



Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Afkomstig van : Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie
 Ons kenmerk : FO99/U59111
 Bijlage(n) :
 Doelstelling : Richtlijnen geven inzake de interpretatie van enkele wetten
 Juridische :
 grondslag :
 Relatie met :
 andere circulaire's :
 Ingangsdatum :
 Geldig tot :
 Inlichtingen : Mw. mr. H.E. Postma

Circulaire

+++++

Aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de WGR

Inleiding

In deze circulaire vraag ik uw aandacht voor het volgende. Ik heb signalen ontvangen waaruit blijkt dat kredietinstellingen de kredietwaardigheid van openbare lichamen op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) als minder beoordelen dan die van gemeenten, provincies en waterschappen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat deze openbare lichamen niet tegen dezelfde gunstige condities als gemeenten leningen kunnen afsluiten. De zorg van de kredietinstellingen berust op het feit dat er geen expliciete bepaling in de WGR is opgenomen die met zoveel woorden de aansprakelijkheid regelt van deelnemers aan een openbaar lichaam voor de verplichtingen die worden aangegaan door het openbaar lichaam. De aflossing en rentebetalingen van leningen aan openbare lichamen op grond van de WGR zouden met andere woorden (in geval van opheffing van het openbaar lichaam) onvoldoende gewaarborgd zijn. Deze circulaire strekt ertoe op dit punt nadere duidelijkheid te verstrekken.

Geen wetswijziging

Ik ben van mening dat een oplossing voor dit vraagstuk niet moet worden gezocht in het ontwerpen van een specifieke wettelijke bepaling. In de praktijk is, voor zover mij bekend, nooit gebleken dat de deelnemers aan bestaande gemeenschappelijke regelingen in het leveren van financiële bijdragen te kort zijn geschoten. Bovendien leidt een juiste interpretatie van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, tezamen met de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet, wel degelijk ertoe dat:

- 1) deelnemers in een gemeenschappelijke regeling verplicht zijn een daarbij opgericht openbaar lichaam van middelen te voorzien waardoor het de taken waartoe het is opgericht naar behoren kan vervullen. Uiteraard hoort daarbij ook dat het de financiële verplichtingen die het ter uitvoering van die taken is aangegaan moet kunnen nakomen;
- 2) voor een openbaar lichaam, opgericht op grond van de WGR, evenals voor gemeenten (en provincies en waterschappen), de aflossing van schulden en renten en andere opeisbare schulden tot de verplichte betalingen behoort;
- 3) er een liquidatieregeling op grond van de WGR moet worden getroffen die garandeert dat bij opheffing van het openbaar lichaam zorg wordt gedragen voor volledige aflossing van eventuele overblijvende schulden.

Ik ben daarom van mening dat met deze richtlijn inzake de interpretatie van de relevante wettelijke voorschriften, alsmede inzake de wijze waarop deze voorschriften bij de inrichting van openbare lichamen in acht genomen moeten worden, de zorg van kredietinstellingen voldoende kan worden ondervangen.

Toelichting

- Wettelijke voorschriften

Voor de onderbouwing van bovenvermeld standpunt zijn met name de volgende wettelijke bepalingen van belang:

- art. 193 Gemeentewet: dit artikel zondert een aantal categorieën uitgaven uit van de vrije besluitvorming aangaande het al dan niet opnemen op de begroting van de gemeente. Sub a worden vermeld (...) alle opeisbare schulden. Financiële verplichtingen die voortvloeien uit hetgeen overeen is gekomen in een gemeenschappelijke regeling behoren tot de opeisbare schulden, en dus tot de verplichte uitgaven. Wanneer een gemeenschappelijke regeling bij wet is opgelegd is sprake van een

+++++

 verplichte uitgave als bedoeld sub b in dit artikel (uitgaven die bij
 of krachtens de wet aan gemeenten zijn opgelegd).
 Voor provincies en waterschappen gelden overeenkomstige bepalingen¹.

- art. 10a WGR: dit artikel legt uitdrukkelijk vast dat deelnemers in een gemeenschappelijke regeling hun medewerking verlenen aan de uitvoering van de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam, in verband met de uitoefening van de aan het bestuur toegekende bevoegdheden. Er is geen reden om aan te nemen, dat die medewerking niet mede inhoudt de bijdrage in de hiertoe te maken kosten (van financiering). Het is noodzakelijk dat de deelnemers in een regeling juist op dit punt nauwkeurige afspraken maken (en daardoor jegens elkaar en jegens het openbaar lichaam een opelsbare schuld in de zin van artikel 193 Gemeentewet hebben), maar mochten zij dit, om welke reden dan ook, hebben nagelaten dan kan het bestuur van het openbaar lichaam hen niettemin op grond van dit artikel aanspreken.
- art. 9 WGR: Dit artikel verplicht tot het opnemen van bepalingen in een gemeenschappelijke regeling omtrent - onder andere - uittreding uit en opheffing van de regeling, alsmede omtrent de vereffening van het vermogen van een bij de regeling ingesteld openbaar lichaam. Waarschijnlijk ten overvloede wordt u er bij dezen op gewezen dat deze bepaling aldus geïnterpreteerd moet worden, dat aan alle verplichtingen jegens derden van het openbaar lichaam, op een door de deelnemers te bepalen wijze, volledig moet worden voldaan.
- art. 33 WGR: dit artikel bepaalt dat op - onder andere - de uitoefening van de bevoegdheden van het bestuur van een openbaar lichaam van overeenkomstige toepassing zijn de regels in de ruimste zin die bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de uitoefening van de bevoegdheden van gemeentebesturen. Naar zijn aard is een openbaar lichaam een publiekrechtelijke rechtspersoon, die zelf aansprakelijk is voor zijn eigen verplichtingen. De bepaling in artikel 33 WGR leidt ertoe, dat het algemeen bestuur bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot het opstellen van de begroting, naast specifiek voor het openbaar lichaam geldende voorschriften conform de regeling, ook zal moeten voldoen aan de algemene eisen die aan de gemeentelijke begroting zijn gesteld. Aflossing van schulden en renten behoort daarom voor openbare lichamen tot de verplichte uitgaven. Dit is een wettelijke beperking van de vrije bevoegdheid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, evenals dat voor gemeenten het geval is (artikel 193 onder a Gemeentewet).
 Voor in een regeling deelnemende provincies, waterschappen en alle combinaties van gemeenten, provincies en waterschappen gelden overeenkomstige bepalingen².

Conclusie

De uitleg die in deze circulaire wordt gegeven van de wettelijke voorschriften moet bij het inrichten van gemeenschappelijke regelingen in acht worden genomen. Deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling dienen er zorg voor te dragen dat aan verplichtingen jegens derden wordt voldaan.

¹ Respectievelijk Provinciewet art 197, Waterschapswet artikel 103.
² WGR artikel 46, 50 e, 57, 66, 79, 89.

Bij de opstelling van de regeling dienen om deze reden, mede tegen de achtergrond van artikel 193 Gemeentewet, duidelijke bepalingen te worden geformuleerd waarin wordt overeengekomen op welke wijze deelnemers het openbaar lichaam van het nodige voorzien, onder andere ter voldoening van verplichtingen jegens derden. Er moet immers rekening mee worden gehouden dat:

- de deelnemers zich er tegenover elkaar en tegenover het openbaar lichaam toe verplichten dat het openbaar lichaam in staat wordt gesteld zijn taken te vervullen;
- de deelnemers moeten zorgen voor een adequate liquidatieregeling, ter vereffening van het vermogen.

Indien u bij een bestaande regeling vaststelt dat ze in dit opzicht tekort schiet, wordt u verzocht haar in de bovenbedoelde zin te repareren. De hierna volgende modelbepaling kan u hierbij van dienst zijn.

Modelbepaling


De zorg van kredietverleners betreft vooral de mogelijkheid dat onduidelijkheid bestaat over de verplichting van de deelnemers aan een openbaar lichaam tot hun bijdrage in de exploitatie van het lichaam, alsmede het risico dat een zodanige liquidatieregeling zou kunnen worden getroffen, dat na opheffing van het openbaar lichaam niemand meer zou kunnen worden aangesproken voor de nagelaten schulden. Om deze zorg weg te nemen dient in de regeling een bepaling te worden opgenomen waarin duidelijk is vastgelegd dat de deelnemers verplicht zijn het openbaar lichaam van de nodige middelen te voorzien, en dient in de bepalingen die in de regeling worden opgenomen met betrekking tot opheffing en liquidatie duidelijk te zijn dat de deelnemers in de regeling instaan voor de afwikkeling van de financiële gevolgen van opheffing. De hieronder weergegeven modelbepaling is geschikt om de kredietverlener op deze punten zekerheid te verschaffen. U kunt deze bepaling gebruiken om in uw regeling te verwerken, of om te toetsen of de gemeenschappelijke regelingen waaraan u deelneemt bepalingen bevatten die een overeenkomstige zekerheid bieden.

1. De deelnemers zullen er steeds zorg voor dragen dat het openbaar lichaam te allen tijde over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen.
2. Indien aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam blijkt dat een deelnemer weigert deze uitgaven op de begroting te zetten, doet het algemeen bestuur onverwijld aan gedeputeerde staten het verzoek over te gaan tot toepassing van de artt. 194 en 195 Gemeentewet of art. 104 Waterschapswet, respectievelijk een verzoek aan de Minister tot toepassing van de artt. 198 en 199 Provinciewet.
3. De deelnemers verbinden zich in geval van opheffing van het openbaar lichaam de rechten en verplichtingen van het lichaam over de deelnemers te verdelen op de volgende wijze:

Of:

Een liquidatieplan op te stellen dat voorziet in de verplichting van de deelnemers alle rechten en verplichtingen van het openbaar lichaam over de deelnemers te verdelen op een in het plan te bepalen wijze.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,


A. Peper
