

Vergaderjaar 2012–2013

33 597

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 mei 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

ALGEMEEN DEEL

1

1. Inleiding

1

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

2

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

3

5. Overige voorstellen

4

ARTIKELSGEWIJS

4

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen. Gaarne willen zij de regering nog een paar vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog wel verschillende vragen aan de regering, waaronder de verhouding van het huidige voorstel tot de aanstaande decentralisaties op gebied van werk, jeugd en AWBZ. Deze leden achten het functioneren van gemeenschappelijke regelingen van groot belang, zeker nu de komende jaren nog meer taken door de gemeenten – vaak via gemeenschappelijke regelingen – moeten worden uitgevoerd. Kan de regering nader ingaan op de verhouding van de in dit wetsvoorstel voorliggende wijzigingen (onder meer de invoering van de bedrijfsvoeringsorganisatie) tot de aanstaande decentralisaties op het gebied van werk, jeugd en AWBZ/Wmo?

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering nogmaals helder kan aangeven op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan een steviger positie van de afzonderlijke gemeenteraden op het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regelingen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit voornemen tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor een deel betreft het naar hun mening herstelwerkzaamheden, waarmee verwijzingen duidelijker worden en de wet daarmee overzichtelijker.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van onder meer de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze leden constateren, dat het voorstel voortvloeit uit de bestuursafspraken 2011–2015 en dat het meer mogelijkheden biedt voor samenwerking tussen gemeenten.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of in het nu voorliggende wetsvoorstel alle onderwerpen geregeld zijn, waarvoor besturen van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan momenteel de vangnetbepaling artikel 33 Wgr gebruiken? Waarom kiest de regering er niet voor een vangnetbepaling te handhaven? Wat zijn de voordelen van het afschaffen van de vangnetbepaling?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de nieuwe wet bepaalt dat de verantwoordelijkheid voor de bekendmaking van besluiten komt te liggen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (p.13). Tegelijkertijd bepaalt de wet dat bekendmaking dient te geschieden via de gemeentebladen van de deelnemende gemeenten. Is hier geen sprake van een moeilijk werkbaar situatie, aangezien het doorgaans de afzonderlijke gemeentebesturen zijn, die publicaties kunnen plaatsen in het gemeenteblad, zo vragen deze leden zich af?

In de Memorie van Toelichting (p.15) schrijft de regering dat een door het algemeen bestuur ontslagen dagelijks bestuurslid lid kan blijven van het algemeen bestuur. Met name in geval een volledig dagelijks bestuur wordt ontslagen en lid blijft van het algemeen bestuur, kan dit leiden tot onwenselijke situaties. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.

In paragraaf 3.2 schrijft de regering dat intergemeentelijke samenwerking moet worden gezien als een vorm van «verlengd lokaal bestuur» en dat leden van algemeen en dagelijks bestuur primair vertegenwoordiger zijn van hun gemeente. De bevoegdheden van raden richting besturen van gemeenschappelijke regelingen zijn er legio. In de praktijk blijkt er echter beperkt gebruik van te worden gemaakt. Kan de regering aangeven wat in

haar optiek hiervan de redenen zijn en kort uiteenzetten of en zo ja, welk beleid de regering op dit terrein richting gemeenten voert?

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

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op het verschil in taken en bevoegdheden tussen het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de voorgestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. In hoeverre zijn het openbaar lichaam c.q. het gemeenschappelijk orgaan bedoeld voor uitvoerende taken, zo vragen deze leden. Kunnen de uitvoerings taken waar de voorgestelde bedrijfsvoeringsorganisatie voor is bedoeld, straks nog gedaan worden door een openbaar lichaam dan wel een gemeenschappelijk orgaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering gehoor heeft gegeven aan de wens vanuit de samenwerkingspraktijk om een bedrijfsvoeringsorganisatie in te richten, met rechtspersoonlijkheid en zonder geëeld bestuur. Deze leden vragen zich af deelnemende gemeenten zelf kunnen bepalen of zij de uitvoering van bepaalde taken beleidsneutraal achten en aldus een dergelijke organisatie kunnen oprichten. Deze leden lezen geen precieze afbakening in de wet van de begrippen uitvoering en ondersteuning zoals de Raad van State heeft gevraagd en vragen zich af of dit niet toch wenselijk is. In het verlengde daarvan vragen deze leden zich af of deelnemende gemeenten ook wanneer er beleidsruimte bestaat bij uitvoerende ambtenaren deze gemeenten de mogelijkheid hebben – hoewel u aangeeft dat niet wenselijk te vinden – deze onder te brengen bij een bedrijfsvoerings-organisatie. Voorts vragen deze leden zich af of beleid en uitvoering echt zo strikt gescheiden kunnen worden. Met andere woorden: hoe kan worden voorkomen dat «sluipenderwijs» de uitvoeringsorganisatie toch beleidsmatige beslissingen gaat nemen? Tevens zijn deze leden benieuwd naar op welke wijze sancties kunnen worden toegepast ingeval de uitvoeringsorganisatie niet de prestaties levert die in de regeling zijn vastgelegd.

