

***Statenstuk* 2008-347**

Herindelingsregeling Transferium Hoogkerk

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 5 november 2008
- provinciale staten op 12 november 2008
- fatale beslisdatum: 12 november 2008

Behandeld door de heer E.J. Gernaat, telefoonnummer (0592) 36 57 23, e-mail

E.Gernaat@drenthe.nl

Portefeuillehouder: de heer H. Baas

Inleiding

Ter bevordering van de doorstroming van het verkeer in de regio Groningen door middel van een verbetering van de overstapfaciliteiten van auto op bus en andersom, is in het kader van de Regiovisie Groningen-Assen 2030 besloten een transferium aan te leggen aan de zuidwestzijde van de stad Groningen. Het in aanmerking komende gebied valt grotendeels onder de gemeente Noordenveld, een klein gedeelte onder de gemeente Groningen.

De betrokken partijen, gedeputeerde staten van Groningen en van Drenthe en burgemeester en wethouders van Noordenveld en Groningen, zijn van mening dat het beheer van het gebied waarop het transferium zal worden gerealiseerd onder dezelfde gemeentelijke autoriteit zou moeten vallen en zijn bereid een overgang te bewerkstelligen van het gebied vallende onder de gemeente Noordenveld naar de gemeente Groningen.

Advies

1. Besluiten tot het vaststellen van de herindelingsregeling Transferium Hoogkerk in de vorm van een grenscorrectie.
2. De vaststelling van de datum van inwerkingtreding van het besluit nader laten bepalen door gedeputeerde staten.

Beoogd effect

Het onder een bestuurlijke autoriteit van de provincie en de gemeente Groningen laten vallen van het Transferium Hoogkerk.

Argumenten

- 1.1. *Uit een vergelijkend onderzoek is gebleken dat een grenscorrectie uit een oogpunt van effectiviteit, efficiency en democratische controle de voorkeur verdient boven andere oplossingen voor het beheer van het transferium.*
- 1.2. *Provinciale staten hebben eerder reeds aangegeven dat zij geen opmerkingen hadden op de ontwerp-herindelingsregeling.*
- 1.3. *De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing van het herindelingsvoorstel.*
- 2.1. *De inwerkingtreding van de herindelingsregeling kan geschieden nadat gedeputeerde staten de grensbeschrijving hebben vastgesteld. De datum van de herindeling is op grond van de wet op 1 januari na de inwerkingtreding van het herindelingsbesluit. De beoogde ingangsdatum van de herindeling is 1 januari 2009.*

Uitvoering

Tijdsplanning

N.v.t.

Financiën

N.v.t.

Monitoring en evaluatie

N.v.t.

Extern betrokkenen

Gemeente Noordenveld en provincie en gemeente Groningen.

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Kaart herindeling
2. Verslag van het bestuurlijk overleg
3. Onderzoeksrapport SGBO

Ter inzage in de leeskamer

N.v.t.

Assen, 18 september 2008

Kenmerk: 38/5.7/2008010808

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A. Haarsma, plv. voorzitter

J.M. Imhof, secretaris

ga.coll.

Inleiding

Ter bevordering van de doorstroming van het verkeer in de regio Groningen door middel van een verbetering van de overstapfaciliteiten van auto op bus en andersom, is in het kader van de Regiovisie Groningen-Assen 2030 besloten een transferium aan te leggen aan de zuidwestzijde van de stad Groningen.

Omdat het gaat om het verkeer zowel vanuit en naar de stad Groningen in de richtingen Leek en Fryslân respectievelijk Roden en Peize is gekozen is voor een locatie in de directe nabijheid van de aansluiting van de N372 op de A7. De gekozen locatie bevindt zich direct ten zuiden van de A7 en betreft grondgebied van de gemeenten Groningen en Noordenveld

In 2000/2001 heeft het SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in opdracht van de betrokken partners (waaronder ook de provincies Drenthe en Groningen, omdat de voorgenomen locatie ook provinciegrensoverschrijdend is), onderzoek gedaan naar voor- en nadelen van varianten in de denkbare bestuurlijke constructie¹. Hoewel het onderzoek inmiddels een zeven jaar geleden is uitgevoerd, achten wij het onderzoek en de uitkomsten ervan nog altijd relevant. Wij hebben het rapport voor u ter inzage gelegd.

Het SGBO heeft daarbij een zestal varianten vergeleken op de aspecten wegbeheer, overige beheerstaken, vergunningverlening, heffing van belastingen en retributies en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De vergelijking heeft plaatsgevonden langs de meetlat van effectiviteit, efficiency en democratische controle.

Uitkomst van dat onderzoek is dat het brengen van het gehele gebied onder één en dezelfde gemeentelijke autoriteit, alsmede onder één provinciale autoriteit, uit bestuurlijk oogpunt het meest wenselijke is. De colleges van burgemeester en wethouders van Groningen en Noordenveld, alsmede de colleges van gedeputeerde staten van Drenthe en Groningen zijn het eens om het gebied, dat nodig is voor het Transferium en voor de noodzakelijke en wenselijke voorzieningen alsmede voor eventuele toeleidende infrastructuur, te brengen onder de bevoegdheden van de bestuursorganen van de gemeente Groningen respectievelijk de provincie Groningen.

Op de kaartbijlage is een indicatie gegeven van de ligging van het Transferium in het gebied.

Een beschrijving van het nieuwe grensverloop zal, samen met het college van Groningen, worden opgesteld nadat het besluit tot wijziging van het grensverloop is genomen.

Procedure

Op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) is voor een wijziging van de gemeentegrens (die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen) de procedure van toepassing is die geldt voor een grenscorrectie (artikel 1, eerste lid, onder d, juncto artikel 3, tweede en derde lid, Wet Arhi.)

Omdat het gebied geen inwoners telt, is sprake van een grenscorrectie.

Artikel 3, derde lid, Wet Arhi bepaalt dat een grenscorrectie, die gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens, geschiedt bij gelijklopende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies dan wel bij algemene maatregel van bestuur of bij wet.

¹ SGBO, Transferium Hoogkerk, *Advies over bestuurlijke vormgeving*, februari 2001(SGBO 2993/102).

Omdat tussen de dagelijkse besturen van de betrokken provincies (en gemeenten) overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van een grenscorrectie voor het transferium, streven deze colleges ernaar dat aan provinciale staten van Drenthe en Groningen een ontwerp van een (gelijkluidend) besluit tot grenscorrectie wordt voorgelegd.

Met het nemen van een dergelijk besluit is dan de grenscorrectie een feit.

In verband met de wens tot spoedige realisering van het transferium, zijn wij er voorstander van dat als datum van herindeling 1 januari 2009 zal gelden. Daarvoor is het noodzakelijk dat de grenscorrectie vóór die datum inwerking is getreden. Daartoe dient het aan u voorliggende besluit, waarin ook is bepaald dat de grenscorrectie, na uw besluit, in werking treedt op een door gedeputeerde staten te bepalen datum. Bepalend voor de inwerkingtreding is bekendmaking krachtens de Provinciewet. Vanzelfsprekend zullen wij ervoor zorg dragen dat de inwerkingtreding spoedig zal plaatsvinden.

Op grond van artikel 2, tweede lid, Wet Arhi stellen gedeputeerde staten binnen twee maanden na vaststelling van de grenscorrectie de grensbeschrijving vast.

Het is noodzakelijk dat voor het desbetreffende gebied een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld om de nieuwe bestemming en het gewijzigde gebruik planologisch te regelen. Om dubbele procedures voor terinzagelegging en besluitvorming te voorkomen, zijn de procedures voor het bestemmingsplan en voor de herindelingsregeling op elkaar afgestemd en, waar mogelijk en van betekenis, samengevoegd. Dat komt ook de snelheid ten goede waarmee het transferium kan worden gerealiseerd onder een eenduidige bestuurlijke regie.

Dat betekent dat het bestemmingsplan nog in 2008 wordt vastgesteld door de gemeenteraad van Noordenveld. Na de datum van herindeling geldt het bestemmingsplan voor het gebied van het transferium als bestemmingsplan van de gemeente Groningen.

Financiële gevolgen

De grenscorrectie heeft slechts beperkte financiële gevolgen voor de betrokken gemeenten en voor de betrokken provincies. De uitkering Gemeentefonds voor de gemeente Groningen zal toenemen, de uitkering voor de gemeente Noordenveld zal dalen. Evenzo stijgt de uitkering Provinciefonds voor de provincie Groningen en daalt deze voor de provincie Drenthe.

Pas nadat de colleges van gedeputeerde staten de grensbeschrijving hebben vastgesteld, is een nauwkeurige berekening te geven van de financiële gevolgen. Een globale berekening, thans, van de financiële gevolgen op basis van de indicatieve kaart leidt tot de volgende raming van de verandering in de uitkering van Gemeentefonds- c.q. Provinciefonds op basis van de verdeelsleutel 2007:

gemeente Groningen	+ € 260
gemeente Noordenveld	- € 260
provincie Groningen	+ € 235
provincie Drenthe	- € 235

Rechtsgevolgen

a. *Publiekrechtelijk*

Zo spoedig mogelijk na de datum van herindeling zullen op het overgaande gebied de verordeningen van de gemeente Groningen van toepassing worden verklaard. Dit betreft in het bijzonder de algemene plaatselijke verordening. Burgemeester en wethouders c.q. de raad van de gemeente Groningen zullen daartoe wel nog de noodzakelijke besluiten dienen te nemen.

Zonder een daartoe strekkend besluit, houden gedurende twee jaar na datum van herindeling de gemeentelijke verordeningen, die voor de datum van herindeling van kracht zijn, hun gelding.

Het Provinciaal omgevingsplan Drenthe behoudt voor het overgaande gebied zijn gelding, totdat bij de herziening van het Provinciaal omgevingsplan van de provincie Groningen provinciale staten van Groningen voor het overgaande gebied een planologische regeling hebben vastgelegd.

b. Privaatrechtelijk

Voor zover de gemeente Noordenveld en de provincie Drenthe in het overgaande gebied eigendommen hebben, gaan deze eigendommen (evenals het beheer daarvan) over naar de gemeente Groningen c.q. de provincie Groningen, zonder dat een nadere akte vereist is. Gedeputeerde staten van Groningen zullen zorg dragen voor overschrijving van de eigendom in de kadastrale registers. Gedeputeerde staten van Drenthe en van Groningen bepalen in goed overleg of aanleiding bestaat voor verrekening van de eigendomsovergang.

Besluitvorming

De provincie Groningen treedt gedurende de voorbereidingsprocedure op als initiator, heeft de voorbereiding gestart en coördineert de verdere procedure.

Dit komt erop neer dat de provincie Drenthe en de gemeentebesturen in de gelegenheid zijn gesteld met gedeputeerde staten van Groningen overleg te voeren over de wens tot grenscorrectie. Het gevoerde overleg heeft tot overeenstemming geleid. Het verslag van het overleg is bijgevoegd.

De colleges van burgemeester en wethouders hebben het ontwerp van de herindelingsregeling in de periode van 2 april tot en met 27 mei 2008 ter inzage gelegd. Daarbij is meegedeeld dat iedereen gedurende die termijn zijn zienswijze kan kenbaar maken aan het college van gedeputeerde staten van Groningen.

Ook de gemeenteraden en provinciale staten van Drenthe hebben hun zienswijze op het ontwerp kenbaar kunnen maken.

Zowel de gemeenteraad van Groningen, de gemeenteraad van Noordenveld als provinciale staten van Drenthe hebben meegedeeld geen opmerkingen te hebben over de voorgestelde herindelingsregeling.

Er zijn wel door particulieren (de heer H. Koekkoek te Roden en door de heer A. Wedemeijer te Peize) zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen zijn voor u ter inzage gelegd.

Reactie op de ingediende zienswijzen

De zienswijze van H. Koekkoek betreffende de grenscorrectie is gelijklopend aan de door hem bij burgemeester en wethouders van Noordenveld ingediende zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan transferium Hoogkerk Peizermade dat, in dezelfde periode als het herindelingsplan, door burgemeester en wethouders van Noordenveld ter inzage is gelegd. Burgemeester en wethouders van Noordenveld zullen reageren op de opmerkingen die betrekking hebben op aspecten van ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de grenscorrectie merkt de heer Koekkoek op dat, omdat zijns inziens een transferium aan de noordzijde van de A7 een beter alternatief is, een grenscorrectie niet nodig is.

Wij merken daarover het volgende op.

De locatiekeuze voor het transferium is in gezamenlijk overleg tussen rijk, provincies en de betrokken gemeenten tot stand gekomen. Aan de noordzijde van de A7 is onvoldoende ruimte (meer) beschikbaar door de bouw van nieuwe kantoorgebouwen en de realisering van het nieuwe tankstation. Om die reden handhaven burgemeester en wethouders van Noordenveld (en de overige betrokken partijen) een voorkeur voor een transferium aan de zuidzijde en, nu dat college zich niet kan vinden in het door de heer Koekkoek voorgestelde alternatief, kan niet gesteld worden dat een grenscorrectie niet langer nodig of wenselijk zou zijn.

De heer Wedemeyer merkt in zijn zienswijze op dat de nota van het onderzoeksbureau van de VNG (SGB0), waarnaar verwezen wordt in het herindelingsvoorstel, niet bij de stukken was gevoegd die ter inzage hebben gelegen, zodat de terinzagelegging niet correct heeft plaatsgevonden. Voorts dateert de nota van het SGB0 uit 2001 en deze zou daarmee verouderd zijn. Ook merkt de heer Wedemeyer op dat, na grenscorrectie, het plangebied onder het regime van het POP-Groningen wordt gebracht. De heer Wedemeyer stelt dat op die manier het bestuur en beheer over de Peizermaden gesplitst wordt over twee gemeentebesturen, namelijk dat van Noordenveld en dat van Groningen.

Met betrekking tot de opmerking dat het onderzoeksrapport van het SGB0 niet ter inzage heeft gelegen stellen wij vast dat genoemd onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van een verkenning van de alternatieve mogelijkheden van bestuur en beheer van het gebied van het transferium. De uitkomsten en de conclusies zijn verantwoord in het herindelingsvoorstel zoals dat ter inzage heeft gelegen.

Bovendien is, op verzoek, aan de heer Wedemeyer een kopie verstrekt van het rapport op een dusdanig tijdstip dat de heer Wedemeyer in de gelegenheid is geweest zijn zienswijze te onderbouwen.

Weliswaar is de nota uit 2001, maar daarmee is de nota niet verouderd. De in de nota genoemde alternatieve mogelijkheden van bestuur en beheer zijn nog ongewijzigd en ook kan niet worden gezegd dat een onderlinge vergelijking op de genoemde criteria thans tot een andere uitkomst leidt dan in 2001.

