

Algemene toelichting op het voorstel aan provinciale staten en gedeputeerde staten tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds.

Inleiding en achtergrond

1.

Met de ondertekening van het *Bestuursakkoord decentralisatie Waddenfonds* is het Waddenfonds per 1 januari 2012 door het rijk gedecentraliseerd naar de Waddenprovincies. In het bestuursakkoord staat dat de provincies in gezamenlijkheid besluiten over de middelen van het Waddenfonds en voorzien in een professionele uitvoeringsorganisatie. Om hier handen en voeten aan te geven hebben provinciale staten en gedeputeerde staten van de Waddenprovincies, met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr), een (tijdelijke) samenwerkingsovereenkomst gesloten: de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds. De in juni 2012 in werking getreden gemeenschappelijke regeling Waddenfonds eindigt van rechtswege op 31 december 2027.

Waarom dit voorstel?

2.

De gemeenschappelijke regeling is voor het laatst gewijzigd in december 2015. Sindsdien zijn er wetswijzigingen die het nodig maken om de regeling aan te passen:

- Per 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. De wet heeft betekenis voor de bevoegdheden van het dagelijks bestuur;
- Per 1 juli 2021 de Wet elektronische publicaties. De wet heeft betekenis voor de bekendmaking van gemeenschappelijke regelingen; en
- Per 1 juli 2022 de Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen. Deze wet beoogt met name de positie van provinciale staten bij gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om enkele (tekstuele) verbeteringen in de regeling door te voeren.

Het voorstel ziet op wijziging van de artikelen 1, 9, 13, 15, 19, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 35 en 36, terwijl de artikelen 34a tot en met 34d en 35a worden toegevoegd. De wijzigingen vloeien m.n. voort uit hogere wet- en regelgeving en/of zijn redactioneel van aard.

Het accent van deze algemene toelichting ligt op de betekenis van de Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen voor de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds. In deze toelichting wordt hier uitvoerig bij stilgestaan.

Spelregels voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling

3.

Provinciale staten en gedeputeerde staten zijn elk deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds en moeten ieder voor zich besluiten over het voorstel tot wijziging. Een wijziging komt op basis van unanimititeit tot stand.

Bovendien moeten provinciale staten aan gedeputeerde staten toestemming verlenen om de regeling gewijzigd te mogen vaststellen. Het besluit omtrent de verlening van toestemming heeft een alles of niets-karakter: provinciale staten verlenen toestemming of niet. Het is op grond van de Algemene wet bestuursrecht niet toegestaan om aan de verlening van de toestemming voorwaarden te verbinden. De toestemming kan alleen worden onthouden als de wijziging in strijd is met het algemeen belang of met het recht.

Het spreekt voor zich dat de tekst van een gemeenschappelijke regeling door de respectieve provinciebesturen eensluidend moet worden vastgesteld.

Per 1 juli van dit jaar schrijft de Wgr voor dat een ontwerp van de wijziging eerst voor een zienswijze aan provinciale staten wordt voorgelegd, tenzij provinciale staten zelf deelnemer aan de regeling zijn. Bij het Waddenfonds is dat het geval. Een afzonderlijke zienswijzeprocedure is dus niet nodig.

De Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen.

4.

De democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op het beginsel van ‘verlengd lokaal bestuur’, wat betekent dat het bestuur van het Waddenfonds geen eigen democratische legitimatie heeft, maar dat de politieke controle op het gevoerde bestuur uiteindelijk berust bij de volksvertegenwoordiging van de betrokken deelnemers. Bij het Waddenfonds zijn dat provinciale staten.

De Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen introduceert een aantal nieuwe instrumenten t.b.v. de kaderstellende en controlerende taken van provinciale staten. Achterliggende gedachte is dat het democratisch gehalte van gemeenschappelijke regelingen hiermee wordt vergroot.

5.

De Raad van State was in haar advies over het wetsvoorstel kritisch¹. Bij verlengd lokaal bestuur vervullen provinciale staten hun kaderstellende en controlerende rol in beginsel door het aansturen en controleren van de eigen provinciale vertegenwoordiger(s) in het (algemeen) bestuur van de betreffende gemeenschappelijke regeling.

Met de nieuwe instrumenten kunnen provinciale staten meer rechtstreeks interveniëren in de bestuursvoering van een regeling. Hierdoor ontstaat volgens de Raad van State het risico dat de rolverdeling tussen provinciale staten, gedeputeerde staten en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling (nog) onduidelijker wordt.

Ook vond de Raad van State dat het nieuwe instrumentarium kan leiden tot aanzienlijke vertraging in de besluitvorming door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

De Raad van State wees er op dat de Wgr al veel mogelijkheden biedt om invloed en controle uit te oefenen op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Het gaat vooral om het vinden van manieren om daar gebruik van te maken.

6.

In de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds zijn weloverwogen waarborgen opgenomen t.b.v. de kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 513, nr. 4.