In dit verband vragen deze leden of de taken die de komende jaren gedecentraliseerd worden (werk, jeugd, AWBZ / Wmo) door gemeenteraden overgedragen kunnen worden aan een bedrijfsvoeringsorganisatie. De regering spreekt de verwachting uit dat «vertegenwoordigende organen voldoende mogelijkheden hebben om te controleren of de op uitvoerende taken gerichte organisaties hun taken effectief en efficiënt uitvoeren» (p.20). De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering hier bewust heeft gekozen voor controle op het gebied van effectiviteit en efficiëntie, ofwel of zij controle die over andere thema's gaat (bijvoorbeeld het proces, de hoeveelheid klachten, etc.) bewust niet heeft genoemd. Indien dit zo is, krijgen deze leden hierop graag een toelichting.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of in het kader van de versterking van de invloed van raden op de begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan de regering ook heeft overwogen om lokale rekenkamers (of rekenkamercommissies) meer onderzoeksbevoegdheden te geven. Deze leden zijn van mening dat lokale rekenkamers een belangrijke rol spelen bij de controle door raden op het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en zijn benieuwd hoe de regering hier tegenaan kijkt. Voorts vragen zij zich af of de regering het nodig acht de positie van de rekenkamers in de wet nog verder te verstevigen.

Uit het voorstel blijkt dat de jaarrekening over het afgelopen jaar en de begroting over het komende jaar niet langer op één datum bij GS moeten

zijn ingediend. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of dit op bezwaren stuit, of dat dit nadelen heeft?

Wat betreft de introductie van de «lichte» samenwerkingsvorm met rechts-persoonlijkheid voor bedrijfsvoering en uitvoerende taken merken de leden van de SP-fractie het volgende op. Geschetst wordt dat deze vorm van samenwerking alleen gebruikt kan worden voor aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering. De regering geeft daarbij voorbeelden als personeel, huisvesting en administratie. Beleidsmatige keuzes horen thuis bij een gemeente of een openbaar lichaam. Deze leden ondersteunen dat, maar vragen zich tegelijk af of deze afbakening zich altijd zo duidelijk manifesteert. Zij verduidelijken dit graag met een voorbeeld. Wat als er sprake is van inkrimping van het budget voor de samenwerkingsvorm? Dan dienen er bezuinigingen doorgevoerd te worden. Gaat men bezuinigen op personeel? Gaat men meer of minder externen inhuren? De leden van de SP-fractie zien hierin wel degelijk een beleidsmatige context. Graag zien zij een reactie van de regering op dit punt en horen zij van de regering hoe hij denkt de beleidsmatige kant en de uitvoeringskant uit elkaar te kunnen houden.

5. Overige voorstellen

Bij verlengd lokaal bestuur, zo merken de leden van de SP-fractie op, komt altijd het vraagstuk van democratische legitimatie om de hoek kijken. De regering stelt dat de vertegenwoordigende organen van de deelnemers jaarlijks invloed uit kunnen oefenen op de bedrijfsvoeringsorganisatie via de vaststelling van de begroting. Maar wat als de verschillende vertegenwoordigende organen het niet eens kunnen worden over de invulling van de begroting? Hoe vindt hierover dan besluitvorming plaats? Dient dan net zolang onderhandeld te worden dat alle vertegenwoordigende organen het met elkaar eens zijn? Of wordt door meerderheidsbesluitvorming in het bestuur de knoop doorgehakt? En hoe verhoudt dit zich dan vervolgens tot de democratische legitimatie? Deze leden ontvangen hierop graag een nadere toelichting van de regering.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat de invloed van gemeenteraden op begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan wordt versterkt. Wel hebben deze leden nog een vraag over de onderzoeksbewoegdheden van rekenkamercommissies. Is het juist, dat een rekenkamercommissie geen bevoegdheden heeft inzake gemeenschappelijke regelingen zoals een rekenkamer die heeft op grond van artikel 184 Gemeentewet? Zo ja, kan de regering nader ingaan op de achtergrond en de wenselijkheid van dit verschil?

Artikelsgewijs

Artikel 32k

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel afwijkende regimes zijn opgenomen voor de beschikbaarstelling en voor de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. Artikel 32l regelt, dat de verplichtingen die gemeenten hebben om de geconsolideerde teksten van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) langs elektronische weg beschikbaar te stellen, ook aan gemeenschappelijke regelingen worden opgelegd. Gemeenschappelijke regelingen zullen net als gemeenten zelfstandig gebruik moeten maken van de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving.

Dat is anders geregeld voor de besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Daarbij worden gemeenschappelijke regelingen

afhankelijk gemaakt van gemeenten: het voorgestelde artikel 32k bepaalt dat die bekendmaking moet geschieden in de gemeentebladen van de aangesloten gemeenten. De gemeenschappelijke regeling is niet de uitgever van die bladen. Bovendien bestaat op dit moment voor gemeenten niet de verplichting om een gemeenteblad te hebben. Met ingang van 1 januari 2014 bestaat die verplichting wel, maar dan is niet voorgeschreven hoe die gemeentebladen moeten worden uitgegeven. Daarmee worden gemakkelijk fouten gemaakt bij de bekendmaking. Ook worden die bekendmakingen moeilijker vindbaar. Gemeenschappelijke regelingen zouden echter net als gemeenten een eigen publicatieblad kunnen uitgeven, dat bijvoorbeeld wordt gepubliceerd op de website Officiële Bekendmakingen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op deze suggestie.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx