

BIJLAGE 2 bij Advies Juridische Knelpunten
WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN VAN TOEPASSING

1. DE PARTICIPANTENOVEREENKOMST

GNR is een privaatrechtelijke stichting waarin verschillende participanten samenwerken, waaronder de Provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de Zes Gooise gemeenten (hierna gezamenlijk te noemen: "**Participanten**"). Op 20 december 1991 zijn de statuten van de stichting vastgesteld. Vervolgens zijn Participanten in juni/juli 1992 een Participantenovereenkomst overeengekomen (hierna: "**Participantenovereenkomst**"). Op 2 december 2005 heeft de laatste statutenwijziging plaatsgevonden (verwezen wordt naar: Doorlopende tekst van de statuten van Stichting Goois Natuurreservaat, Hilversum, 8 december 2005, hierna: "**Statuten GNR**").

In de Statuten GNR wordt in artikel 3 verwezen naar de Participantenovereenkomst, hierin is bepaald dat "*de geldmiddelen der stichting onder andere bestaan uit de bijdragen van [Participanten] die zal worden opgenomen in een tussen genoemde rechtspersonen en de stichting te sluiten overeenkomst.*" De Participantenovereenkomst is in juni/juli 1992 ondertekend door de vertegenwoordigers van de Participanten. De raad dan wel het Provinciale Staten van elke Participant heeft eerst een besluit moeten nemen over het aangaan van de Participantenovereenkomst. Bij de Participantenovereenkomst hoort een toelichting, uit de overwegingen in de aanhef van de Participantenovereenkomst wordt verwezen naar de inhoud van de Toelichting ("*gelezen de aan deze overeenkomst gehechte toelichting*").

Uit de Toelichting blijkt het navolgende:

- *Men was voornemens (sinds 1987) om een gemeenschappelijke regeling op te richten, in plaats van een privaatrechtelijke stichting.*
- *Achtergrond hiervan was dat de bijdragen niet zozeer als subsidies maar als 'bindende financiële verplichtingen' moesten worden gezien.*
- *Vanwege financiële redenen is uiteindelijk afgezien van het vormen van een gemeenschappelijke regeling, maar is gekozen voor de huidige vorm van een Stichting (GNR bleek als gemeenschappelijke regeling volgens de destijds ingestelde werkgroep Tielrooij niet van een aantal rijksregelingen te kunnen profiteren)*
- *Vervolgens is voorzien in een herziening van de statuten, zodanig dat de statuten zouden lijken op het statuut van een gemeenschappelijke regeling. '*

Kortom, uit de Toelichting blijkt onder andere dat de samenwerking van de Participanten in de Stichting op een gemeenschappelijke regeling dient te lijken. Nu het bovendien een samenwerking betreft tussen gemeenten en provincies, kan worden betoogd dat de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing is.

2. UITGANGSPUNTEN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

De Wet gemeenschappelijke regelingen ("**Wgr**") regelt de overdracht van verplichtingen en bevoegdheden van gemeentes (en andere publiekrechtelijke instellingen) aan een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, de "gemeenschappelijk regeling". Juist vanwege de overdracht van wettelijke taken en de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regeling, is een dergelijke samenwerking gebonden aan de regels zoals opgenomen in de Wgr. In de Wgr is bijvoorbeeld bepaald dat een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur wordt ingesteld, is een verantwoordingsplicht opgenomen en de bevoegdheidsverdeling wettelijk bepaald. Op dit moment en tijdens de statutenwijziging in 1991/1992 was de Stichting Goois Natuurreservaat een samenwerkingsverband tussen publiekrechtelijke rechtspersonen (de gemeenten en provincie), vandaar dat het niet verbaast dat de samenwerking in 1992 is vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling.

Indien GNR een gemeenschappelijke regeling zou zijn in de zin van de Wgr, zouden in ieder geval de volgende bepalingen van toepassing zijn.

A) Toetreden: toestemming vereist van raad / provinciale staten

Op grond van de wet is voor wijzigingen in gemeenschappelijke regelingen de toestemming van de gemeenteraden dan wel provinciale staten ("**PS**") noodzakelijk. Dit geldt voor oprichting van een gemeenschappelijke regeling maar tevens voor toetreding en uittreding. Er wordt niet eerder overgegaan tot het treffen van een regeling (ook inzake toetreding) dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden, onderscheidenlijk provinciale staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, op grond van Wgr.

Ten aanzien van een stichting geldt dat op grond van de Gemeentewet (artikel 160, lid 3) niet wordt overgegaan tot het deelnemen in een stichting zonder dat de raad het ontwerpbesluit heeft toegezonden gekregen en haar wensen en bedenkingen heeft kunnen kenbaar maken ('voorhangbepaling'). Dit betekent echter alleen een adviesrecht en geen toestemming. Indien de Wgr van toepassing zou zijn op de onderhavige toetreding door PWN, dan zou er sprake zijn van toetreden tot een nieuwe gemeenschappelijke regeling, voor het toetreden tot een dergelijke regeling is toestemming vereist van de gemeenteraden en provinciale staten.

B) Machtiging kroon

Een apart hoofdstuk van de Wgr heeft betrekking op het deelnemen door privaatrechtelijke rechtspersonen aan een gemeenschappelijke regeling. Op grond artikel 93 Wgr kan een privaatrechtelijke rechtspersoon slechts deelnemen aan een gemeenschappelijk regeling, indien zij daartoe bevoegd is en indien zij daarvoor is gemachtigd bij koninklijk besluit. De bevoegdheid tot deelname aan een dergelijke regeling moet blijken uit de statuten van de privaatrechtelijke rechtspersoon.

Alvorens tot deelneming kan worden overgegaan moet een machtiging aan de Kroon worden gevraagd. De machtiging wordt bij koninklijk besluit verleend. Het koninklijk besluit moet worden bekendgemaakt in de Staatscourant. Een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals PWN kan alleen deelnemen in een gemeenschappelijke regeling met provincies, gemeenten en/of waterschappen indien deze daartoe is gemachtigd door de Kroon en bevoegd is op grond van de statuten. Uit de statuten van PWN blijkt niet dat zij bevoegd is deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling.

Op grond van de wet zijn de bepalingen inzake gemeenten en provincies, zoveel als mogelijk van overeenkomstige toepassing op de privaatrechtelijke rechtspersoon.

C) Statuten GNR niet geschikt voor deelname privaatrechtelijke rechtspersoon

Bijna de gehele regeling in de Statuten GNR komt direct of indirect uit de Wgr, immers in 1992 is de stichting vormgegeven zoals een gemeenschappelijke regeling. De Statuten GNR lenen zich echter niet zonder meer voor deelname aan de regeling door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze ongelijkheid leidt tot vreemde constructies in de nu voorgestelde Statutenwijziging.

Een voorbeeld: Op grond van de Statuten GNR moet het AB en het DB – in lijn met de gedachte van de democratische legitimatie – verantwoording afleggen aan de gemeenteraden, respectievelijk PS. Voor de nieuwe AB- en DB-leden die worden aangewezen door PWN, geldt volgens de Statutenwijziging bij het Ontwerpplan dat zij slechts verantwoording hoeven af te leggen aan de directie van PWN. De directie van PWN is echter – anders dan de raden en PS – niet een gekozen volksvertegenwoordiging, zodat de vraag rijst wat de meerwaarde is van deze verantwoording.
