

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.

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. Het besluit om 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, impliceert dat de tijdelijke overgangsrechtelijke voorzieningen, die bij de dualisering waren getroffen om de doorwerking via artikel 33 van de Wgr van de nieuwe gemeentewettelijke regels te verhinderen, permanent moeten worden gemaakt. Dat vergt wijziging en een meer zelfstandige, uitgebreidere regeling van het (intergemeentelijk) openbaar lichaam, waardoor een einde komt aan de vangnetfunctie die artikel 33 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 gemeentewettelijke regels niet langer kunnen doorwerken, is voor een aantal onderwerpen zoals taakverwaarlozing, schorsing en vernietiging en inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften een zelfstandige regeling in de Wgr nodig. Het vervallen van artikel 33, 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 zelfstandige leesbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van de Wgr toeneemt. Voor een nadere toelichting op de voorgestelde wijzigingen en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Vanuit de samenwerkingspraktijk 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. De nieuwe bestuursvorm zou over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken zonder de «zwarte» bestuursstructuur van het openbaar lichaam (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter), waarmee recht wordt gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de zogeheten PIOFACH-taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting). Voor een nadere toelichting op de voorgestelde wijziging en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

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 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. Tevens wordt de samenstelling van het dagelijks bestuur in relatie tot het algemeen bestuur van het openbaar bestuur geregeld en wordt een andere procedure ingevoerd als een gemeenschappelijke regeling op ondergeschikte punten wordt gewijzigd. Voor een nadere toelichting op deze en andere voorgestelde wijzigingen en de achtergrond daarvan, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Tot slot is op een aantal plaatsen in de Wgr de regelgeving voor de praktijk verduidelijkt. Met deze verduidelijking vindt geen inhoudelijke wijziging van de regeling plaats. Deze aanpassingen worden toegelicht in het artikelsgewijze deel.

Van de gelegenheid is 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 van de Provinciewet als voorbeeld heeft gediend.

De beoogde structuur van hoofdstuk I van de Wgr is nu als volgt:

Afdeling 1. Bevoegdheid tot het treffen van een regeling

Afdeling 2. Algemene bepalingen

§ 1. Algemeen

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

§ 3. De commissies

§ 4. Inwerkingtreding van een gemeenschappelijke regeling

§ 5. Provinciegrensoverschrijdende samenwerking

Afdeling 3. Bevoegdheden bij regelingen tussen gemeenten

§ 1. De bevoegdheid van het bestuur van het openbaar lichaam 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. Bepalingen inzake de financiën

Afdeling 4. Schorsing en vernietiging

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

Voor het leesgemak worden de voorgestelde wijzigingen in deze memorie van toelichting beschreven ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen tussen (bestuursorganen van) gemeenten. Opgemerkt zij dat de voorgestelde wijzigingen – tenzij dit expliciet anders is aangegeven – ook van toepassing zijn op gemeenschappelijke regelingen tussen de provincies, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. Voorgeschiedenis

In de afgelopen jaren zijn er 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.¹ 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 overheden vaker kiezen voor samenwerking op privaatrechtelijke dan op publiekrechtelijke grondslag.²

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 raden ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.³ In het voornoemde onderzoek komt onder andere 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.⁴

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*.⁵ 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 wettekst⁶.

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

¹ 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).

² 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.

³ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag z.j. (2005).

⁴ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, a.w., blz. 7.

⁵ 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.

⁶ De Voogd en Theissen, a.w., blz. 16-19.

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».⁷

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 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*⁸. 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.⁹

De voorgenomen 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.¹⁰

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

⁷ *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni 2007, blz. 3.

⁸ 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot, 15 december 2010.

⁹ Bijlage 3. 'Uitkomsten enquête', opgenomen in: De Greef en Maas, a.w.

¹⁰ *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.

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 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, een vangnet, namelijk voor de gevallen waarin de gemeenschappelijke regeling onduidelijkheid laat. 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, 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 monistische gemeentelijke bestuursmodel van vóór de dualisering. Artikel VIIIa, eerste lid, van de Wet dualisering gemeentebestuur 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 inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002. Hiermee heeft de wetgever willen voorkomen dat de «dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet via onder andere artikel 33 Wgr doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking»¹¹. 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 inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur.¹²

Deze verwijzingsystematiek zorgt in de praktijk voor onduidelijkheid. Bovendien blijkt uit de tekst van de Wgr zelf niet, dat met «Gemeentewet» bedoeld wordt op de Gemeentewet, zoals die luidde op 6 maart 2002. Alleen al om deze reden is het wenselijk de overgangsbepaling van artikel VIIIa, eerste lid, Wet dualisering gemeentebestuur, die was 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 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

¹¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, blz. 3.