Wel is waar, dat het ontwerp voor het transferium nu, een beperktere omvang heeft dan in 2001 nog werd voorzien. Niettemin wordt de planvorming in het gebied voortgezet. In die planvorming wordt rekening gehouden met ontwikkelingen, direct aansluitend aan het transferium aan de zuidzijde van de A7. Ook die voorziene ruimtelijke ontwikkelingen vragen, in samenhang, om bestuur en beheer onder eenzelfde gemeentelijke autoriteit.

De splitsing van het bestuur en beheer over de Peizermaden over de gemeenten Noordenveld en Groningen, waar tegen de zienswijze van de heer Wedemeyer zich ook richt, hoeft naar onze mening niet tot problemen te leiden. Immers, onder het beheersgebied van de gemeente Groningen valt (de infrastructuur van) het transferium zelf, terwijl het landelijke gebied van de Peizermaden met zijn natuurwaarden onder de gemeente Noordenveld blijft vallen en onder het regime van het POP-Drenthe.

Naar onze mening geven beide zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van het herindelingsvoorstel.

Tot slot

Wij stellen u voor:

- te besluiten tot het vaststellen van vorenstaande herindelingsregeling in de vorm van een grenscorrectie,
- te bepalen dat de datum van herindeling is 1 januari 2009 en
- dat de vaststelling van de datum van inwerkingtreding van uw besluit nader wordt bepaald door ons college.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 18 september 2008, kenmerk 38/5.7/2008010808;

BESLUITEN:

- I. vast te stellen de herindelingsregeling Transferium Hoogkerk in de vorm van een grenscorrectie, zoals vervat in de voordracht en de bij deze voordracht gevoegde indicatieve kaart;
- II. dat de datum van inwerkingtreding nader wordt bepaald door het college van gedeputeerde staten.

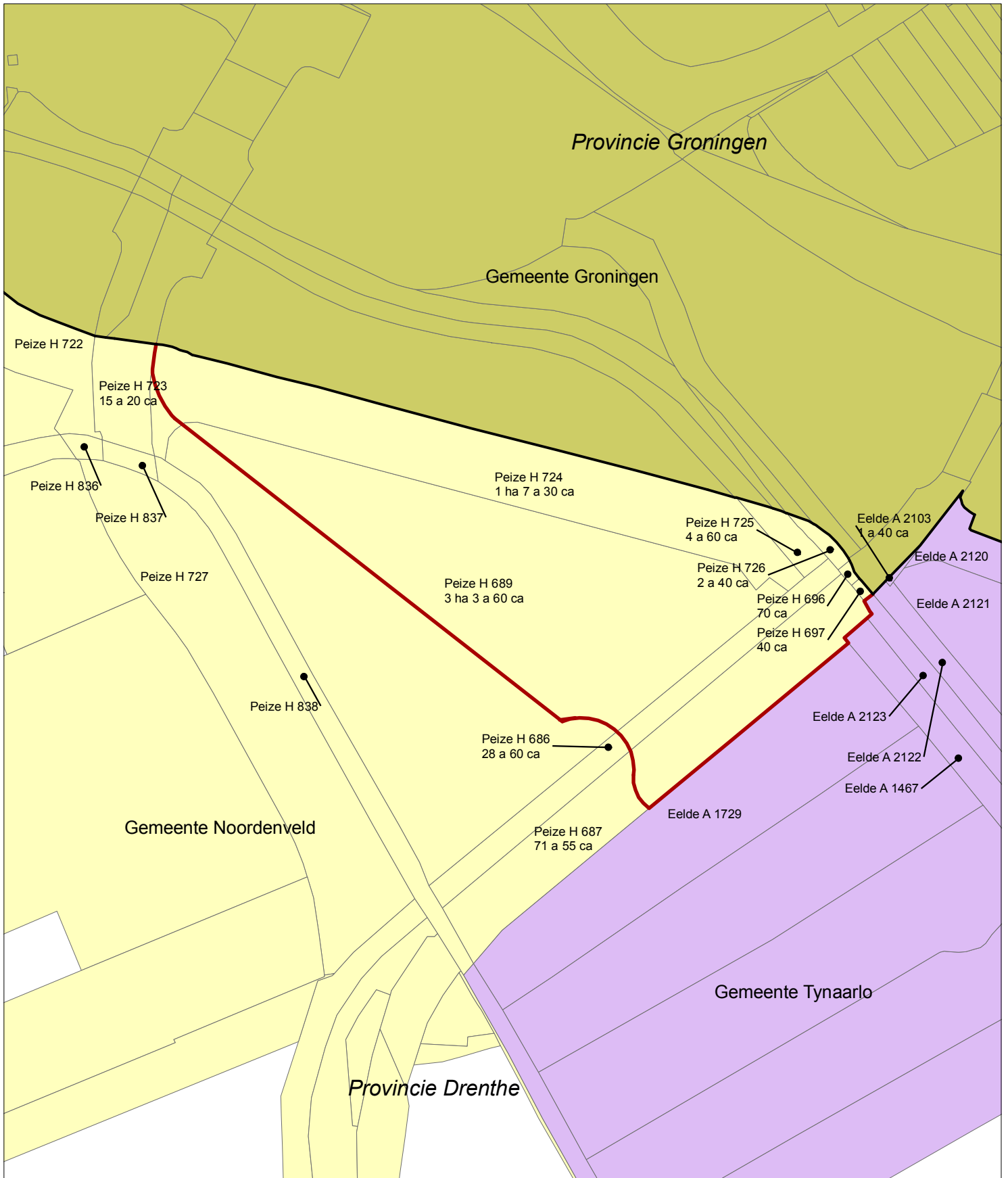
Assen, 12 november 2008

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

ga.coll.



Legenda

- provinciegrens
- voorgestelde grenscorrectie
- gemeente Groningen
- gemeente Tynaarlo
- gemeente Noordenveld



	provincie groningen afd. Informatievoorziening en Technologie
Transferium Hoogkerk <i>Kadastrale percelen</i>	
	datum: 06-02-2008
archief: M:\Bic\SGG\project\infrastructuur\grenscorrectie_hoogkerk_transferium_kadastraal.mxd	

Verslag van het bestuurlijk overleg over de grenscorrectie tussen de gemeenten Groningen (resp. provincie Groningen) en de gemeente Noordenveld (resp. provincie Drenthe), gehouden op 1 februari 2008 in het Provinciehuis van Groningen.

Aanwezig: De heer H. Baas (lid van het college van GS van Drenthe), de heer J. Dam (lid van het college van B&W van Noordenveld), mevr. K. Dekker (lid van het college van B&W van Groningen) en de heer R. Slager (lid van het college van GS van Groningen).

1. Opening.

De heer Slager deelt mede dat dit overleg dient te worden beschouwd als het overleg bedoeld in art. 9, 1^o lid j, art. 8, 1^o lid Wet Arhi. Ter bespreking liggen voor een ontwerp van een herindelingsregeling, een kadastrale kaart met de voorgenomen grenscorrectie alsmede een tijdschema waarin de Arhi-procedure en de procedure WRO zijn geïntegreerd.

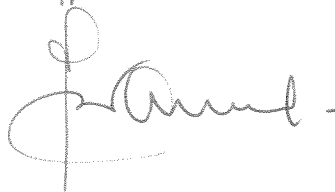
De heer Slager geeft het woord aan de heer Dam. B&W van Noordenveld hebben gevraagd om een mondeling overleg.

2. De procedure van de grenscorrectie heeft een samenhang met de procedure op grond van de WRO. Op dit moment heeft de gemeente Noordenveld een voorontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage gelegd. Thans worden inspraakreacties ingezonden. De heer Dam deelt mee dat de gemeente Noordenveld nog niet heeft gekozen voor een art. 19, 1^o lid-vrijstelling dan wel een bestemmingsplan. B&W willen die keuze laten afhangen van de reacties.

Wethouder Dekker laat weten dat het volgen van de procedure van het bestemmingsplan er toe leidt dat dit jaar nog geen daadwerkelijke start kan worden gemaakt met de inrichting van het gebied. Dat heeft nadelige financiële gevolgen.

De wethouders Dam en Dekker spreken af dat zij goed onderling zullen afspreken hoe de procedure wordt voortgezet.

3. Overigens zijn er geen opmerkingen over de ontwerpherindelingsregeling zodat GS van Groningen die kunnen vaststellen en verder in procedure brengen cf. de Wet Arhi.

Acc.


S

Transferium Hoogkerk
*Advies over de bestuurlijke
vormgeving*

O

Transferium Hoogkerk

Advies over de bestuurlijke vormgeving

februari 2001

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel van het project	1
1.2 Inhoud van het rapport	2
2. Beschrijving van mogelijke bestuursmodellen	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Gemeenschappelijke regeling	4
2.3 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen	9
2.3.1 Stichting	9
2.3.2 Besloten vennootschap en naamloze vennootschap	10
2.4 Convenant	12
2.5 Mandatering	13
2.6 Grenscorrectie	14
2.7 Conclusies	15
3. Beoordeling effectiviteit van de bestuursmodellen	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Het wegbeheer	18
3.3 Overige beheertaken	19
3.4 Het verlenen van vergunningen en dergelijke	21
3.5 Het heffen van onroerendezaakbelastingen	25
3.6 Het handhaven van de openbare orde en veiligheid	25
3.7 Conclusies	27
4. Slotbeschouwing en eindbalans	29
4.1 Inleiding	29
4.2 De effectiviteit van de verschillende bestuursmodellen	30
4.3 Efficiëntie en mogelijkheden van democratische controle	31
4.3.1 Beoordeling van de efficiëntie	31
4.3.2 Beoordeling van de democratische legitimering	33
4.4 Eindbalans	33
Bijlage Situatieschets transferium	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het project

In de Regiovisie Groningen-Assen 2030 zijn de betrokken gemeenten en provincies onder andere overeengekomen dat er een ring van transferia rondom de stad Groningen moet worden aangelegd. Eén van geplande transferia is gesitueerd langs de A7, bij het 'Knooppunt Hoogkerk'. Als nadere uitwerking van de regiovisie is een conceptstedenbouwkundig plan gemaakt, waarin het transferium is geprojecteerd op het grondgebied van de gemeenten Noordenveld, Tynaarlo en Groningen. De eerste twee gemeenten liggen in de provincie Drenthe, de laatste gemeente in de provincie Groningen. De situatieschets is in de bijlage opgenomen.

Met het oog op de ontwikkeling van het transferium is een plangroep geformeerd, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de drie gemeenten, de beide provincies, Rijkswaterstaat, het waterschap Noorderzijlvest en het vervoersbedrijf Arriva.

Voor de ontwikkelingsfase van het transferium zullen de betrokken partijen (en dan met name de drie gemeenten) afspraken moeten maken over zaken als planontwerp, grondverwerving, grondexploitatie en planrealisatie. Het is de bedoeling dat deze afspraken worden neergelegd in een bestuursovereenkomst.

De plangroep vraagt zich echter af of het instrument van de bestuursovereenkomst ook geschikt is voor de fase dat het transferium verder moet worden ingericht en beheerd (de beheerfase).

Het is de bedoeling dat op het transferium allerlei voorzieningen op het gebied van verzorging komen, zoals een wegrerestaurant, tankstation, stomerij, schoenreparatie, boodschappenservice en crèche. Daarnaast wordt ook gedacht aan faciliteiten voor het zakelijk verkeer, zoals congresruimten, flexplekken en een fotokopieerzaak.

Dergelijke maatschappelijke activiteiten brengt de noodzaak van overheidsregulering met zich mee. Het gaat dan om zaken als het stellen van algemene regels, het verlenen van vergunningen en de handhaving ervan, en het heffen van belastingen. Bovendien zullen allerlei onderhouds- en beheerstaken op het transferium uitgevoerd moeten worden.

Voor het grootste deel gaat het om taken en bevoegdheden die door gemeenten worden uitgeoefend. Als er niets wordt geregeld, zijn de drie gemeenten ieder voor het deel van het transferium dat tot hun grondgebied behoort, het bevoegde bestuursorgaan. Dit zou betekenen dat de bedrijven en instellingen die zich op het transferium vestigen worden geconfronteerd met verschillen in regelgeving en beleid, met als gevolg een ongelijke behandeling.

Een apart probleem vormen de bedrijven en inrichtingen die op het territoire van twee gemeenten liggen: vooral zij zullen te maken krijgen met de nadelen van twee bevoegde bestuursorganen.

Het is dus wenselijk dat er zo veel mogelijk uniformiteit wordt gecreëerd in de uitoefening van de gemeentelijke taken en bevoegdheden op het transferium. Een grenscorrectie waardoor het transferium op het grondgebied van één gemeente komt te liggen, is de meest voor de hand liggende oplossing, maar vormt tegelijkertijd ook een bestuurlijk gevoelig onderwerp, vooral omdat

wijziging van de gemeentegrenzen ook gepaard gaat met verandering van de provinciegrens. Dit betekent dat ook andere bestuurlijke oplossingen in de afweging betrokken moeten worden.

Om die reden heeft de plangroep SGB, het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de geschiktheid van alle mogelijke bestuursvormen voor het geplande transferium en op basis hiervan een advies uit te brengen over een adequate bestuurlijke vormgeving van het transferium. In dit rapport wordt verslag gedaan van het door ons uitgevoerde onderzoek.

In het rapport worden de verschillende mogelijkheden voor de bestuurlijke vormgeving van het transferium ('bestuursmodellen') onderzocht op hun (veronderstelde) mogelijkheden om op een adequate wijze het beheer uit te oefenen over het transferium. Deze modellen zullen worden beschreven en vervolgens beoordeeld. Hierdoor kunnen de verschillende modellen met elkaar worden vergeleken en kan op basis hiervan een gefundeerde keuze voor een organisatievorm worden gemaakt.

Voor het beoordelen van de verschillende bestuursmodellen zullen de drie belangrijkste criteria voor de kwaliteit van bestuur en beleid worden gehanteerd, die ten behoeve van het doel van dit project een specifieke invulling krijgen, te weten:

- a. Effectiviteit: dit criterium richt zich op de vraag in hoeverre een bestuursmodel bijdraagt aan het realiseren van uniformiteit in beleid en besluitvorming op het transferium.
- b. Efficiëntie: hierbij gaat het om de vraag in hoeverre met een bestuursmodel besluiten kunnen worden genomen en feitelijke handelingen worden verricht tegen zo weinig mogelijke kosten (in termen van geld, tijd en menskracht).
- c. Democratische legitimering: bij dit criterium gaat het om de vraag in hoeverre het bestuursmodel mogelijkheden biedt voor democratische controle door de (gemeenteraden van de) drie betrokken gemeenten op de besluitvorming.

