# recreatieschap over-betuwe

Leden Algemeen Bestuur

datum: 26 april 2023
onderwerp: vergadering d.d. 25 mei 2023

Hierbij nodig ik u uit voor de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op **donderdag 25 mei 2023, om 10.00 uur** op het gemeentehuis van de gemeente Overbetuwe te **Elst**, Dorpsstraat 67.

Namens De Voorzitter,
w.g.
A.J. Kwakernaak, directeur Uit®waarde

**AGENDA**

1. Opening en mededelingen.
2. Vaststelling van het verslag van de vergadering d.d. 11-05-2022.
3. Lijst van ingekomen stukken.
4. Voorstel tot het vaststellen van de jaarrekening 2022 van het Recreatieschap Over-Betuwe.
5. Wijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen.
6. Het bepalen van een standpunt inzake de agenda en voorstellen van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Uit®waarde d.d. 08-06-2023 (mondeling).
7. Rondvraag en sluiting.

N.B.
a) Ik verzoek u de vergaderstukken van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van 8 juni aanstaande mee te nemen daar deze worden besproken onder punt 6.
b) De op deze vergadering betrekking hebbende stukken liggen met ingang van 26 april 2023 op de gebruikelijke wijze ter inzage.
c) In geval van verhindering wordt u verzocht uw plaatsvervang(st)er en het bureau tijdig te informeren.

Postbus 6139, 4000 HC Tiel • Bezoekadres: Dorpsstraat 32, 4012 BG Kerk-Avezaath • T 0344 - 68 16 44

**Vergadering Algemeen Bestuur**
**Recreatieschap Over-Betuwe**
**d.d. 25 mei 2023** **Agendapunt: 2**

---

**Verslag van de vergadering d.d. 11 mei 2022**

---

**VERSLAG** van de openbare vergadering van het **ALGEMEEN BESTUUR** van het **RECREATIE-SCHAP OVER-BETUWE**, gehouden op woensdag 11 mei 2022, om 13.00 uur, op het gemeentehuis van de gemeente Overbetuwe te Elst.

---

**AANWEZIG:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| De heren: | D. Horsthuis-Tangelder | - voorzitter | - Overbetuwe |
| | Th. Janssen | - plv. voorzitter | - Lingewaard |
| | A.J. Kwakernaak | - secretaris | |
| Mevrouw: | G.J. Scheurwater | - notuliste | |

**AFWEZIG M.K.G.:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| De heer: | J. van Dellen | - lid | - Arnhem |
| | W. Hol | - lid | - Overbetuwe |
| | S.A.G. Rasing | - lid | - Lingewaard |
| Mevrouw: | L. Manders | - lid | - Arnhem |

---

**1. OPENING EN MEDEDELINGEN**
De **VOORZITTER** opent de vergadering en heet de aanwezigen van harte welkom.

**2. VASTSTELLING VAN HET VERSLAG VAN DE VERGADERING D.D. 12 MEI 2021**
Het verslag van de vergadering van 12 mei 2021 wordt ongewijzigd vastgesteld.

**3. LIJST VAN INGEKOMEN STUKKEN**
Er is een brief binnen gekomen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de wijziging in de Wet Gemeente Regelingen. De **SECRETARIS** zegt dat er extern juridisch advies zal worden ingewonnen om te kijken wat deze wijziging voor consequenties zal hebben omdat het recreatieschap een aparte gemeenschappelijke regeling heeft waarin dagelijks en algemeen bestuur hetzelfde zijn.

**4. VOORSTEL TOT HET VASTSTELLEN VAN DE JAARREKENING 2021 VAN HET RECREATIESCHAP OVER-BETUWE**
De **SECRETARIS** zegt dat er geen wijzigingen in de jaarrekening van het recreatieschap zijn omdat er geen activiteiten en geen financiële transacties plaatsvinden.
De netto vermogenswaarde wijzigt ieder jaar. Deze wordt gecorrigeerd met het behaalde resultaat van de B.V.
De **SECRETARIS** geeft een toelichting op het jaarverslag 2021 van Uit®waarde.
Onder dankzegging wordt besloten de jaarrekening 2021 van het Recreatieschap Over-Betuwe vast te stellen.

**5. VOORSTELLEN AAN HET AB ALS PRIORITEITSAANDEELHOUDER VAN AVEZAATH BV**
Recht van Opstal mini-golfbaan De Meent
De **SECRETARIS** zegt dat er voor een recht van opstal gekozen is omdat het een startende ondernemer betreft. De op de vraag van de **VOORZITTER** zegt **SPREKER** dat het hier geen staatssteun betreft.
Besloten wordt akkoord te gaan met het recht van opstal voor de mini-golfbaan op De Meent.

**6. HET BEPALEN VAN EEN STANDPUNT INZAKE DE AGENDA EN VOORSTELLEN VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN AANDEELHOUDERS VAN UIT®WAARDE D.D. 09-06-2022**
De **SECRETARIS** meldt dat de voorzitters van de recreatieschappen verwacht worden bij de aandeelhoudersvergadering om de standpuntbepaling van hun schappen over te brengen.

Verslag van de vergadering van 10 juni 2021

-

Benoeming lid Raad van Commissarissen

De gemeenten Over-Betuwe en Lingewaard kunnen instemmen met de herbenoeming van de heer Van Neerbos voor een periode van 3 jaar van juni 2022 – juni 2025.

Jaarrekening en -verslag 2021

De heer **JANSSEN** vraagt wat het voor gevolgen heeft voor de pontjes van Uit®waarde dat het Verenfonds stopt per 2024. De **VOORZITTER** zegt dat dit financiële gevolgen heeft voor de oevergemeenten, maar dat het niet om grote bedragen gaat. We stelt hij voor de verhoging trapsgewijs in te voeren. Dit zal worden besproken in de stuurgroep vergadering van de desbetreffende pont.

Treasury

De **SECRETARIS** geeft een toelichting op de voorgestelde wijziging van het Beleggingsstatuut in het kader van alternatieve beleggingen.

Op de vraag van de **VOORZITTER** zegt hij dat er een vast percentage wordt berekend aan managementfee door de vermogensbeheerders. De totale kosten zullen dan ook iets minder worden.

Goedkeuringsbesluiten

-

## 7. RONDVRAAG EN SLUITING

De heer **JANSSEN** geeft aan dat hij de komende periode raadslid wordt van de gemeente Lingewaard. Zijn partij maakt geen deel meer uit van het College van Burgemeester en Wethouders.

De **VOORZITTER** zegt dat hij Recreatie en Toerisme niet meer in zijn portefeuille heeft. Hij blijft nog wel als tweede persoon namens de gemeente deel uit maken van het Algemeen Bestuur van dit Recreatieschap.