¹² Artikel VIIIa, eerste lid, van de Wet dualisering gemeentebestuur is niet van toepassing op de artikelen 186-213 van de Gemeentewet. Wanneer deze artikelen van toepassing zijn, gelden de huidige bepalingen.

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.¹³

Om enerzijds de vangnetfunctie van artikel 33 te kunnen beëindigen en anderzijds aanpassingen uit hoofde van andere ontwikkelingen, zoals de beoogde wijzigingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet in verband met de revitalisering van het generiek toezicht, 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 van het openbaar lichaam (§ 3.1.3);
- schorsing en vernietiging van beslissingen van bestuursorganen van het openbaar lichaam of van het gemeenschappelijk orgaan (§ 3.1.4);
- taakverwaarlozing door bestuursorganen van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan (§ 3.1.5);
- regeling van bestuurlijk toezicht op overgedragen bevoegdheden aan het openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan (§ 3.1.6);
- oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid (§ 3.1.7);
- het geven van informatie («bericht en raad») door het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (§ 3.1.8);
- inwerkingtreding van besluiten van het openbaar lichaam, die zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften (§ 3.1.9).

In § 3.2 zal worden ingegaan op de invoering van twee elementen die de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam versterken. Deze voorstellen zijn reeds aangekondigd in de hiervoor vermelde brief van 26 mei 2004.

¹³ M.C. de Voogd en S.E. Zijlstra, *Artikel 33 Wgr*, uitgave van Berenschot, Utrecht 16 maart 2007.

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 VIIIa, eerste lid, van de Wet dualisering gemeentebestuur 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 alleen 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 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 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

In het kader van de dualisering zijn in de Gemeentewet bepalingen opgenomen die bepaalde - tot dan toe impliciete - bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen hebben geëxpliciteerd.¹⁴ Daarmee werd een aantal onbenoemde bestuursbevoegdheden naar het college overgebracht. Zo is in artikel 160, eerste lid, sub e, van de Gemeentewet opgenomen dat het college bevoegd is te besluiten

¹⁴ Stb. 2002, 111.

tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Tot dat moment was de attributie van die bevoegdheid niet in de Gemeentewet opgenomen en werd de raad op grond van de artikelen 147, tweede lid jo. 108 Gemeentewet-oud bevoegd geacht, als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, deze besluiten te nemen. In lijn met de codificatie van deze bevoegdheid in de Gemeentewet wordt in het voorgestelde artikel 33b de attributie van deze bevoegdheid geregeld. Hetzelfde geldt voor enkele andere bevoegdheden van het college 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 § 3.1.7) en het besluiten om namens het bestuur rechtsgedingen te voeren. Deze bevoegdheden worden in het voorstel aan het dagelijks bestuur van het openbaar bestuur toebedeeld. Deze elementen uit de dualiseringsoperatie kunnen worden opgenomen in de Wgr zonder dat dit leidt tot dualisering van het bestuursmodel van de Wgr.

3.1.4 Regeling voor schorsing en vernietiging

Het is nodig om duidelijkheid te scheppen over de regels voor schorsing en vernietiging van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Ter wille van de zelfstandige leesbaarheid en toepasbaarheid van de Wgr is er voor gekozen om schorsing en vernietiging zelfstandig te regelen in de Wgr en niet door middel van schakelbepalingen die verwijzen naar de regeling in de Gemeentewet of de Provinciewet. Wel is het zo dat in onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij de regeling voor schorsing en vernietiging in de Gemeentewet en de Provinciewet zoals voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A). 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 of van het gemeenschappelijk orgaan bij de Kroon gelegd (artikel 36). Het naastbij gelegen hogere orgaan kan mededeling doen, indien een besluit van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Voor besluiten van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan alleen gemeentebesturen deelnemen, zijn dit gedeputeerde staten (artikel 37).

De voorgestelde regeling voor vernietiging wijkt op één punt af van de regels in de Gemeentewet en de Provinciewet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, 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 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), heeft de voorzitter van het openbaar lichaam geen bevoegdheden op grond van de Wgr. Voor het overige geldt dat indien de voorzitter van het openbaar lichaam 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 de positie van de voorzitter van het openbaar lichaam op dezelfde lijn te stellen als die van de burgemeester en de commissaris van de Koning als het gaat om het toekennen van de bevoegdheid tot het inzenden aan de Kroon van besluiten

die naar het oordeel van de voorzitter van het openbaar lichaam voor vernietiging in aanmerking komen.

De mogelijkheid tot schorsing van besluiten is geregeld in de voorgestelde artikelen 38 en 39. Voor de verdere procedure is aangesloten bij de regeling voor vernietiging in de Gemeentewet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (artikelen 39 tot en met 39f).

3.1.5 Regeling voor taakverwaarlozing

Bij de vormgeving van de regeling voor taakverwaarlozing in de Wgr is, net als bij het onderwerp schorsing en vernietiging, zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A). Ter wille van de zelfstandige leesbaarheid 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. In het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht is het uitgangspunt dat het naastbij gelegen hogere orgaan in de plaats treedt, tenzij de taakverwaarlozing anders is geregeld in de desbetreffende materiewet. Toegepast op taakverwaarlozing door het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk door het gemeenschappelijk orgaan wordt – in hoofdlijnen – in onderhavig wetsvoorstel het volgende geregeld:

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

Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.1.6 Bestuurlijk toezicht

Vanwege het vervallen van de vangnetfunctie van artikel 33, eerste lid, Wgr dient een regeling voor bestuurlijk toezicht op bevoegdheden die zijn overgedragen aan het bestuur van het openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan in de Wgr te worden opgenomen. In het voorgestelde vierde lid van artikel 30 wordt bepaald dat ten aanzien van de aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan overgedragen bevoegdheden de regels welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor het toezicht op de bevoegdheden van gemeentebesturen van overeenkomstige toepassing zijn.

3.1.7 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 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 gemeenschappelijk orgaan waaraan rechtspersoonlijkheid is toegekend (zie verder hoofdstuk 4).

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

Het voorgestelde artikel 19a regelt het geven van informatie («bericht en raad») door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam 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 Wgr heeft, blijkens de wetsgeschiedenis, ook op dit artikel uit de Gemeentewet betrekking.¹⁵ In de huidige situatie is echter niet duidelijk welke regels voor de verhouding tussen het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelden. Mag bijvoorbeeld het dagelijks bestuur rechtsreeks 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 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

¹⁵ Kamerstukken II 1980/81, 16 538, nr. 3, blz. 44-45.

rechtstreeks informatie vragen aan het bestuur van het openbaar lichaam. Bovendien komt het 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 of gemeenschappelijk orgaan enerzijds en de deelnemers anderzijds.

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

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. De regeling die in het voorgestelde artikel 32I is opgenomen is analoog aan de regeling die de Gemeentewet hierover bevat (artikel 139 e.v.).

Voor besluiten die geen algemeen verbindende voorschriften zijn, zijn, net als nu het geval is, 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

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, 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 gekomen¹⁶, 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 14a voorgesteld om:

- a. het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid te geven om één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan, indien deze niet meer het vertrouwen bezitten van het algemeen bestuur. Nu is het zo dat leden van het dagelijks bestuur alleen kunnen worden heengezonden door het algemeen bestuur indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. 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

¹⁶ *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, a.w., blz. 15 e.v.

versterkt.¹⁷ Omdat de bestuurlijke verhouding van de leden van het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur op dit punt niet wezenlijk verschilt van de verhouding tussen wethouders ten opzichte van de raad, 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;

- 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 wordt versterkt.

4. Introductie van een «lichte» samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid

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 bestuursamenstelling, zodat recht wordt gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, zoals de zogeheten PIOFACH-taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting).¹⁸

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, 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 het 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, 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

¹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, blz. 5.

¹⁸ De Voogd en Theissen, a.w., blz. 11 e.v. In het in 2010 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot uitgevoerde onderzoek (zie noot 8) 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.

aansturingsproblematiek, 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 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».¹⁹

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 houdt verband met het feit dat het openbaar lichaam een geleed bestuur heeft. Taken op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH) vragen naar hun aard, vanwege hun beleidsneutrale karakter, niet om een zware bestuurlijke aansturing in de vorm van een geleed bestuur. Om deze reden wordt het openbaar lichaam in zijn huidige vorm als minder geschikt ervaren voor gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend zijn gericht op bedrijfsvoeringstaken. Echter, vanwege de voordelen die zijn verbonden aan de rechtspersoonlijkheid, in het bijzonder het in dienst kunnen nemen van eigen personeel en het eigenstandig kunnen sluiten van overeenkomsten, 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.

¹⁹ 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. Het openbaar lichaam is de zwaarste samenwerkingsvorm, nu in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden overgedragen, ook de verordenende bevoegdheid van de raad. Dat rechtvaardigt naar de opvatting van de regering dat het openbaar lichaam bestaat uit een geleed bestuur en daarom de aangewezen bestuursvorm is op grond van de Wgr indien bij gemeenschappelijke regeling de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en bepaalde belastingen te heffen wordt overgedragen, dus bij gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend of ook raden deelnemen. Om de legitimiteit van de besluiten van het algemeen bestuur te waarborgen, zouden in beginsel alle raden van de deelnemende gemeenten in het algemeen bestuur vertegenwoordigd moeten 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. Alleen voor daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen zou bij een regeling waaraan raden deelnemen een gemeenschappelijk orgaan kunnen worden ingesteld, dus een ongeleed bestuur. De regering beoogt geen inhoudelijke wijziging te brengen als het gaat om het instellen van gemeenschappelijke organen zonder rechtspersoonlijkheid voor taken van zeer eenvoudige aard, waarbij uitsluitend of ook raden deelnemers zijn.

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 en dit gezien de omvang van het aantal deelnemers tot een onwerkbaar situatie zou leiden. Een dagelijks bestuur heeft dan als voordeel dat het bijvoorbeeld besluiten van het algemeen bestuur kan voorbereiden en uitvoeren. Ook de aard van de overgedragen bevoegdheden zou kunnen leiden tot een voorkeur voor een geleed bestuur. Voor het dagelijks bestuur bestaat namelijk 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 vanwege hun specifieke deskundigheid op een bepaald terrein te benoemen in het dagelijks bestuur. Deze mogelijkheid bestaat echter niet voor het algemeen bestuur. Daarnaast kan voor bevoegdheden, die een zekere beleidsruimte laten, een geleed bestuur aangewezen zijn vanwege zijn interne *checks and balances*

Voor taken op het gebied van bedrijfsvoering (PIOFACH-taken) - taken van het college van burgemeester en wethouders - ligt dit echter anders. Voor deze taken, die een afgebakend 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 bij uitstek geschikt voor gemeenschappelijke regelingen tot behartiging van taken op het terrein van bedrijfsvoering. Het enige nadeel is dat het gemeenschappelijk orgaan op dit moment geen rechtspersoonlijkheid heeft. Rechtspersoonlijkheid is evenwel essentieel om de taken op het terrein van bedrijfsvoering 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. Vermogenrechtelijk hoort het gemeenschappelijk orgaan als zodanig nergens bij.

In 2006 is in de Politiewet 1993 een samenwerkingsvoorziening geïntroduceerd ter bevordering van het doelmatig beheer van de politie.²⁰ Op grond van artikel 47 van de Politiewet 1993 is een specifieke basis geschapen voor politieregio's om op eigen initiatief publiekrechtelijke samenwerkingsvoorzieningen te treffen, waarbij ten aanzien van beheersaangelegenheden samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Wanneer dit voor een goede samenwerking aangewezen moet worden geacht, kan bij een voorziening tot samenwerking bovendien een rechtspersoon worden opgericht met een eigen bestuur. Die rechtspersoon dient een publiekrechtelijk karakter te dragen. Dit is geregeld in het artikel 47a van de Politiewet 1993. Er is derhalve op grond van de Politiewet 1993 een voorziening tot samenwerking mogelijk, waarbij een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht, dat één ongeleed bestuur kan hebben. In het Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie²¹ is in artikel 4, tweede lid, bepaald dat het bestuur kan bestaan uit een algemeen en een dagelijks bestuur, maar verplicht is dat niet.