1.2 Inhoud van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 een algemene beschrijving en beoordeling gegeven van bestuursmodellen die gebruikt kunnen worden voor de behartiging van overheidstaken:

1. gemeenschappelijke regeling;
2. privaatrechtelijke organisatievorm (stichting, BV of NV);
3. convenant (bestuursovereenkomst);
4. mandatering (aan ambtenaren van een van de betrokken gemeenten);
5. grenscorrectie, waardoor het transferium binnen het grondgebied van één gemeente wordt gebracht.

In hoofdstuk 3 wordt nagegaan in hoeverre de verschillende bestuursmodellen geschikt zijn voor de uitoefening van de verschillende taken en bevoegdheden die op het geplande transferium aan de orde (kunnen) zijn. De beoordeling van de bestuursmodellen richt zich op een aantal terreinen van overheidszorg. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- het wegbeheer;
- overige beheerstaken;
- het verlenen van vergunningen en ontheffingen (bijvoorbeeld bouwvergunning, milieuvergunningen en -meldingen) en de handhaving ervan;
- het heffen van belastingen en retributies;
- het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

In hoofdstuk 4, ten slotte, worden de twee modellen die het meest effectief zijn (een grenscorrectie en een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld) beoordeeld op hun efficiëntie en democratische legitimering. Bovendien wordt de eindbalans opgemaakt en worden de belangrijkste plus- en minpunten van beide modellen op een rijtje gezet.

2. Beschrijving van mogelijke bestuursmodellen

2.1 Inleiding

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar voor de bestuurlijke vormgeving van het beoogde transferium ('bestuursmodellen'). Deze bestuursmodellen worden onderzocht op hun (veronderstelde) mogelijkheden om op een adequate wijze het beheer uit te oefenen over het transferium. Het gaat om de volgende bestuursmodellen:

1. gemeenschappelijke regeling;
2. privaatrechtelijke organisatievorm (stichting, BV of NV);
3. convenant (bestuursovereenkomst);
4. mandatering (aan ambtenaren van een van de betrokken gemeenten);
5. grenscorrectie, waardoor het transferium binnen het grondgebied van één gemeente wordt gebracht.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van deze bestuursmodellen. Deze beschrijving vindt plaats aan de hand van de volgende vier aspecten:

- a. de wijze van totstandkoming;
- b. vormvereisten;
- c. de mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren;
- d. de vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten (in verband met de mogelijkheden van die gemeenten om invloed en controle uit te oefenen op de wijze van taakuitoefening).

2.2 Gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking, geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt de mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeenten, maar ook de samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk in de verschillende samenstellingen is voorzien. Het is zelfs mogelijk dat private partijen meedoen aan een gemeenschappelijke regeling.

Er zijn vier vormen van een gemeenschappelijke regeling:

- een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
- een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
- een regeling waarbij een van de gemeenten wordt aangewezen om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen voor de gemeenschappelijke regeling (centrumgemeenteconstructie);
- een 'regeling zonder meer'.

De gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, is de meest 'zware' vorm. Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Hierdoor kan het bestuur van zo'n gemeenschappelijke regeling zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten.

In tegenstelling tot het openbaar lichaam, bezit een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan géén rechtspersoonlijkheid.

Bij een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie wordt de uitoefening van bepaalde bevoegdheden opgedragen aan een bestuursorgaan of ambtenaar van één van de deelnemende gemeenten (de centrumgemeente). Dit gebeurt in de vorm van een mandaat. Dit betekent dat het bestuursorgaan of de ambtenaar de bevoegdheden uitoefent namens de andere gemeente(n). De door de centrumgemeente genomen besluiten gelden als besluiten van de mandaatgevende gemeenten. Deze gemeenten zijn bevoegd aanwijzingen te geven ten aanzien van de gemandateerde bevoegdheid. Voor de goede orde: met de term 'centrumgemeente' wordt in de Wgr de gemeente bedoeld waaraan de taken en bevoegdheden worden opgedragen. Dit hoeft niet per se de grootste gemeente te zijn.

De gemeenschappelijke regeling zonder meer wordt niet expliciet in de Wgr genoemd, maar bestaat wel als zodanig. Het is een lichte samenwerkingsovereenkomst die wordt aangegaan op grond van artikel 1 Wgr, waarbij geen bestuursorgaan in het leven wordt geroepen of bevoegdheden worden overgedragen. Er worden in de Wgr geen eisen gesteld ten aanzien van de totstandkoming en inrichting van regelingen zonder meer. Een regeling zonder meer is wat dat betreft te vergelijken met een convenant.

Het treffen van een gemeenschappelijke regeling geschiedt in principe op basis van vrijwilligheid: gemeenten beslissen binnen de grenzen van de Wgr zelf of en zo ja, waarvoor en in welke vorm ze met elkaar samenwerken. Niettemin biedt de Wgr de provincie de mogelijkheid de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten af te dwingen, ingeval een zwaarwegend belang noopt tot intergemeentelijke samenwerking. Dit kan in de vorm van een aanwijzing, eventueel gevolgd door het opleggen van een regeling.

Daarnaast kent de Wgr een aantal bepalingen die ervoor moeten zorgen dat de vrijwilligheid van samenwerking niet leidt tot vrijblijvendheid. Zo zijn de besluiten van bestuursorganen van een gemeenschappelijke regeling bindend voor de deelnemers. Gemeenten zijn verplicht hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten van gemeenschappelijke regelingen die deze op grond van hun bevoegdheden nemen. Bovendien behoren de uitgaven in het kader van een gemeenschappelijke regeling tot de verplichte uitgaven van gemeenten. Gemeenten zijn dus verplicht bij te dragen aan de kosten van het samenwerkingsverband (overeenkomstig de overeengekomen verdeelsleutel).

De Wgr kent een algemene geschillenregeling. Artikel 28 bepaalt dat Gedeputeerde Staten beslissen over geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een gemeenschappelijke regeling.

Er is een wijziging van de Wgr in voorbereiding. Deze wijziging is bedoeld om de vrijwilligheid van de samenwerking te versterken door het schrappen van een aantal bepalingen met een verplichtend karakter. Het wetsontwerp gaat uit van het wijzigen van het regime met betrekking tot de verplichte samenwerking en het schrappen van de verplichte bundeling- en integratie van gemeenschappelijke regelingen (zie hieronder).

a. De wijze van totstandkoming

Een gemeenschappelijke regeling komt tot stand als ten minste twee gemeenten in een regeling vastleggen dat zij willen samenwerken en daarbij ook aangeven waarvoor zij willen samenwerken. Gedeputeerde Staten (GS) moeten de gemeenschappelijke regeling goedkeuren (artikel 36 Wgr). Als gemeenten uit verschillende provincies een gemeenschappelijke regeling aangaan, moet die regeling ter goedkeuring worden voorgelegd aan GS van de provincie waar de vestigingsplaats van die regeling is gelegen. Dit college beschikt over alle toezichthoudende en conflicbeslechtende bevoegdheden, ook ten aanzien van de gemeenten die buiten de eigen provincie zijn gelegen. Bij toepassing van die bevoegdheden moeten GS wel overleg voeren met het college van die andere provincie (artikel 29 Wgr).

Bij het goedkeuringsbesluit moeten GS een gemeenschappelijke regeling op twee aspecten beoordelen:

1. De inrichting van de regeling: de Wgr bevat allerlei voorschriften ten aanzien van de inhoud van de gemeenschappelijke regelingen. GS moeten beoordelen of de regeling aan de gestelde voorschriften voldoet.
2. De ordening van de regeling: de bundelings- en integratie-eis. Het bundelingsvereiste houdt in dat een gemeenschappelijke regeling in beginsel op het territorium van het Wgr-samenwerkingsgebied georganiseerd dient te worden. Wanneer gemeenten bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling afwijken van het samenwerkingsgebied, moeten zij dit met redenen omkleeden. GS dienen bij hun goedkeuringsbesluit te beoordelen of er in verband met de aard van het te behartigen belang of de schaal waarop het belang behartigd moet worden, voldoende argumenten worden aangedragen om van de bundelingsverplichting af te wijken. Vervolgens moeten GS bij de goedkeuring van een gemeenschappelijke regeling ook bekijken of er goede redenen zijn voor een afzonderlijke regeling boven integratie van de betreffende regeling in een reeds bestaande regeling (integratievereiste).

Zoals hiervoor gemeld, is op dit moment een wetsvoorstel in behandeling dat onder andere voorziet in het schrappen van alle bepalingen die betrekking hebben op bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk leveren beide vereisten overigens weinig problemen op omdat provincies in vrijwel alle gevallen afwijkingen van de bundelings- en integratieverplichting (mits gemotiveerd) honoreren.

Een gemeenschappelijke regeling treedt pas in werking nadat deze is ingeschreven in het provinciaal register (artikel 26 Wgr).

b. Vormvereisten

De Wgr stelt allerlei eisen aan de vormgeving van gemeenschappelijke regelingen. Zo zijn er onder andere voorschriften met betrekking tot de organisatievorm, de politieke controle en de regeling van taken en bevoegdheden.

- De organisatievorm

Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam kent drie verplichte bestuursorganen: een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Daarnaast kunnen eventueel ook bestuurscommissies en adviescommissies worden ingesteld.

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam: alle bevoegdheden die gemeenten overdragen aan een gemeenschappelijke regeling komen toe aan het algemeen bestuur. De leden van het algemeen bestuur kunnen alleen voortkomen uit de besturen van de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur wordt gekozen door en uit het algemeen bestuur. Onder bepaalde voorwaarden mogen hierin ook personen van buiten de kring van deelnemers zitting hebben. De voorzitter moet uit de kring van deelnemende gemeenten voortkomen. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn in principe openbaar (artikel 22, lid 3 Wgr).

Een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, kent slechts één bestuursorgaan: het gemeenschappelijk orgaan. Ook voor de leden van het gemeenschappelijk orgaan geldt dat deze moeten voortkomen uit de kring van de besturen van de deelnemende gemeenten.

- Politieke controle

De Wgr kent allerlei bepalingen die moeten waarborgen dat gemeenten (en dan met name de gemeenteraden) controle en invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De centrale bepaling in de Wgr over politieke controle is artikel 16. Dit artikel schrijft voor welke bepalingen een gemeenschappelijke regeling moet bevatten ten aanzien van informatie, verantwoording en terugroeping.

- Regeling van taken en bevoegdheden

De Wgr schrijft voor dat in de gemeenschappelijke regeling het belang of de belangen waarvoor de regeling wordt ingesteld vermeld dient of dienen te worden. Bovendien moet in de regeling worden aangegeven welke bevoegdheden de gemeenten ter behartiging van het belang dan wel de belangen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling overdragen.

In de gemeenschappelijke regeling kunnen ook bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop verandering kan worden aangebracht in de overgedragen bevoegdheden (uitbreiding of beperking van de bevoegdheden).

c. De mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren

Gemeenten mogen in beginsel al hun bevoegdheden overdragen aan de besturen van gemeenschappelijke regelingen. De Wgr brengt op dit uitgangspunt een aantal beperkingen aan (artikel 30).

De eerste beperking is dat het bestuur van een openbaar lichaam slechts de volgende belastingen mag heffen (en dus geen andere belastingen):

- leges en andere rechten als bedoeld in artikel 229 Gemeentewet;
- precariobelasting;
- de rechten waarvan de heffing krachtens andere wetten dan de Gemeentewet geschiedt;
- afvalstoffenheffing.

De tweede beperking heeft betrekking op gemeenschappelijke regelingen waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Aan een gemeenschappelijk orgaan kan niet de bevoegdheid worden overgedragen belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven.

De Wgr bevat geen beperkingen ten aanzien van de bevoegdheden die bij toepassing van de centrumgemeenteconstructie aan de centrumgemeente kunnen worden gemandateerd. Aangenomen mag worden dat de beperkingen die de Awb stelt ten aanzien van mandaatverlening ook bij centrumgemeenteconstructies in acht moeten worden genomen. Dit betekent dat alle bevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan de centrumgemeente, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid dit belet (zie artikel 10:3 Awb). Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, tenzij bij de toekenning van die bevoegdheid reeds in de mogelijkheid van mandaatverlening is voorzien.

Wanneer gemeenten verordenende bevoegdheden hebben overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam dat slechts op een deel van het grondgebied van de deelnemende gemeenten werkzaam is, kunnen er binnen een gemeente (althans in het gedeelte dat behoort tot het werkgebied van de gemeenschappelijke regeling) twee verordeningen van kracht zijn: de verordening van de gemeenschappelijke regelingen en de gemeentelijke verordening. Artikel 30, derde lid Wgr bevat een conflictregeling. Als een verordening van het openbaar lichaam voorziet in hetzelfde onderwerp als een verordening van een deelnemende gemeente, dan dient de verordening van het openbaar lichaam de onderlinge verhouding te regelen. Daarin kan worden bepaald dat de gemeentelijke verordening voor het gehele gebied of voor een gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk ophoudt te gelden.

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Wgr is het versterken van de bestuurlijke en financiële banden tussen gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen waaraan ze deelnemen. De Wgr kent met het oog hierop informatie- en verantwoordingsverplichtingen voor de organen van gemeenschappelijke regelingen en voor hun individuele bestuurders. Deze verplichtingen dienen in de gemeenschappelijke regelingen nader te worden uitgewerkt.

Daarnaast regelt de Wgr de wijze waarop gemeentebesturen moeten worden betrokken in de besluitvorming rondom het vaststellen van de begroting van gemeenschappelijke regelingen.

2.3 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Er zijn drie privaatrechtelijke samenwerkingsvormen die in principe kunnen worden gebruikt bij het oefenen van het beheer over het geplande transferium:

- stichting;
- besloten vennootschap (BV);
- naamloze vennootschap (NV).

2.3.1 Stichting

Een stichting is bedoeld om bepaalde ideële doeleinden (van de oprichters) te verwezenlijken. Een stichting mag geen winstdoelstelling hebben. Een stichting kan geen leden hebben. Dit betekent dat een stichting niet kan fungeren als samenwerkingsorganisatie van gemeenten.

a. De wijze van totstandkoming

De oprichting van een stichting geschiedt bij notariële akte. Deze akte dient onder meer de statuten te bevatten. Deze statuten moeten in ieder geval vermelden: het doel, de gemeente waar de stichting haar zetel heeft, de wijze waarop de bestuurders worden benoemd en ontslagen, en de bestemming van het liquidatieoverschot na eventuele ontbinding van de stichting.