- a) In de regeling liggen de door provinciale staten geaccordeerde (interprovinciale) beleidsdoelen, die het bestuur van het Waddenfonds in acht heeft te nemen, vast.
- b) In de regeling zijn de taken van het (bestuur van het) openbaar lichaam Waddenfonds opgenomen. De regeling bepaalt dat die taken moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de door provinciale staten vastgestelde beleidskaders die betrekking hebben op het werkingsgebied van het Waddenfonds. De Waddenvisie 'Wadden van Allure' en het 'Investeringskader Waddengebied' zijn hiervan voorbeelden. Er staat de staten niets in de weg om die beleidskaders op enig moment te herijken of andere beleidskaders vast te stellen.
- c) Provinciale staten stellen op voorstel van het algemeen bestuur van de regeling periodiek een Uitvoeringskader Waddenfonds vast. Met dat Uitvoeringskader bepalen provinciale staten de hoofdlijnen van de besteding van de middelen van het Waddenfonds.

Het bestuur van het Waddenfonds verstrekt bovendien langs verschillende wegen actief informatie aan provinciale staten. Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgenomen bij de bespreking van de actieve informatieplicht onder 15 tot en met 18 van deze toelichting.

Er zijn dus nu al diverse aangrijpingspunten voor een stevige inhoudelijke betrokkenheid van provinciale staten. Daar is bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling ook bewust voor gekozen.

7.

Hieronder wordt het nieuwe instrumentarium vanwege de Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen toegelicht², waarbij a) tevens de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling inzichtelijk is gemaakt en b) een standpunt is ingenomen over de vraag of en hoe het instrument in de regeling moet worden vertaald.

A. Interprovinciale statenadviescommissie

8.

Op voorstel van provinciale staten van de Waddenprovincies gezamenlijk wordt door het algemeen bestuur een gemeenschappelijke adviescommissie ingesteld. De commissie bestaat uit leden die per provincie door provinciale staten uit zijn midden worden aangewezen. De commissie fungeert als 'vooruitgeschoven post' van provinciale staten. De commissie kan het algemeen bestuur adviseren, de besluitvorming van provinciale staten met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling voorbereiden of provinciale staten van advies voorzien. Als provinciale staten gezamenlijk een voorstel doen, is het algemeen bestuur verplicht om de commissie in te stellen. Het is aldus aan de staten om te bepalen of er behoefte is aan een dergelijke commissie.

² Deze toelichting beperkt zich tot het instrumentarium dat (enige) betekenis heeft voor het Waddenfonds. In bijlage 3 zijn voor de volledigheid en louter ter kennisname de overige instrumenten opgenomen.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

9.

Provinciale staten van Groningen, Fryslân en Noord-Holland kunnen op grond van de Wgr gezamenlijk besluiten dat een 'interprovinciale (staten)adviescommissie Waddenfonds' wordt ingesteld. Het is niet nodig om hierover een afzonderlijke bepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen.

10.

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is overigens van mening dat het niet voor de hand ligt dat ten behoeve van het Waddenfonds een (structurele) interprovinciale statenadviescommissie wordt ingesteld. Dit standpunt is ingegeven door de aard van de (tijdelijke) regeling, de hiermee samenhangende taken en bevoegdheden en praktische overwegingen.

11.

Een interprovinciale statenadviescommissie heeft drie samenhangende functies:

- I. adviseren aan het algemeen bestuur;
- II. het voorbereiden van (afgestemde) besluitvorming door provinciale staten met betrekking tot de regeling; en
- III. adviseren aan provinciale staten.

waarbij de onder II. en III. genoemde functies veelal zullen samenvallen.

12.

Een analyse van de taken van het algemeen bestuur geeft het volgende beeld:

- het vaststellen van de begroting.

Voor het vaststellen van de begroting voorziet de Wgr in een verplichte zienswijzeprocedure, waarbij provinciale staten binnen maximaal 12 weken wensen en bedenkingen omtrent de ontwerpbegroting kenbaar kunnen maken. Die zienswijze wordt voorbereid door gedeputeerde staten. De (eventuele) zienswijzen op de ontwerpbegroting behoeven niet per definitie gelijkloidend te zijn. Elk provinciebestuur kan eigen accenten leggen. Dat nuanceert het belang van een afgestemde zienswijze door een interprovinciale statenadviescommissie. Overigens kan afstemming altijd op ad-hoc basis worden georganiseerd.

- het vaststellen van de Jaarrekening en het Jaarverslag

De jaarstukken zijn vooral feitelijk van aard en betreffen de inhoudelijke en financiële verantwoording van het bestuur van het Waddenfonds. Die jaarstukken staan mede ten dienste aan provinciale staten, ten behoeve van hun controlerende taak. De aard van de jaarstukken - publieke verantwoording - verdraagt zich in dat licht niet met een inhoudelijk advies hierover van een interprovinciale statenadviescommissie.

- verordenende bevoegdheid

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling hebben provinciale staten verordenende bevoegdheid aan het bestuur van het Waddenfonds gedelegeerd (overdracht van bevoegdheid). De Algemene wet bestuursrecht verzet zich ertegen dat provinciale staten, via de bandbreedte van een interprovinciale statenadviescommissie, adviseert over de

concrete toepassing van deze bevoegdheid. Deze wet bepaalt dat uitsluitend (algemene) beleidsregels kunnen worden gegeven over gedelegeerde bevoegdheden.

- het vaststellen van het ontwerp-Uitvoeringskader Waddenfonds
Provinciale staten stellen periodiek het Uitvoeringskader Waddenfonds vast. In de gemeenschappelijke regeling hebben provinciale staten (mede) bepaald dat de voorbereiding hiervan is opgedragen aan het dagelijks bestuur en dat het algemeen bestuur het ontwerp van het Uitvoeringskader vaststelt. Met deze rolverdeling ligt het niet voor de hand dat een interprovinciale statenadviescommissie het algemeen bestuur adviseert over het vast te stellen ontwerp, waar het accent van de voorbereiding juist bij het dagelijks bestuur ligt.
- het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma Waddenfonds
In de gemeenschappelijke regeling hebben provinciale staten (mede) bepaald dat het algemeen bestuur het Uitvoeringsprogramma Waddenfonds vaststelt. Het kader voor dit programma is het door provinciale staten vastgestelde Uitvoeringskader Waddenfonds. Met het programma wordt aldus de kaderstelling door provinciale staten nader uitgewerkt. Met die rolverdeling verdraagt zich niet een inhoudelijk advies van een interprovinciale statenadviescommissie over het Uitvoeringsprogramma. Dat zou er immers op neer komen dat via de bandbreedte van die commissie provinciale staten het Uitvoeringskader Waddenfonds nader inkleuren. Daarmee treden provinciale staten buiten de grenzen van de kaderstelling, die immers plaatsvindt door vaststelling van het Uitvoeringskader Waddenfonds.

De taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur geven niet direct aanleiding tot het instellen van een interprovinciale statenadviescommissie

13.

Een interprovinciale (staten)adviescommissie kan uiteraard een rol spelen in de interprovinciale afstemming. Hier zijn een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. De Raad van State heeft in het proces van totstandkoming van de wet gewezen op de praktische uitvoerbaarheid van een interprovinciale statenadviescommissie. Een effectieve inzet valt of staat met de beschikbare capaciteit bij provinciale staten. De Raad van State merkte op dat het adviseren door een gemeenschappelijke adviescommissie de nodige tijd kost. Die tijd zal nog langer zijn wanneer de opvattingen van de leden van een interprovinciale statenadviescommissie uiteen lopen of wellicht zelfs tegengesteld zijn en er nader overleg nodig is. Dat kan conflicteren met wettelijke termijnen, waarbij een zienswijze door provinciale staten uiterlijk binnen een bepaalde (wettelijke) termijn moet worden gegeven, zoals dat geldt voor de ontwerpbegroting.

Verder wees de Raad van State op de toenemende politieke fragmentatie. In het licht van de regeling: indien het de leden van de adviescommissie niet lukt om tot een eensgezinde advisering te komen, bestaat het risico dat het instrument averechts werkt. Juist dat kan het draagvlak voor interprovinciale samenwerking verminderen, terwijl de noodzaak daartoe met betrekking tot het ongedeelde Waddengebied groot is.

Ook de frequentie van advisering speelt een rol. Zo worden bv. het Uitvoeringskader Waddenfonds en het Uitvoeringsprogramma Waddenfonds voor een reeks van jaren vastgesteld. Voor zover er behoefte bestaat aan interprovinciale afstemming vanuit provinciale staten kan dat ook op incidentele basis worden georganiseerd.

De respectieve staten zijn bij de beraadslaging en besluitvorming vanzelfsprekend niet gebonden aan enig advies.

14.

Resumerend ontraadt het algemeen bestuur om ten behoeve van het Waddenfonds een structurele interprovinciale statenadviescommissie in te stellen.

B. Actieve informatieplicht

15.

De Wgr kende al een zgn. 'passieve informatieplicht'. Dit betekent kort gezegd dat het bestuur van het Waddenfonds desgevraagd informatie aan (leden van) provinciale staten verstrekt.

De Wgr voegt hier per 1 juli 2022 een 'actieve informatieplicht' aan toe, vergelijkbaar met hetgeen hieromtrent in de Provinciewet is geregeld. Deze inlichtingenplicht betekent dat het bestuur van het Waddenfonds uit eigener beweging de staten informeert over alles dat zij behoren te weten om hun taak goed te kunnen vervullen.

In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop die informatie wordt aangeleverd.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

16.

De actieve informatieplicht is voor het Waddenfonds niets nieuws. Het staat zelfs met zoveel woorden in de door het algemeen bestuur vastgestelde Nota toelichting begroting³.

Ook indirect bestond die verplichting al. De inlichtingenplicht jegens provinciale staten op grond van de Provinciewet heeft immers ook betrekking op het door gedeputeerde staten in gemeenschappelijke regelingen gevoerde bestuur.

In de gemeenschappelijke regeling staan diverse bepalingen aan de hand waarvan provinciale staten beleidsmatig en financieel actief worden betrokken bij en geïnformeerd over het Waddenfonds:

- a) Het vaststellen van het Uitvoeringskader Waddenfonds (art. 25 van de Regeling) ;
- b) Kennisneming van het door het algemeen bestuur vastgestelde Uitvoeringsprogramma Waddenfonds (art. 27 van de Regeling);
- c) Kennisneming van de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening (art. 28 van de Regeling);
- d) Zienswijzeprocedure ten behoeve van de begroting (art. 29 van de Regeling); en
- e) Kennisneming van de jaarstukken (art. 30 van de Regeling).

In zoverre wordt al invulling gegeven aan de actieve informatieplicht.

17.

Dat laat onverlet dat er ook andere wegen (kunnen) worden bewandeld om provinciale

³ Artikel 5. Actieve informatieplicht

De actieve informatieplicht van het Waddenfondsbestuur jegens de deelnemers is onverkort van toepassing op de in deze Nota genoemde onderwerpen. Zo geeft het dagelijks bestuur het algemeen bestuur actief alle inlichtingen die zij voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Tevens verstrekken het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur actief alle inlichtingen aan gedeputeerde staten en provinciale staten van de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen.

staten actief bij het Waddenfonds te betrekken. Zo worden provinciale staten op incidentele basis door het bestuur van het Waddenfonds geïnformeerd als politiek-bestuurlijk relevante omstandigheden dat nodig maken. De recente tussenevaluatie van het Waddenfonds is hiervan een voorbeeld. De jaarlijkse voorlichting aan provinciale staten door de ambtelijke dienst van het Waddenfonds, werkbezoeken aan projecten die door het Waddenfonds zijn gesubsidieerd en de uitnodiging voor de jaarlijkse Toogdag voor de Wadden, georganiseerd door het Omgevingsberaad Waddengebied en het Waddenfonds, zijn ook voorbeelden waarin de (beoogde) betrokkenheid en actieve informatieoverdracht tot uiting komt.

18.

De Wgr schrijft voor dat de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt in de regeling wordt opgenomen. In artikel 21 van het wijzigingsvoorstel is dit uitgewerkt.

C. Veranderingen in de begrotingscyclus

19.

Met enkele procedurele wijzigingen in de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen is beoogd deze beter te laten aansluiten op de begrotingscyclus van de provincies:

- de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening moeten voor 30 april naar provinciale staten worden gestuurd in plaats van 15 april;
- de ontwerpbegroting moet, in plaats van acht weken, uiterlijk twaalf weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, voor een zienswijze aan provinciale staten worden voorgelegd.

De Wgr schrijft tevens voor dat het dagelijks bestuur gedeputeerde staten, voorafgaande aan het vaststellen van de begroting, schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over (eventuele) zienswijzen en de (eventuele conclusies) die het daaraan verbindt.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

20.

De regeling wordt aangepast aan de nieuwe termijnen. Achter de schermen wordt het proces van vaststelling van de begroting hierop ingericht. Voor provinciale staten is met name van belang dat de termijn waarbinnen een zienswijze op de ontwerpbegroting kan worden gegeven met vier weken wordt verruimd.

D. Zienswijzeprocedure

21.

In de gemeenschappelijke regeling moeten deelnemers afspraken maken over besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, waarover provinciale staten van de Waddenprovincies elk een zienswijze naar voren kunnen brengen, voorafgaande aan het nemen van het besluit.

22.

De (wettelijke) verplichting om een zienswijze te vragen aan provinciale staten geldt nu alleen voor drie typen besluiten:

- a) de ontwerpbegroting;

- b) het besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet. Dit is bij het Waddenfonds niet het geval; en
- c) een besluit tot het treffen en wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning, voor zover provinciale staten geen deelnemer aan de regeling zijn. Dit is voor het Waddenfonds niet relevant, omdat provinciale staten wel deelnemer zijn.

Feitelijk wordt alleen dus een zienswijze gevraagd t.b.v. de ontwerpbegroting.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

23.

De vraag moet worden beantwoord of er potentieel door het Waddenfondsbestuur te nemen besluiten zijn, die onder het bereik van deze bevoegdheid moeten worden gebracht? De toelichting bij de wet noemt als voorbeeld besluiten met een aanzienlijk financieel belang, anderszins politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes.

24.

In bijlage 2 van deze toelichting zijn globaal de potentieel door het Waddenfondsbestuur te nemen besluiten gecategoriseerd.

Om te komen tot een afgewogen en geobjectiveerd oordeel over de vraag of er, naast het vaststellen van de begroting, besluiten zijn waarover een zienswijze zou moeten worden gevraagd, zijn hieronder een aantal (elkaar deels aanvullende c.q. overlappende) uitgangspunten geformuleerd:

- I. De zeggenschapsstructuur van het openbaar lichaam Waddenfonds noopt tot terughoudendheid bij het introduceren van een aanvullende zienswijzeprocedure bij provinciale staten t.b.v. voorgenomen besluiten van het Waddenfondsbestuur.

Toelichting:

In bijlage 1 van deze toelichting is de zeggenschapsstructuur van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds opgenomen. Provinciale staten en gedeputeerde staten zijn de deelnemers aan de regeling. Provinciale staten wijzen de leden van het algemeen bestuur aan. Dat bestuur representeert de deelnemers. Er is dan ook o.g.v. de Wgr een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen provinciale staten en de door hen aangewezen leden van het algemeen bestuur. Voor zover leden van gedeputeerde staten als lid van het algemeen bestuur zijn aangewezen bestaat die verantwoordingsrelatie ook nog eens indirect, via de weg van de Provinciewet.

Die verantwoordingsrelatie bestaat niet tussen provinciale staten en het dagelijks bestuur. Dat bestuur legt uitsluitend verantwoording af aan het (de deelnemers en daarmee provinciale staten representerende) algemeen bestuur.

In het licht van deze verantwoordingsstructuur kunnen vraagtekens worden geplaatst bij een zienswijze van provinciale staten op een voorgenomen besluit van het dagelijks bestuur. Het betekent immers dat provinciale staten rechtstreeks interveniëren in de besluitvorming op het niveau van de regeling en daarbij het hen representerende bestuursorgaan - het algemeen bestuur - passeren. Dat doorkruist de bestuurlijke- en verantwoordingsstructuur van de Wgr. De Raad van State heeft hier ook op gewezen. Een zienswijze van provinciale staten op een voorgenomen besluit van het algemeen bestuur ligt evenmin voor de hand. We wijzen korthedshalve naar hetgeen hierover onder 12 van deze toelichting is opgemerkt.

- II. De aard en (be)sturing van een gemeenschappelijke regeling is mede bepalend voor de inzet van het instrument 'zienswijzeprocedure' bij provinciale staten.

Toelichting:

Een gemeenschappelijke regeling kan worden gezien als (beleids)instrument om (inter)provinciale beleidsdoelen te verwezenlijken en kan zich richten op alle fasen van de beleidscyclus.

Globaal is een onderscheid te maken tussen beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie⁴. Het maakt voor de inzet van het instrument 'zienswijzeprocedure' uit welke fase van de beleidscyclus door de gemeenschappelijke regeling wordt bestreken.

Heeft het bestuur van een regeling bijvoorbeeld (ook) beleidsbepalende taken en bevoegdheden of wordt louter uitvoering gegeven aan (inter)provinciaal beleid, binnen (eventueel) door het provinciebestuur vastgestelde kaders.

De aard van de regeling moet aldus worden gespiegeld aan het proces waarlangs het provinciebestuur, door tussenkomst van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, richting geeft aan de beleidsdoelen. Naarmate een regeling een meer uitvoerend karakter heeft, is er naar verwachting minder aanleiding voor interventies van provinciale staten in het besluitvormingsproces.

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is er bewust voor gekozen de beleidsbepaling - binnen de grenzen van het tussen rijk en Waddenprovincies gesloten bestuursakkoord decentralisatie Waddenfonds - volledig bij provinciale staten te laten. Zie hetgeen onder 6 van deze toelichting hierover is opgenomen. Het bestuur van het Waddenfonds geeft uitvoering aan die beleidskaders. De regeling heeft aldus een louter beleidsuitvoerend karakter. Inhoudelijke betrokkenheid van provinciale staten bij die uitvoering(sbesluiten) in de vorm van een zienswijze kan conflicteren met hun controlerende taak. Dit leidt logischerwijs tot uitgangspunt III.

- III. Een zienswijzeprocedure bij provinciale staten moet verband houden met de taken van provinciale staten: beleidsmatige en financiële kaderstelling en controle.

Toelichting

Beleidsmatige en financiële kaders stellen t.b.v. bestuursvoering en het controleren hiervan zijn kerntaken van provinciale staten als volksvertegenwoordiging. Een zienswijzeprocedure moet niet (kunnen) conflicteren met deze taken. Uit het oogpunt van financiële kaderstelling is een zienswijzeprocedure t.b.v. het vaststellen van de begroting dan ook passend, nu immers de door het provinciebestuur voor een gemeenschappelijke regeling te maken kosten als verplichte uitgaven worden aangemerkt.

Een zienswijzeprocedure daarentegen t.b.v. bijvoorbeeld de (concrete) beslissing op een subsidieaanvraag - nog daargelaten bestuurlijk-juridische en praktische bezwaren - beweegt zich op het niveau van beleidsuitvoering en dan ligt een zienswijze niet voor de hand, om vermenging van inhoudelijke betrokkenheid en de controlerende taak te voorkomen.

Dat laat uiteraard onverlet dat provinciale staten t.b.v. hun controlerende taak in enigerlei vorm kennis kunnen nemen van bepaalde uitvoeringsbeslissingen, om te kunnen toetsen of die beslissingen passen binnen de grenzen van de beleidsmatige en financiële kaderstelling.

- IV. Een zienswijzeprocedure bij provinciale staten t.b.v. voorgenomen besluiten van het dagelijks bestuur kan achterwege blijven als is voorzien in een zienswijzeprocedure bij het algemeen bestuur.

⁴ Gemeenschappelijke regelingen t.b.v. de rekenkamerfunctie zijn uitgesproken voorbeelden van regelingen gericht op beleidsevaluatie.

Toelichting:

In de door het algemeen bestuur vastgestelde 'Financiële verordening gemeenschappelijke regeling Waddenfonds 2015' is bepaald dat het dagelijks bestuur weliswaar bevoegd is tot het aangaan van meerjarige verplichtingen, maar dat een besluit daartoe niet wordt genomen dan nadat het algemeen bestuur een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het dagelijks bestuur te brengen.

In de door het algemeen bestuur vastgestelde Nota toelichting begroting Waddenfonds is hieraan toegevoegd dat dit ook geldt als er in de begroting van het lopende boekjaar voldoende budget beschikbaar is.

Nu het algemeen bestuur mede provinciale staten representeert, ligt een parallelle zienswijze van provinciale staten niet voor de hand, waar al is voorzien in een zienswijzeprocedure t.b.v. voorgenomen besluiten van het dagelijks bestuur bij dat algemeen bestuur.