Het gaat bij samenwerkingsvoorzieningen op grond van de Politiewet 1993 uitdrukkelijk om beheerstaken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot invoering van de hiervoor vermelde samenwerkingsvoorzieningen heeft geleid staat dat de voorziening tot samenwerking veelal voor taakondersteunende aangelegenheden zal worden getroffen. Een duidelijk voorbeeld van een onderwerp dat zich leent voor het aangaan van een voorziening tot samenwerking, vormt de informatiehuishouding van de politie. Voorts kan worden gedacht aan samenwerking op facilitair gebied.²²

In het geval gemeenten besluiten gemeenschappelijk taken op het gebied van bedrijfsvoering te behartigen, kan dat vragen om een bestuursvorm die zelf direct en slagvaardig de organisatie kan aansturen, opdrachten kan geven en overeenkomsten kan sluiten. Om deze reden wordt voorgesteld - naast de bestaande mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijk orgaan *zonder* rechtspersoonlijkheid op grond van artikel 8, tweede lid - rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het gemeenschappelijk orgaan dat wordt ingesteld bij gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen in het geval de gemeenschappelijke regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van een of meer van de volgende aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting. Opgemerkt zij 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 het gemeenschappelijk orgaan. Aldus wordt deelnemers de mogelijkheid geboden de

²⁰ Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie (Stb. 2005, 242).

²¹ Stb. 2006, 182.

²² Kamerstukken II 2003/04, 29 703, nr. 3, blz. 3-4.

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 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 onderzoek²³, dat de sturing van de raden van deelnemende gemeenten op de begroting van het openbaar lichaam onderscheidenlijk 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 te beïnvloeden. Raden hebben nu zes weken de tijd om na vaststelling van de conceptbegroting 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 conceptbegroting 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 of het gemeenschappelijk orgaan uiterlijk op 1 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders 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

²³ *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.

bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie. Daarnaast wordt 1 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening 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 conceptbegroting 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. Rekenend vanaf de datum van 15 juli, dient het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan de conceptbegroting derhalve twee weken eerder aan te leveren bij de deelnemende gemeenten.

Los van deze voorgestelde veranderingen in de wetgeving, wordt opgemerkt dat het voor het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan 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 van 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 of het gemeenschappelijk orgaan 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).

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 treden nadat zij bekend is gemaakt. Bij gemeenschappelijke regelingen waaraan verschillende bestuurslagen – bijvoorbeeld provincies en gemeenten of gemeenten en waterschappen – deelnemen, kan in de praktijk onduidelijkheid ontstaan over de vraag of alle deelnemers de regeling moeten publiceren of dat dit alleen een taak is voor het «hoogste» deelnemende bestuursorgaan. Om hierover duidelijkheid te bieden, is in artikel 26 een regeling gemaakt die analoog is aan de regeling van artikel 139 e.v. van de Gemeentewet. Voorgeschreven wordt dat alle deelnemers de regeling moeten publiceren in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Verder wordt bepaald dat elektronische bekendmaking uitsluitend plaatsvindt in een van overheidswege aangewezen blad.

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

Tevens wordt bepaald dat de regeling in werking treedt op de in de regeling aangewezen dag en verder dat het gemeentebestuur dat daartoe in de regeling is aangewezen de regeling inzendt aan gedeputeerde staten.

Overigens moet het besluit tot *het treffen* van een gemeenschappelijke regeling door de desbetreffende deelnemer bekend worden gemaakt op grond van de regels die daarover in de Awb zijn opgenomen. Om praktische redenen wordt voorgeschreven dat, tegelijk met het besluit tot het treffen van de regeling, de regeling zelf bekend moet worden gemaakt op de hiervoor aangegeven wijze. Als het gaat om de publicatie en inzending van besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing van gemeenschappelijke regelingen, wordt voorgesteld om het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan daarmee te belasten.

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 zogeheten «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 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. 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. 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.

5.6 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 de situatie dat bij besluit van het algemeen bestuur bevoegdheden

van de deelnemers worden overgedragen zonder dat deze deelnemers daartoe zelf hebben besloten. Op zich hebben de deelnemers met deze mogelijkheid ingestemd op het moment dat zij de gemeenschappelijke regeling troffen, maar in de praktijk zijn er voorbeelden bekend van gemeenschappelijke regelingen die een dergelijke ruimte aan het algemeen bestuur laten en aldus de deelnemers voor verrassingen kunnen komen te staan wanneer het algemeen bestuur zelf veranderingen aanbrengt in overgedragen bevoegdheden. Om die reden wordt voorgesteld de tweede volzin van artikel 10, tweede lid te schrappen. De consequentie hiervan is dat voor elke verandering in overgedragen bevoegdheden een wijziging van de gemeenschappelijke regeling en aldus instemming van de raden van de deelnemende gemeenten vereist is.

Het voorgaande neemt niet weg dat in de samenwerkingspraktijk behoefte bestaat aan een minder zware procedure waarbij in gemeenschappelijke regelingen wijzigingen van ondergeschikte aard kunnen worden aangebracht zonder voorafgaande instemming van de raden. De regering kan zich voorstellen dat voor wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling die van «ondergeschikt belang» zijn, de eis van toestemming door de raden achterwege kan blijven als uitzondering op het algemene uitgangspunt dat voor wijziging van gemeenschappelijke regelingen instemming van de raden nodig is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een wijziging van de gemeenschappelijke regeling vanwege het actualiseren van wet- en regelgeving waarop overgedragen bevoegdheden berusten of verandering van de naam van een deelnemende gemeente. Om die reden wordt in het voorgestelde artikel 30a bepaald dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan een gemeenschappelijke regeling kan wijzigen, indien het unaniem van oordeel is dat het een wijziging van ondergeschikt belang betreft. Van het besluit tot wijziging moet door het dagelijks bestuur onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan mededeling worden gedaan aan de raden van de deelnemende gemeenten.

. Consultatie en adviezen

- VNG, IPO, UvW

*ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**Onderdelen D en EK (BES)*

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 gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid worden opgericht. Daarbij kan het uitsluitend gaan om aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering, de zogenaamde 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.²⁴ Om dit duidelijk te maken is in de voorgestelde tekst de term «machtiging» opgenomen (analoog aan artikel 168 van de Gemeentewet). Dit is het verzamelbegrip voor mandateren, geven van volmacht en machtigen tot uitoefenen van feitelijke bevoegdheden. Tevens wordt expliciet verwezen naar de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, die bepalingen over mandaat bevatten.

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. 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 algemeen of dagelijks bestuur, 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 gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid, nu dat orgaan rechtspersoonlijkheid heeft en daarmee een afgescheiden vermogen.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 10, tweede lid, is toegelicht in hoofdstuk 5.6 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 respectievelijk waterschappen. Hoofdstuk I gaat uitsluitend over samenwerking tussen gemeenten en daar horen deze bepalingen strikt genomen niet in thuis. Dit is een puur technische aanpassing.

²⁴ ABRvS 16 juni 1994, AB 1995, 57.

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.

Onderdeel J

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.5 van het algemeen deel.

Onderdeel K

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.2 van het algemeen deel.

Onderdeel M

Door de nieuwe regeling van artikel 14a (onderdeel J) 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.

Onderdeel P

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.8. 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 gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid kan worden opgericht, dienen de verboden handelingen voor leden van het bestuur van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid gelijk getrokken te worden.

Onderdeel R

Artikel 21 is op 19 november 2011 gewijzigd met de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2011 (Stb. 2011, 531). Bij deze wijziging is echter vergeten het nieuwe derde lid aan te passen. Dat gebeurt met deze wijziging.

Onderdeel T

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 U

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 artikel 32I, 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.

Onderdelen W (gemeenten), AP (provincies), BX (gemeenten en provincies), CO (gemeenten en waterschappen), DE (gemeenten, provincies en waterschappen), DU (provincies en waterschappen)

In het voorgestelde artikel 26 worden regels gesteld voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een nieuwe regeling. Het huidige eerste lid blijft gehandhaafd, zij het in een andere formulering. 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 bekend gemaakt te worden. Het ligt voor de hand dat tegelijkertijd de inhoud van de regeling, die zelf geen besluit is, bekend wordt gemaakt. Op grond van het voorgestelde artikel 26 dient dit te gebeuren op dezelfde wijze als beschreven in artikel 3:42, tweede lid, van de Awb. Iedere deelnemer dient derhalve de inhoud van de regeling in zijn eigen gemeente te publiceren.

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. 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 een van de deelnemers de regeling pas publiceert op een latere datum dan opgenomen in de regeling.

Het huidige vierde lid kan vervallen, nu artikel 10, tweede lid, tweede volzin vervalt (zie onderdeel F en hoofdstuk 5.6 van het algemeen deel). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.2 van het algemeen deel.

De bekendmaking en inwerkingtreding van gemeenschappelijke regelingen tussen de andere samenwerkingsvormen verloopt volgende dezelfde regels. Iedere deelnemer dient tegelijk met het besluit tot het treffen ervan de regeling zelf bekend te maken door kennisgeving van de inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Indien provincies deelnemen aan de regeling, draagt het provinciebestuur dat daartoe bij de regeling is aangewezen er zorg voor dat zij wordt gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie of provincies die deelnemen en aan de provincie of provincies waarin de deelnemende gemeenten

en/of waterschappen zijn gelegen. Indien geen provincies deelnemen, dient het daartoe aangewezen gemeentebestuur daar zorg voor te dragen.

Onderdelen AA (gemeenten), AS (provincies), BI (waterschappen), CA (gemeenten en provincies), CR (gemeenten en waterschappen), DH (gemeenten, provincies en waterschappen), DX (provincies en waterschappen), EQ (BES)

Met deze bepalingen, die voor alle samenwerkingsvormen gelijkkluidend zijn, wordt geregeld dat ten aanzien van de aan het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan overgedragen bevoegdheden de regels welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de uitoefening en het toezicht op die bevoegdheden van overeenkomstige toepassing zijn. Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met de artikelen 157, eerste lid, en 167, eerste lid, van de Gemeentewet ten aanzien van overgedragen bevoegdheden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.6.

Onderdelen AB (gemeenten), AT (provincies), BJ (waterschappen), CB (gemeenten en provincies), CS (gemeenten en waterschappen), DI (gemeenten, provincies en waterschappen), DY (provincies en waterschappen), ER (BES)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.6 van het algemeen deel. Voor regelingen tussen gemeenten geldt dat van een besluit tot wijziging van ondergeschikt belang door het dagelijks bestuur of het gemeenschappelijk orgaan mededeling moet worden gedaan aan de raden van de deelnemende gemeenten. Voor de overige samenwerkingsvormen is deze bepaling gelijkkluidend. Dit betekent dat bij regelingen tussen provincies mededeling moet worden gedaan aan provinciale staten van de deelnemende provincies, bij waterschappen aan de algemene besturen van de deelnemende waterschappen, en bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de eilandsraden van de deelnemers. Bij samenwerkingsvormen tussen gemeenten, provincies en/of waterschappen dienen de besluiten medegedeeld te worden aan de raden, provinciale staten en/of algemene besturen van de deelnemers.

Daarnaast moet het besluit tot wijziging gezonden worden aan gedeputeerde staten van de deelnemende provincie en provincies en van de provincie of provincies waarin de deelnemende gemeenten en waterschappen zijn gelegen, afhankelijk van wie er aan de regeling deelneemt. Voor de BES-eilanden geldt dat het besluit aan de Rijksvertegenwoordiger gezonden moet worden.

Onderdelen AC (gemeenten), AU (provincies), BK (waterschappen), CC (gemeenten en provincies), CT (gemeenten en waterschappen), DJ (gemeenten, provincies en waterschappen), DZ (provincies en waterschappen), ES (BES)

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 gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid op te richten, dient artikel 31 ook op dit orgaan van toepassing te zijn. Bij de regeling kunnen beperkingen worden aangebracht in deze privaatrechtelijke bevoegdheden.

Onderdelen AD (gemeenten), AV (provincies), BL (waterschappen), CD (gemeenten en provincies), CU (gemeenten en waterschappen), DK (gemeenten, provincies en waterschappen), EA (provincies en waterschappen), ET (BES)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.7 van het algemeen deel. De regering acht het onwenselijk dat een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan zonder meer de bevoegdheid heeft tot oprichting van of deelneming in

privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarmee worden op afstand gezette taken van gemeenten, provincies, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba 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, algemene besturen en eilandsraden krijgen de gelegenheid hun wensen en bedenkingen aan het algemeen bestuur of gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid 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 AE (gemeenten), AW (provincies), BM (waterschappen), CE (gemeenten en provincies), CV (gemeenten en waterschappen), DL (gemeenten, provincies en waterschappen), EB (provincies en waterschappen), EU (BES)

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 Gemeente- en Provinciewet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A). 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 dan deze of de Gemeentewet'.