De **SECRETARIS** dankt de heer Janssen voor zijn jarenlange inzet voor het Recreatieschap.

geen wethouder meer te zijn, maar raad

Niets meer aan de orde zijnde sluit de **VOORZITTER** de vergadering en dankt de aanwezigen voor hun komst en inbreng.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het
Algemeen Bestuur te Elst, d.d. 25 mei 2023
de secretaris, de voorzitter,

N.T.P. Hubers

**Vergadering Algemeen Bestuur**
**Recreatieschap Overbetuwe**
**d.d. 25 mei 2023** **Agendapunt: 3**

---

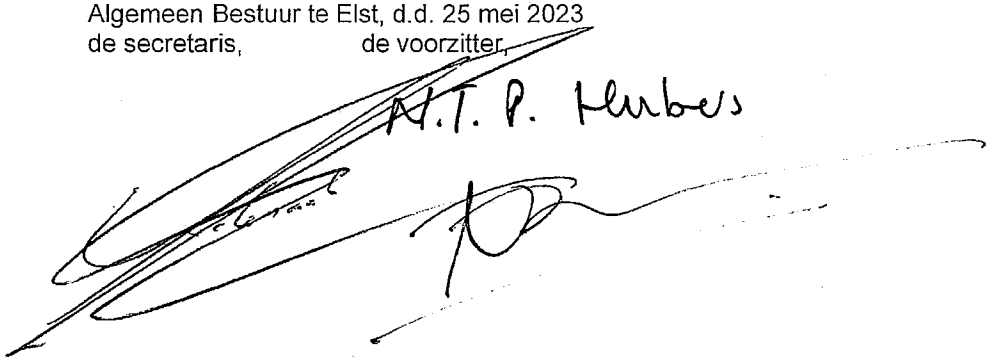
**Lijst van ingekomen stukken**

---

**Aan het Algemeen Bestuur,**

| | |
|---|---|
| Volgnummer: | 1. |
| Registratienummer: | O22.27831 |
| Datum registratie: | 29 april 2022 |
| Afzender: | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie |
| Onderwerp | Implementatie Wet Open Overheid (WOO) per 01-05-2022 |
| Behandeling | v.k.a. |
| Volgnummer: | 2. |
| Registratienummer: | UW22.27896 |
| Datum registratie: | 31 mei 2022 |
| Afzender: | Gemeente Lingewaard |
| Onderwerp | Nieuwe vertegenwoordiging vanuit gemeenteraad Lingewaard Algemeen Bestuur recreatieschap Overbetuwe 2022-2026 |
| Behandeling | v.k.a. |
| Volgnummer: | 3. |
| Registratienummer: | O22.27901 |
| Datum registratie: | 10 juni 2022 |
| Afzender: | Gemeente Lingewaard |
| Onderwerp | Deelname college van B&W gemeente Lingewaard aan het Algemeen Bestuur van recreatieschap Overbetuwe 2022-2026 |
| Behandeling | v.k.a. |
| Volgnummer: | 4. |
| Registratienummer: | O23.28330 |
| Datum registratie: | 26 januari 2023 |
| Afzender: | Gemeente Arnhem |
| Onderwerp | Afvaardiging gemeente Arnhem in Algemeen Bestuur Recreatieschap Over-Betuwe |
| Behandeling | v.k.a. |

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het
Algemeen Bestuur te Elst, d.d. 25 mei 2023
de secretaris, de voorzitter,



**Vergadering Algemeen Bestuur**
**Recreatieschap Over-Betuwe**
**d.d. 25 mei 2023**

**Agendapunt: 4**

---

**Voorstel tot het vaststellen van de jaarrekening 2022 van het recreatieschap**

---

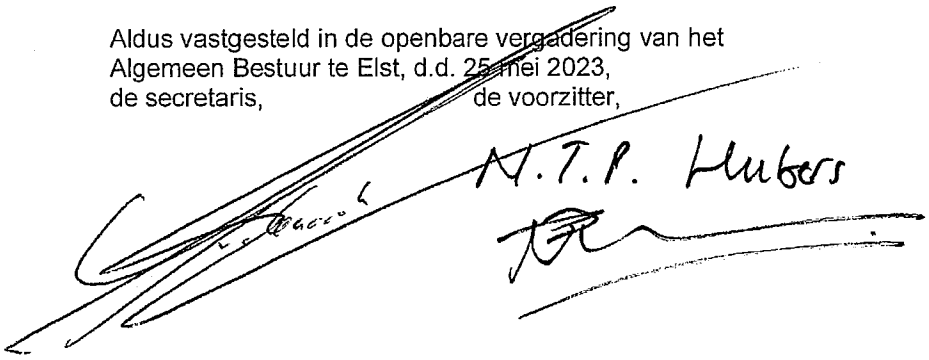
**Aan het Algemeen Bestuur**,

Hierbij treft u aan de jaarrekening 2022 van het Recreatieschap Over-Betuwe. Daar deze reeds vele jaren identiek is aan voorgaande jaren en ook dit boekjaar niets gewijzigd is, is uit kostenbesparing besloten de jaarrekening niet van een accountantsverklaring te voorzien. Dit is reeds eerder met u afgesproken.

In de jaarrekening is nog uitsluitend verantwoord de waarde van de deelnemingen in de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied en Avezaath B.V. Alle operationele activiteiten met financiële consequenties worden door de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied uitgevoerd zodat er in de administratie geen mutaties meer plaatsvinden.
Voorgesteld wordt de jaarrekening 2022 van het Recreatieschap Over-Betuwe vast te stellen.

bijl:1

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het
Algemeen Bestuur te Elst, d.d. 25 mei 2023,
de secretaris, de voorzitter,



# RECREATIESCHAP OVER-BETUWE

# JAARREKENING 2022

## JAARVERSLAG

Het Algemeen Bestuur van het Recreatieschap Over-Betuwe heeft op 7 januari 1999 (agendapunt 14) besloten om samen met het Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal en Natuur- en Recreatieschap Lingegebied per 1 juli 1999 de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied op te richten.
De maatschappij voert met haar overige vennootschappen een organisatie die gericht is op de uitvoering van één kernactiviteit. Deze kernactiviteit bestaat uit het instandhouden, verbeteren en uitbreiden van de openbare recreatief toeristische infrastructuur in het werkgebied van de in het Rivierengebied samenwerkende Recreatieschappen ten behoeve van een breed publiek. Die infrastructuur kan in hoofdlijnen in twee typen van voorzieningen worden onderscheiden, te weten de land- en routegebonden voorzieningen, zoals paden, routes en veerpontjes en de dagrecreatiegebieden. De inzet is om dit publieke domein kwalitatief en duurzaam in stand te houden en -zo mogelijk- uit te breiden.
Alle overige, zowel bestaande als nieuw te ontwikkelen, activiteiten zijn ondersteunend aan deze ene kernactiviteit en dienen zich te bewegen in de sector (open)luchtrecreatie en toerisme. Zij worden ondernomen opdat voldoende middelen gegenereerd kunnen worden om bij te dragen aan de realisering van de hoofddoelstelling van de organisatie.
De (Natuur- en) Recreatieschappen Lingegebied, Nederrijn, Lek en Waal en Over-Betuwe hebben met hun stap van verzelfstandiging van de taakuitvoering gekozen voor een model van maatschappelijk ondernemen. De B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied is aldus een maatschappelijke onderneming en is mitsdien gericht op het behartigen van maatschappelijke taken zonder onderworpen te zijn aan aandeelhouderswaarden.

Vanaf 1 juli 1999 zijn dus alle taken door de Natuur- en Recreatieschappen in het Rivierengebied overgedragen aan de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied en voeren zij derhalve geen eigen activiteiten c.q. exploitaties meer uit. Om die reden worden in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geen begroting, investeringsprogramma's en paragrafen meer opgesteld c.q. vastgesteld. Er hebben zich in het boekjaar geen balansmutaties voorgedaan en ook anderszins hebben geen transacties plaatsgevonden, zodat er geen reden tot een controle door de accountant is.

**RECREATIESCHAP OVER-BETUWE**
**BALANS PER 31 DECEMBER 2022**
(na verdeling resultaat per 31 december 2022)

| | 31 december 2022 | | 31 december 2021 | |
|---|---|---|---|---|
| | € | € | € | € |
| **ACTIVA** | | | | |
| **Vaste activa** | | | | |
| *Financiële vaste activa* | | | | |
| Deelneming B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied (33,3%) te Kerk-Avezaath | 6.750 | | 6.750 | |
| Deelneming Avezaath B.V. te Kerk-Avezaath | 100 | | 100 | |
| | | 6.850 | | 6.850 |
| ***Totaal vaste activa*** | | 6.850 | | 6.850 |
| **TOTAAL ACTIVA** | | **6.850** | | **6.850** |
| **PASSIVA** | | | | |
| **Langlopende schulden** | | | | |
| Rekening-courant B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied | | 6.850 | | 6.850 |
| **TOTAAL PASSIVA** | | **6.850** | | **6.850** |

**WINST- EN VERLIESREKENING**

| | 2022 | 2021 |
|---|---|---|
| | € | € |
| Overige bedrijfskosten | 0 | 0 |
| Diverse baten | 0 | 0 |
| **RESULTAAT** | 0 | 0 |

**RECREATIESCHAP OVER-BETUWE**
**TOELICHTING OP DE BALANS EN DE**
**WINST- EN VERLIESREKENING 2022**

## ALGEMEEN

*Waarderingsgrondslagen*
De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de grondslagen voor financiële verslaggeving volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
De grondslagen die worden toegepast voor de waardering van activa, passiva en resultaatbepaling zijn gebaseerd op historische kosten.
Voor zover niet anders vermeld, worden activa en passiva opgenomen tegen nominale waarde.

*Materiële vaste activa*
De overdracht van het grootste deel van de onroerende goederen (registergoederen) van de Recreatieschappen in het Rivierengebied aan Avezaath B.V. is op aanwijzing van een uitspraak van het Ministerie van Financiën gerealiseerd door tussenkomst van de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied en wel tegen uitgifte van één normaal aandeel ad € 454. Bij statutenwijziging van 3 december 2008 is de waarde van één aandeel in de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied gewijzigd in € 450.

*Financiële vaste activa*
De deelnemingen zijn opgenomen tegen verkrijgingswaarde.
Avezaath B.V. heeft één prioriteitsaandeel ad € 100 uitgegeven, dat het Recreatieschap het zeggenschapsrecht geeft over vervreemding van het onroerende goed dat door de vennootschap bij de uitgifte van het prioriteitsaandeel als inbreng is verkregen. Avezaath B.V. is een deelneming van B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied.

*Grondslagen voor de bepaling van het resultaat*

*Resultaat*
Het resultaat wordt bepaald als het verschil tussen opbrengst van leveringen en diensten enerzijds en kosten en baten die daarop betrekking hebben anderzijds.

## TOELICHTING OP DE BALANS PER 31 DECEMBER 2022

*Financiële vaste activa*
Bij statutenwijziging van 3 december 2008 is de waarde van één aandeel in de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied gewijzigd van € 453,78 in € 450,00. Het Recreatieschap heeft 15 aandelen.
De netto vermogenswaarde van de deelneming B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied te Kerk-Avezaath bedraagt € 28.906.000 (2021: € 34.083.000).

*Werknemers*
Er zijn geen werknemers in dienst.

**Vergadering Algemeen Bestuur**
**Recreatieschap Over-Betuwe**
**d.d. 25 mei 2023** **Agendapunt: 5**

---

**Wijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)**

---

**Aan het Algemeen Bestuur**,

Op 1 juli 2022 is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) gewijzigd.

Na de verzelfstandiging van onze organisatie in 1999 is destijds besloten de structuur van de recreatieschappen (GR) om te vormen naar een 'lichte'-GR waarbij algemeen- en dagelijks bestuur hetzelfde zijn. Deze structuur is gekozen omdat de rol van de recreatieschappen werd beperkt tot de rol van aandeelhouder in de B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied.

De nieuwe WGR laat deze structuur niet meer toe en schrijft een uitgebreide structuur van bestuur voor. Daar deze structuur niet in de geest is van de destijds gekozen 'lichte'-GR en de beperkte zeggenschap van de recreatieschappen hebben wij advies gevraagd aan Nysingh Advocaten inzake dit onderwerp. De nieuwe WGR dient uiterlijk 1 juli 2024 te zijn geïmplementeerd. Het advies is bijgevoegd.

Naar onze mening past de structuur van een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) het best bij onze organisatie. Er is dan sprake van een beperkt bestuur en de deelnemende gemeenten blijven aan elkaar gebonden.

Wij verzoeken u in te stemmen met de voorbereidingshandelingen uit te voeren ten behoeve van het omvormen het recreatieschap naar een BVO.

bijl:1

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het
Algemeen Bestuur te Elst, d.d. 25 mei 2023,
de secretaris, de voorzitter

M. T. P. Hubers

nysingh
advocaten en notarissen

# Advies

| | |
|---|---|
| Van | : Patrick Haccou en Pleun Bijveld \| Nysingh |
| Aan | : Manon Smits en Alex Kwakernaak \| Uit®waarde |
| Datum | : 15 maart 2023 |
| Betreft | : Actualisatie Gemeenschappelijke Regelingen en bestuursmodel |
| Referentie | : 245828/PCTB |

---

## 1. Inleiding en achtergrond

B.V. Recreatiemaatschappij Rivierengebied., handelend onder de naam Uit®waarde (hierna ook: 'Uit®waarde) heeft ons gevraagd om te adviseren inzake de mogelijkheden om zijn gemeenschappelijke regelingen te herzien alsmede over de vraag of daarmee ook een efficiëntieslag kan worden gemaakt in het besturingsmodel.

Uit®waarde heeft als aandeelhouders drie openbare lichamen (recreatieschappen) ingesteld bij de volgende gemeenschappelijke regelingen:
- Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Over-Betuwe;
- Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Lingegebied;
- Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal.

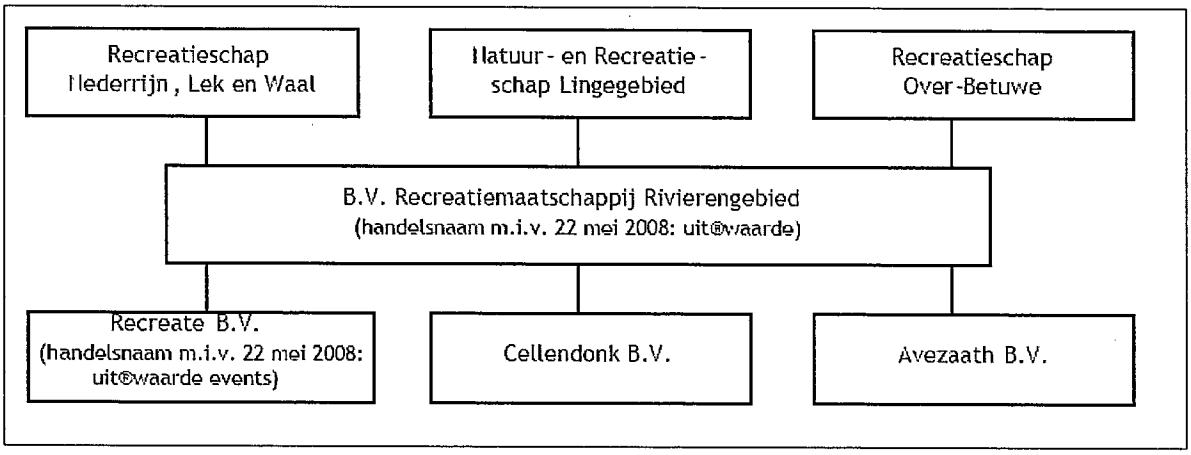
Nu voornoemde regelingen – met uitzondering van artikel 8 van de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Over-Betuwe – inhoudelijk hetzelfde zijn, zal in het onderstaande worden verwezen naar "de gemeenschappelijke regelingen".

De recreatieschappen hebben blijkens de tekst van de gemeenschappelijke regelingen tot taak de gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemende gemeenten op het terrein van de openluchtrecreatie en het toerisme in het gebied, zulks met bescherming van het landschappelijk karakter.

Uit®waarde heeft blijkens de statuten tot doel het verrichten van uitvoerende en adviserende werkzaamheden ten behoeve van de openluchtrecreatie die door de overheid worden aangemerkt als te behoren tot een terrein van belangenbehartiging dat de overheid zich als eigen zorg aantrekt.

Uit®waarde is op haar beurt enig aandeelhouder van :
- Avezaath B.V. (het verwerven, beheren en vervreemden van onroerende zaken),
- Recreate B.V. (Uit®waarde events; het verrichten van commerciële activiteiten zoals organiseren van evenementen, ontwikkelen en organiseren van recreatie-arrangementen, het ter beschikking stellen van recreatieterreinen en -middelen);
- Cellendonk B.V. (het detacheren van (tijdelijk) personeel bij Uit®waarde en
- Uit®waarde events)

Schematisch ziet dat er als volgt uit:




*Bron: BESTUURSSTRUCTUUR B.V. RECREATIEMAATSCHAPPIJ RIVIERENGEBIED*

De achtergrond van deze "doorzakking" bestaat eruit dat daarmee de operationele slagkracht van de exploitatie van de recreatieplassen en land- en routegebonden voorzieningen van Uit®waarde is toegenomen doordat deze binnen een rechtsvorm kunnen worden geëxporteerd. Wij begrijpen dat in feite alle bedrijfsactiviteiten thans zijn belegd bij Uit®waarde, waarbij specifieke (beheers)taken zijn toebedeeld aan de drie dochtervennootschappen.

De recreatieschappen vervullen enkel nog de rol van aandeelhouder van Uit®waarde .

Bij de grondgebiedgemeenten berust de om gebiedsverordeningen voor de recreatiegebieden vast te stellen.

In het memo van 7 oktober 2016 hebben wij u reeds geadviseerd over de wijziging van de gemeenschappelijke regelingen zoals die mede naar aanleiding van de op 1 januari 2015 in werking getreden wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk was[1].

De voorgestelde wijzigingen zijn uiteindelijk niet in de gemeenschappelijke regelingen doorgevoerd.

Op 1 juli 2022 is wederom een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden[2]. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen te versterken.

## 2. Vraagstelling en opzet advies

Uit®waarde wil een advies over het (zo nodig) aanpassen van de gemeenschappelijke regelingen naar aanleiding van de laatste wetswijziging en indachtig het feit dat er in 2016 uiteindelijk geen wijzigingen in de gemeenschappelijke regelingen zijn doorgevoerd. Hij vraagt zich voorts af of de gemeenschappelijke regelingen zouden moeten worden gehandhaafd of dat de gemeenten

[1] Wet 9 juli 2014, Stb. 2014, 306
[2] Wet 15 december 2021, Stb. 2022, 18

bijvoorbeeld niet beter rechtstreeks als aandeelhouders zouden moeten gaan deelnemen in Uit®waarde.

In dit advies wordt achtereenvolgens door ons ingegaan op de punten waarop de gemeenschappelijke regelingen niet voldoen aan de laatste wijzigingen van de Wgr *(onderdeel 2)*. Daarbij wordt kort herhaald welke wijzigingen reeds naar aanleiding van de wetswijziging uit 2015 werden aangeraden om door te voeren. Vervolgens worden de drie varianten om de huidige structuur van de gemeenschappelijke regelingen in overeenstemming te brengen met de huidige Wgr c.q. een efficiëntieslag door te voeren in de governancestructuur *(onderdeel 3)*.

De gemeenschappelijke regelingen zouden in dat licht kunnen worden herzien:

a) met doorvoering van de verplichte wijzigingen met behoud van het huidige openbaar lichaam;
b) door het openbaar lichaam te wijzigen in een bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: 'BVO') als 'lichtere' samenwerkingsvariant;
c) door het opheffen van de gemeenschappelijke regelingen, overdracht van alle taken naar Uit®waarde en de gemeenten direct te laten deelnemen in deze BV.

De drie varianten worden beoordeeld naar de volgende aspecten
→ bestuursvorm,
→ publiekrechtelijke bevoegdheden,
→ operationele slagkracht,
→ toezichtmogelijkheden gemeenten en
→ bestuurlijke last en besluitvorming gemeenten

De conclusies van deze varianten zijn in een matrix gescoord *(onderdeel 4)*, om inzichtelijk te maken welke variant het beste aansluit bij de wensen van Uit®waarde, met als uitgangspunt slagkracht behouden in de bestuursvorm c.q. het behoud van een zo eenvoudig mogelijke samenwerkingsvorm.

## 3. In hoeverre wijken de gemeenschappelijke regelingen van de vereisten van de Wgr?

In 2015 en 2022 is de Wgr gewijzigd. De wetswijziging uit 2015 is gericht op het invoeren van de mogelijkheid om een gemeenschappelijke regeling vorm te geven middels het instellen van een BVO. Daarnaast is de positie van gemeenteraden in de planning en control-cyclus versterkt en is een zelfstandige regeling van die onderwerpen opgenomen in de Wgr. Met het oog op de wetswijziging in 2015 hebben wij in ons advies van 7 oktober 2016 (met referentie: 224165) aangegeven dat de gemeenschappelijke regelingen op de volgende punten niet voldoen aan de Wgr c.q. wijzigingen in de regelingen of de uitvoering daarvan wenselijk zijn:

*Wetswijziging Wgr 2015*
- Verduidelijking van de bestuursorganen van de gemeenten waartussen de regelingen zijn getroffen.
- De wijziging van gemeenschappelijke regelingen is een bevoegdheid van de deelnemende bestuursorganen (artikel 1, eerste en derde lid Wgr). De wijzigingen van de

regelingen dienen conform hiermee plaats te vinden, in die zin dat niet slechts het Algemeen Bestuur wijzigingen doorvoert.
- Verduidelijking van de overgedragen bevoegdheden gelet op artikel 10 Wgr. Daarbij is van belang dat het bestuur van het openbaar lichaam niet kan besluiten tot uitbreiding van de overgedragen bevoegdheden.
- Aanpassing van artikel 13 van de gemeenschappelijke regelingen, waarbij de leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken in overeenstemming met artikel 14, derde lid van de Wgr. Concreet leidt dit tot de wijziging van de samenstelling van het bestuur naar een dubbel aantal leden benoemd in het Algemeen Bestuur ten opzichte van het aantal leden in het DB.
- Het schrappen van de passage "tenzij het openbaar belang zich daar tegen verzet" uit artikel 14 van de gemeenschappelijke regelingen, om zodoende volledig aan te sluiten bij artikel 19a, tweede lid van de Wgr.
- Controleren of de bepalingen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling in overeenstemming zijn met artikel 33a Wgr, in die zijn dat zij geen bevoegdheden bevatten die niet overgedragen kunnen worden.
- In overeenstemming brengen van de planning en control-cyclus van de gemeenschappelijke regelingen met de cycli van gemeenten zelf.

De wetswijziging uit 2022 ziet op het versterken van de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen en de verdere versterking van de positie van de gemeenteraden in de planning en control-cyclus. De wetswijziging is gericht op alle publiekrechtelijke vormen van interbestuurlijke samenwerking op basis van de Wgr. De bestaande gemeenschappelijke regelingen dienen voor 1 juli 2024 te zijn aangepast.

De wetswijziging uit 2022 brengt de volgende verplichte wijzigingen van de bestaande gemeenschappelijke regelingen met zich.

*Wetswijziging Wgr 2022*
- Zienswijzen (artikel 10, vijfde en zesde lid Wgr): gemeenschappelijke regelingen dienen bepalingen te bevatten over het indienen van zienswijzen. In de gemeenschappelijke regelingen moet zijn geregeld of, wanneer en hoe zienswijzen door de deelnemende gemeenteraden naar voren kunnen worden gebracht. Op de ontwerpbegroting na, is het niet is verplicht om de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen open te stellen.
- Burgerparticipatie (artikel 10, zevende en achtste lid Wgr): gemeenschappelijke regelingen dienen bepalingen te bevatten over de betrokkenheid van inwoners van de deelnemende gemeenten bij het nemen van besluiten. Burgerparticipatie is niet verplicht, het vastleggen van de handelswijze ten aanzien daarvan wel.
- Evaluatie (artikel 11a Wgr): gemeenschappelijke regelingen dienen bepalingen te bevatten over de evaluatie van de regelingen. Evaluatie is niet verplicht, het vastleggen van de handelswijze ten aanzien daarvan wel.
- Actieve informatieplicht (artikel 17, tweede en derde lid Wgr): gemeenschappelijke regelingen dienen bepalingen te bevatten over het geven van inlichtingen aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden dienen alle inlichtingen te ontvangen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken.

- Uittreding (artikel 9 Wgr): gemeenschappelijke regelingen dienen bepalingen te bevatten over de wijziging, opheffing, toetreding, voorwaarden voor uittreding en de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam en de deelnemende gemeenten.

Daarnaast bevat de Wgr enkele bepalingen die een bepaalde uitvoering van de gemeenschappelijke regelingen vereisen, zonder dat een wijziging van de bepalingen van de gemeenschappelijke regelingen nodig is.

*Dit geldt sinds 1 juli 2022.*

- Zienswijzen bij het treffen, uittreden of wijzigen van (college- en burgemeesters)regelingen (artikel 1, tweede t/m vijfde lid Wgr): de raden van de deelnemende gemeenten dienen een ontwerp van (de wijziging of het voornemen tot opheffing van) een regeling te ontvangen, zodat de raden hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Indien de raden zelf partij zijn bij de regeling is dit niet vereist.
- Begrotingscyclus (artikelen 34, tweede lid, 34b en 35 Wgr): de data aangaande de begrotingscyclus zijn gewijzigd. Daarnaast dient het dagelijks bestuur voortaan verplicht te reageren op de door de raden naar voren gebrachte zienswijzen op de ontwerpbegroting.
- Regionaal enquêterecht (artikel 155g Gemeentewet): De bij een gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenteraden krijgen een nieuw instrument in de zin van een regionale onderzoekscommissie. De nieuwe regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur.
- Bevoegdheden rekenkamer(commissie) (artikel 184, derde lid Gemeentewet): met de wijzigingen van de Wgr is het de rekenkamer(commissie) expliciet toegestaan om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur als zodanig.
- Regionale raadsadviescommissie (artikel 24a Wgr): De Wgr geeft gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur te verzoeken een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Artikel 24a Wgr biedt deze mogelijkheid in algemene zin, het opnemen van een bepaling in de gemeenschappelijke regelingen zelf is niet vereist.

Gelet op het voorgaande heeft de wijziging van de Wgr 2022 tot gevolg dat ten minste vijf additionele bepalingen moeten worden opgenomen in de bestaande gemeenschappelijke regelingen.

Daarnaast dienen, afhankelijk van de keuze in de bestuursvorm, bepaalde wijzigingen die zijn ingegeven door de wetswijziging uit 2015 te worden doorgevoerd.

## 4. Drie varianten herziening gemeenschappelijke regelingen en governance

Om de gemeenschappelijke regelingen in overeenstemming te brengen met de Wgr zien wij drie geschikte mogelijkheden. De drie varianten worden achtereenvolgens besproken en beoordeeld aan de hand van de vier genoemde aspecten: 1) bestuursvorm, 2) publiekrechtelijke bevoegdheden, 3) slagkracht en 4) toezicht gemeenten.

### 4.1. Openbaar lichaam

Allereerst kunnen de gemeenschappelijke regelingen in hun huidige vorm met een openbaar lichaam worden gehandhaafd, met dien verstande dat deze regelingen dan wel worden aangepast naar de eisen die de Wgr daar thans aan stelt. Hoewel de wet geen sancties verbindt aan de weigering een gemeenschappelijke regeling aan te passen aan de eisen die de wet daaraan verbindt, zou de provincie of toezichthoudend overheid orgaan op de gemeente, wel aan kunnen sturen op de wijziging zoals de wet die voorschrijft. De huidige gemeenschappelijke regelingen niet wijzigen is dan ook geen houdbare optie.

Met de handhaving van de huidige structuur is sprake van een op zich werkbare en solide, maar wel vrij omslachtige bestuursstructuur. Gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam betreffen immers de zwaarste samenwerkingsvorm binnen de Wgr, omdat aan een openbaar lichaam volledige rechtspersoonlijkheid toekomt en zij een geleed bestuur kent (een algemeen bestuur, (AB) en een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter).

#### *4.1.1. Bestuursmodel*

Een openbaar lichaam heeft een bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12, eerste lid Wgr). Nu de regeling is getroffen door zowel de raden als de colleges van de gemeenten dient het algemeen bestuur te bestaan uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen (artikel 13, eerste lid Wgr). Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van hetgeen daarover in de regeling is bepaald (artikel 14, eerste lid Wgr). De leden van het dagelijks bestuur mogen namelijk niet de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken (artikel 14, derde lid Wgr).

In de praktijk betekent dit voor de gemeenschappelijke regelingen dat de deelnemers in het AB een dubbel aantal leden benoemd zodat het huidige DB niet langer de meerderheid in het AB heeft.