- V. Een zienswijzeprocedure bij provinciale staten heeft geen betrekking op publiekrechtelijke besluiten op aanvraag⁵ (bv. een subsidieaanvraag of een aanvraag om documenten openbaar te maken).

Toelichting:

Een zienswijzeprocedure verdraagt zich niet met de tijdgebonden procedure van besluiten op aanvraag. Voor het nemen van een besluit op aanvraag geldt een wettelijke of redelijke beslistermijn⁶.

Het is feitelijk onmogelijk om binnen deze termijnen een zienswijzeprocedure af te ronden. Bij het overschrijden van beslistermijnen ontstaat in bepaalde gevallen, na ingebrekestelling, een recht op een dwangsom en kan vanwege de termijnoverschrijding rechtstreeks beroep bij de rechter worden ingesteld.

- VI. Een zienswijzeprocedure bij provinciale staten heeft geen betrekking op publiekrechtelijke taken en bevoegdheden die door provinciale staten aan het bestuur van de regeling zijn gedelegeerd.

Toelichting:

Bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling hebben provinciale staten verordende bevoegdheid t.b.v. subsidieverstrekking en de bevoegdheid om subsidie te verstrekken aan het bestuur van het Waddenfonds overgedragen (delegatie van bevoegdheid). Delegatie impliceert tevens overdracht van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het bestuursorgaan dat delegeert kan de overgedragen taken en bevoegdheden niet meer zelf uitoefenen. Een zienswijzeprocedure conflicteert met een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat omtrent gedelegeerde taken en bevoegdheden uitsluitend (algemene) beleidsregels kunnen worden gegeven.

- VII. Er wordt ten aanzien van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen niet voorzien in een zienswijzeprocedure bij provinciale staten, indien in de regeling of door het algemeen bestuur het uitoefenen van die bevoegdheid nadrukkelijk is begrensd.

⁵ Als bedoeld in art. 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

⁶ Volgens de Algemene subsidieverordening van het Waddenfonds moet binnen 13 weken een beslissing op een subsidieaanvraag zijn genomen. Voor informatieverzoeken o.g.v. de Wet open overheid geldt een maximale beslistermijn van 6 weken. Bij het ontbreken van een wettelijke beslistermijn geldt een 'redelijke' beslistermijn. Deze bedraagt volgens de Algemene wet bestuursrecht 8 weken.

Toelichting:

Het openbaar lichaam Waddenfonds is rechtspersoon en kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer.

De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen is in de Wgr toegekend aan het dagelijks bestuur. Dit betekent o.a. dat het dagelijks bestuur via de privaatrechtelijke weg financiële verplichtingen kan aangaan die het openbaar lichaam binden. Indirect worden daarmee ook de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling aan die financiële verplichting gebonden.

In zoverre zou aan voorgenomen privaatrechtelijke besluiten met een aanzienlijk financieel belang of anderszins (potentieel) ingrijpende gevolgen een zienswijze bij provinciale staten vooraf kunnen gaan. De noodzaak hiertoe bestaat niet als de bevoegdheid van het dagelijks bestuur om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten is begrensd, de aard van de regeling in aanmerking genomen. Dit is bij het Waddenfonds het geval.

Voor privaatrechtelijke besluiten geldt dat deze zijn begrensd door de begroting (Programma Bedrijfsvoering).

Het betreft hier besluiten t.b.v. personeel, huisvesting, de Beheerorganisatie Waddenfonds⁷, inhuur externe expertise⁸ en overige organisatiekosten⁹ tot de in de begroting aangegeven maxima. Het Waddenfonds heeft voorts geen leningenportefeuille en er worden geen 'treasury-besluiten' genomen, anders dat overtollige middelen verplicht worden ondergebracht bij het ministerie van Financiën (schatkistbankieren).

25.

Voormelde uitgangspunten, getoetst aan de in bijlage 2 opgenomen categorieën van besluiten, brengt het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling tot de conclusie dat er geen aanleiding is om bij provinciale staten een zienswijze te vragen over door het dagelijks of algemeen bestuur te nemen besluiten, anders dan waar de wet dat voorschrijft. Voor publiekrechtelijke besluiten t.b.v. beleidsbepaling en de begroting is betrokkenheid van provinciale staten verzekerd. De overige publiekrechtelijke besluiten zijn uitvoeringsbesluiten, binnen beleidsmatige en financiële kaders, waarbij een zienswijze zich niet verdraagt met de kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Dat laatste betreft m.n. tijdgebonden besluiten en gedelegeerde bevoegdheden.

Privaatrechtelijk georiënteerde besluiten vinden hun begrenzing in de door het algemeen bestuur vastgestelde Financiële verordening, de begroting en de Nota toelichting begroting. Geen van deze (voorgenomen) besluiten zijn als (potentieel) politiek-gevoelig of anderszins risicovol aan te merken.

Dit laat uiteraard onverlet dat het bestuur van het Waddenfonds altijd kan besluiten om het provinciebestuur te raadplegen over alle aangelegenheden die het Waddenfonds betreffen.

⁷ De Beheerorganisatie Waddenfonds is ondergebracht bij de provincie Fryslân.

⁸ Externe expertise wordt m.n. betrokken bij de provincie Fryslân, o.a. op het terrein van personeel, automatisering, financiën en juridisch. Ook de huisadvocaat van het Waddenfonds valt hieronder.