Daarnaast hebben gemeenten voor het oprichten van of het deelnemen in een stichting goedkeuring nodig van GS (artikel 155 Gemeentewet). Deze beoordelen of de oprichting van of deelname in de privaatrechtelijke rechtspersoon (i.c. de stichting) *bijzonder aangewezen moet worden geacht* voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Is dat niet het geval, dan kunnen GS hun goedkeuring hieraan onthouden. In de praktijk gebeurt dat laatste overigens bijna nooit.

b. Vormvereisten

Het centrale orgaan van een stichting is het bestuur, dat eventueel kan worden opgesplitst in een dagelijks en algemeen bestuur. Het bestuur vertegenwoordigt de stichting. Op de bestuurders rusten de verplichtingen, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Een stichting kan ook nog een toezichthoudend orgaan hebben, bijvoorbeeld een college van toezicht.

c. De mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren

Het is gemeenten in beginsel niet toegestaan publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen aan privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichtingen). Hiermee worden de bevoegdheden bedoeld die bindend zijn voor derden, zoals het vaststellen van verordeningen, het verlenen van vergunningen, het heffen en innen van belastingen en het toepassen van sancties (toepassen van bestuursdwang en opleggen van dwangsom).

De Gemeentewet kent een gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling. Deze wet bepaalt welke bestuursorganen welke bevoegdheden kunnen uitoefenen. Ook voor de bevoegdheden die bij gemeentelijke verordening worden gecreëerd, geldt dat deze moeten worden uitgeoefend door de in de Gemeentewet erkende organen.

Het is mogelijk dat een bijzondere wet de grondslag biedt voor gemeenten om publiekrechtelijke bevoegdheden toe te kennen aan privaatrechtelijke organisaties. Dit komt echter weinig voor.

Overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden aan een privaatrechtelijke organisatie in de vorm van mandatering (de situatie waarin zo'n privaatrechtelijke organisatie in naam van het betreffende bestuursorgaan deze bevoegdheden uitoefent) zal in het algemeen ook niet mogelijk zijn. In de meeste gevallen zal de aard van de bevoegdheden zich tegen mandatering aan private organisaties verzetten.

Deze beperkingen in de mogelijkheden gemeentelijke bevoegdheden over te dragen aan privaatrechtelijke rechtspersonen komen erop neer dat stichtingen alleen kunnen worden belast met de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden en met het uitvoeren van allerlei uitvoerende taken (bijvoorbeeld aanleg- en onderhoudswerkzaamheden).

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

De stichtingsvorm kent een minimum aan dwingende voorschriften, waardoor er statutair allerlei toezichtsmogelijkheden door de gemeente(n) kunnen worden geschapen. Zo kan in de statuten worden vastgelegd dat de gemeente alle bestuursleden benoemt en dat bepaalde besluiten door de gemeente moeten worden goedgekeurd. Ook kan een raad van toezicht worden ingesteld, waarin vertegenwoordigers namens de gemeente(n) zitting nemen.

Wat betreft de mogelijkheden van gemeenten om invloed uit te oefenen op individuele besluiten en handelingen van stichtingen, is er een aantal belangrijke beperkingen. Allereerst kan een gemeente het bestuur van een stichting niet dwingen rechtshandelingen te verrichten die in strijd zijn met het doel van de stichting, ook niet wanneer het algemeen belang dat zou vereisen. Daarnaast heeft de gemeente geen beïnvloedingsmogelijkheden die voortvloeien uit het feit dat ze lid of aandeelhouder is, wat bij de overige privaatrechtelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld B.V. of N.V.) wel het geval is.

2.3.2 Besloten vennootschap en naamloze vennootschap

Een vennootschap is bedoeld als organisatievorm voor aandeelhouders om kapitaal bijeen te brengen om daarmee ondernemingsactiviteiten te (laten) verrichten. Bij een besloten vennootschap (B.V.) is het in aandelen verdeeld kapitaal niet vrij overdraagbaar, terwijl bij een naamloze vennootschap (N.V.) de aandelen in beginsel wél vrij overdraagbaar zijn. In de statuten kunnen overigens ten aanzien van de vrije overdraagbaarheid van de aandelen beperkingen worden aangebracht.

Zowel een B.V. als een N.V. kunnen een 'gewone vennootschap' of een 'structuurvennootschap' zijn. Het belangrijkste verschil tussen de gewone vennootschap en de structuurvennootschap is, dat de laatste verplicht een raad van commissarissen heeft. Deze raad heeft een groot aantal bevoegdheden die in een gewone vennootschap aan de algemene vergadering van aandeelhouders toebehoren.

In de statuten dient het doel van de vennootschap te worden vermeld. De doelomschrijving bepaalt het werkterrein van de vennootschap. Rechtshandelingen die buiten het doel van de vennootschap vallen, zijn onder bepaalde voorwaarden vernietigbaar. Voor vennootschappen die worden betrokken bij de uitvoering van overheidstaken kan het beperkt formuleren van het doel van de vennootschap een manier zijn om te waarborgen dat de taak conform de wens van de betrokken overheid (of overheden) wordt verricht.

a. De wijze van totstandkoming

Een B.V. kan worden opgericht als (ten minste) twee partners verklaren dat zij een B.V. willen oprichten (oprichtingshandeling). Hiervan moet dan een notariële akte worden opgemaakt. Een N.V. kan bij eenzijdige rechtshandeling worden opgericht. Ook hiervan moet een notariële akte worden opgemaakt. Elk van de oprichters van de vennootschap moet deelnemen in het maatschappelijk kapitaal. De wet schrijft voor dat het minimumkapitaal voor een N.V. f 100.000,-- is en voor een B.V. f 40.000,--. Daarnaast moet een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven door de minister van Justitie.

Evenals bij stichtingen, hebben gemeenten voor het oprichten van of deelnemen aan een B.V. of N.V. de goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten (artikel 155 Gemeentewet).

b. Vormvereisten

Een B.V. en N.V. kennen een bestuur (directie), een vergadering van aandeelhouders en - bij een structuurvennootschap - een raad van commissarissen.

De aandeelhoudersvergadering is bij de gewone B.V. en N.V. het belangrijkste orgaan, hoewel in de statuten haar bevoegdheden belangrijk kunnen worden ingeperkt. Zo kan er een zogenaamde 'oligarchieclausule' in de statuten van de vennootschap worden opgenomen, waardoor bijzondere bevoegdheden zijn toegekend aan anderen dan de gewone aandeelhouders.

Bij een structuurvennootschap is de zeggenschap van de aandeelhouders duidelijk minder, ten gunste van de raad van commissarissen. De aandeelhoudersvergadering is dan niet bevoegd tot het benoemen en ontslaan van directieleden. Zij kan dan slechts invloed uitoefenen op de samenstelling van de raad van commissarissen door middel van een aanbeveling of een veto. Een structuurvennootschap vereist een raad van commissarissen, die onder andere algemeen toezicht uitoefent op de directie en haar leden, de directie ondersteunt en de jaarstukken vaststelt.

De vennootschap wordt doorgaans door een directie bestuurd. De directie geeft zowel leiding aan de onderneming als aan de vennootschap. Zij vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

c. De mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren

Wat betreft de mogelijkheden voor B.V.'s en N.V.'s om overheidstaken uit te voeren, gelden dezelfde beperkingen als voor stichtingen. Deze komen er kort gezegd op neer dat het gemeenten niet is toegestaan publiekrechtelijke bevoegdheden aan een B.V. of N.V. over te dragen.

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

Gemeenten kunnen in de rol van aandeelhouder invloed uitoefenen op de taakverrichting van vennootschappen. Zij kunnen ook in de statuten van de vennootschap voorzieningen treffen om de controle mogelijkheden te vergroten, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de raden van de betrokken gemeenten om de begroting en jaarrekening goed te keuren.

2.4 Convenant

Met de term 'convenant' wordt hier bedoeld alle al dan niet juridisch bindende afspraken tussen gemeenten over het gebruik van hun bevoegdheden en/of over het te voeren beleid. In de praktijk worden dergelijke afspraken niet alleen met convenant aangeduid, ook de begrippen 'bestuursovereenkomst' en 'intentieverklaring' worden hiervoor gebruikt. De mate van bindendheid van afspraken in een convenant wordt bepaald door de mate van concreetheid van de afspraken (en dus de controleerbaarheid of een afspraak al dan niet is nagekomen) en ook uit de intentie die de convenantpartijen hadden bij het sluiten van het convenant. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het feit of al dan niet een regeling voor conflictbeslechting in het convenant is opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van een arbitragevoorziening.

Daarnaast zijn er ook 'gewone' overeenkomsten tussen gemeenten. Deze overeenkomsten hebben betrekking op concrete diensten of te leveren prestaties. Gedacht kan worden aan afspraken over de uitvoering van bepaalde taken.

a. De wijze van totstandkoming

Een convenant komt tot stand zodra de betrokken partijen overeenkomen en vastleggen dat er sprake is van een convenant. Er gelden geen procedurele voorschriften.

b. Vormvereisten

Het convenant kent geen vormvoorschriften. Gemeenten zijn in beginsel vrij om zelf te bepalen over welke onderwerpen ze afspraken willen maken en op welke wijze ze dat in een convenant willen neerleggen.

c. De mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren

Op basis van een convenant kunnen géén publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen. In een convenant kunnen gemeenten wel afspraken neerleggen over de wijze waarop ze hun taken zullen gaan uitoefenen om ervoor te zorgen dat de taken op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Ook is het mogelijk door middel van een convenant feitelijke taken over te dragen aan een andere gemeente. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de voorbereidende werkzaamheden bij het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden. Een organisatieonderdeel van één van de drie gemeenten wordt belast met de voorbereiding van besluiten (vergunningen en dergelijke). Dit organisatieonderdeel verzorgt de intake van de vergunningaanvragen en stelt de conceptbeschikking op. De beslissingen worden vervolgens genomen door de bestuursorganen van de drie gemeenten. Op deze wijze wordt één loket gevormd voor het transferium en kan er bovendien in de voorbereiding op de besluiten voor worden gezorgd dat er zo veel mogelijk uniformiteit in de besluiten komt.

Daarnaast kunnen op basis van een convenant wel allerlei onderhoudswerkzaamheden worden overgedragen aan één van de drie gemeenten.

De gemeente die belast wordt met deze taken zal daarvoor in het algemeen een financiële tegemoetkoming van de andere gemeente(n) verlangen. Het convenant waarin de te leveren prestaties en de kostenvergoeding worden neergelegd, zal overigens het karakter hebben van een 'gewone' overeenkomst.

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

Op basis van een convenant kunnen geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen. De afzonderlijke gemeenten blijven ieder verantwoordelijk voor de uitoefening ervan op hun eigen territorium. De controle op de taakuitvoering kan geschieden via de reguliere controle van de gemeenteraad op het college van burgemeester en wethouders.

2.5 Mandatering

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Bij mandaat is er geen sprake van bevoegdheidsoverdracht: degene die is gemandateerd oefent de bevoegdheden uit onder de verantwoordelijkheid van het mandaatverlenend bestuursorgaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat het mandaatverlenend bestuursorgaan altijd bevoegd blijft om zelf de besluiten te nemen.

Mandaat wordt vooral verleend aan 'eigen' ambtenaren, dus aan ondergeschikten. Mandatering aan niet-ondergeschikten is onder bepaalde voorwaarden echter ook toegestaan. Dit betekent dat het gemeentebestuur bepaalde bevoegdheden ook kan mandateren aan ambtenaren van een andere gemeente. Door mandatering kan ervoor worden gezorgd dat er sprake is van één loket: één ambtelijke dienst wordt belast met het verlenen van bepaalde vergunningen, ongeacht in welke gemeente het gebouw zich bevindt of de activiteiten worden uitgeoefend. Wanneer de beschikkingen verleend worden op basis van uiteenlopende gemeentelijke regelgeving, kan bij deze samenwerkingsvorm geen of slechts in beperkte mate uniformiteit in het vergunningenbeleid tot stand worden gebracht.

a. De wijze van totstandkoming

Het verlenen van mandaat aan een niet-ondergeschikte moet plaatsvinden op basis van een schriftelijk besluit. In dit besluit moet de opgedragen bevoegdheid duidelijk zijn omschreven. De beoogde niet-ondergeschikte gemandateerde moet instemmen met het mandaat. Deze instemming moet bij voorkeur ook schriftelijk zijn.

b. Vormvereisten

Voor mandaatverlening aan niet-ondergeschikten gelden enkele vormvoorschriften. Het mandaat moet schriftelijk worden verleend en moet worden bekendgemaakt op de wijze die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het algemeen voorschrijft voor besluiten (terinzagelegging en kennisgeving hiervan op de gebruikelijke wijze).

c. De mogelijkheden om overheidstaken uit te voeren

Wat betreft de mogelijkheden van mandatering stelt de Awb een aantal beperkingen. Het uitgangspunt daarbij is dat mandaat kan worden verleend, tenzij het wettelijk voorschrift dit verbiedt of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet (artikel 10:3 eerste lid Awb). De Awb noemt een aantal situaties waarin in ieder geval een omstandigheid aanwezig is waardoor de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering daarvan verzet, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

Bij mandaat aan ambtenaren van een andere gemeente is geen sprake van overdracht van bevoegdheden. De mandaatgever blijft volledig verantwoordelijk voor de wijze van uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden en hij kan ook de gemandateerde bevoegdheid zelf blijven uitoefenen. Bovendien kan de mandaatgever de gemandateerde instructies geven, zowel algemene als bijzondere (voor individuele gevallen).

2.6 Grenscorrectie

Het wijzigen van de gemeentegrenzen waardoor het geplande transferium op het grondgebied van één gemeente komt te liggen kan via de procedure van een grenscorrectie. Een grenscorrectie betreft een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen (artikel 282 Gemeentewet).

a. De wijze van totstandkoming

De Gemeentewet en de Wet algemene regels herindeling (Arhi) bevatten een aparte procedure voor het treffen van grenscorrecties. Daarbij is ook een regeling getroffen voor de situatie dat een grenscorrectie gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de procedure van binnenprovinciale grenscorrecties en die van grenscorrecties die tevens leiden tot wijziging van de provinciegrens.

Het eerste verschil is dat grenscorrecties die gepaard gaan met aanpassing van de provinciegrens niet kunnen plaatsvinden bij een gelijkkluidend besluit van de raden van de betrokken gemeenten. In plaats daarvan is een gelijkkluidend besluit van provinciale staten van de betrokken provincies nodig (artikel 283 Gemeentewet).

Het tweede verschil is dat - althans in de situatie dat de betrokken provinciebesturen het eens zijn over de wenselijkheid van het doorvoeren van een grenscorrectie - GS van de betrokken provincies een commissie in het leven moeten roepen die is samengesteld uit leden van GS van die provincies. Deze interprovinciale commissie is belast met de voorbereiding van de grenscorrectie. Zij voert het overleg met de betrokken gemeenten en zij stelt het herindelingsplan op.

In de situatie dat de twee provincies het onderling niet eens kunnen zijn over de wenselijkheid van een grenscorrectie, kunnen GS van een van de betrokken provincies het initiatief tot grenscorrectie nemen of kan het initiatief worden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Als de provincies geen gevolg geven aan de uitnodiging van de minister om de voorbereiding van een grenscorrectie ter hand te nemen, kan deze de voorbereiding zelf ter hand nemen en wordt de grenscorrectie uiteindelijk bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

b. Vormvereisten

Omdat in geval van een grenscorrectie één gemeente in staat wordt gesteld de gemeentelijke beheerstaken in verband met het transferium uit te voeren, gelden geen specifieke vormvereisten voor de uitvoeringsorganisatie.

c. Mogelijkheden om overheidstaken uit te oefenen

Bij een grenscorrectie is geen sprake van bevoegdheidsoverdracht aan een andere gemeente of aan een samenwerkingsorganisatie. Beperkingen in de mogelijkheden om overheidstaken uit te oefenen in verband hiermee, doen zich bij het doorvoeren van een grenscorrectie dus niet voor.

d. De vormgeving van de relatie met de deelnemende gemeenten

Er is geen sprake van samenwerking tussen gemeenten. De gemeenten die een deel van hun grondgebied (al dan niet gedwongen) hebben afgestaan, hebben formeel geen enkele mogelijkheid om de wijze van taakuitvoering door de gemeente op wiens grondgebied het transferium is komen te liggen, te beïnvloeden.

2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is een algemene beoordeling gegeven van bestuursmodellen die kunnen worden gebruikt bij de uitoefening van de beheerstaken voor het transferium. Het betreft een algemene beoordeling; de beoordeling is dus niet toegespitst op de afzonderlijke taken en bevoegdheden die in het kader van het beheer van het transferium aan de orde (kunnen) zijn.

Bij deze algemene beoordeling gaat het in de eerste plaats om de vraag in hoeverre de verschillende bestuursmodellen mogelijkheden bieden voor het uitvoeren van overheidstaken. Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre en op welke wijze de rechtstreeks gekozen bestuursorganen (i.c. gemeenteraden) controle en invloed kunnen uitoefenen op de taakbehartiging en welke procedure gevolgd moet worden om het bestuursmodel tot stand te brengen.

Wat betreft de mogelijkheden van de verschillende bestuursmodellen om gemeentelijke taken en bevoegdheden te behartigen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (stichting, N.V. en B.V.) hebben slechts beperkte mogelijkheden om gemeentelijke taken uit te voeren. Het is gemeenten niet toegestaan om publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Dit betekent dat privaatrechtelijke rechtspersonen alleen kunnen worden belast met de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden en met het uitvoeren van allerlei uitvoerende taken (bijvoorbeeld aanleg- en onderhoudswerkzaamheden).

Ook op basis van een convenant kunnen geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen van de ene gemeente aan de andere (de overdracht van bevoegdheden aan een samenwerkingsorganisatie is bij een convenant niet aan de orde). Dit betekent dat in een convenant alleen afspraken tussen gemeenten kunnen worden neergelegd over de wijze waarop de gemeenten gebruik zullen maken van hun bevoegdheden.

Door middel van het aangaan van een gemeenschappelijke regeling kunnen wél publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen. Bij een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, zijn deze mogelijkheden het ruimst. In beginsel kunnen gemeenten al hun bevoegdheden overdragen aan een openbaar lichaam, met uitzondering van het heffen van belastingen. Deze beperking geldt niet voor precariobelasting en leges. Deze kunnen wel door een openbaar lichaam worden geheven.

Aan een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, kan niet de bevoegdheid worden overgedragen belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te stellen.

Ten aanzien van een gemeenschappelijke regeling waarbij de centrumgemeenteconstructie is toegepast en voor mandatering geldt als de belangrijkste beperking dat er geen sprake is van een formele overdracht van bevoegdheden. De ambtenaar of het bestuursorgaan (bij een centrumgemeenteconstructie) oefent de bevoegdheid uit in naam en onder verantwoordelijkheid van het mandaatverlenend bestuursorgaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat het mandaatverlenend bestuursorgaan altijd bevoegd blijft om zelf de besluiten te nemen.

Als een grenscorrectie wordt doorgevoerd, wordt als vanzelf één gemeente belast met de behartiging van de beheerstaken. Dus zonder dat sprake is van overdracht van bevoegdheden, al dan niet in samenhang met het oprichten van een samenwerkingsorganisatie. Alle beperkingen voor gemeenten die in dit verband gelden ten aanzien van de mogelijkheden om bevoegdheden over te dragen, doen zich bij een grenscorrectie niet voor.

3. Beoordeling effectiviteit van de bestuursmodellen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een algemene beoordeling gegeven van de verschillende bestuursmodellen op hun mogelijkheden overheidstaken te behartigen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre deze bestuursmodellen geschikt zijn voor de uitoefening van de verschillende taken en bevoegdheden die op het geplande transferium aan de orde (kunnen) zijn.

In dit hoofdstuk gaat het dus om een beoordeling van de effectiviteit van de verschillende bestuursmodellen. Het criterium 'effectiviteit' richt zich op de vraag in hoeverre een bestuursmodel bijdraagt aan het realiseren van uniformiteit in beleid en besluitvorming op het transferium. Effectiviteit is het belangrijkste beoordelingscriterium: pas als een bestuursmodel geschikt is om uniformiteit in beleid en besluitvorming op het transferium te realiseren, komen de twee andere beoordelingscriteria aan de orde: te weten de efficiëntie van het bestuursmodel en de mogelijkheden voor democratische legitimering.

In dit hoofdstuk worden de volgende zes bestuursvormen aan een beoordeling onderworpen:

1. gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
2. gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
3. gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie;
4. privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (stichting, B.V. of N.V.);
5. convenant;
6. mandatering van bevoegdheden (aan ambtenaren van één van de betrokken gemeenten).

Het model 'grenscorrectie' wordt niet aan deze beoordeling onderworpen. Het toepassen van een grenscorrectie waardoor het transferium op het grondgebied van één gemeente komt te liggen, schept in principe de voorwaarden voor een uniforme behartiging van taken en bevoegdheden. In dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre door middel van gebruikmaking van andere bestuursmodellen óók een adequate en uniforme uitoefening van taken en bevoegdheden kan worden gerealiseerd.

De beoordeling van de bestuursmodellen richt zich op een aantal terreinen van overheidszorg. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- het wegbeheer (hoofdstuk 3.2);
- overige beheerstaken (hoofdstuk 3.3);
- het verlenen van vergunningen en ontheffingen (bijvoorbeeld bouwvergunning, milieuvergunningen en -meldingen) en de handhaving ervan (hoofdstuk 3.4);
- het heffen van belastingen en retributies (hoofdstuk 3.5);
- het handhaven van de openbare orde en veiligheid (hoofdstuk 3.6).

3.2 Het wegbeheer

Het wegbeheer op het transferium zal ruwweg uit twee soorten taken bestaan:

- het onderhoud van de weg;
- het reguleren van het verkeer.

Het onderhoud

Op grond van de Wegenwet (artikel 15 en 16) zijn gemeenten in het algemeen verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van lokale wegen. De beheerder moet zorgen voor een goede en veilige staat van de weg. Het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:174) legt bij de gemeente als wegbeheerder een risicoaansprakelijkheid neer. De gemeente is aansprakelijk voor de schade van gebruikers van de weg die voortvloeit uit een slechte staat van onderhoud.

Het reguleren van het verkeer

Het nemen van maatregelen voor de regulering van het verkeer is een bevoegdheid van de wegbeheerder. Dit is geregeld in de Wegenverkeerswet (WVW). Het nemen van een verkeersbesluit is nodig bij het plaatsen of verwijderen van een groot aantal verkeersborden en verkeersstekens op het wegdek, en bij fysieke maatregelen op of aan de weg als deze leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers (artikel 15 WVW).

Artikel 19 WVW bevat een conflictregeling voor de situatie dat het beheer van een weg (buiten de bebouwde kom) in handen is van verschillende gemeenten en die gemeenten niet in staat blijken op elkaar afgestemde verkeersbesluiten te nemen. In die gevallen kunnen GS de betrokken gemeente(n) een aanwijzing geven. Gemeenten zijn verplicht zo'n aanwijzing op te volgen en uit te voeren. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd of uitgevoerd, kunnen GS op kosten van de betrokken gemeente de betreffende verkeersbesluiten nemen en uitvoeren.

Wanneer de gemeenten in twee verschillende provincies zijn gelegen, ligt het voor de hand dat de betrokken colleges van GS zo'n aanwijzing in onderling overleg doen.

Verkeersbesluiten zijn besluiten van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Tegen verkeersbesluiten staat de 'gewone' bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb open.

De beoordeling van de verschillende bestuursmodellen

- Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam

Een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld is een geschikte bestuursvorm voor het uitoefenen van het wegbeheer. Deze samenwerkingsvorm kan zowel de publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen (het nemen van verkeersbesluiten in verband met het reguleren van het verkeer) als allerlei uitvoerende taken verzorgen (onderhoudswerkzaamheden). Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon waardoor het personeel in dienst kan hebben om de onderhoudstaken uit te voeren. Bovendien kan het openbaar lichaam contracten afsluiten met bedrijven om dergelijke werkzaamheden te laten uitvoeren.

- *Gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan*

Een gemeenschappelijk orgaan kan de bevoegdheid tot het nemen van verkeersbesluiten uitoefenen. Het gemeenschappelijk orgaan heeft echter geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het geen eigen personeel in dienst kan hebben en overeenkomsten kan aangaan. Hierdoor is deze bestuursvorm niet geschikt voor het verzorgen van het wegonderhoud.

- *Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie*

Op basis van een centrumgemeenteconstructie kan de bevoegdheid om verkeersbesluiten te nemen worden overgedragen aan burgemeester en wethouders van de centrumgemeente of aan een ambtenaar van die gemeente.

De centrumgemeenteconstructie is bedoeld voor de overdracht van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Om een van de betrokken gemeenten de verantwoordelijkheid te geven voor het onderhoud van de weg, kan het beste een overeenkomst tussen de drie gemeenten worden gesloten waarin dit wordt geregeld.

- *Privaatrechtelijke samenwerkingsvorm*

Een privaatrechtelijk rechtspersoon is geschikt om onderhoudstaken te verzorgen. De bevoegdheid om verkeersbesluiten te nemen kan echter niet aan een privaatrechtelijke rechtspersoon worden overgedragen.

- *Convenant*

Als een convenant wordt gesloten, houden de drie gemeenten de bevoegdheid om voor hun deel van het grondgebied van het transferium verkeersbesluiten te nemen. In het convenant kunnen afspraken worden neergelegd over de te nemen verkeersbesluiten of kunnen de betrokken partijen de intentie neerleggen dat ze hun verkeersbesluiten op elkaar zullen afstemmen. Blijkt deze afstemming er niet of in onvoldoende mate te zijn, dan kunnen GS eventueel een aanwijzing geven (een bevoegdheid op grond van artikel 19 WWV).

De feitelijke beheerstaken kunnen aan één van de betrokken gemeenten worden opgedragen. Daarvoor zullen de drie gemeenten onderlinge afspraken moeten maken over de aard van de werkzaamheden die een gemeente zal moeten verrichten en de financiële vergoeding die daar tegenover staat. Dergelijke afspraken hebben overigens de strekking van een 'gewone' overeenkomst.

- *Mandatering*

De bevoegdheid om verkeersbesluiten te nemen kan in principe worden overgedragen aan een ambtenaar van een andere gemeente. Omdat mandatering betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, kan bij de onderhoudstaken geen sprake zijn van mandatering. De overdracht van dergelijke taken dient op een andere wijze te worden geregeld (bijvoorbeeld via een overeenkomst).

3.3 Overige beheertaken

Tot de overige beheertaken kunnen onder andere worden gerekend: het inzamelen van afval, het rioolbeheer en het beheer van het openbaar groen.

Gemeenten hebben op grond van artikel 10.11 van de Wet milieubeheer een algemene zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Ook het inzamelen van zwerfvuil valt onder deze zorgplicht. Deze zorgplicht geldt echter niet voor bedrijfsafval. Bedrijven moeten zelf zorgen voor de verwijdering van hun afval en daarvoor een contract sluiten met de gemeente of met een particulier afvalinzamelbedrijf.

Gemeenten hebben dus alleen de plicht ervoor te zorgen dat het huishoudelijk afval wordt ingezameld. De daadwerkelijke uitvoering van deze taak kan worden overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling of uitbesteed aan privaatrechtelijke organisaties (al dan niet in de commerciële sfeer).

Dezelfde zorgplicht geldt ook voor het rioolbeheer. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat rioolringstelsels worden aangelegd en goed onderhouden. De feitelijke werkzaamheden kunnen worden uitbesteed.

De zorgplicht voor het beheer van het openbaar groen vloeit voort uit het feit dat de gemeente eigenaar van de grond is.

De beoordeling van de verschillende bestuursmodellen

- Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam

De overige beheertaken kunnen worden overgedragen aan een openbaar lichaam. Een openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon en kan dus personeel in dienst nemen en/of overeenkomsten met derden sluiten om deze taken zelf uit te voeren of te laten uitvoeren.

- Gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan

Omdat een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid heeft, is het niet geschikt voor het uitoefenen van de verantwoordelijkheid voor beheertaken.

- Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie

Een centrumgemeenteconstructie is bedoeld voor de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden van de ene gemeente naar (ambtenaren van) een andere gemeente. Bij de taken die gerekend worden tot de overige beheertaken is geen sprake van uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en is de centrumgemeenteconstructie dus geen geschikte bestuursvorm.

- Privaatrechtelijke samenwerkingsvorm

Omdat bij de taken die tot de overige beheertaken gerekend kunnen worden geen publiekrechtelijke bevoegdheden aan de orde zijn, kunnen deze taken worden overgedragen aan een privaatrechtelijke organisatie.

- *Convenant*

Een van de drie gemeenten kan de uitvoering van de beheertaken op zich nemen en daarvoor een financiële vergoeding ontvangen van de andere twee gemeenten. De afspraken hierover zullen worden neergelegd in een 'gewone' overeenkomst tussen de drie gemeenten.

- *Mandatering*

Omdat bij de uitvoering van deze taken geen publiekrechtelijke bevoegdheden uitgeoefend worden, is het verlenen van mandaat geen geschikt model.

3.4 Het verlenen van vergunningen en dergelijke

Afhankelijk van de (bedrijfsmatige) activiteiten die op het transferium ontplooid gaan worden, zullen vergunningen en ontheffingen moeten worden verleend en meldingen in ontvangst moeten worden genomen. Verondersteld mag worden dat het vooral om de volgende vergunningen zal gaan:

- **Bouwvergunning:** voor het merendeel van de bouwactiviteiten is een vergunning van burgemeester en wethouders nodig. De bouwplannen moeten worden getoetst aan respectievelijk het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de bouwverordening en redelijke eisen van welstand. De bouwvergunning is een zogeheten 'gebonden beschikking'. De vergunning moet worden verleend als de aanvrager aan alle gestelde eisen voldoet (en moet worden geweigerd als de aanvrager niet aan alle eisen voldoet). Er bestaat dus geen beleidsvrijheid voor gemeenten om een afwijking te maken bij de vraag of de bouwvergunning al dan niet verleend kan worden.
- **Milieuvergunning en meldingsplicht:** voor de meeste inrichtingen geldt geen vergunningplicht, maar een stelsel van algemene voorschriften, gekoppeld aan een meldingsplicht. De melding moet plaatsvinden bij burgemeester en wethouders. De algemene voorschriften zijn neergelegd in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Voor allerlei categorieën inrichtingen is zo'n AMvB vastgesteld, bijvoorbeeld voor de detailhandel en ambachtsbedrijven, herstellinrichtingen voor motorvoertuigen, horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen, tankstations, LPG-tankstations en woon- en verblijfsgebouwen. Sommige AMvB's (maar niet alle) geven gemeenten de bevoegdheid om naast de algemene voorschriften aanvullende regels voor afzonderlijke inrichtingen te stellen.
De inrichtingen die niet vallen onder de werkingssfeer van een AMvB zijn vergunningplichtig. Deze vergunning wordt verleend door de gemeente en als het gaat om een zeer zware inrichting, door de provincie. In deze milieuvergunning kunnen specifieke voorschriften voor de inrichting worden opgenomen.
- **Horecavergunning:** op grond van de Drank- en Horecawet is het verboden om zonder vergunning van burgemeester wethouders een horecabedrijf uit te oefenen waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt. Ook de drank- en horecavergunning is een gebonden beschikking. Deze vergunning moet worden verleend als de aanvrager aan de gestelde vereisten voldoet. De voorwaarden om voor deze vergunning in aanmerking te komen zijn neergelegd in de Drank- en Horecawet (de nieuwe wet is op 1 november 2000 in werking getreden) en worden nader uitgewerkt in een aantal AMvB's.

Diverse gemeenten kennen bovendien een exploitatievergunning op basis van de APV. In die gemeenten dienen alle horecabedrijven (zowel de alkoholschenkende en als de niet-alkoholschenkende) over zo'n exploitatievergunning te beschikken. De burgemeester kan de exploitatievergunning onder andere weigeren als hij van oordeel is dat de vestiging van het betreffende bedrijf het woon- en leefklimaat ter plaatse nadelig zal beïnvloeden.

- Reclamevergunning: gemeenten kunnen het aanbrengen van reclame-uitingen aan gebouwen vergunningplichtig maken, voorzover deze niet op grond van het Bouwbesluit vergunningplichtig zijn. De model-APV van de VNG bevat een regeling hierover.

Naast bovengenoemde vergunningen kan ook nog worden gedacht aan de gebruiksvergunning en de vergunning voor het houden van een kindercentrum. De gebruiksvergunning is een vergunning op grond van de gemeentelijke bouwverordening, die onder andere nodig is voor het in gebruik hebben van gebouwen waar een bepaald aantal personen tegelijkertijd aanwezig zullen zijn. (In de modelbouwverordening wordt uitgegaan van meer dan 50 personen).

De vergunning voor het exploiteren van een kindercentrum wordt verleend op basis van de gemeentelijke verordening kinderopvang. In deze verordening worden kwaliteitsvoorschriften gesteld aan kindercentra. Bij het stellen van deze voorschriften moeten gemeenten zich overigens houden aan de minimumeisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang.

Uniformiteit in vergunningverlening op het transferium zal vooral wenselijk zijn bij bouwprojecten, gebouwen en inrichtingen die op het grondgebied van twee (of wellicht zelfs drie) gemeenten gesitueerd zijn. Er bestaat geen wettelijke coördinatieregeling in een of andere vorm voor gemeentegrensoverschrijdende bouwwerken en inrichtingen. Dit heeft tot gevolg dat elk bestuursorgaan het bevoegd orgaan is voor het deel van het bouwwerk of de inrichting dat op zijn territorium is gelegen. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor een bouwproject twee aparte bouwvergunningen aangevraagd (en verleend) zullen moeten worden. Hetzelfde geldt voor alle andere vergunningen en meldingen: deze zullen in beide gemeenten moeten worden aangevraagd dan wel worden gedaan.

In de praktijk zal het erop neerkomen dat de betrokken gemeenten op een informele manier hun werkzaamheden op elkaar zullen (moeten) afstemmen, bijvoorbeeld door één van de ambtelijke organisaties te belasten met de voorbereiding van beide vergunningen.

De beoordeling van de verschillende bestuursmodellen

- Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam

Gemeenten kunnen de bevoegdheid vergunningen te verlenen overdragen aan een openbaar lichaam. Omdat milieuvergunningen en -meldingen en vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet uitsluitend geschieden op basis van landelijke regelgeving, kan bij deze vergunningen worden volstaan met de overdracht van de bevoegdheid tot het verlenen van de betreffende vergunningen (en het in ontvangst nemen van meldingen).

Bij het verlenen van de bouwvergunning vindt ook toetsing plaats aan gemeentelijke regelgeving (het bestemmingsplan en de bouwverordening). Daarnaast zijn er ook vergunningstelsels die geheel hun grondslag vinden in gemeentelijke regelgeving (de horeca-exploitatievergunning en de reclamevergunning).

Om ervoor te zorgen dat voor het gehele transferium een uniform vergunningenbeleid gevoerd wordt, zal bij deze vergunningen ook de bevoegdheid moeten worden overgedragen om de voorschriften vast te stellen op grond waarvan de vergunningen worden verstrekt.

Als de bevoegdheid om vergunningen te verlenen wordt overgedragen, worden daarmee in beginsel ook de 'afgeleide' bevoegdheden overgedragen. Tot die afgeleide bevoegdheden behoren het heffen van leges, het uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningplicht en het eventueel toepassen van sancties (het opleggen van een dwangsom en het toepassen van bestuursdwang). Gemeenten kunnen dergelijke bevoegdheden overigens ook van de bevoegdheids-overdracht uitsluiten.

- Gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan

De bevoegdheid om vergunningen te verlenen kan in beginsel worden overgedragen aan een gemeenschappelijk orgaan. Dit geldt niet voor de bevoegdheid om leges te heffen (in verband met het in behandeling nemen van vergunningaanvragen). Deze bevoegdheid kan niet aan een gemeenschappelijk orgaan worden overgedragen. Omdat een gemeenschappelijk orgaan bovendien geen eigen personeel in dienst kan hebben en algemeen verbindende voorschriften kan stellen, is dit bestuursmodel ongeschikt voor het verlenen van vergunningen.

- Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie

De bevoegdheid om vergunningen te verlenen kan worden overgedragen aan het bestuur van de centrumgemeente (het college van burgemeester en wethouders) of aan een ambtelijk functionaris van die gemeente. In beide gevallen is er sprake van mandaat. Dit betekent dat de bevoegdheids-overdracht niet volledig is: de gemeente die de bevoegdheid overdraagt, behoudt de mogelijkheid om zelf de besluiten te nemen.

Regelgevende bevoegdheden kunnen niet aan de centrumgemeente worden overgedragen. Dit is geen bezwaar bij vergunningen die worden verleend op basis van landelijke wetgeving (de drank- en horecaverunning en de milieuvergunning en -meldingen). Waar sprake is van vergunningverlening op basis van gemeentelijke regelgeving, zal de vergunningverlening door de centrumgemeente moeten plaatsvinden op basis van de drie afzonderlijke gemeentelijke verordeningen. Als de verordeningen (sterk) uiteenlopen, kan met een centrumgemeenteconstructie géén uniform vergunningenbeleid op het transferium worden gerealiseerd.

Wat betreft het welstandstoezicht (i.c. het advies van de welstandscommissie) kunnen de gemeenten afspreken dat een welstandscommissie voor het gehele transferium werkzaam is. Dit kan de welstandscommissie van één van de drie gemeenten zijn.

De legesverordeningen van de drie gemeenten blijven van kracht. Dit betekent dat de hoogte van de leges die bedrijven op het transferium moeten betalen voor het in behandeling nemen van een vergunningaanvraag zal variëren, afhankelijk van de gemeente waar het bedrijf zich vestigt.

Als bij de uitoefening van de vergunningverleningstaak en alles wat daarmee samenhangt een bepaalde mate van beleidsruimte aanwezig is, kan de centrumgemeenteconstructie wel zorgen voor zo veel mogelijk eenvormigheid in de vergunningverlening. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de

handhaving van regelgeving: op dit onderdeel hebben gemeenten (en daardoor ook dus ook de centrumgemeente namens de twee andere gemeenten) betrekkelijk veel handelingsruimte. Bovendien wordt er één loket gecreëerd: alle bedrijven op het transferium moeten hun vergunningen bij dezelfde ambtelijke dienst aanvragen, ongeacht de gemeente waar het bedrijf gelegen is.

- Privaatrechtelijke samenwerkingsvorm

De bevoegdheid om vergunningen te verlenen of meldingen in ontvangst te nemen kan niet aan privaatrechtelijke organisaties worden overgedragen.

Een privaatrechtelijke organisatie kan wel worden belast met de voorbereiding van vergunningen. Diverse gemeenten hebben bijvoorbeeld de beoordeling van aanvragen voor bouwvergunningen uitbesteed aan particuliere bureaus.

- Convenant

Op basis van een convenant kan niet de bevoegdheid om vergunningen te verlenen worden overgedragen. Wel is het mogelijk om allerlei taken in verband met de vergunningverlening over te dragen, zolang het maar niet de beslissingsbevoegdheid betreft. Daarbij kan worden gedacht aan werkzaamheden die verband houden met de voorbereiding van de besluitvorming rondom de vergunningverlening, zoals het verzorgen van de intake van vergunningaanvragen en het voorbereiden van de besluiten (de conceptbeschikkingen).

Op deze wijze kan ervoor worden gezorgd dat er sprake is van één loket: alle bedrijven op het transferium moeten zich voor het aanvragen van vergunningen wenden tot dezelfde ambtelijke organisatie.

Bovendien kunnen de vergunningenaanvragen zo veel mogelijk op dezelfde wijze worden behandeld. Dit geldt vooral voor vergunningen die op grond van landelijke wetgeving worden verstrekt en voor vergunningen die op grond van gemeentelijke verordeningen worden verleend, waarbij de verordeningen (vrijwel) gelijklopend zijn.

Bovendien kunnen gemeenten de afspraak maken dat voor het gehele gebied van het transferium één welstandscommissie werkzaam is. Dit leidt tot uniformiteit in de advisering aan gemeenten over welstandsaspecten.

Omdat de afzonderlijke gemeenten hun beslissingsbevoegdheden houden, geeft het model waarbij gebruik wordt gemaakt van een convenant geen (absolute) waarborgen voor uniformiteit in de vergunningverlening.

Het opdragen van de voorbereidende werkzaamheden in verband met het verlenen van vergunningen aan een van de betrokken gemeenten kan overigens het beste plaatsvinden door middel van het sluiten van een 'gewone' overeenkomst.

- Mandatering

Bij toepassing van dit bestuursmodel mandateren de drie gemeenten het diensthoofd van het organisatieonderdeel van een van de drie gemeenten. Voor mandatering geldt, evenals voor de centrumgemeenteconstructie, dat alleen de bevoegdheid tot het verlenen van de vergunning kan worden overgedragen en dus geen regelgevende bevoegdheden. De gemeentelijke verordeningen op basis waarvan bepaalde vergunningen worden verleend, blijven van kracht. Bij mandatering

blijven de mandaatgevende gemeenten de bevoegdheid houden om zelf de beslissing te nemen. Bovendien kunnen deze gemeenten de gemandateerde ambtenaar algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Dit betekent dat mandatering geen garanties biedt voor een gelijke behandeling van vergunningaanvragen. En als de betreffende verordeningen van de drie betrokken gemeenten op grond waarvan vergunningen worden verleend sterk uiteenlopen, is uniformiteit in de vergunningverlening bij mandatering zelf onmogelijk. Ook de verschillen in leges blijven bij mandatering voortbestaan.

Een belangrijk voordeel van het toepassen van mandaat is dat er één instantie wordt aangewezen waar bedrijven hun vergunningen moeten aanvragen. Omdat de vergunningverlening bij één ambtelijke organisatie is ondergebracht, kan deze - voorzover de gemeentelijke regelgeving dit toelaat - zo veel mogelijk op uniforme wijze plaatsvinden.

3.5 Het heffen van onroerendezaakbelastingen

De heffing van onroerendezaakbelastingen (OZB) kan niet worden overgedragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan). Overdacht van deze bevoegdheid aan een privaatrechtelijke organisatie is uiteraard helemaal niet aan de orde.

Ook is het niet mogelijk om voor het transferium een uniform tarief te hanteren als de betrokken gemeenten daarvoor een tarief moeten vaststellen dat afwijkt van het tarief dat geldt voor de rest van het gemeentelijk grondgebied. Gemeenten mogen slechts één tarief hanteren (artikel 220f Gemeentewet).

De Wet waardering onroerende zaken (WOZ) bevat overigens een regeling voor de waardebepaling van onroerende zaken die op het grondgebied van meer dan één gemeente liggen. Artikel 17, vijfde lid, bewerkstelligt dat in een dergelijk geval de gehele onroerende zaak wordt gewaardeerd. De waarde van het binnen een bepaalde gemeente gelegen deel van de onroerende zaak wordt vervolgens gesteld op een evenredig gedeelte van de waarde van de gehele onroerende zaak. Op dat deel wordt vervolgens het tarief van die gemeente toegepast.

Het hanteren van gelijke OZB-tarieven op het transferium in de situatie dat de drie gemeenten uiteenlopende tarieven kennen, is dus niet mogelijk. Afhankelijk van de hoogte van het tarief dat in de betreffende gemeente wordt gehanteerd, zullen de bedrijven op het transferium uiteenlopende bedragen aan OZB moeten betalen.

3.6 Het handhaven van de openbare orde en veiligheid

Als het gaat om de handhaving van de openbare orde en veiligheid op het transferium en de verschillende taken die hieruit voortvloeien, zijn twee vraagstukken van belang:

1. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde.
2. De werkgebieden van hulpverleningsdiensten als brandweer en politie.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). De Gemeentewet kent de burgemeester diverse taken en bevoegdheden toe in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde, zoals het opperbevel bij brand en ongevallen, en het uitoefenen van toezicht op openbare inrichtingen (bijvoorbeeld horeca-inrichtingen). Daarnaast is de burgemeester ook belast met het opperbevel in geval van een ramp of zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen). Bovendien heeft de burgemeester een aantal buitengewone of noodbevoegdheden.

Hoewel er geen expliciet verbod bestaat, moet worden aangenomen dat een overdracht van deze burgemeestersbevoegdheden in welke vorm dan ook (bijvoorbeeld aan een gemeenschappelijke regeling of via mandatering) niet is toegestaan. De reden is dat de Gemeentewet deze bevoegdheden exclusief aan de burgemeester heeft toegekend.

Burgemeesters kunnen wel afspraken maken over de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheden bij gemeentegrensoverschrijdende branden en ongevallen op elkaar afstemmen. Dit kan in de vorm van het aanwijzen van een coördinerende burgemeester. In het geval van het transferium spreken de drie betrokken burgemeesters dan af wie van hen als coördinerend burgemeester het feitelijk opperbevel uitoefent over het gehele territorium van het transferium bij branden en ongevallen. Deze afspraken zullen ook betrekking moeten hebben op rampen en zware ongevallen als daarover nog geen afspraken in het kader van de rampenbestrijdingsorganisatie zijn gemaakt.

Elke burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare-ordehandhaving op het deel van het transferium dat tot zijn gemeente behoort. Dit betekent dat de coördinerende burgemeester zijn taak in nauw overleg met zijn twee collega's zal moeten uitvoeren.

Indien bij een ramp of zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis de coördinatie tussen de burgemeesters onvoldoende tot stand komt, kan de commissaris van de koningin aanwijzingen aan deze burgemeesters geven (een bevoegdheid op grond van artikel 12 van de Wet rampen en zware ongevallen). In geval van een ramp of ongeval waarvan de gevolgen over provinciegrenzen heen reiken, zullen dergelijke aanwijzingen door de betrokken commissarissen van de koningin gezamenlijk moeten worden gedaan.

De werkgebieden van hulpverleningsdiensten als brandweer en politie

Het werkgebied van een plaatselijk brandweerkorps is in principe beperkt tot de gemeentegrenzen. Er zijn echter geen juridische belemmeringen om het werkgebied van een brandweerkorps uit te breiden tot (een deel van) het grondgebied van een andere gemeente. Er zullen alleen goede afspraken moeten worden gemaakt. In die situatie dat een brandweerkorps operationeel is op het grondgebied van een andere gemeente, staat dat korps onder het bevel van de burgemeester van die gemeente.

Soortgelijke afspraken kunnen ook worden gemaakt over de inzet van de regionale brandweer.

De grens tussen de provincies Groningen en Drenthe vormt tevens de grens tussen de beide politieregio's. De indeling van politieregio's is vastgelegd in een bijlage bij de Politiewet en kan alleen bij AMvB worden gewijzigd. Alle gemeenten zijn in hun geheel bij een politieregio ingedeeld.

Het is dus niet mogelijk dat politieregio's een deel van het territoir van gemeenten omvatten. Een grenscorrectie heeft tot gevolg dat ook de grenzen van de twee politieregio's worden gewijzigd. Verandering van de territoriale afbakening van de politieregio's zonder een grenscorrectie is echter niet mogelijk.

Voor de werkzaamheden van politiefunctionarissen vormt de indeling in politieregio's overigens geen belemmering. Politieagenten hebben een algemene opsporingsbevoegdheid die niet beperkt is tot een bepaald gebied. Er kunnen dus praktische afspraken worden gemaakt tussen beide politiekorpsen over welk korps de reguliere politietaken (bijvoorbeeld surveillance) op het transferium voor haar rekening neemt.

De beoordeling van de verschillende bestuursmodellen

Op het terrein van de openbare orde en veiligheid kunnen geen bevoegdheden in een of andere vorm worden overgedragen. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en is in dat verband belast met een aantal taken die exclusief aan hem zijn toegekend. Dit betekent dat alle bestuursmodellen waar sprake is van overdracht van bevoegdheden (de drie vormen van een gemeenschappelijke regeling, privaatrechtelijke organisaties of mandatering) op dit beleidsterrein niet kan worden toegepast. De enige mogelijkheid is dat er afspraken tussen de betrokken burgemeesters worden gemaakt over de wijze waarop ze hun taken op elkaar afstemmen. Dit kan het beste in de vorm van een convenant.

Afspraken over uitbreiding van de werkgebieden van hulpverleningsdiensten, zoals politie en brandweer kunnen ook het beste worden gedaan in de vorm van een convenant.

3.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn zes bestuursmodellen op hun effectiviteit beoordeeld. Deze bestuursmodellen zijn beoordeeld op hun mogelijkheden om allerlei taken en bevoegdheden die op het geplande transferium aan de orde kunnen zijn op een uniforme wijze uit te voeren. Effectiviteit is het belangrijkste beoordelingscriterium: pas als een bestuursmodel geschikt is om uniformiteit in beleid en besluitvorming op het transferium te realiseren komt de vraag aan de orde in hoeverre dat op een efficiënte en democratisch goed te controleren wijze kan plaatsvinden.

Het model 'grenscorrectie' wordt niet aan deze beoordeling onderworpen. Het toepassen van een grenscorrectie waardoor het transferium op het grondgebied van één gemeente komt te liggen, schept in principe de voorwaarden voor een uniforme behartiging van taken en bevoegdheden.

Naarmate er meer maatschappelijke activiteiten op het transferium plaatsvinden en (dus) meer overheidstaken en bevoegdheden op het transferium moeten worden behartigd, worden hogere eisen gesteld aan het bestuursmodel om de beoogde uniformiteit in het beleid en in de besluiten gerealiseerd te krijgen.

Een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, is van de onderzochte bestuursmodellen het meest effectief.

Een openbaar lichaam kan zowel publiekrechtelijke taken uitoefenen (het verlenen van vergunningen en dergelijke) als privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Hierdoor is het openbaar lichaam geschikt voor de uitoefening van allerlei onderhouds- en beheerstaken.

Aan een openbaar lichaam kan de bovendien de bevoegdheid worden overgedragen verordeningen vast te stellen en bepaalde belastingen te heffen. De belangrijkste uitzondering hierop vormen de onroerende zaakbelastingen. Het heffen van OZB kan niet worden overgedragen aan een openbaar lichaam.

Een andere belangrijke beperking is dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde niet kan worden overgedragen. Het feit dat het transferium in drie gemeenten ligt, betekent dat elke burgemeesters verantwoordelijk blijft voor de openbare-ordehandhaving op het deel van het transferium dat tot zijn gemeente behoort. De burgemeesters kunnen wel afspraken maken over de coördinatie van hun bevoegdheden.

De overige twee vormen van een gemeenschappelijke regeling zijn minder geschikt. Een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld heeft als belangrijkste nadeel dat deze geen rechtspersoonlijkheid bezit en dus bijvoorbeeld geen contracten kan sluiten of personeel in dienst kan nemen. Het belangrijkste nadeel van een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie is er geen formele overdracht van bevoegdheden plaatsvindt: er is sprake van mandatering. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de bevoegdheidsuitoefening door de centrumgemeente plaatsvindt op basis van de regelgeving van de gemeente die het mandaat heeft verleend. Als de verordeningen van drie gemeenten uiteenlopen, leidt toepassing van de centrumgemeenteconstructie niet tot uniformiteit in de vergunningverlening. Voor mandatering gelden dezelfde beperkingen als voor de centrumgemeenteconstructie.

Een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (stichting, N.V. of B.V) is alleen geschikt voor de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden en voor de uitvoering van allerlei feitelijke onderhouds- en beheerstaken.

Een convenant heeft als belangrijkste nadeel dat op basis hiervan geen publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

4. Slotbeschouwing en eindbalans

4.1 Inleiding

Het model 'grenscorrectie' schept in principe de voorwaarden voor een uniforme behartiging van taken en bevoegdheden op het transferium. Als het transferium in zijn geheel op het grondgebied van één van de gemeenten komt te liggen, is deze gemeente het vergunningverlenend en handhavend bestuursorgaan. Bovendien is die gemeente ook verantwoordelijk voor allerlei uitvoerende beheerstaken en is de burgemeester belast met het handhaving van de openbare orde op het gehele terrein. Ook is zonder nadere afspraken duidelijk onder welk werkgebied van de hupverleningsdiensten het transferium valt.

In hoofdstuk 3 is onderzocht in hoeverre andere bestuursmodellen óók effectief kunnen zijn, in die zin dat het model bijdraagt aan het realiseren van uniformiteit in beleid en besluitvorming op het transferium. De conclusie is dat een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld van de onderzochte modellen het meest effectief is.

Bestuursmodellen dienen niet alleen te worden beoordeeld op hun effectiviteit. Om de geschiktheid van een bestuursmodel te kunnen beoordelen, zal daarnaast ook moeten worden nagegaan in hoeverre het betreffende model als voldoende efficiënt en democratisch gelegitimeerd kan worden beschouwd.

In deze slotbeschouwing worden de twee modellen die het meest effectief zijn (een grenscorrectie en een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld) beoordeeld op hun efficiëntie en democratische legitimering. In tegenstelling tot het criterium effectiviteit, op basis waarvan objectieve oordelen over bestuursmodellen kunnen worden uitgesproken, kunnen op basis van beide andere beoordelingscriteria geen absolute uitspraken worden gedaan. Bij de beoordeling van de twee bestuursmodellen aan de hand van het criterium 'efficiëntie' kan alleen worden aangegeven of bepaalde kosten zich (naar verwachting) voor zullen doen of niet, maar kan geen inschatting worden gegeven van de omvang. Het criterium 'democratische legitimering' heeft betrekking op de mogelijkheden van sturing en controle op de taakuitvoering vanuit de gemeenteraden. Ook hierover kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan, maar kan alleen worden aangegeven wat sterke en zwakke punten van de afzonderlijke bestuursmodellen zijn.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 in een schematisch overzicht de beoordeling weergegeven van de effectiviteit van de bestuursmodellen, wanneer gekeken wordt naar de verschillende taken en bevoegdheden die mogelijkwijze op het transferium moeten worden uitgeoefend.

In paragraaf 4.3 worden de bestuursmodellen 'grenscorrectie' en 'een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld' beoordeeld op hun (veronderstelde) efficiëntie en democratische legitimering.

In paragraaf 4.4, ten slotte, wordt de eindbalans opgemaakt en worden de belangrijkste plus- en minpunten van beide modellen op een rijtje gezet.

4.2 De effectiviteit van de verschillende bestuursmodellen

In hoofdstuk 3 is een beoordeling gegeven van de effectiviteit van de verschillende bestuursmodellen, wanneer gekeken wordt naar de verschillende taken en bevoegdheden die mogelijkwijze op het transferium moeten worden uitgeoefend.

De resultaten van deze beoordeling is schematisch weergegeven in onderstaande tabel.

De beoordeling van effectiviteit van de verschillende bestuursmodellen

Bestuursmodel Taken	Openbaar lichaam	Gemeen- schappe- lijk orgaan	Centrum- gemeente- constructie	Privaatrechtelij- ke samenwer- kingsvorm	Convenant (of overeenkomst)	Mandate- ring
Verzorgen wegonderhoud	+	-	+/-	+	+	-
Reguleren van het verkeer	+	+	+	-	+/-	+
Overige beheerstaken	+	-	+/-	+	+	-
Verlenen van vergunningen	+	+	+	-	-	+/-
Vaststellen van verordeningen	+	-	-	-	-	-
Heffen OZB	-	-	-	-	-	-
Heffen retributies	+	-	-	-	-	-
Verantwoordelijkheid burgemeester voor handhaving openbare orde	-	-	-	-	+/-	-
Werkzaamheden hulpverleningsdiensten	-	-	-	-	+	-

Verklaring van de tekens: + betekent effectief; +/- betekent enigszins effectief en - betekent niet effectief

Uit dit overzicht blijkt dat een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld van alle modellen het meest effectief is. Op een aantal terreinen kan het openbaar lichaam echter niet zorgdragen voor uniformering in beleid en taakuitvoering. Omdat de bevoegdheid tot het heffen van OZB niet aan een openbaar lichaam kan worden overgedragen, kan dit bestuurmodel niet zorgdragen voor uniformering van de OZB-tarieven. De overige onderzochte bestuursmodellen bieden voor dit vraagstuk overigens ook geen oplossing.

Daarnaast kan het openbaar lichaam niet zorgdragen voor één verantwoordelijke burgemeester voor de handhaving van de openbare orde. De betrokken burgemeesters kunnen wel afspraken maken over de coördinatie van hun bevoegdheden. Dit kan het beste in de vorm van een convenant. Ook afspraken over de werkgebieden van de hulpverleningsdiensten (politie en brandweer) kunnen het beste in een convenant worden neergelegd.

Wanneer een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam wordt aangegaan, is het overigens niet nodig dat alle voor het beheer van het transferium relevante taken en bevoegdheden aan dat openbaar lichaam worden overgedragen. Het is ook mogelijk om - naast de overdracht van taken en bevoegdheden aan het openbaar lichaam - bepaalde taken te behartigen met gebruikmaking van (één van de) andere modellen. Zo kan bij de taken die uitvoerend van aard zijn (het verzorgen van het wegonderhoud en de overige beheerstaken) ook gekozen worden voor een privaatrechtelijke organisatievorm of voor een overeenkomst op grond waarvan een van de gemeenten deze taken ook voor de andere gemeenten uitvoert.

4.3 Efficiëntie en mogelijkheden van democratische controle

In deze paragraaf worden de bestuursmodellen 'grenscorrectie' en 'een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld' beoordeeld op hun (veronderstelde) efficiëntie en democratische legitimering.

Bij het criterium 'efficiëntie' gaat het om de vraag in hoeverre met een bestuursmodel besluiten kunnen worden genomen en feitelijke handelingen worden verricht tegen zo weinig mogelijke kosten (in termen van geld, tijd en menskracht). Bij het criterium 'democratische legitimering' gaat het om de vraag in hoeverre het bestuursmodel mogelijkheden biedt voor democratische controle door de (gemeenteraden van de) drie betrokken gemeenten op de besluitvorming.

4.3.1 Beoordeling van de efficiëntie

Bij een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, kunnen ruwweg de volgende soorten kosten worden onderscheiden:

- kosten van het opzetten van een gemeenschappelijke regeling;
- kosten van het besturen van een gemeenschappelijke regeling;
- kosten van uitvoering van de taken en bevoegdheden.

Kosten van opzetten van een gemeenschappelijke regeling

Het opstellen van een gemeenschappelijke regeling zal de nodige werkzaamheden met zich meebrengen. In een gemeenschappelijke regeling zullen allerlei onderwerpen op een zorgvuldige wijze geregeld moeten worden. De Wgr bevat allerlei voorschriften ten aanzien van de inhoud en vormgeving van gemeenschappelijke regelingen. GS hebben als taak gemeenschappelijke regelingen goed te keuren en ze moeten bij de toetsing onder andere bekijken of de betreffende regeling aan alle vereisten van de wet voldoet. Is dat niet het geval, dan wordt aan de gemeenschappelijke regeling goedkeuring onthouden. Zorgvuldigheid is overigens niet alleen vereist in verband met de goedkeuring door GS. Omdat gemeenten taken en bevoegdheden overdragen, zullen ze in de gemeenschappelijke regeling nauwgezet moeten neerleggen om welke taken en bevoegdheden het precies gaat en op welke wijze bestuurlijke en financiële controle kan worden uitgeoefend.

De kosten in verband met het opzetten van een gemeenschappelijke regeling zijn eenmalig en moeten worden afgezet tegen de kosten die de voorbereiding en uitvoering van een grenscorrectie met zich meebrengen. Als de betrokken gemeenten en provincies niet snel overeenstemming

weten te bereiken over de grenscorrectie, en vooral als de grenscorrectie doorgevoerd moet worden tegen de wens van één van de betrokken gemeenten en/of provincies in, zullen de kosten van het realiseren van zo'n grenscorrectie betrekkelijk hoog zijn.

Kosten van het besturen van een gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling brengt met zich mee dat een aantal gemeentebestuurders zich actief zullen moeten bezighouden met het transferium. De Wgr bepaalt immers dat het algemeen en dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten moeten zijn samengesteld uit bestuurders van die gemeenten (leden van de colleges van burgemeester en wethouder of 'gewone' raadsleden).

Als het transferium op het grondgebied van één gemeente wordt gesitueerd, ligt het voor hand dat de actieve bemoeienis van gemeentebestuurders - incidenten daargelaten - gering zal zijn. De taken zullen vooral op het ambtelijk niveau worden afgehandeld. Dit betekent dat uitsluitend een gemeenschappelijke regeling op dit onderdeel kosten met zich mee zal brengen.

Kosten van taakuitvoering

Het feit dat een openbaar lichaam verantwoordelijk wordt voor de uitoefening van allerlei taken en bevoegdheden op het transferium, hoeft in beginsel geen gevolgen te hebben voor de kosten van de taakuitvoering. Mogelijke schaalnadelen (en dus hogere kosten) van een bestuursorgaan met een beperkt werkgebied, kunnen worden voorkomen door taken uit te besteden, bijvoorbeeld aan een van de deelnemende gemeenten. Dit kan zowel voor uitvoerende beheerstaken als bij uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden (via mandatering).

Een openbaar lichaam brengt wel eenmalige extra kosten met zich mee in verband met allerlei voorbereidende activiteiten. Daarbij moet worden gedacht aan opstellen van verordeningen (waaronder een legesverordening). De kosten van dergelijke werkzaamheden hoeven overigens niet al te hoog te zijn. Het bestuur van het openbaar lichaam kan besluiten bestaande verordeningen van één van de betrokken gemeenten over te nemen.

Een voordeel van een openbaar lichaam, dat overigens niet in geld is uit te drukken, is de integraliteit van de taakuitvoering. Het feit dat één organisatie wordt belast met het beheer van het transferium en in verband hiermee uiteenlopende taken en bevoegdheden uitoefent, kan ervoor zorgen dat die taken en bevoegdheden op elkaar worden afgestemd, mede met het oog op de belangen en specifieke omstandigheden van het transferium.

Als één gemeente verantwoordelijk wordt voor het beheer van het transferium, zullen de verschillende taken verspreid zijn over diverse bestaande gemeentelijke organisatieonderdelen. Er hoeven in principe geen aparte organisatorische voorzieningen te worden getroffen. De betreffende gemeente kan overigens besluiten om een aparte organisatie in het leven te roepen voor het beheer van het transferium om daarmee de integraliteit van de taakuitvoering te bevorderen. Dit kan in de vorm van een aparte ambtelijke dienst of een privaatrechtelijke organisatie. In dat geval kunnen uitvoerende taken op afstand worden gezet. Het kan ook in de vorm van een bestuurscommissie. Dan kunnen ook bestuurlijke verantwoordelijkheden worden overgedragen.

4.3.2 Beoordeling van de democratische legitimering

Het overdragen van gemeentelijke taken en bevoegdheden aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling betekent dat de behartiging van deze taken en bevoegdheden op afstand wordt gezet. Niet de gemeente, maar het bestuur van het openbaar lichaam is verantwoordelijk geworden voor de taakuitoefening. Weliswaar kan elke gemeente zeggenschap en controle uitoefenen op de wijze waarop het openbaar lichaam functioneert (en de Wgr bevat allerlei voorzieningen om de positie van de gemeenteraden op dit punt te waarborgen), maar deze controle zal gedeeld moeten worden met de overige gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. De gemeentelijke vertegenwoordigers in bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen kunnen door hun raden in feite alleen ter verantwoording worden geroepen voor hun inbreng in de besluitvorming van het bestuursorgaan, en niet voor de besluiten zelf. Uit het oogpunt van democratische controle is dat een minpunt voor de gemeenschappelijke regeling (en voor samenwerkingsverbanden in hun algemeenheid).

Hier kan tegenover worden gesteld dat een openbaar lichaam in ieder geval een aantal gemeentebestuurders veel directer betreft bij de taakuitvoering dan het geval zou zijn als de taken door de eigen gemeente zouden worden behartigd. Het gaat dan om de gemeentebestuurders die zitting hebben in het algemeen en dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Als de taken door één gemeente worden uitgevoerd, zou dat vooral op het ambtelijk niveau worden afgehandeld.

4.4 Eindbalans

Gelet op de beoogde voorzieningen die op het transferium gerealiseerd gaan worden en de noodzaak van overheidsbemoeienis op de verschillende terreinen van overheidszorg die hieruit voortvloeit, zal de keuze voor een bestuursmodel beperkt zijn tot de volgende twee:

1. een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
2. een grenscorrectie waardoor het transferium op het grondgebied van een gemeente komt te liggen.

Toetsing van beide modellen aan het criterium 'effectiviteit' (de mate waarin een bestuursmodel leidt tot uniformiteit in beleid en besluitvorming) leidt tot de conclusie dat een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld bij de behartiging van bepaalde taken niet effectief is (de heffing van onroerende zaakbelastingen) en voor andere taken in beperkte mate effectief (de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde).

Het model 'grenscorrectie' is wel effectief. Dit model schept de voorwaarden voor een uniforme behartiging van taken en bevoegdheden op het transferium. Als het transferium in zijn geheel op het grondgebied van één van de gemeenten komt te liggen, is deze gemeente het vergunningverlenend en handhavend bestuursorgaan. Bovendien is die gemeente ook verantwoordelijk voor allerlei uitvoerende beheerstaken en is de burgemeester belast met het handhaven van de openbare orde op het gehele terrein. Ook is zonder nadere afspraken duidelijk onder welk werkgebied van de hupverleningsdiensten het transferium valt.

Toetsing van beide bestuursmodellen aan het beoordelingscriterium 'efficiëntie' geeft een minder duidelijk beeld. Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam brengt bepaalde extra kosten met zich mee. De omvang hiervan kan echter worden beperkt. Bovendien levert een openbaar lichaam een kwaliteitsvoordeel op dat overigens niet in geld is uit te drukken: de integraliteit van de taakuitoefening.

Ook het beoordelingscriterium 'democratische legitimering' levert geen eenduidige conclusies op. Een gemeenschappelijke regeling heeft als nadeel dat taken op afstand van de gemeenten worden gezet, maar heeft tegelijkertijd als voordeel dat een aantal gemeentebestuurders direct bij de taakbehatiging worden betrokken en daarvoor ook verantwoording verschuldigd zijn aan de gemeenten die zij vertegenwoordigen.

Uiteindelijk spelen bij de keuze voor een bestuursmodel ook algemeen-bestuurlijke overwegingen een rol die losstaan van de feitelijke beoordeling van die modellen, zoals de bereidheid van de betrokken gemeenten en provincies om hun grenzen aan te passen en de behoefte van de gemeenten om tezamen de verantwoordelijkheid te dragen voor de aanpak van (een deel van) het mobiliteitsvraagstuk in de regio.

De beoordeling en onderlinge vergelijking van een grenscorrectie, waardoor het transferium op het grondgebied van een gemeente komt te liggen en het aangaan van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, leidt tot de volgende eindbalans van plus- en minpunten:

Algemene beoordeling van een grenscorrectie, waardoor het transferium op het grondgebied van een gemeente komt te liggen

Belangrijkste pluspunt:	Belangrijkste minpunt:
Goede waarborgen voor een effectieve taakuitvoering	Gemeentegrenzen (en dus ook provinciegrenzen) zullen moeten worden gewijzigd.

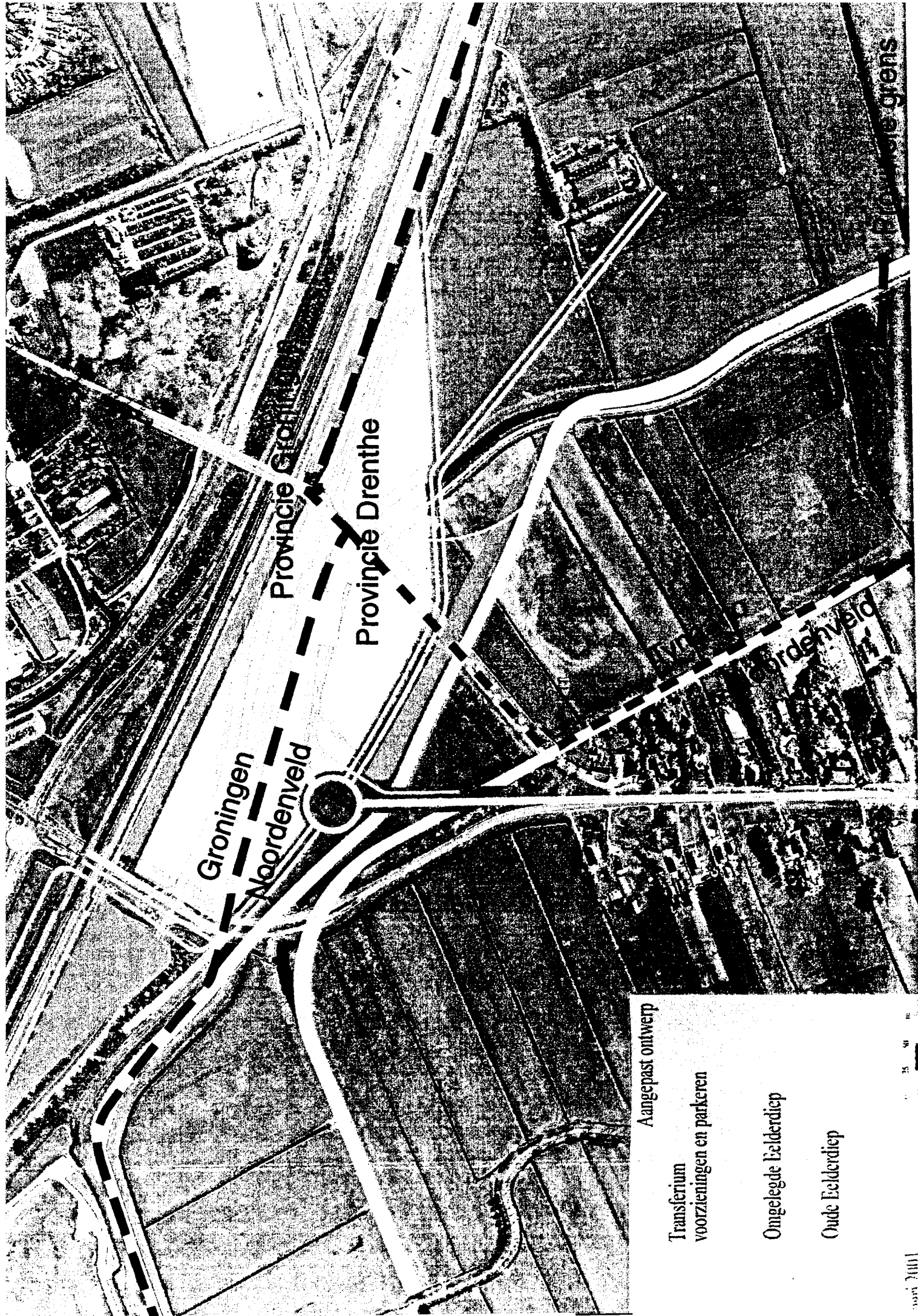
Algemene beoordeling van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld

Belangrijkste pluspunten:	Belangrijkste minpunten:
Een gemeenschappelijke regeling vormt de uitdrukking van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van (een deel van) het mobiliteitsvraagstuk in de regio.	De taakuitvoering wordt op afstand van de afzonderlijke gemeenten gezet en is hierdoor moeilijker door de gemeenteraden te sturen en te controleren.
De gemeentegrenzen (en daardoor ook de provinciegrenzen) worden niet gewijzigd.	Het opzetten van een gemeenschappelijke regeling kost relatief veel tijd.
Gemeentebestuurders die zitting hebben in het algemeen en dagelijks bestuur zijn nauw betrokken bij de taakuitoefening van het openbaar lichaam.	Bestuurders moeten tijd inruimen voor zaken die anders op het ambtelijke niveau afgehandeld zouden worden.
Goede mogelijkheden voor integraliteit van de taakuitvoering.	Voor een aantal taken en bevoegdheden biedt een openbaar lichaam geen oplossing: - de heffing van OZB (in verband met uniforme OZB-tarieven); - verantwoordelijkheden op het terrein van de openbare orde.

Tot slot willen wij opmerken dat ook een combinatie van beide bestuursmodellen mogelijk is. Dit houdt in dat een grenscorrectie wordt doorgevoerd en dat de drie betrokken gemeenten vervolgens een gemeenschappelijke regeling aangaan voor het beheer van het transferium.

De grenscorrectie biedt in dat geval de oplossing voor taken en bestuurlijke verantwoordelijkheden waarvoor de gemeenschappelijke regeling geen soelaas biedt: uniforme OZB-tarieven en een eenduidige verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde. De gemeenschappelijke regeling vormt dan de uitdrukking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de drie gemeenten willen dragen voor de aanpak van (een deel van) het mobiliteitsvraagstuk in de regio.

Bijlage



Groningen

Noordenveld

Provincie Groningen

Provincie Drenthe

Noordenveld

Provinciegrens

Aangepast ontwerp

Transferium
voorzieningen en parkeren

Omgelegde Eelderdiep

Oude Eelderdiep