Het naastbij gelegen hogere orgaan 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 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 het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid, dan wel, indien sprake is van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid, 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 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 om de Drank- en Horecawet, de Wet werk en bijstand, de Wet Ioaw en Ioaz, de Wet werk en inkomen kunstenaars, de Wet sociale werkvoorziening en de Wet investeren in jongeren.

Het naastbij gelegen hogere orgaan is wat provinciale regelingen betreft Onze minister wie het aangaat.

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 (Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 61).

Indien sprake is van regelingen waarbij door de desbetreffende bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen bevoegdheden zijn overgedragen aan een openbaar lichaam 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 tot en met 45c, en als gemeenten betrokken zijn gaat het om de artikelen 32a tot en met 32k. 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 32k) of tussen waterschappen (artikel 50da) van toepassing.

Voor taakverwaarlozing door openbare lichamen of gemeenschappelijke organen die zijn ingesteld bij regelingen tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is aangesloten bij de artikelen 230 en 231 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).

Bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1.9 van het algemeen deel. Het voorgestelde artikel 32l 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. De bepaling is conform de regeling in artikel 139, eerste en tweede lid. 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, voor regelingen tussen waterschappen bij de artikelen 73 tot en met 76 van de Waterschapswet, en voor de BES-eilanden bij de artikelen 142 tot en met 147 van de WolBES.

Indien sprake is van regelingen waarbij door de desbetreffende bestuursorganen van gemeenten, provincies en/of waterschappen bevoegdheden zijn overgedragen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, zijn in beginsel de bekendmakingsbepalingen van toepassing van het 'hoogste' orgaan. Bij gemeenschappelijke regelingen waarbij provincies betrokken zijn, is dat in beginsel artikel 45d, en als gemeenten betrokken zijn gaat het om artikel 32l. Dit is alleen anders als uitsluitend bevoegdheden van het 'lagere' orgaan zijn

overgedragen. In dat geval zijn de bepalingen voor regeling tussen gemeenten of tussen waterschappen (artikel 50db) van toepassing.

Onderdelen AF (gemeenten), AX(provincies), BN (waterschappen), CF (gemeenten en provincies), CW (gemeenten en waterschappen), DM (gemeenten, provincies en waterschappen), EC (provincies en waterschappen), EV (BES)

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

Onderdelen AG (gemeenten), AY (provincies), BO (waterschappen), CG (gemeenten en provincies), CX (gemeenten en waterschappen), DN (gemeenten, provincies en waterschappen), ED (provincies en waterschappen), EW (BES)

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 en regelingen tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de regeling eensluidend. Zij komt overeen met de artikelen 152 en 153 van de Provinciewet resp. 166 en 167 van de WoIBES. 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 en de BES-eilanden is alleen de bevoegdheid van het college resp. het bestuurscollege 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 de Waterschapswet niet gedualiseerd is en daarin 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.

Tot slot wordt mandaat mogelijk gemaakt aan de leden van het dagelijks bestuur. Daarbij is de formulering van artikel 168 van de Gemeentewet, 166 van de Provinciewet en 170 van de WoIBES gevolgd. 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.

Onderdelen AH (gemeenten), AZ (provincies), CH (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 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 het gemeenschappelijk orgaan toegevoegd.

Onderdelen AI (gemeenten), BA (provincies), BP (waterschappen), CI (gemeenten en provincies), CY (gemeenten en waterschappen), DO (gemeenten, provincies en waterschappen), EE (provincies en waterschappen), EX (BES)

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

Onderdelen AJ (gemeenten), BB (provincies), BQ (waterschappen), CJ (gemeenten en provincies), CZ (gemeenten en waterschappen), DP (gemeenten, provincies en waterschappen), EF (provincies en waterschappen), EY (BES)

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

Onderdelen AK en AL (gemeenten), BC (provincies), BR, BS, BT (waterschappen), CK (gemeenten en provincies), DA (gemeenten en waterschappen), DQ (gemeenten, provincies en waterschappen), EG (provincies en waterschappen), EZ (BES)

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 voorgesteld in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A). 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 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.

Voor schorsing en vernietiging van besluiten van openbare lichamen of gemeenschappelijke organen die zijn ingesteld bij regelingen tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is aangesloten bij de artikelen 219 tot en met 229 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies