

Memo

Aan
Werkgroep Verbonden Partijen

Van
Rob de Greef en Jan Willem Botter

Datum
Bunnik 30 maart 2018

Betreft
Memo Herindeling West Betuwe en
GR-en

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vragen

De gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen zijn bezig met de implementatie van een herindeling die met ingang van 1 januari 2019 moet leiden tot de nieuwe gemeente West Betuwe. Er ligt een herindelingsadvies met een positief advies van de Raad van State.¹ Het wetsvoorstel (hierna: Herindelingswet) ligt thans in de Tweede Kamer.²

In het herindelingsadvies hebben de gemeenteraden op hoofdlijnen een richting bepaald met betrekking tot de verbonden partijen. Het West Betuwe Beraad heeft in november 2017 aan de Stuurgroep gevraagd om voor drie gemeenschappelijke regelingen de verschillende mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken. Het betreft de Omgevingsdienst Rivierenland, de Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe en de Avri (in het bijzonder de DVO Integraal Beheer Openbare Ruimte). Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de verschillende scenario's van samenwerkingsmogelijkheden van de gemeente West Betuwe met deze drie verbonden partijen: te weten (1) de taak uitbesteden aan de gemeenschappelijke regeling, (2) de taak zelf uitvoeren en (3) een mix van beide.

Om de verschillende scenario's te kunnen afwegen, zodat een bestuurlijke keuze gemaakt kan worden, is het noodzakelijk om vast te stellen in hoeverre er **juridisch** gezien belemmeringen zijn ten aanzien van het scenario de taak zelf uitvoeren. Dit scenario impliceert namelijk het (op korte termijn) uittreden uit de Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe en mogelijk wijziging van de andere twee gemeenschappelijke regelingen.

Op dit vraagstuk zijn naast de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) en de betreffende gemeenschappelijke regelingen ook de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) en de Herindelingswet van toepassing.

Aan PROOF Adviseurs is daarom gevraagd de volgende twee vragen te beantwoorden.

1. Wat is de reikwijdte van de Wet arhi in relatie tot de mogelijkheid om - op korte termijn - uit te treden uit een gemeenschappelijke regeling?

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 833, nr. 4.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 833, nr. 2.

- 2. In hoeverre wordt die reikwijdte juridisch gezien beperkt door de bestuurlijke standpunten uit het herindelingsadvies?

Voor twee gemeenschappelijke regelingen, te weten de Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (a) en de Omgevingsdienst Rivierenland (b), heeft u nog de volgende specifieke juridische vragen gesteld:

- a1. Met ingang van 1 januari 2019 wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe van rechtswege deelnemer van de Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe. Is het op basis van de Wet arhi juridisch mogelijk om met ingang van 1 januari 2019 uit te treden uit deze GR?
- a2. Ligt dat gelet op het Herindelingsadvies (p. 42 en 43) juridisch anders?
- b1. Met ingang van 1 januari 2019 wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe van rechtswege deelnemer van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland. Is het op basis van de Wet arhi juridisch mogelijk om met ingang van 1 januari 2019 voor wat betreft het verlenen van bouwvergunningen, bouwplantoetsing, bouw- en woningtoezicht en de daarmee samenhangende juridische handhaving (i.c. de niet-wettelijke taken) uit te treden uit deze gemeenschappelijke regeling?
- b2. Ligt dat gelet op het Herindelingsadvies (p. 42) juridisch anders?

1.2 Leeswijzer

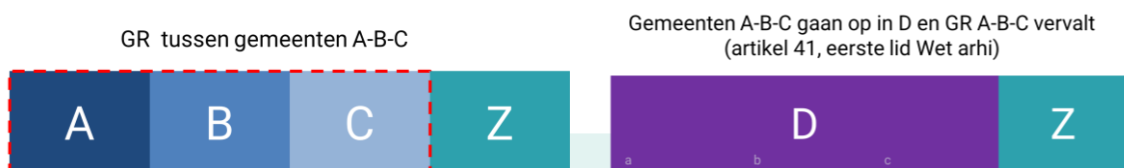
In het tweede hoofdstuk behandelen we eerst het wettelijk kader ten aanzien van wijziging/opheffing van gemeenschappelijke regelingen, zoals dat voortvloeit uit de Wet arhi. Het derde hoofdstuk behelst een tussenconclusie. In het vierde hoofdstuk bespreken we de juridische status van het herindelingsadvies. Tot slot wordt in het vijfde hoofdstuk, als toepassing van de voorgaande hoofdstukken, antwoord gegeven op de deelvragen a1, a2, b1 en b2.

2. De Wet arhi en gemeenschappelijke regelingen

In artikel 41 van de Wet arhi is opgenomen op welke wijze omgegaan wordt met gemeenschappelijke regelingen in het geval sprake is van een gemeentelijke herindeling. In dit hoofdstuk bespreken wij de meest relevante bepalingen uit deze wet.

Artikel 41, eerste lid Wet arhi

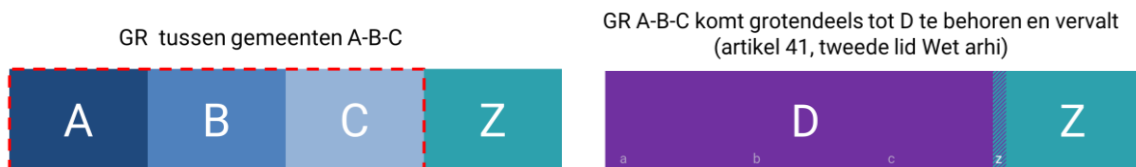
Artikel 41, eerste lid Wet arhi ziet op de situatie waarbij een samenwerkingsverband bestaat uit alle bij de herindeling betrokken gemeenten. Visueel kan deze situatie als volgt worden weergegeven:



Daarmee kan geen sprake meer zijn van een gemeenschappelijke regeling, aangezien er feitelijk nog maar één gemeente is die dan deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling moet altijd twee deelnemers of meer deelnemers hebben. Dit leidt er toe dat gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten die na een herindeling één gemeente zijn geworden, van rechtswege worden opgeheven.³ De gemeenten moeten uiteraard wel voorzieningen treffen voor de gevolgen van het feit dat de gemeenschappelijke regeling vervalt. Het personeel gaat dan bijvoorbeeld van rechtswege over naar de nieuwe gemeente (art. 66 lid 1 Wet arhi).

Artikel 41, tweede lid Wet arhi

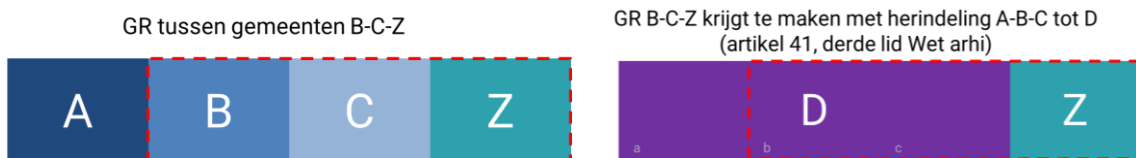
Het tweede lid van artikel 41 Wet arhi ziet op de situatie waarbij strikt genomen niet sprake is van hetzelfde grondgebied. Bijvoorbeeld de gemeenten A, B en C worden samen gemeente D, terwijl daarbij tevens een wijk of een straat van gemeente C niet overgaat naar gemeente D, maar wordt opgenomen in gemeente Z. Daarmee is er tevens een grenscorrectie uitgevoerd. Visueel ziet dit er als volgt uit:



Omdat het grootste gedeelte van A-B-C met D blijft samenvallen (een straat of een wijk meer, een straat of een wijk minder) is het weinig zinvol om om die enkele reden de gemeenschappelijke regeling in stand te houden. Dit heeft de wetgever ook ingezien.⁴ De gemeenschappelijke regeling komt ook in deze situatie van rechtswege te vervallen en de gemeenten moeten voorzieningen treffen voor de gevolgen ervan.

Artikel 41, derde lid Wet arhi

Het derde lid van dit artikel ziet op alle overige situaties. Bijvoorbeeld in het geval de gemeenten A, B en C samen gaan tot de nieuw te vormen gemeente D, terwijl de gemeenten B en C een gemeenschappelijke regeling hebben getroffen met Z (en wellicht nog andere gemeenten) terwijl gemeente A geen deelnemer is van deze gemeenschappelijke regeling. Onderstaand wordt deze situatie visueel weergegeven:



Voor die gevallen heeft de wetgever in het derde lid van artikel 41 Wet arhi bepaald dat de gemeenschappelijke regeling ongewijzigd van kracht blijft. In de herindelingsregeling moet een

³ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 8.

(of meer) gemeente(n) worden aangewezen die, zolang nog geen toepassing is gegeven aan het vierde of vijfde lid van artikel 41 Wet arhi, in de plaats treedt van de op te heffen gemeenten.

Artikel 41, vierde lid Wet arhi

Als sprake is van de situatie van het derde lid, dan bepaalt artikel 41 lid 4 Wet arhi dat binnen een termijn van zes maanden een regeling kan worden getroffen tussen de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling, voor zover dat nodig is. Dit kan door ofwel te bepalen dat de gemeenschappelijke regeling wordt gewijzigd door uitbreiding van de gemeenschappelijke regeling voor de gehele nieuwe gemeente (feitelijk treedt de voormalige gemeente A dan toe), ofwel door te besluiten dat de nieuwe gemeente uittreedt uit de regeling (feitelijk treden de voormalige gemeenten B en C dan uit). In het geval er niet meer deelnemers dan Z overblijven, betekent dit ook direct opheffing van de regeling en zal liquidatie moeten plaatsvinden. In het geval er naast Z nog andere deelnemers overblijven, dan betekent de uittreding van B en C alleen een wijziging van het aantal deelnemers.

In gemeenschappelijke regelingen die voor onbepaalde tijd worden gesloten, moeten (verplicht) bepalingen zijn opgenomen over toe- en uittreding van deelnemers en wijziging van de regeling (art. 9 lid 1 Wgr). Omdat het hierbij vaak gaat om lange termijnen waaraan de deelnemers zich moeten houden, heeft de wetgever ingezien dat gemeenschappelijke regelingen versneld gewijzigd zouden moeten kunnen worden in het geval van een herindeling.⁵ Om deze reden is in het derde lid opgenomen dat in geval van een herindeling binnen een termijn van zes maanden vanaf de herindeling de gemeenschappelijke regeling gewijzigd kan worden, waarbij kan worden afgeweken van de bepalingen over toe- en uittreding en wijziging zoals die in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen. De bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen blijven onverkort gelden en moeten toegepast worden.

Als onverhoopt blijkt dat de termijn van zes maanden te kort is om de noodzakelijke voorzieningen te treffen, dan kan door gedeputeerde staten – van de provincie waarbinnen de herindeling speelt – worden besloten om deze termijn met hoogstens zes maanden te verlengen. Voor burgemeestersregelingen geldt dat de commissaris van de Koning van de betrokken provincie de termijn kan verlengen.

Artikel 41, vijfde lid Wet arhi

Als het de bij de gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenten niet is gelukt om binnen de gestelde termijn de vanwege de herindeling benodigde voorzieningen te treffen, dan is het aan gedeputeerde staten om alsnog de benodigde voorzieningen te treffen. Met andere woorden, als de gemeenten er niet tijdig uit komen, dan beslissen zij niet meer zelf maar dan beslissen gedeputeerde staten. Voor burgemeestersregelingen beslist in dat geval de commissaris van de Koning.

Artikel 41, zesde lid Wet arhi

Na de datum van de herindeling blijven de leden van de organen van de gemeenschappelijke regeling gewoon zitting hebben in die organen, op dezelfde wijze als voor de herindeling. Deze situatie blijft voortduren totdat een voorziening is getroffen zoals bedoeld in het vierde en vijfde lid van artikel 41 Wet arhi. Hiermee geeft het zesde lid nadere invulling aan het derde lid waar, zoals hierboven al beschreven, is bepaald dat de betreffende gemeenschappelijke regelingen ongewijzigd van kracht blijft.

⁵ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 8.

Artikel 41, zevende lid Wet arhi

Het zevende lid bepaalt dat voor gemeenschappelijke regelingen waarvan de omvang van het gebied waarvoor zij gelden bij of krachtens wet, of bij koninklijk besluit is bepaald, een afwijkende procedure geldt. In dat geval zijn artikel 41, eerste tot en met zesde lid Wet arhi niet van toepassing. De wetgever heeft hiertoe besloten omdat, wanneer de omvang door hogere organen is bepaald, deze hogere organen ook verantwoordelijk zijn voor het treffen van voorzieningen in het geval de omvang van het gebied wordt gewijzigd.⁶

3. Tussenconclusie reikwijdte Wet arhi op gemeenschappelijke regelingen

Zoals hiervoor is gebleken, kan een gemeentelijke herindeling gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regelingen. Dit kan er toe leiden dat de bij de gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenten moeten gaan bekijken in hoeverre het wenselijk en noodzakelijk is dat een gemeenschappelijke regeling moet worden gewijzigd. Bijvoorbeeld door toe- of uittreding van gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als door de herindeling een gemeente ontstaat die veel groter is dan voorheen, waardoor de verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regelingen ook veranderen zoals ook hiervoor is beschreven bij artikel 41, derde lid Wet. In dat geval zullen de betrokken gemeenten binnen zes maanden na de herindeling voorzieningen moeten treffen voor deze gemeenschappelijke regeling. Deze termijn kan voor ten hoogste zes maanden worden verlengd door gedeputeerde staten. Als de betreffende gemeenten er niet uit komen dan treffen gedeputeerde staten een voorziening. Bij het treffen van de hiervoor bedoelde voorzieningen kan worden afgeweken van de bepalingen van de geldende gemeenschappelijke regeling over wijziging, toe- en uittreding. Dit betekent echter niet dat dit een vrijbrief voor de deelnemers is om naar believen van de gemeenschappelijke regeling af te wijken. De Wet gemeenschappelijke regelingen blijft onverkort van kracht zodat voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling wordt teruggevallen op de hoofdregel zoals die in de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgenomen: wijziging en toe- en uittreding vindt alleen plaats bij unanimitieit. Alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zullen dus met elkaar tot een goede oplossing moeten komen binnen de daarvoor gestelde termijn van zes maanden. Komen de gemeenten binnen deze termijn er met elkaar niet uit, dan kunnen gedeputeerde staten, als deze inschatten dat een verlenging van de termijn wel soelaas kan bieden, de termijn met hoogstens zes maanden verlengen. Als de betrokken gemeenten er zelf niet uit komen, dan kunnen gedeputeerde staten besluiten zelf de noodzakelijke voorzieningen te treffen onder door hen bepaalde voorwaarden.

4. De juridische status van het herindelingsadvies

De raden van de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal hebben op 15 juni 2017, bij gelijkkluidende raadsbesluiten, het herindelingsadvies vastgesteld (art. 4 lid 2 Wet arhi). Dit herindelingsadvies is vervolgens naar gedeputeerde staten van de provincie Gelderland gestuurd voor zienswijzen. Door gedeputeerde staten is het herindelingsadvies, voorzien van een zienswijze, toegestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (art. 5 lid 3 Wet arhi). De minister moet vervolgens binnen vier maanden een voorstel voor een herindelingsregeling doen aan de ministerraad (art. 6 Wet arhi). Nadat de ministerraad het besluit heeft genomen (art. 4 lid 2 onder a RvOMR), wordt advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Op basis van dat advies beslist de regering om al dan niet een

⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, p. 8.

voorstel voor een herindelingswet in te dienen bij de Tweede Kamer.⁷ Zoals bij iedere wet vindt vervolgens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer, en na aanname, in de Eerste Kamer plaats (art. 83-86 Grondwet). Het wetsvoorstel wordt wet na de bekrachtiging door de Koning (art. 87 Grondwet)⁸ en treedt in werking na bekendmaking in het Staatsblad (art. 88 Grondwet jo. art. 3 Bekendmakingswet). De herindeling gaat vervolgens in op 1 januari van het kalenderjaar nadat de herindelingswet in werking is getreden (art. 1 lid 1 aanhef en onder h Wet arhi).

Zoals uit het voorgaande blijkt is het door de gemeenteraden vastgestelde herindelingsadvies nog slechts een advies.⁹ Dit herindelingsadvies is dan ook niet bindend. Dit leidt er ook toe dat aan het herindelingsadvies op zich zelf geen rechten kunnen worden ontleend. Het herindelingsadvies heeft als rechtsgevolg dat de rest van de procedure, te weten zienswijze door de provincie (ook een advies) en daarna toezending aan de minister ter verdere besluitvorming, in gang wordt gezet.

Het herindelingsadvies lijkt in die zin op een begroting van een gemeente. Het enkele feit dat in een gemeentelijke begroting een bepaalde post is opgenomen, leidt er nog niet toe dat daar een recht op uitbetaling aan ontleend kan worden. Daartoe zal een apart besluit moeten worden genomen voordat een (rechts)persoon aanspraak kan maken op de betaling er van. Het rechtsgevolg van een begroting betreft slechts de machtiging tot het doen van uitgaven.¹⁰

5. Beantwoording specifieke vragen

Ten aanzien van twee gemeenschappelijke regelingen zijn specifieke vragen gesteld. Hierna zullen wij deze vragen, uitgesplitst naar de respectieve gemeenschappelijke regelingen, beantwoorden.

5.1 Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe

Met ingang van 1 januari 2019 wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe van rechtswege deelnemer van de Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe. Het volgt daarmee het college van burgemeester en wethouders van Geldermalsen op (art. 4 aanhef en onder b Herindelingswet). Ten aanzien van deze gemeenschappelijke regeling zijn de volgende vragen gesteld:

- a1. *Met ingang van 1 januari 2019 wordt West Betuwe van rechtswege deelnemer van de GR Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe. Is het op basis van de Wet arhi juridisch mogelijk om met ingang van 1 januari 2019 uit te treden uit deze GR?*
- a2. *Ligt dat gelet op het Herindelingsadvies (p. 42 en 43) juridisch anders?*

⁷ Zo zag de minister er onlangs op basis van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van af om een voorstel tot herindeling van de gemeenten Heerlen en Landgraaf in te dienen. Zie *Stcrt.* 2017, nr. 72128.

⁸ Dat geschiedt door ondertekening door ondertekening door één of meer ministers (of staatssecretarissen) en de Koning (art. 47 Grondwet).

⁹ Vgl. Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4366; *AB* 2017, 416, m.nt. G. Boogaard en J. Uzman (*Haren*), r.o. 5.10.

¹⁰ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1662; *JB* 2015/118, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; *Gst.* 2015, 88 (*Begroting Binnenmaas*), ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4670 (*Begroting Bladel*) en ABRvS 23 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA5511; *JB* 2007/136; *Gst.* 2008, 9, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Begroting Westland*). Vgl. ook CBB 12 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008 BC6324; *AB* 2008, 256, m.nt. I. Sewandono; *JB* 2008/120 (*Begroting PVV*).

5.1.1 Beantwoording vraag a1

De Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (hierna: GR BWB) is gesloten tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel. De colleges van de gemeenten Lingewaal en Neerijnen participeren niet. Vanaf het moment dat de gemeente Geldermalsen door de herindeling samengevoegd wordt met de gemeenten Lingewaal en Neerijnen, doet zich ten aanzien van de GR BWB de situatie voor zoals is beschreven in hoofdstuk twee, onder artikel 41, derde lid Wet arhi.

Dat betekent dat volgens artikel 41, vierde lid Wet arhi binnen zes maanden door de betrokken gemeenten een voorziening moet zijn getroffen ten aanzien van de betreffende gemeenschappelijke regeling, aangezien deze anders ongewijzigd blijft gelden. Dit is onwenselijk omdat het college van de gemeente West Betuwe, als rechtsopvolger van het college van de gemeente Geldermalsen, deelnemer blijft van de GR BWB terwijl deze gemeenschappelijke regeling taken verricht voor slechts een deel van de nieuwe gemeente West Betuwe. De in de herindelingsregeling aangewezen gemeente (zijnde West Betuwe) zal dus, in samenspraak met de gemeenten Culemborg en Tiel, om de tafel moeten gaan en proberen om binnen zes maanden na 1 januari 2019 een voor alle partijen acceptabele oplossing te zoeken. De bepalingen in de GR BWB met betrekking tot wijziging van de regeling en die met betrekking tot toe- en uittreding kunnen hiervoor terzijde geschoven worden. Wel geldt dat de deelnemers met unanimiteit moeten besluiten over de gevolgen van wijziging, toe- of uittreding. Hebben de deelnemers meer tijd nodig dan zes maanden dan kunnen gedeputeerde staten eventueel de termijn verlengen met ten hoogste zes maanden. Komen de partijen er niet uit dan kunnen gedeputeerde staten van de provincie Gelderland de nodige voorzieningen treffen ten aanzien van de GR BWB.

5.1.2 Beantwoording vraag a2

Zoals hiervoor al is geconcludeerd in het derde hoofdstuk, betreft het herindelingsadvies West Betuwe, zoals op 15 juni 2017 door de raden van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen is vastgesteld, nog slechts een herindelingsadvies. De daadwerkelijke herindelingsregeling wordt door de formele wetgever vastgesteld, en pas dan is sprake van rechtsgevolg. In zoverre heeft het herindelingsadvies op geen enkele wijze invloed op moment waarop uit de GR BWB getreden kan worden en ook niet op de voorwaarden waaronder deze uittreding kan geschieden. De Herindelingswet zoals die in de Tweede Kamer ligt voorziet niet in een regeling, waardoor dat verder aan de gemeentebesturen is. Het moment en de voorwaarden waaronder uitgetreden kan worden zijn een resultaat van de onderhandelingen tussen de betrokken gemeenten, zoals hiervoor al is beschreven.

5.2 Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland

Met ingang van 1 januari 2019 wordt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe van rechtswege deelnemer van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (hierna: GR ODR). Het treedt hierbij op als rechtsopvolger van zowel het college van Geldermalsen als van de colleges van Lingewaal en Neerijnen. Ten aanzien van de GR ODR zijn de volgende vragen gesteld:

- b1. Is het op basis van de Wet arhi juridisch mogelijk om met ingang van 1 januari 2019 voor wat betreft het verlenen van bouwvergunningen, bouwplantoetsing, bouw- en woningtoezicht en de daarmee samenhangende juridische handhaving (i.c. de niet-wettelijke taken) uit te treden uit deze GR?*
- b2. Ligt dat gelet op het Herindelingsadvies (p. 42) juridisch anders?*

5.2.1 Beantwoording b1.

In artikel 5.3 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is bepaald dat gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een veiligheidsregio of tot een daartoe bij ministeriële regeling aangewezen kring van gemeenten, een omgevingsdienst instellen. Een omgevingsdienst is altijd een openbaar lichaam (art. 5.3 lid 3 Wabo) en het werkgebied beslaat het gebied van de veiligheidsregio of het grondgebied van de gemeenten die tot de door de minister aangewezen kring behoren (art. 5.3 lid 2 Wabo). In artikel 10 aanhef en onder f van de Regeling omgevingsrecht is door de minister bepaald dat de gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel behoren tot een kring van gemeenten. Deze kring van gemeenten wordt aangeduid met de naam Rivierenland.

Door deze Regeling omgevingsrecht wordt dan ook krachtens de Wabo de omvang en het werkingsgebied van de GR ODR bepaald. Zoals hiervoor in het tweede hoofdstuk al is opgemerkt, gelden de bepalingen van artikel 41, eerste tot en met zesde lid Wet arhi niet wanneer sprake is van een gemeenschappelijke regeling waarvan de omvang en het gebied waarvoor deze werkt, bij of krachtens wet is bepaald.¹¹ In zoverre biedt de Wet arhi geen mogelijkheden om af te wijken van de bepalingen die in de GR ODR zijn opgenomen.

Om te bepalen welke kaders van toepassing zijn, is het eerst van belang te duiden hoe de beoogde vermindering van taken voor wat betreft het verlenen van bouwvergunningen, bouwplantoetsing, bouw- en woningtoezicht en de daarmee samenhangende juridische handhaving geduid moet worden. Klaarblijkelijk is de nieuw te vormen gemeente West Betuwe voornemens een deel van de niet-wettelijke taken straks niet bij de GR ODR te beleggen maar door de gemeente West Betuwe zelf te laten uitvoeren. Anders dan de vraagstelling suggereert is het afstoten van bepaalde taken niet hetzelfde als uittreding uit de regeling. Immers, de gemeente West Betuwe blijft gewoon deelnemer aan de GR ODR. In de GR ODR is bepaald onder welke voorwaarden uit de regeling getreden kan worden¹², echter daarin wordt niets bepaald over de mogelijkheid tot partiële uittreding uit de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat regelingen die voor onbepaalde tijd worden aangegaan, waarvan in dit geval sprake is, bepalingen inhouden omtrent de wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding.¹³ De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat echter geen verplichting om in een gemeenschappelijke regeling bepalingen op te nemen over de wijze waarop omgegaan dient te worden met een vermindering van taken zonder dat daarbij sprake is van een (volledige) uittreding. In zoverre biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen ook geen verplicht kader waarop teruggevallen kan worden. Dat de wet niet de verplicht tot het opnemen van een dergelijke regeling, laat natuurlijk onverlet dat het deelnemers vrij staat om in een gemeenschappelijke regeling alsnog bepalingen daaromtrent op te nemen. Als er in de gemeenschappelijke regeling echter geen bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop wordt omgegaan met een vermindering van taken, dan zal dat op een andere plaats moeten worden geregeld/afgesproken. Immers, als opdrachtgever en opdrachtnemer zal je hierover wel afspraken moeten maken. Uit hoofdstuk twee van de GR ODR¹⁴ volgt dat voor de uitvoering van verschillende taken dienstverleningsovereenkomsten worden gesloten tussen de GR ODR en haar deelnemers. Het ligt dan ook voor de hand dat in deze dienstverleningsovereenkomsten is opgenomen onder welke voorwaarden tot taakvermindering kan worden besloten. Deze

¹¹ Artikel 41, zevende lid Wet arhi.

¹² Artikel 35 GR ODR.

¹³ Zie artikel 9, eerste lid Wgr.

¹⁴ Artikel 4 tot en met artikel 10 GR ODR.

dienstverleningsovereenkomst blijft ondanks de herindeling onverkort gelden zodat partijen zich aan de daarin opgenomen bepalingen gehouden dient te worden. Overigens is ons onbekend of in de dienstverleningsovereenkomsten gesloten tussen GR ODR en de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen bepalingen zijn opgenomen in verband met een mogelijk toekomstige herindeling van deze gemeenten. Wij gaan er van uit dat dit niet zo is.

5.2.2 Beantwoording vraag b2

Zoals hiervoor geconcludeerd in het derde hoofdstuk, betreft het herindelingsadvies West Betuwe, zoals op 15 juni 2017 door de raden van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen is vastgesteld, nog slechts een herindelingsadvies. Omdat de ministerraad nog een besluit tot herindeling dient te nemen, in de vorm van een wet tot herindeling van de betreffende gemeenten, kunnen er nog geen rechtsgevolgen aan de inhoud van het advies verbonden worden. In zoverre heeft het herindelingsadvies op geen enkele wijze invloed op de beoogde vermindering van afname van taken van GR ODR en ook niet op de voorwaarden waaronder deze vermindering kan geschieden. Het moment en de voorwaarden waaronder de taakvermindering doorgevoerd kan worden, wordt bepaald door ofwel de inhoud van de dienstverleningsovereenkomsten die GR ODR heeft gesloten met haar deelnemers, ofwel door het onderhandelingsresultaat indien partijen gezamenlijk van oordeel zijn dat de bepalingen in de overeenkomst geen recht doen aan de ontstane situatie.

Bijlage

Wet algemene regels herindeling:

Artikel 41

1. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten welker gebied in zijn geheel tot een en dezelfde gemeente komt te behoren, vervallen met ingang van de datum van herindeling. Het bestuur van die gemeente treft in verband hiermede de nodige voorzieningen.
2. In een herindelingsregeling kan het bepaalde in het eerste lid van overeenkomstige toepassing worden verklaard ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten welker gebied grotendeels tot een en dezelfde gemeente komt te behoren.
3. De overige gemeenschappelijke regelingen waaraan bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten deelnemen, blijven ongewijzigd van kracht, met dien verstande dat de betrokken herindelingsregeling de gemeente of gemeenten aanwijst die, zolang nog geen uitvoering is gegeven aan het vierde of vijfde lid van dit artikel, voor de toepassing van de regeling in de plaats treedt onderscheidenlijk treden van op te heffen gemeenten.
4. De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in het derde lid treffen, voor zoveel nodig, binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen. Zij kunnen daarbij afwijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. De in de eerste volzin genoemde termijn kan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie of, zo de regeling uitsluitend tussen burgemeesters is aangegaan, door de commissaris van de Koning in die provincie met ten hoogste zes maanden worden verlengd.
5. Indien de voorzieningen, bedoeld in het vierde lid, niet binnen de daarvoor gestelde termijn zijn getroffen, kan dit geschieden door gedeputeerde staten of, zo de regeling uitsluitend tussen burgemeesters is aangegaan, door de commissaris van de Koning.
6. De leden van bij gemeenschappelijke regeling ingestelde organen, aangewezen door de vóór de datum van herindeling bevoegde gemeentebesturen, blijven in deze organen zitting hebben totdat de na de datum van herindeling bevoegde gemeentebesturen, zo nodig met afwijking van hetgeen in de gemeenschappelijke regeling ten aanzien van de zittingsduur is bepaald, in de aanwijzing hebben voorzien.
7. De voorgaande leden zijn niet van toepassing ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens wet dan wel bij koninklijk besluit is vastgesteld.