich op uitvoerende taken, maar heeft enige beleidsruimte.¹⁵

De bedrijfsvoeringsorganisatie is, zo vervolgt de toelichting, niet onomstreden. Doordat de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts één orgaan heeft ontbreekt de interne verantwoording, evenals de politiek-bestuurlijke verantwoording die bij het openbaar lichaam wel bestaat. De bedrijfsvoeringsorganisatie mag alleen worden belast met uitvoerende taken, maar die taken zullen niet beleidsneutraal zijn: uitvoering is politiek, aldus de toelichting. De toelichting verwijst op dit punt naar de kritische opmerkingen die de Afdeling in haar advies over de invoering van de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft gemaakt. De Afdeling adviseerde destijds de taken en bevoegdheden van de bedrijfsvoeringsorganisatie daadwerkelijk te beperken tot uitvoering en ondersteuning en benadrukte dat de externe verantwoording (aan de raad) voluit moet gelden: die verantwoording kan lange tijd een sluimerend bestaan leiden, maar kan actueel worden als de taken ineffectief worden vervuld, bij calamiteiten of als vragen rond integriteit rijzen.¹⁶

Bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin de bedrijfsvoeringsorganisatie werd ingevoerd werden amendementen ingediend om de bedrijfsvoeringsorganisatie te beteugelen of uit het wetsvoorstel te schrappen. Deze amendementen werden echter verworpen, zo constateert de toelichting.¹⁷

Vervolgens wordt betoogd dat de noodzaak voor de bedrijfsvoeringsorganisatie nog steeds niet vaststaat, zeker niet in verhouding tot de democratische gebreken die eraan kleven. Dit type gemeenschappelijke regeling kan dus weer worden afgeschaft. Het voorstel voorziet in een overgangperiode van een jaar, waarin de bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties dienen te worden afgebouwd.¹⁸

De Afdeling merkt op dat wetgeving een bestendig karakter dient te hebben. De decentrale overheden hebben pas enkele maanden geleden de beschikking gekregen over een nieuwe rechtsfiguur voor samenwerking; met het voorliggende

¹⁴ Voorgestelde wijziging van artikel 8, derde lid, Wgr.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 2 (Afschaffing bedrijfsvoeringsorganisatie).

¹⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 597 nr. 4, punt 1.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 597 nr. 12 (amendement Schouw, dat erop gericht was de taak van een bedrijfsvoeringsorganisatie strikt te beperken tot beleidsarme uitvoering) en nr. 17 (amendement-Bosma, dat voorzag in schrapping van de bedrijfsvoeringsorganisatie).

¹⁸ Voorgesteld artikel X.

voorstel wordt voorgesteld die rechtsfiguur weer af te schaffen. Een zo abrupte koerswijziging ligt in de rede als er na invoering van de nieuwe rechtsfiguur problemen zichtbaar zijn geworden, en als die problemen zo ernstig zijn dat onmiddellijke afschaffing noodzakelijk is. De toelichting geeft daar echter geen blijk van; de argumenten die genoemd worden zijn al gewisseld bij de totstandkoming van de wetswijziging. Het amendement dat ertoe strekte de bedrijfsvoeringsorganisatie uit het wetsvoorstel te halen is in maart 2014 met ruime meerderheid verworpen;¹⁹ daarna is het wetsvoorstel door beide kamers aangenomen, bekrachtigd en in werking getreden. De wetgever heeft daarmee de bezwaren die tegen de figuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn in te brengen afgewezen.

De Afdeling adviseert op dit moment van de afschaffing van de bedrijfsvoeringsorganisatie af te zien, tenzij er nieuwe en dragende argumenten zijn die destijds geen rol hebben gespeeld bij de parlementaire behandeling.

6. Oprichting van rechtspersonen

De Gemeentewet bepaalt nu dat het college van burgemeester en wethouders het voornemen om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten eerst moet voorleggen aan de raad; de raad wordt in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.²⁰ In het voorstel wordt bepaald dat de raad het besluit tot oprichting moet goedkeuren.

De Algemene wet bestuursrecht kent een algemene regeling voor goedkeuring van besluiten van een bestuursorgaan door een ander bestuursorgaan, zoals in dit geval aan de orde is. Goedkeuring kan volgens deze regeling alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin de goedkeuring is voorgeschreven.²¹ Nu het voorstel geen bijzondere weigeringsgronden geeft, kan de raad de goedkeuring alleen weigeren wegens strijd met het recht. Dat biedt geen ruimte voor een beleidsmatige afweging.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te vullen met weigeringsgronden die een meer beleidsmatige invulling van de goedkeuringsbevoegdheid van de raad geven.

7. Inspraak

Het voorstel voegt een bepaling toe aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die inhoudt dat in een gemeenschappelijke regeling de inspraak van ingezetenen en belanghebbenden bij de besluitvorming van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan moet worden gewaarborgd.²²

¹⁹ De motie kreeg de steun van fracties die 17 leden vertegenwoordigden.

²⁰ Artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet.

²¹ Artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

²² Voorgesteld artikel 10bis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De Afdeling merkt op dat de formulering van deze bepaling enige vragen oproept. De term "waarborgen" wekt de indruk dat een concreet, toetsbaar resultaat moet worden gerealiseerd. Dat is in tegenspraak met de rest van de bepaling. Het te waarborgen resultaat (inspraak) is vaag omschreven, terwijl over de middelen waarmee dat resultaat kan worden bereikt niets wordt geregeld.

De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een verordening moet vaststellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Die inspraak loopt volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, tenzij in de verordening anders wordt bepaald.²³ Voor provincies en waterschappen geldt deze verplichting eveneens.²⁴ Deze bepalingen leggen een concretere verplichting op dan in de voorgestelde bepaling.

Het verdient overweging de voorgestelde bepaling te vervangen door een bepaling waarin de inspraakverplichting die op gemeenten, provincies en waterschappen rust van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op openbare lichamen en gemeenschappelijke organen. De Afdeling adviseert het voorstel in die zin aan te passen.

8. Openbaarheid

Voorts wordt bepaald dat in een gemeenschappelijke regeling de openbaarheid van de besluitvorming van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan moet worden gewaarborgd.²⁵ In de toelichting wordt onderkend dat de Wet openbaarheid van bestuur onverkort geldt, ook als dit onderwerp niet in de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld. Wel brengt dit de noodzakelijke aandacht voor dit onderwerp. Daarnaast wordt ermee zeker gesteld dat de verbonden partijen dit essentiële element bij het opstellen van de regeling niet over het hoofd zien, aldus de toelichting.²⁶

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde bepaling inderdaad geen toegevoegde waarde heeft voor de werking van de Wet openbaarheid van bestuur. Het is niet wenselijk dat de materie van algemene wetten wordt herhaald in bijzondere wetten. Dat kan immers leiden tot onduidelijkheid over de inhoud en de gelding van de algemene regeling. Dat risico kan zich met name voordoen als – zoals hier – de bijzondere bepaling anders is geformuleerd dan de algemene regeling.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling, voor zover het gaat om de openbaarheid, te schrappen.

²³ Artikel 150 van de Gemeentewet.

²⁴ Artikel 147 van de Provinciewet; artikel 79 van de Waterschapswet.

²⁵ Voorgesteld artikel 10bis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

²⁶ Toelichting, paragraaf 5 (Wettelijke waarborgen transparantie en inspraak).

C. OVERIG

9. Werking van het voorstel in Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De meeste maatregelen die het voorstel bevat zullen ook gelden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De toelichting motiveert echter niet waarom dat wenselijk is.²⁷ In dit verband kan allereerst de vraag worden gesteld om hoeveel gemeenschappelijke regelingen het hier gaat. Indien het om een gering aantal regelingen gaat, dient te worden toegelicht waarom het voorstel zich niettemin uitstrekt tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Voorts merkt de Afdeling op dat de bestuurlijke situatie in Bonaire, Sint Eustatius en Saba sterk verschillend is van die in het Europese deel van Nederland: de schaal is aanzienlijk kleiner, de bestuurlijke en maatschappelijke problemen zijn er anders, de bestuurskracht is beperkter. Dat dwingt tot het stellen van scherpe prioriteiten. Mede met het oog daarop is, na de ingrijpende veranderingen die op 10 oktober 2010 zijn ingegaan, het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid geformuleerd.²⁸

Nu de voorgestelde maatregelen veelal een taakverzwaring betekenen voor de decentrale overheden, ligt toepassing van de voorgestelde maatregelen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet zonder meer voor de hand.