⁹ Onder overige organisatiekosten vallen onder andere uitgaven voor: het organiseren van bijeenkomsten; accountantskosten; communicatie (website, formats, content); huisstijl (formats, briefpapier); digitalisering; telefoonkosten; representatie en kantoorkosten bestuursvergaderingen (reiskosten, versnapering, werkbezoeken); verzekeringen, belastingen e.d.; vacatievergoeding en reiskosten voor adviescommissies.

E. Participatie

26.

Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie zijn belegd, terwijl niet is voorzien in overheidsparticipatie¹⁰. Voor elke regeling moet daarom worden nagegaan hoe wordt omgegaan met overheidsparticipatie. Dat kan overigens inhouden dat deze mogelijkheid niet geboden wordt.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

27.

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds voorziet al vanaf de start in overheidsparticipatie. De regeling schrijft voor dat het dagelijks bestuur de naar zijn oordeel meest belanghebbende overheidsorganen en organisaties bij de voorbereiding van het door provinciale staten vast te stellen Uitvoeringskader Waddenfonds betreft.

Daartoe behoren in elk geval de besturen van de in het werkingsgebied van het Waddenfonds gelegen gemeenten en waterschappen.

De opbrengst van participatie werkt door in het door het algemeen bestuur vast te stellen Uitvoeringsprogramma Waddenfonds, dat immers op het Uitvoeringskader is gebaseerd.

Overigens moet het dagelijks bestuur bij de voorbereiding van het Uitvoeringskader ook het verplicht advies van de door het algemeen bestuur ingestelde onafhankelijke commissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds betrekken. Ook via die weg worden publieke belangen ten behoeve van de voorbereiding betrokken.

Het algemeen bestuur meent dan ook dat de regeling in voldoende mate voorziet in (overheids)participatie en aanvullende bepalingen hieromtrent niet nodig zijn.

F. Evaluatie

28.

In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden vastgelegd over evaluatie van de regeling. Dit kan ook inhouden dat er geen evaluatie plaatsvindt.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

29.

Alhoewel dat niet uitdrukkelijk in de regeling is opgenomen, is het steeds de bedoeling geweest om het Waddenfonds tussentijds en na opheffing te evalueren. De tussentijdse evaluatie is in 2020 uitgevoerd.

In lijn hiermee stelt het algemeen bestuur voor om in het nieuwe artikel 35a van de regeling uitdrukkelijk een evaluatiebepaling op te nemen en tevens de (minimale) reikwijdte hiervan te bepalen, namelijk dat de evaluatie in elk geval betrekking heeft op:

- a) de mate waarin het Waddenfonds heeft bijgedragen aan de realisatie van de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen beleidsdoelen; en
- b) de vorm en inhoud van interprovinciale samenwerking.

¹⁰ Bij 'overheidsparticipatie' ligt het initiatief bij de overheid.

G. Wijzigen van, toetreden tot en uittreden uit de gemeenschappelijke regeling

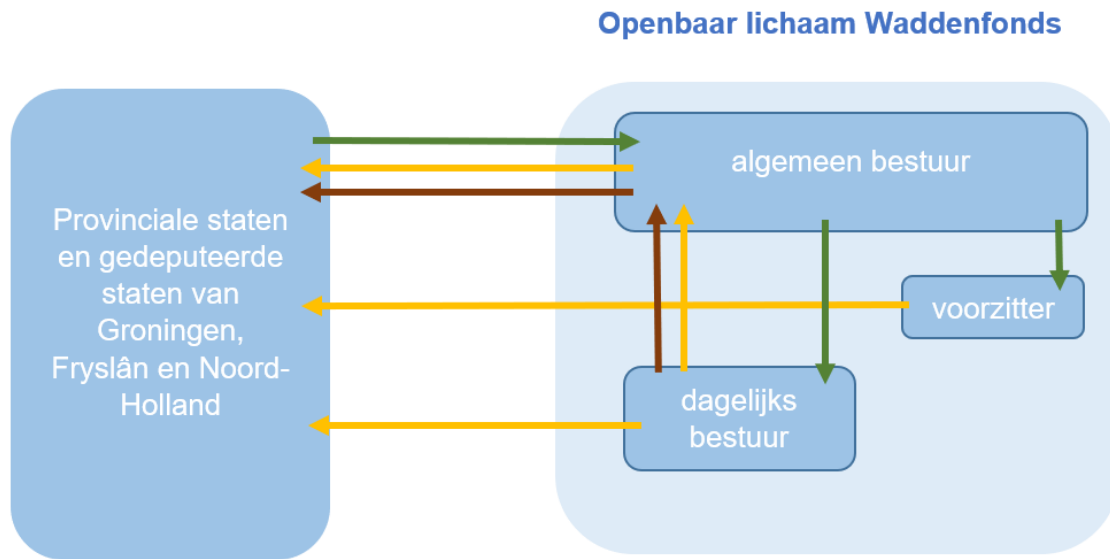
30.

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is een regeling voor bepaalde tijd: tot en met 2027. Voor tijdelijke regelingen was het niet nodig om bepalingen op te nemen over het wijzigen van, toetreden tot en uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Per 1 juli 2022 moet dat wel. Deze bepalingen zijn veelal procedureel van aard. De Wgr is verder aangescherpt door te bepalen dat de regeling bepalingen moet bevatten omtrent de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam en de provincies, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

31.