Dit heeft tot gevolg dat er een groter aantal raadsleden, burgemeesters en wethouders in de besturen van de gemeenschappelijke regelingen moeten deelnemen om te voldoen aan de Wgr. Bovendien betekent dit dat uitgaande van het monistische stelsel binnen de Wgr er een goede verdeling moet plaatsvinden welke bevoegdheden aan het AB dan wel het DB worden toegekend. In de wet wordt verder geregeld welke bevoegdheden het dagelijks bestuur (voeren dagelijks bestuur, beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, personele regelingen etc.) en de voorzitter (in en buiten rechte vertegenwoordigen) van rechtswege hebben.

#### *4.1.2. Publiekrechtelijke bevoegdheden*

Aan het openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden tot regeling en bestuur worden overgedragen door de gemeenten (artikel 30 Wgr). Al hetgeen bestuursorganen van de gemeente afzonderlijk mogen, mogen zij ook in samenwerking met andere gemeenten. Dit betekent dat gemeentelijke bestuursorganen in beginsel zowel autonome als medebewindsbevoegdheden tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften mogen overdragen als ook bevoegdheden tot het nemen van andere besluiten dan algemeen verbindende voorschriften en tot het verrichten van andere handelingen dan besluiten (Rb. Rotterdam 17 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4083, CRvB 26 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:221).

De verordende bevoegdheden ter behartiging van de doelstellingen van de gemeenschappelijke regelingen kunnen dus door de deelnemende bestuursorganen (raden van de gemeenten) worden overgedragen aan de openbare lichamen van de huidige gemeenschappelijke regelingen. De handhaving van de uitgevaardigde regelgeving ligt eveneens in de handen van de openbare lichamen.

*4.1.3. Slagkracht*

Gelet op hetgeen is overwogen in onderdeel 3.1.1 is het om te voldoen aan de Wgr noodzakelijk om ten opzichte van het huidige DB tenminste het dubbele aantal bestuursleden (raadsleden, en collegeleden) te benoemen in het AB. De slagkracht van de gemeenschappelijke regelingen wordt daardoor verminderd. Hoe groter het bestuur, hoe logger de organisatie kan zijn. Voor het recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal betekent dit bijvoorbeeld dat het DB uit ten minste uit acht leden zal moeten bestaan, en het algemeen bestuur uit zestien leden, de getalsmatige meerderheid van het aantal leden zoals aangewezen in artikel 8 van de gemeenschappelijke regelingen.

*4.1.4. Toezicht gemeenten*

De gemeenten c.q. de gemeenteraden hebben relatief veel actieve en passieve toezichtmogelijkheden op het functioneren van gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam. Door de wetswijzigingen kunnen de raden meer invloed uitoefenen via het bestuur gelet op de verplichte vergroting van het aantal leden van het AB. Daarnaast dienen bepalingen opgenomen te worden in de gemeenschappelijke regelingen over het indienen van zienswijzen en evaluatie van de regelingen.

Indien en voor zover in deze bepalingen bevoegdheden worden toegekend aan de raden (hetgeen niet verplicht is zoals besproken in onderdeel 2.2), kunnen de raden via die weg additionele invloed uitoefenen. Verder kunnen de gemeenteraden hun recht van enquête inzetten en hebben de raden de mogelijkheid om een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Tot slot is het met de wetswijzigingen verplicht geworden om de raden de inlichtingen te geven over de gemeenschappelijke regelingen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken. Op die manier kunnen de raden ook passief toezicht uitoefenen.

## 4.2. Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

De andere samenwerkingsvariant met rechtspersoonlijkheid binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen is de regeling waarbij een BVO wordt ingesteld. De BVO is evenals het openbaar lichaam een publiekrechtelijke rechtspersoon met dus rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat de BVO evenals het openbaar lichaam zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen en bijvoorbeeld aandelen kan houden in andere rechtspersonen.

De BVO kent – in tegenstelling tot het openbaar lichaam – echter geen geleed bestuur, maar uitsluitend een 'bestuur'. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de BVO eenvoudiger. De BVO is ondermeer in de Wgr opgenomen om een alternatief te hebben voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden die qua aansturing en verantwoording vanwege het privaatrechtelijke karakter als minder gewenst worden aangemerkt.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij regelingen waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van

een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. De wetgever is verder van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn, een soort van concentratie (als tegenhanger van deconcentratie) zodoende.

*4.2.1. Bestuursmodel*

Het bestuur van een BVO bestaat enkel uit een bestuur. Het bestuur wordt gevormd door leden van de colleges van de deelnemende gemeenten (artikel 14a Wgr). De gemeenteraden en burgemeesters kunnen niet deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling met een BVO. De Wgr voorziet niet in de aanwijzing van een voorzitter, maar het ligt voor de hand om wel een voorzitter aan te wijzen uit het algemeen bestuur, waarmee aansluiting wordt gezocht bij artikel 13, negende lid van de Wgr.

*4.2.2. Publiekrechtelijke bevoegdheden*

Besturen van een BVO hebben minder vergaande publiekrechtelijke bevoegdheden, vergeleken met de besturen van een openbaar lichaam. Uitsluitend de colleges van burgemeesters en wethouders kunnen in beginsel al hun bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het bestuur van een BVO (artikel 8 Wgr). Dat geldt wederom voor zowel autonome bevoegdheden als voor medebewindsbevoegdheden. Verordenende bevoegdheden kunnen echter niet worden overgedragen aan het bestuur van een BVO (artikel 30, eerste lid, onder b Wgr) nu die in de regel toekomen aan de gemeenteraad. Voorzover de openbare lichamen op dit moment verordende bevoegdheden gedelegeerd hebben gekregen van de gemeenteraden, zullen deze terug komen te liggen bij de gemeenten zelf indien het bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt omgevormd naar een BVO.

De BVO houdt zich zoals gezegd uitsluitend bezig met uitvoeringstaken of ondersteunende processen voor de deelnemende gemeenten te behartigen. Het gaat hierbij om beleidsarme taken. Het beleid zelf dient te worden vastgesteld door de gemeenten. Het aandeelhouderschap van een beleidsarme uitvoeringsorganisatie als Uit®waarde lijkt ons zondermeer een dergelijke op uitvoering gerichte beleidsarme taak.

Onzes inziens kunnen de bevoegdheden tot handhaving van de gemeentelijke verordeningen, worden gemandateerd op basis van artikel 10:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of gedelegeerd aan de besturen van de BVO's op basis van artikel 30, eerste lid van de Wgr. Daarbij moet het uiteraard gaan om verordeningen ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvoor de gemeenschappelijke regeling is getroffen. De uitvoering van het toezicht op de naleving van de verordeningen, zonder de beslissingsbevoegdheid, kan ook zonder bevoegdheden overdracht of mandatering bij het bestuur van de BVO worden belegd, door deze taak in de gemeenschappelijke regelingen op te nemen.

*4.2.3. Slagkracht*

Gemeenschappelijke regelingen met een BVO hebben naar hun aard meer slagkracht vergeleken met gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, doordat de BVO's slechts een enkelvoudig bestuur hebben en in die zin vergelijkbaar zijn met een BV-structuur zonder RvC. Deze besturen behoeven dus niet te voldoen aan de getrapte samenstelling van het geleed

bestuur van een openbaar lichaam en kunnen slagvaardiger te werk gaan. Er kan volstaan worden met 1 bestuurslid (collegelid) van iedere deelnemende gemeente.

De omzetting van de huidige regelingen naar een BVO is vrij eenvoudig. De gemeenschappelijke regelingen kunnen zodanig worden gewijzigd dat de openbare lichamen wordt vervangen door bedrijfsvoeringsorganisaties.

*4.2.4. Toezicht gemeenten*

Het toezicht van deelnemende gemeenten c.q. gemeenteraden is beperkter bij de gemeenschappelijke regelingen met BVO, vergeleken met het openbaar lichaam. De gemeenteraden maken anders dan in de huidige gemengde, niet rechtstreeks deel uit van de gemeenschappelijke regelingen. Wel hebben de recente wetswijzingen gevolgen voor de informatievoorziening aan de gemeenteraden en hun passieve toezicht. Zo dienen – evenals in de gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam – bepalingen opgenomen te worden over het indienen van zienswijzen en evaluatie van de regelingen. Indien en voor zover in deze bepalingen bevoegdheden worden toegekend aan de raden (hetgeen niet verplicht is zoals besproken in onderdeel 2.2) kunnen zij via die weg additionele invloed uitoefenen op de regelingen. Verder kunnen de gemeenteraden hun recht van enquête inzetten en hebben de raden de mogelijkheid om een regionale raadsadviescommissie in te stellen. Ook is het met de wetswijzigingen verplicht geworden om de raden de inlichtingen te geven over de gemeenschappelijke regelingen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken.

Een extra invloedmogelijkheid – ten opzichte van regelingen met een openbaar lichaam – betreft de verplichting om de raden van de gemeenten een ontwerp van (de wijziging of het voornemen tot opheffing van) een regeling toe te zenden, zodat de raden hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Deze verplichting bestaat logischerwijs niet indien de raden zelf partij zijn bij een regeling zoals bij de huidige regelingen het geval is.

### 4.3. Besloten vennootschap

Het organiseren van de samenwerking zodanig dat de gemeenschappelijke regelingen ophouden te bestaan en de gemeenten als aandeelhouders rechtstreeks deelnemen in Uit®waarde betreft de laatste te bespreken variant en is in feite de lichtste samenwerkingsvorm.

De samenwerking wordt zodoende enkel privaatrechtelijke geregeld. Om deze samenwerkingsvariant te realiseren dienen de gemeenschappelijke regelingen opgeheven en de openbare lichamen geliquideerd te worden. Ingevolge artikel 9 Wgr bevatten de gemeenschappelijke regelingen zelf, bepalingen omtrent de opheffing, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon (het openbaar lichaam) en de deelnemende gemeenten.

Slechts de deelnemende bestuursorganen zijn bevoegd tot opheffing van de gemeenschappelijke regelingen (artikel 1, eerste en vijfde lid Wgr). De colleges van burgemeesters en wethouders hebben toestemming nodig van de raden om de gemeenschappelijke regelingen op te heffen. Een zienswijze van de raden is in dit geval niet nodig omdat dat gemeenschappelijke regelingen mede getroffen zijn door de raden van de betrokken gemeenten (artikel 1, tweede lid Wgr).

In artikel 23 van de gemeenschappelijke regelingen is bepaald dat de regelingen slechts kunnen worden opgeheven als tenminste 2/3 van het aantal deelnemende gemeenten daartoe besluit. Om

te beginnen is dit een bepaling die niet in overeenstemming is met de wet. Immers, niet de deelnemende gemeenten, maar de raden en colleges zijn deelnemer in de gemeenschappelijke regelingen. Uiteindelijk zullen derhalve deze organen moeten besluiten tot opheffing. Uiteraard komt dit wel meer op besluitvorming in de deelnemende gemeenten zelf. Gelet op het feit dat de organen de deelnemers zijn, betekent dit de nodige rompslomp ten aanzien van de besluitvorming die gepaard gaat met een besluit tot opheffing. De opheffing impliceert ook de vereffening van het vermogen. Aangenomen lijkt te kunnen worden dat dit uitsluitend bestaat uit de aandelen die gehouden worden in Uit®waarde. Bovendien hebben de gemeenschappelijke regelingen geen personeel. De liquidatie en vereffening behoeft derhalve niet al te omslachtig te zijn, al gaat daar altijd wel enig werk mee gepaard, onder meer ter afsluiting van de boeken.

Voorts zou opheffing die voorafgaat aan de rechtstreekse participatie van de gemeenten in de aandelen van Uit®waarde vrij geruisloos kunnen verlopen nu in feite ook de vermogenspositie van de recreatieschappen wordt overgenomen door de gemeenten.

*4.3.1. Bestuursmodel*

Uit®waarde is op zichzelf voldoende bekend met de BV als bestuursvorm. Het enige verschil ten opzichte van de huidige werkwijze wordt dat in de plaats van de drie recreatieschappen de gemeente rechtstreeks aandeelhouders zijn. Dezelfde personen (er vanuit gaande dat de bestuursleden van de recreatieschappen collegeleden zijn) die thans de recreatieschappen in de AvA vertegenwoordigen zouden ook de vertegenwoordigers van de gemeenten in de AvA kunnen zijn.

*4.3.2. Publiekrechtelijke bevoegdheden*

Indien de gemeenschappelijke regelingen wordt opgeheven komen alle overgedragen taken en bevoegdheden terug te liggen bij de bestuursorganen van de gemeenten. Delegatie van publiekrechtelijke bevoegdheden aan de privaatrechtelijke rechtspersoon is uitgesloten. Uit®waarde kan wel enkele bevoegdheden gemandateerd krijgen, waarbij de bestuursorganen van de bestuursorganen van de gemeenten de oorspronkelijke bevoegdheden behouden. De mandatering moet voldoen aan de vereisten van artikel 10:3 van de Awb. Met name is van belang dat de aard van de bevoegdheid zich niet verzet tegen de mandaatverlening. In het onderhavige geval komt dat er op neer dat slechts uitvoeringstaken en handhavingstaken zullen kunnen worden belegd bij Uit®waarde.

*4.3.3. Slagkracht*

Het bestuur van de besloten vennootschap wordt gevormd door de directeur. De meeste besluiten kunnen door de directeur zelfstandig worden genomen. Indien de recreatieschappen als aandeelhouder uit de huidige structuur vallen, betekent dit een belangrijke mate van vereenvoudiging van de besluitvorming. Immers, besluiten binnen het AB en DB van de gemeenschappelijke regelingen (wat toch veel al een administratief ritueel vormt) is niet meer aan de orde, zodat de samenwerking via een rechtstreekse deelneming in de besloten vennootschap veel slagkracht heeft.

Een rechtstreekse deelneming van de gemeenten in betekent echter wel dat de gemeenten veel directer betrokken zijn vanuit hun verbonden partijenbeleid bij het reilen en zeilen van Uit®waarde. De vraag is of dat gewenst is. Het betekent dat er waarschijnlijk veel meer bemoeienis zal zijn van

de gemeente, waar die nu mogelijk nog gefilterd wordt vanwege het feit dat de recreatieschappen nog een tussenpositie hebben.

