

## Gemeentelijke Herindeling en Verbonden Partijen

### 1. Inleiding en doel

In de bijeenkomst van het voorbereidingsoverleg van 25 maart 2008 is (naar aanleiding van de in- en uitvoering van de WABO) uitgesproken dat het een belangrijk principe is dat ingeval door Boskoop of Rijnwoude voor de komende jaren een samenwerkingsverband wordt aangegaan, dat dan de periode tot 2011 wordt vastgelegd en dat het voortbestaan van het betreffende samenwerkingsverband afhankelijk wordt van besluitvorming door de nieuwe raad<sup>1</sup>. Opgemerkt is dat het goed zou zijn om een bijeenkomst voor beide raden te beleggen ter bespreking hoe de komende periode omgegaan wordt met besluiten die gemaakt worden voor de “nieuwe gemeente”. Een aspect daarvan betreft de verbonden partijen.

Doel van de onderhavige notitie is te schetsen op welke wijze gemeentelijke herindeling ook gevolgen heeft voor de verbonden partijen. Aan de hand daarvan wordt tevens een voorstel gedaan hoe (nu reeds) op deze gevolgen ingespeeld kan worden. In een aparte notitie wordt ingegaan op de besluitvorming in het algemeen in de periode voorafgaand aan het wettelijke Arhi-traject.

### 2. Definitie

Het BBV geeft de volgende omschrijving van een verbonden partij (artikel 1, lid b): “Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft”.

Er is sprake van een financieel belang als de gemeente de kosten op zich dient te nemen als de partij failliet gaat, als de gemeente aansprakelijk is als de partij haar verplichtingen niet nakomt of als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Er is sprake van een bestuurlijk belang als bijvoorbeeld een burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente, namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt of stemt. Indien de gemeente alleen een bestuurlijk of alleen een financieel belang heeft, is er *geen* sprake van een verbonden partij. Ook een stichting bijvoorbeeld, waarin een gemeentelijk bestuurder op persoonlijke titel als bestuurder deelneemt – en dus niet de gemeente vertegenwoordigt – is geen verbonden partij. De meningen zijn verdeeld over de vraag of publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) (strikt) onder het begrip verbonden partijen vallen.

Verbonden partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het vaak om gemeenschappelijke regelingen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het veelal om vennootschappen, verenigingen en stichtingen.

### 3. Gemeenschappelijke regelingen

#### 3.1. Wettelijk kader

Bij de gevolgen van gemeentelijke herindeling voor de gemeenschappelijke regelingen dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend gemeenten deelnemen die geheel of grotendeels tot één gemeente worden samengevoegd en anderzijds gemeenschappelijke regelingen, voor een grondgebied afwijkend van het gebied van de tot één gemeente samen te voegen gemeenten.

Wat betreft gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend gemeenten deelnemen die tot één nieuwe gemeente worden samengevoegd, is in artikel 41, eerste en tweede lid, van de Wet Arhi be-

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat, in verband met de jurisprudentie omtrent de zgn. “precontractuele fase”, ook contractuele *onderhandelingen* een punt van aandacht vormen. De precontractuele fase is belangrijk om te bepalen of (en hoeveel) een partij, betrokken bij de onderhandelingen, schade moet vergoeden aan zijn wederpartij indien de onderhandelingen worden afgebroken. De begrippen ‘redelijkheid en billijkheid’ en ‘goede trouw’ stellen daaraan hogere eisen naarmate het punt waarop het contract tot stand zou komen dichterbij komt.

paald, dat deze vervallen op de datum van herindeling. Alle rechten en plichten gaan over naar de nieuwe gemeente. Het personeel treedt op grond van artikel 59 van de Wet Arhi voorlopig in dienst van de in de herindelingswet voor het betreffende gebied genoemde gemeente. De bepalingen van hoofdstuk VIII van de Wet Arhi zijn op dit personeel van overeenkomstige toepassing. Naast het overnemen van personeel dient het bestuur van de nieuwe gemeente de nodige voorzieningen te treffen ten aanzien van de financiën en materieel.