De Afdeling adviseert in de toelichting een motivering op te nemen die rekening houdt met de specifieke situatie in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Indien die niet is te geven, adviseert zij het voorstel niet te laten gelden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

10. Veiligheidsregio's

Het voorstel wijzigt de begrotingsprocedure van de veiligheidsregio's op één punt: de begroting van een veiligheidsregio wordt niet vastgesteld dan nadat het algemeen bestuur zich ervan heeft vergewist dat bij minder dan een derde van de raden van de deelnemende gemeenten bezwaren bestaan tegen de begroting.²⁹ Volgens de toelichting is dit extra controlemiddel van de gemeenteraden op zijn plaats, omdat de veiligheidsregio een verplichte vorm van samenwerking is, waarbij de positie van de gemeenteraad zwakker is dan bij vrijwillige samenwerking.³⁰

²⁷ Toelichting, paragraaf 8 (Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 850, nr. 1, blz. 17-18 (notitie "De Toekomst van het Koninkrijk") resp. Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

²⁹ Voorgesteld artikel 35, vierde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

³⁰ Toelichting, paragraaf 5 (Wettelijke waarborgen transparantie en inspraak).

a. *Motivering*

In de toelichting wordt niet uitgelegd waarom de positie van de raad bij de veiligheidsregio zwakker is dan bij vrijwillige samenwerking. Die positie is overigens inderdaad zwakker, omdat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio de begroting vaststelt,³¹ en omdat dat bestuur niet bestaat uit leden van de aangesloten raden, maar uit de burgemeesters.³² De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

b. *De wet waarin het wordt geregeld*

De voorgestelde maatregel vormt een afwijking van het algemene stramien van de Wgr, die alleen zal gelden voor de veiligheidsregio's. Het ligt daarom in de rede de afwijking niet op te nemen in de Wgr, maar in de Wet veiligheidsregio's. De Afdeling adviseert de bepaling naar die wet over te hevelen.

11. Consultatie

De regering is wettelijk verplicht de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen of representatieve organisaties van die besturen te raadplegen over wetsvoorstellen waarbij "in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen".³³ Deze verplichting richt zich niet tot Kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig maken. De Afdeling acht het niettemin wenselijk dat de initiatiefnemer het wetsvoorstel voor advies voorlegt aan de het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Indien de hiervoor (punt 8) gemaakte aanbeveling niet wordt overgenomen is het eveneens wenselijk de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te consulteren.³⁴

12. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Vice-president van de Raad van State,



³¹ Artikel 34 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

³² Artikel 11, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's.

³³ Artikelen 112 van de Provinciewet, 114 van de Gemeentewet en 57 van de Waterschapswet.

³⁴ Artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.15.0074/I

- Telkens aanwijzing 233, tweede lid, eerste volzin, van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel AS, tweede lid, de zinsnede die vervalt (“of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie”) schrijven als: “of het bestuur de bedrijfsvoeringsorganisatie”, overeenkomstig de fout in Staatsblad 2014, 306.
- In artikel I de onderdelen AW en WX omdraaien.
- In artikel II, onderdeel C, “onder a en e” wijzingen in: onder b en e.
- In artikel VI “hoofdstuk 2” wijzigen in: hoofdstuk II.
- In het overgangsrecht (artikel IX) een voorziening opnemen voor gemeenschappelijke regelingen die zijn gesloten voor een periode langer dan tien jaar. Voorts het tweede lid als volgt redigeren: “Dit artikel is niet van toepassing op een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals deze luidde direct voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet.
- Voorzien in een termijn waarin bestaande gemeenschappelijke regelingen moeten voldoen aan artikel I, onderdeel C, eerste lid (kosten van uittreding), onderdeel E (waarborging van inspraak).