De gemeenschappelijke regeling bevat momenteel geen bepalingen over wijzigen, toetreden of uittreden, omdat die verplichting tot voor kort niet bestond. Nu de wet echter verplicht om hierover afspraken op te nemen, zijn in de nieuwe artikelen 34a tot en met 34d van het wijzigingsvoorstel spelregels hierover opgenomen.

Bijlage 1**Zeggenschapsstructuur van het openbaar lichaam Waddenfonds**

Provinciale staten en gedeputeerde staten van Groningen, Fryslân en Noord-Holland hebben, met toepassing van de Wgr, de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds getroffen. Zij zijn de deelnemers. Bij het treffen van de regeling is het openbaar lichaam Waddenfonds ingesteld. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid.

groene lijnen: samenstelling

Het bestuur van een openbaar lichaam o.g.v. de Wgr bestaat altijd uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de regeling. Provinciale staten van elke provincie kiezen uit hun midden en uit gedeputeerde staten drie leden van het algemeen bestuur, waaronder de gedeputeerde die het Waddenfonds in portefeuille heeft. Het algemeen bestuur kiest uit haar midden de voorzitter en het dagelijks bestuur. De regeling schrijft voor dat het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee andere leden, waarbij vanuit elke provincie de gedeputeerde die het Waddenfonds in portefeuille heeft wordt aangewezen. De voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur.

gele lijnen: inlichtingen

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter verstrekken elk gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen aan provinciale staten die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Het dagelijks bestuur verstrekt aan het algemeen bestuur gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

rode lijnen: verantwoording

Een lid van het algemeen bestuur kan door provinciale staten die dit lid heeft aangewezen ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid. Provinciale staten kunnen een door hen aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van provinciale staten niet meer bezit.

Het dagelijks bestuur en elk lid afzonderlijk is aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Er is dus geen verantwoordingsrelatie tussen het dagelijks bestuur en provinciale staten. Het algemeen bestuur kan besluiten een lid van het dagelijks bestuur ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer bezit.

Bijlage 2

Categorieën van besluiten

	algemeen bestuur	dagelijks bestuur
publiekrechtelijke besluiten	- vaststellen ontwerp-Uitvoeringskader - vaststellen Uitvoeringsprogramma - vaststellen begroting - vaststellen verordeningen	- voorbereiden besluitvorming algemeen bestuur - vaststellen subsidieregelgeving - besluiten in de keten van subsidieverstrekking - besluiten op informatieverzoeken (Wet open overheid) - besluiten tot het maken van bezwaar en het instellen van (hoger) beroep
privaatrechtelijke besluiten	geen	besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, m.n. het sluiten van overeenkomsten t.b.v. de bestuurs- en bedrijfsvoering en arbeidsovereenkomsten.

Bijlage 3

Wijzigingen die de positie van provinciale staten bij gemeenschappelijke regelingen beogen te versterken, maar voor het Waddenfonds buiten toepassing blijven.

Zienswijzeprocedure bij het treffen en wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling

Voortaan moet een ontwerpbesluit tot het treffen en wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling door gedeputeerde staten en/of de commissaris van de Koning en waaraan provinciale staten niet deelnemen, voor een zienswijze worden voorgelegd aan provinciale staten. Provinciale staten krijgen de gelegenheid om binnen acht weken na ontvangst een zienswijze te geven op het ontwerp. De bedoeling hiervan is dat provinciale staten al in een vroegtijdig stadium eventuele wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken.

De Wgr bevatte al een bepaling op grond waarvan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning aan provinciale staten toestemming moeten vragen om een gemeenschappelijke regeling te treffen of te wijzigen. Dit toestemmingsvereiste blijft ongewijzigd.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

Omdat de gemeenschappelijke regeling mede is getroffen door provinciale staten hoeft de (nieuwe) zienswijzeprocedure bij wijziging van de regeling niet gevolgd te worden. De betrokkenheid ligt besloten in de beraadslaging en besluitvorming van de staten over de betreffende wijziging. De regeling hoeft hierop niet te worden aangepast.

Recht van onderzoek (enquêterecht)

Op grond van de Provinciewet kunnen provinciale staten op voorstel van een of meer van hun leden een onderzoek instellen naar het door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur. De Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen breidt die bevoegdheid uit naar het door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur, voor zover die regeling niet (mede) door provinciale staten is getroffen.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

Nu de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds mede is getroffen door provinciale staten van Groningen, Fryslân en Noord-Holland, staat het recht van onderzoek t.b.v. deze regeling niet open. Het is niet nodig hierover een bepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen.

Rekenkameronderzoek

Op grond van de Provinciewet kon de rekenkamer al een onderzoek instellen naar gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincie deelneemt. De Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen verduidelijkt dat die bevoegdheid zich ook uitstrekt tot het door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.

Wat is de betekenis voor (de gemeenschappelijke regeling van) het Waddenfonds?

Het betreft hier de verduidelijking van een al bestaande bevoegdheid. Het is niet nodig hierover een bepaling in de gemeenschappelijke regeling op te nemen.