Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 513 Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen[1] bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enige andere wetten te wijzigen. Dat gebeurt door meer ruimte te geven voor keuzes omtrent de werking van een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld door te kiezen voor een gemeenschappelijke adviescommissie of het gebruik van zienswijzen door gemeenteraden.

Om de maatschappelijke opgaven waar lokale overheden zich voor gesteld zien te kunnen realiseren en de bestuurlijke slagkracht te vergroten, werken overheden steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren, onder andere via gemeenschappelijke regelingen, waarbij bevoegdheden van het lokale bestuur worden overgedragen aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband.[2] De legitimatie van deze gemeenschappelijke regelingen is gebaseerd op het beginsel van «verlengd lokaal bestuur», wat betekent dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen eigen democratische legitimatie heeft en de politieke controle op het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur uiteindelijk berust bij de betrokken deelnemers. Hoe dat in de praktijk precies uitpakt hangt af van de bestuursorganen die samenwerken

[1] In het vervolg wordt in deze toelichting alleen over gemeenten en gemeentelijke organen gesproken. De wijzigingen zien uiteraard ook op provincies en waterschappen. Deze keuze is gemaakt voor de leesbaarheid.

[2] Uit een inventarisatie uit 2017 blijkt dat gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen aan 877 samenwerkingsverbanden. *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Kwink en Proof, 2017 (bron: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/inventarisatie-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden/)*. Uit eerder onderzoek onder gemeenten blijkt dat het in circa 70% van de gevallen om een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr gaat.

kst-35513-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

en de gekozen vorm. De meest voorkomende constructie is die waarin colleges met elkaar samenwerken in een openbaar lichaam. Gemeenteraden zijn zelf geen partij in dit soort samenwerkingsverbanden. Dat is op zichzelf logisch, omdat zij op gemeentelijk niveau ook niet gaan over de uitvoering van collegetaken. Wel kunnen raden daar via kaderstelling en controle op sturen. Ook kan een raad een mandaat meegeven aan een wethouder die naar een vergadering van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam gaat. Kaders die raden stellen moeten in principe ook door een gemeenschappelijke regeling gevolgd worden bij de uitoefening van overgedragen bevoegdheden. De controle of dat goed gebeurt is voor raden wel lastiger vorm te geven en het bijsturen zo mogelijk nog lastiger, vanwege de besluitvorming op afstand. Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling door colleges zal betekenen dat op deze vlakken de invloed van de raad minder wordt. Zo wordt de controle beperkt tot de inbreng van de eigen vertegenwoordiger. Maar de rol van de raad moet nog wel aanwezig zijn om van verlengd lokaal bestuur te kunnen spreken. Daarmee is de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen direct gekoppeld aan de mogelijkheden die de raden hebben tot het uitoefenen van controle en het stellen van kaders bij samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Het is daarmee van belang dat gemeenteraden voldoende mogelijkheden en informatie hebben om deze rol bij gemeenschappelijke regelingen goed in te kunnen vullen. Deze rol kan op dit moment onvoldoende worden waargemaakt. Gemeenteraden en -raadsleden ervaren een te grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen zo is gebleken uit verschillende onderzoeken.[3] Het verlengd lokaal bestuur en daarmee de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen is onder druk komen te staan. Ook de Raad van State wijst in de vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen op de gevolgen van regionale samenwerking voor de democratische sturing en legitimatie.[4]

Uit het onderzoek »Effecten van regionaal bestuur»[5] dat de Universiteit Twente in 2015 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft uitgevoerd blijkt dat ruim 75% van de gemeenten regionale bestuursvormen belangrijk vindt voor onder meer het behalen van de doelstellingen van het college van burgemeester en wethouders, het ontwikkelen van beleid en het vergroten van de bestuurlijke slagkracht. De keerzijde is dat de lokale volksvertegenwoordiging en de burger meer op afstand komen te staan, waardoor de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden onder druk kan komen te staan en de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden kan afnemen. Deze afstand wringt des te meer nu het aantal gemeenschappelijke regelingen en de zwaarte ervan de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Dit wetsvoorstel introduceert daarom onder meer een aantal aanpassingen van c.q. aanvullingen op de bestaande instrumenten die de volksvertegenwoordiging kan gebruiken om de eigen controlerende en kaderstellende rol bij gemeenschappelijke regelingen beter in te kunnen vullen en om de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen een gemeenschappelijke regeling te vergroten. Daarnaast richt dit wetsvoorstel zich op het vergroten van participatiemogelijkheden van

---

[3] Op weg naar meervoudige democratie, Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016; Maatwerkdemocratie, derde denktank VNG, 2016; Raad en regionale samenwerking 2017, onderzoek Nederlandse Vereniging voor raadsleden, 2017.

[4] En nu verder!, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein, Raad van State, Bijlage bij Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VII, nr. 12.

[5] Effecten van regionaal bestuur, *Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, prof. dr. Marcel Boogers, prof. dr. Bas Denters, dr. Maurits Sanders, april 2015, Bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 33 841, nr. 172.

burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.

Dit wetsvoorstel geeft daarmee invulling aan de afspraak uit het regeerakkoord dat de Wgr wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Het wetsvoorstel is aangekondigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 29 juni 2018.[6] Naast onderhavig wetsvoorstel wordt ook langs andere weg ingezet op versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij moet worden gedacht aan diverse maatregelen ter versterking van de toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers op het gebied van regionale samenwerking.

De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn onder meer gebaseerd op de uitkomsten van twee onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van BZK zijn uitgevoerd. Eén naar ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot de democratische legitimatie van regionale samenwerking op basis van gesprekken met direct betrokkenen bij interbestuurlijke samenwerking en één met een juridische analyse van de mogelijke toegevoegde waarde van het controle-instrumentarium van de gemeenteraad, zoals opgenomen in de Gemeentewet, dat geen (volledig) equivalent kent in de Wgr. Deze onderzoeken zijn in februari 2019 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.[7] In juli 2019 zijn vier regiobijeenkomsten georganiseerd om de uitkomsten van deze onderzoeken te toetsen bij direct betrokkenen uit de praktijk en mogelijk aanvullende oplossingsrichtingen te verkennen. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op deze onderzoeken en in paragraaf 2.5 op de uitkomsten van de bijeenkomsten. Tussentijds is in een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de verschillende koepelorganisaties (Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW)) gesproken over mogelijke wijzigingen van de Wgr om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de controlerende en kaderstellende rol van gemeenteraden daarbij te versterken.

De regering realiseert zich dat gemeenteraden bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling onmiskenbaar meer op afstand komen te staan. Dat is inherent aan het huidige kader van verlengd lokaal bestuur. Dat laat onverlet dat er ook binnen dat kader mogelijkheden zijn om de positie van gemeenteraden te versterken. Dat ziet deels op het vergroten van de kennis over mogelijkheden die er al zijn om invloed en controle uit te oefenen op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen en deels op het introduceren van nieuwe instrumenten of het verbeteren van bestaande, vooral gericht op het verbeteren van de informatiepositie van gemeenteraden. De hieronder voorgestelde wijzigingen van de Wgr dragen hieraan bij.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft de regering nader bezien of een aantal in dit voorstel geïntroduceerde nieuwe instrumenten bijdragen aan verlengd lokaal bestuur of juist leiden tot rolonduidelijkheid. De Afdeling wijst specifiek op dat laatste risico. Dit heeft geleid tot een aantal aanvullende overwegingen bij de voorstellen. Voor de regering staat voorop dat verlengd lokaal bestuur het uitgangspunt achter de Wgr blijft. In de bestaande besluitvormings- en verantwoordingsprocedures wordt in dit wetsvoorstel dan ook geen verandering doorgevoerd. Wel krijgen vooral gemeenteraden op een aantal punten een betere informatiepositie zodat zij hun

[6] Kamerstukken II, 2017/18, 34 775-B, nr. 17.
[7] Kamerstukken II, 2018/19, 35 000-B, nr. 8.

kaderstellende en controlerende rol beter kunnen invullen. In het vervolg van de toelichting is nader toegelicht hoe de regering dit ziet.

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vormt de grondslag voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheidslichamen en is gebaseerd op artikel 135 Grondwet. De Wgr voorziet niet alleen in samenwerking tussen gemeenten, maar ook in samenwerking tussen provincies onderling, waterschappen onderling, en allerhande varianten van samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast kunnen ook openbare lichamen en rechtspersonen deelnemen aan een samenwerkingsverband op grond van de Wgr. De Wgr kent vijf vormen van interbestuurlijke samenwerking. Expliciet biedt de wet grondslagen voor de volgende vier samenwerkingsvormen: 1) een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid), 2) een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid), 3) een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid) en 4) een centrumconstructie (artikel 8, vierde lid). Daarnaast vloeit impliciet nog een vijfde samenwerkingsvorm uit de wet voort (meer specifiek uit artikel 1, eerste lid): de «gemeenschappelijke regeling zonder meer.» Deze vijfde vorm komt neer op een bestuurlijk convenant. De samenwerkingsverbanden verschillen onderling in aard en zwaarte.

Het openbaar lichaam betreft de zwaarste variant van samenwerking, omdat hier volledige rechtspersoonlijkheid aan toekomt en zij een geleed bestuur kent. Dit betekent dat het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter. Aan het openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden «tot regeling en bestuur» worden overgedragen door de gemeente.[8] Het gemeenschappelijk orgaan vormt een minder vergaande vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam en heeft geen rechtspersoonlijkheid. Ook kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan dan aan het openbaar lichaam: de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften vast te stellen mag bijvoorbeeld niet aan het gemeenschappelijk orgaan worden gedelegeerd. Een ander verschil is dat het gemeenschappelijk orgaan geen algemeen en dagelijks bestuur kent, zoals het openbaar lichaam, maar een ongeleed bestuur heeft. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft wel rechtspersoonlijkheid, maar kent, in tegenstelling tot het openbaar lichaam, geen geleed bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan enkel worden ingesteld door colleges van B&W en deze regeling kan enkel worden getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. Gezien de aard van de bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen aan de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts bevoegdheden worden overgedragen die betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin geen beleidsruimte bestaat. De centrumconstructie betreft een lichte vorm van samenwerking waarbij geen bevoegdheden worden overgedragen door de deelnemers en geen nieuwe organisatie wordt opgericht, maar bevoegdheden door de deelnemers gemandateerd worden aan de zogenaamde centrumgemeente(n). De regeling zonder meer ten slotte betreft de lichtste samenwerkingsvorm. Hierbij worden geen bevoegdheden door de deelnemers overgedragen, maar wordt een overeenkomst tussen de deelnemers aangegaan. In de overeenkomst worden publiekrechtelijke afspraken neergelegd over de samenwerking.

[8] Enkele beperkingen aan de bevoegdheidsoverdracht zijn opgelegd op grond van artikel 30 en 31 Wgr.

2.2 Kader wijziging Wgr

De Wgr is per 1 januari 2015 gewijzigd. Deze wijziging regelde in hoofdzaak drie onderwerpen: de bedrijfsvoeringsorganisatie werd geïntroduceerd als nieuw samenwerkingsmodel, de positie van gemeenteraden in de planning & control-cyclus werd versterkt en de schakelbepaling naar de Gemeentewet van voor de dualisering werd vervangen door een zelfstandige regeling van die onderwerpen in de Wgr. Daarmee bevatte dit voorstel al enkele maatregelen die de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen versterkte. Na dit wetsvoorstel is de discussie over de legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de positie van de gemeenteraad echter niet gestopt, zoals onder andere blijkt uit het rapport *Wisselwerking* van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2015,[9] en andere nadien verschenen rapporten[10]. Tegelijkertijd was er in de periode na de wijziging aandacht voor de behoefte aan effectieve vormen van regionaal samenwerken, zoals onder meer blijkt uit het rapport *Maak verschil* van de Studiegroep openbaar bestuur, met bijvoorbeeld de aanbeveling om territoriale bestuurscommissies mogelijk te maken.[11] Naast een versterking van de positie van gemeenteraden kan ook effectiviteit van de samenwerking van invloed zijn op de ervaren democratische legitimatie van een samenwerkingsverband; naarmate het samenwerkingsverband effectiever opereert wordt de ervaren afstand tot het samenwerkingsverband kleiner. Dit is zeker het geval bij meer uitvoerende en bedrijfsmatige samenwerkingsverbanden, zoals ook blijkt uit de eerder genoemde onderzoeken die in februari 2019 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Voor deze regelingen geldt dat geen strategische beleidsafwegingen worden gemaakt en dat het beleid dat ontwikkeld wordt voornamelijk op de bedrijfsvoering en uitvoering ziet. Dat maakt deze regelingen politiek-bestuurlijk, zeker vanuit het perspectief van de gemeenteraden, minder relevant. Een gemeenteraad zal zich doorgaans ook niet actief bemoeien met de bedrijfsvoering en uitvoering van gemeentelijke diensten. Uiteraard wordt dit anders als er (financiële) problemen ontstaan.