Voor de overige gemeenschappelijke regelingen geldt op grond van artikel 41, derde lid, van de Wet Arhi dat deze vooralsnog ongewijzigd van kracht blijven. De 'nieuwe' deelnemers dienen binnen 6 maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde indeling voortvloeiende voorzieningen te treffen<sup>2,3</sup>. Te denken valt aan het schrappen van namen van voormalige gemeenten en het toevoegen van nieuwe namen alsmede (eventueel) het treffen van een andere regeling met betrekking tot de bestuurssamenstelling. Voorts behoort hiertoe het treffen van een (financiële) regeling in verband met de uit- of toetreding van gemeenten.

Geschillen over de toepassing (in de ruimste zin) van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van één of meer gemeenten en het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, worden door GS beslist.

### 3.2. Uittreding

De tweede volzin van artikel 41 lid 4 Wet Arhi, bepaalt dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling bij de uit de gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen kunnen afwijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. Uit jurisprudentie blijkt dat deze bepaling *niet* zodanig mag worden geïnterpreteerd, dat afwijking van in de gemeenschappelijke regeling geldende bepalingen inzake uittredingssommen mogelijk of gerechtvaardigd is, als de omstandigheden waaronder uittreding plaatsvindt in rechtstreeks verband staan met de werking van de bepalingen van de Wet Arhi<sup>4</sup>, tenzij het in redelijkheid niet van de uittredende deelnemer kan worden gevergd. Er is hier immers sprake van bepalingen die, in geval van uittreding van een of meer deelnemers, een waarborg vormen voor de positie van de resterende deelnemers aan de betrokken gemeenschappelijke regeling, omdat allerlei kosten niet of slechts geleidelijk kunnen worden verminderd.

Uit de richtlijnen die gehanteerd worden voor vaststelling van de uittredingssom (zie hieronder) kan worden afgeleid dat de schade die op het tijdstip van uittreding ontstaat bepalend is.

### 3.3. Desintegratieschade

Uitgangspunt van de uittredingsregeling c.q. de hoogte van de uittredingssom dient te zijn dat er voor partijen een redelijk en billijk resultaat ontstaat. Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dit uitgangspunt vertaald als dat de uittredende gemeente de *reële* schade vergoedt van het openbaar lichaam en de overblijvende gemeenten, die *het rechtstreekse gevolg is van het uittreden* uit de gemeenschappelijke regeling<sup>5</sup>. In de praktijk wordt hieronder begrepen de ongedekte, voor rekening van de regeling blijvende, onontkoombare en onvermijdbare structurele kosten, die het gevolg zijn van uittreding van een deelnemer, bij een gelijkblijvende jaarlijkse bijdrage van de overige deelnemers. Dit wordt wel de "desintegratieschade" genoemd, die vertaald wordt in een uittredingssom. In feite moeten bij deze schade nog worden opgeteld de eenmalige kosten van de uittreding, die uitsluitend daarvan

---

<sup>2</sup> De bevoegdheid tot het treffen van voorzieningen is opgedragen aan de gezamenlijke deelnemers van de gemeenschappelijke regeling. De provincie gaat er daarbij van uit, dat het algemeen bestuur, dan wel het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling in deze de nodige initiatieven neemt.

<sup>3</sup> De provincie kan de gestelde termijn van zes maanden verlengen met nog eens zes maanden en bij nalatigheid zelf de voorzieningen treffen.

<sup>4</sup> KB 25-02-1986 nr. 6, AB 1986/446.

<sup>5</sup> AB RvS 12-12-2001, LJN: AD7959. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de terzake door de Kroon en de voormalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State gevormde jurisprudentie (zie AR RvS 12-08-1993, AB 1994/280).

het gevolg zijn<sup>6</sup>. Over de hoogte en de noodzaak van deze kosten kunnen verschillen van mening ontstaan, zodat duidelijke en goede afspraken dan ook eveneens voor deze kosten gewenst zijn.