Voorts zal eveneens in ogenschouw moeten worden genomen dat de rechtstreekse deelneming van de gemeenten een apart besluit van de gemeente vragen. Immers, er is dan sprake van een deelneming die op grond van artikel 160 lid 2 Gemeentewet, wat ook de betrokkenheid van de gemeenteraden vereist nu deze in de gelegenheid moeten zijn om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Dat betekent dat er dus in alle gemeenteraden een discussie zal moeten worden gevoerd over de vraag of een privaatrechtelijke deelneming gewenst is. Waar mede door de recente wetswijzigingen juist de nadruk is komen te liggen in het verbonden partijenbeleid op politieke legitimatie, actieve en passieve informatievoorziening en versterking van de positie van de raad, moet afgevraagd worden of met een dergelijke omzetting van een publieke deelneming naar een privaatrechtelijke deelneming niet te veel discussie ontstaat.

Hoewel daarmee mogelijk de directe deelneming vanuit operationele zin aan slagkracht wint, zou de formele besluitvorming daaromtrent juist wel eens aan die slagkracht afbreuk kunnen doen.

*4.3.4. Toezicht gemeenten*

Uit®waarde wordt in beginsel niet beheerst door het publiekrecht, waardoor waarborgen als verantwoordings- en inlichtingenrelaties en openbaarheid afzonderlijk kunnen worden geregeld, maar – anders dan bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen – niet van rechtswege gegeven zijn. Ten opzichte van de huidige situatie waarbij er wettelijk wel een toezichtstelsel bestaat voor de gemeenten die participeren in de recreatieschappen, zou dat bij een directe deelneming als aandeelhouder in Uit®waarde wegvallen.

De enige formele invloed van de gemeenten gaat dan uit van het stemrecht in de algemene aandeelhoudersvergadering. Naast de bij wet geregelde bevoegdheden van de AvA, heeft gelet op artikel 18 van de statuten het bestuur van Uit®waarde toestemming nodig van de aandeelhoudende gemeenten voor besluiten strekkende tot:

(a) Het oprichten van, deelnemen in, dan wel het wijzigen of beëindigen van een deelneming in een dochtervennootschap of andere onderneming
(b) Het aanwijzen van de accountant van de vennootschap
(c) Het aanvragen van surséance van betaling van de vennootschap
(d) Het verlenen van medewerking aan de uitgifte van certificaten van aandelen, indien deze uitgifte statutair is toegestaan
(e) Het doen van investeringen die het bedrag van 5000.000,- euro te boven gaan

Bij de belangrijkste beslissingen kunnen de gemeenten dus invloed uitoefenen. Daarnaast kan de AvA onder voorwaarden bijeen worden geroepen als daartoe een verzoek wordt gedaan door de aandeelhouders. Dienen onderwerpen waarvan schriftelijke behandeling is verzocht onder voorwaarden te worden behandeld (artikel 20 statuten). De vaststelling van jaarrekening geschiedt door de algemene aandeelhoudersvergadering (artikel 25 statuten). Verder is de algemene aandeelhoudersvergadering betrokken bij statutenwijziging (artikel 27 statuten), ontbinding en vereffening van Uit®waarde (artikel 28 statuten).

Voorts kunnen aanvullend in bijvoorbeeld een directiereglement gelijkwaardige waarborgen worden opgenomen die voorzien in toezicht en controle alsmede actieve en passieve informatieverstrekking, zoals die in publiekrechtelijke regelingen door de wet worden gewaarborgd.

Overigens zou dat ook een verstandige aanvulling kunnen zijn indien er voor gekozen wordt enkel de gemeenschappelijke regelingen te actualiseren naar de eisen van de wet, teneinde te kunnen waarborgen dat de informatievoorziening en het toezicht dat gemeenten moeten kunnen uitoefenen op de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam of BVO) ook doorgelegd kan worden naar de BV. Zou dat niet gebeuren dan is vanwege het feit dat de gemeenschappelijke regelingen in feite 'leeg' zijn het toezichtinstrumentarium een loos instrument.

## 5. Conclusie

Als de hiervoor beschreven piketpalen en overige aspecten worden afgezet tegen de verschillende samenwerkingsvormen, dan ontstaat een beter inzicht in de varianten die de voorkeur verdienen en nader uitgewerkt kunnen worden. Samengebracht in een matrix, maakt dat visueel inzichtelijke welke voor- en nadelen de varianten hebben. Hierna zijn de aspecten van de samenwerkingsvormen gescoord, waarbij een '+' een positief effect en '-' een negatief effect betekent gelet op de wensen van Uit®waarde.[3]

Gelet op de doelstelling die u heeft door enerzijds de huidige gemeenschappelijke regelingen aan te passen aan de eisen van de wet, en anderzijds waar mogelijk een efficiencyslag te maken ten aanzien van de aansturing, zonder al te veel bestuurlijke rompslomp, lijkt de variant van de omzetting van de huidige regeling naar een BVO de meest voor de hand liggende optie. De omzetting vereist een herziening van de gemeenschappelijke regelingen, die qua tijdsbesteding en besluitvorming niet wezenlijk verschilt van een actualisatie van de huidige regelingen naar uitsluitend het voldoen aan de eisen van de wet. Daarmee wordt echter wel bereikt dat de huidige gelede bestuursstructuur kan worden vereenvoudigd naar uitsluitend een enkelvoudig bestuur van de gemeenschappelijke regelingen, waarmee de vertegenwoordiging in de AvA van Uit®waarde gelijk kan blijven.

Een directe deelneming van de gemeente in Uit®waarde zou een nog slagvaardiger besturingsmodel kunnen opleveren, maar dat vereist een veel uitgebreider en politiek riskanter besluitvormingstraject ten aanzien van de opheffing van de huidige regelingen en een privaatrechtelijke deelneming van de gemeenten, waar vanuit beleid en hogere regelgeving de nodige reserves bij bestaan.

Een en ander vraagt vanzelfsprekend wel een wat bredere inventarisatie, mede gegeven de situatie ten aanzien van de toedeling van bevoegdheden. Bovendien betekent een omzetting van de regeling een beëindiging van de deelname van de gemeenteraden. Het is dus verstandig om dergelijke besluitvorming ook goed in de diverse raden van de gemeenten voor te bespreken, waarbij naar alle waarschijnlijkheid belangrijk zal zijn op welke wijze invulling wordt gegeven aan de toezichthoudende rol van de raad. Daarmee zou onder andere ook aandacht moeten uitgaan naar bijvoorbeeld een directiereglement dat aansluit bij de publiekrechtelijke regelingen omtrent toezicht en verantwoording.

[3] Let op bij de scoring van 'toezichtmogelijkheden gemeenten' betekent een '+' minder toezicht, omdat dit een gunstig effect heeft op de efficiëntie van de samenwerking.

nysingh
advocaten en notarissen

Schematisch weergegeven komt deze overweging op het volgende neer:

| | 1. Openbaar lichaam | 2. BVO | 3. Besloten vennootschap |
|---|---|---|---|
| **Bestuursmodel** | AB + DB | AB | Directie |
| **Uitoefenen van publieke bevoegdheden** | + + | + | - |
| **Operationele slagkracht** | - | + | + + |
| **Toezichtmogelijkheden gemeenten** | + + | + | + |
| **Bestuurlijke last en besluitvorming** | - - | - - | - |