Wanneer dit niet duidelijk in de regeling is opgenomen, moet een keuze worden gemaakt tussen het vaststellen van de uittredingssom op basis van de werkelijk geleden of te lijden desintegratieschade of het vaststellen van de schade op basis van een normering. Ook een combinatie behoort tot de mogelijkheden. Vervolgens moet de methode van berekening worden vastgesteld. Iedere methodiek kent zijn voor- en nadelen en aandachtspunten. Het strekt voor deze notitie echter te ver hier nader op in te gaan. Uitgebreide informatie over de verschillende methodieken is wel beschikbaar.

Bij het bepalen van mogelijke (toekomstige) desintegratieschade, wordt – voor wat betreft de overbruggingsperiode waarbinnen van het algemeen bestuur in beginsel mag worden verwacht dat het zich kan aanpassen aan ten gevolge van de uittreding gewijzigde omstandigheden – rekening gehouden met in de gemeenschappelijke regeling neergelegde begrotingssystematiek. Bovendien zal op de vastgestelde schade het aandeel van de gemeente in de eventuele algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling in mindering moeten worden gebracht. De bestemmingsreserves en voorzieningen worden afgerekend afhankelijk van het afgenomen takenpakket. Mogelijke verdeelsleutels zijn een percentage naar rato van het aantal inwoners of een percentage naar rato van het aandeel in de jaarlijks exploitatiebijdragen.

Dat de door middel van de uittredingssom te vergoeden schade hoog op kan lopen, blijkt wel uit de situatie waarvoor de gemeente Alkemade zich onlangs zag gesteld, toen zij in het kader van de fusie met Jacobswoude uit de regio Holland Rijnland wilde stappen. Het algemeen bestuur van Holland Rijnland wil na het vertrek van de gemeente nog zo'n € 7 miljoen van de nieuwe gemeente Kaag en Braassem, waarmee een eventuele uittreding zo goed als zeker van tafel is. Dat het uittreden uit de regio zo duur uitpakt, komt met name doordat Alkemade zich verplicht heeft om tot en met 2022 jaarlijks een bedrag in het regionaal investeringsfonds te storten, welke verplichting volgens het algemeen bestuur van Holland Rijnland niet komt te vervallen.

#### **4. Anderszins publiek- of privaatrechtelijk verbonden partijen**

In de Wet Arhi zijn alleen bepalingen opgenomen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen in het kader van een herindeling. Dat betekent dat voor andere samenwerkingsvormen op privaot- of publiekrechtelijke grondslag de “normale” regels van het verbintenisrecht gelden. Dat wil niet zeggen dat er geen schadevergoedingsregelingen voor beëindiging van de samenwerking aan de orde zijn. Evenwel zijn samenwerkingsvormen die niet volgens de Wgr zijn ingericht, meestal niet voor onbepaalde tijd overeengekomen.

Naast formele samenwerkingsverbanden neemt een gemeente in de regel ook deel aan een aantal informele samenwerkingsverbanden. Denk aan afstemming tussen provincie en regiogemeenten van regionale structuurplannen in voorbereiding op een nieuw provinciaal Streekplan, maar ook aan overleg tussen ouderenadviseurs in een aantal buurgemeenten of gezamenlijke inkoop.

#### **5. Visievorming**

##### **5.1. Visie op taken**

Voortzetting van, en uittreding uit verbintenissen gaat over de vraag naar wat de nieuwe gemeente zelf doet, wat uitbesteed (via contracten) wordt en wat in samenwerking met andere gemeenten gedaan wordt. Het antwoord hierop is van politiek-bestuurlijk aard en dient aan de orde te komen in de beginfase van het herindelingsproces: de visievorming. Hierbij zal ook rekening gehouden moeten worden met toekomstige (decentralisatie)ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld geschetst wordt in de VNG-notitie De Eerste Overheid.

---

<sup>6</sup> Hierbij kan worden gedacht aan kosten van adviezen over de overblijvende organisatie, met name over de personele en materiële capaciteit.

## 5.2. Visie op samenwerking

Na beantwoording van de kernvraag “wat gaan we zelf doen en wat besteden we uit?” komt de vraag aan de orde in welke vorm uitbesteding van taken plaatsvindt en met welke partner(s). Met name het laatste aspect is op korte termijn actueel, gezien de voorgenomen aansluiting van het Rijnstreekberaad (waarin Rijnwoude deelneemt) bij Holland Rijnland, terwijl Boskoop participeert in Midden-Holland.

Van dit (her)bezinningsmoment op samenwerking kan gebruik gemaakt worden de huidige samenwerkingsverbanden kritisch tegen het licht te houden – óók als deze niet direct beëindigd hoeven te worden (omdat er bijvoorbeeld geen overlap van taakuitvoering is met een ander samenwerkingsverband). Zo zijn er naast samenwerkingsverbanden waaraan taken en bevoegdheden zijn overgedragen (daden), ook een groot aantal verbanden waarin vooral overleg en afstemming plaatsvindt (praten)<sup>7</sup>. Ofschoon het te kort door de bocht is te stellen dat in deze tijden van daadkracht “samenwerkingsverbanden van de praat” een verwerpelijke verschijning zijn, kan wel de vraag gesteld worden of deelname in een dergelijk verband bijdraagt aan de realisatie van voor de nieuwe gemeente belangrijke doelen.

## 5.3. Visie op regie

Één van de uitgangspunten van een eventuele samenvoeging van de gemeenten is dat we samen sterker staan, waarbij een gemeente in toenemende mate is te typeren als een netwerkorganisatie in een netwerk van regionale actoren. De rol en positie hierin en de mogelijkheden tot sturing daarbinnen bepalen daarom de kracht van de organisatie. Dat betekent: de gemeente in de regio brengen, maar ook de regio in de gemeente brengen. Met een visie op bestuurbaarheid van en versterking van politieke controle op samenwerkingsverbanden kunnen raad en college grip houden op (de ontwikkeling van) de samenwerkingsverbanden.

## 6. **Aanbeveling**

Het is verstandig om, direct nadat de raden een definitief besluit hebben genomen over de gemeentelijke herindeling, aan de hand van een overzicht verbonden partijen te bepalen bij welke gemeenschappelijke regelingen of andere organisaties uittreding aan de orde is of kan komen. Hiermee dient vervolgens in overleg getreden te worden om de hoogte van de uittredingskosten te bepalen<sup>8, 9</sup>. Aandachtspunt hierbij is echter dat keuzes voor partner(s) niet vooral afhankelijk zijn van de uittredingskosten, maar keuzes gemaakt worden op basis van een visie op taken en op samenwerking. Om deze reden wordt aanbevolen de uittredingsregelingen onderdeel te laten zijn van een meeromvattende notitie, waarin ook de taken- en samenwerkingsaspecten aan de orde komen.

---

<sup>7</sup> Het gevoel van “bestuurlijke drukte” komt vooral voort uit het grote aantal vrijblijvende praatclubs in de publieke sector.

<sup>8</sup> Bij de overgang naar een andere gemeenschappelijke regeling is het gebruikelijk dat er bij het oude samenwerkingsverband een afbouwbijdrage wordt gehanteerd en bij het nieuwe samenwerkingsverband een daarmee in verband staande opbouwbijdrage.

<sup>9</sup> Hierbij moet ook veel aandacht aan kostenbepalende maatregelen besteed worden. Daarbij kan gedacht worden aan het bepalen van een goed moment van uittreding, het overnemen van boventallig personeel of het op contactbasis afnemen van de uren aan overcapaciteit.