De mate van controle op een gemeenschappelijke regeling die vanuit de volksvertegenwoordiging nodig en gewenst is, kan daardoor per regeling verschillen. Een regeling die puur gericht is op bedrijfsvoering of uitvoering vraagt om een ander soort betrokkenheid van gemeenteraden dan een regeling waar ook beleidsvoorbereiding of zelfs (strategische) beleidskeuzes zijn belegd of deze keuzes materieel worden genomen, omdat er dan veel eerder sprake zal zijn van kaderstelling. Zoals hierna wordt toegelicht, blijkt dit ook uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van dit wetsvoorstel. De regering is zich hiervan bewust en komt daarom niet met harde inhoudelijke verplichtingen. Het onderhavige voorstel bevat een combinatie van nieuwe bevoegdheden voor gemeenteraden en verplichtingen om in de gemeenschappelijke regeling afspraken over bepaalde onderwerpen te maken, waarbij de inhoud van deze afspraken aan de betrokken partijen wordt overgelaten. Dat kan ook zijn dat een onderwerp niet speelt bij een bepaalde regeling. Zo kan per gemeenschappelijke regeling de door raden gewenste controle en invloed worden gecreëerd. Dat draagt, naar de mening van de regering, bij aan een bewuste keuze en biedt meer waarborgen voor adequate controle door de raden van de deelnemende gemeenten dan nu het geval is. Omdat gemeenteraden uiteindelijk moeten instemmen met het treffen en wijzigen van een gemeenschappelijke regeling, ook als zij geen deelnemer aan de regeling zijn, is geborgd dat de manier waarop raden bij een

[9] Kamerstukken II, 2015/16, 33 841, nr. 172.
[10] Zie noot 3.
[11] Kamerstukken II, 2017/18, 34 775 VII, nr.53

gemeenschappelijke regeling betrokken worden op steun van de deelnemende raden kan rekenen. Voor een aantal maatregelen in dit voorstel geldt dat deelnemers deze nu ook al kunnen inzetten als zij daarover afspraken maken in hun regeling. De verandering die de regering met dit voorstel doorvoert is dat in het vervolg over deze onderwerpen afspraken gemaakt moeten worden en de raden met de uitkomst moeten instemmen door toestemming te verlenen voor het treffen van de regeling. Dit voorstel organiseert daarmee een bredere discussie over de manier waarop raden bij een bepaalde regeling betrokken willen zijn en geeft raden meer positie in die discussie via de zienswijzenprocedure over het ontwerp van de regeling.

In dit voorstel wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. De leden van het algemeen bestuur van een regeling, doorgaans wethouders, verantwoorden zich richting het bestuursorgaan namens wie zij zitting nemen. In het geval van wethouders dus aan het college van hun eigen gemeente. En de wethouders verantwoorden zich over hun eigen handelen ook richting de gemeenteraad. Met dit voorstel krijgen gemeenteraden geen directe zeggenschap over besluiten van gemeenschappelijke regelingen waar zij zelf niet aan deelnemen. Als dat wel zou gebeuren, zouden raden directe zeggenschap krijgen over bevoegdheden waar zij op gemeentelijk niveau ook niet over gaan. Dat zou de dualistische verhoudingen tussen raad en college doorbreken. Om recht te doen aan die dualistische verhoudingen, moet de raad echter wel in staat zijn daadwerkelijk sturing en controle uit te kunnen oefenen op het college. Dat is de essentie van het verlengd lokaal bestuur. Daarom wordt de (informatie)positie van gemeenteraden, ook bij besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling, met de hierna volgende maatregelen versterkt en worden mogelijkheden gecreëerd voor raden om, voordat een besluit genomen wordt, inbreng te kunnen leveren. De formele besluitbevoegdheid verandert daarmee niet. Besluiten worden nog steeds genomen in de organen van de gemeenschappelijke regeling en de gemeentelijke vertegenwoordigers daarin leggen verantwoording af aan hun achterban. Wel wordt een verandering aangebracht in de informatievoorziening. Deze verandering zorgt ervoor dat raden meer in positie komen om kaders te kunnen stellen, te kunnen controleren bij gemeenschappelijke regelingen of een mandaat mee te geven aan de eigen vertegenwoordiger in de regeling. Anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State, is de regering niet van mening dat de voorgestelde maatregelen in strijd zijn met verlengd lokaal bestuur of leiden tot rolonduidelijkheid. De formele besluitvormings- en verantwoordingsrelaties blijven gelijk. Een op enkele vlakken versterkte (informatie)positie die de mogelijkheid geeft voor eerdere betrokkenheid van gemeenteraden dan nu het geval is, ondersteunt de raad in zijn verantwoordelijkheden.

Een cruciaal verschil tussen verlengd lokaal bestuur en gemeentelijke taakuitvoering door het college zelf, is dat bij dat laatste bijsturing veel ingewikkelder is. Waar dat op gemeentelijk niveau vrij eenvoudig kan, is een nieuw besluit van een algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling veel moeilijker te organiseren dan een nieuw collegebesluit. Dit verschil in mogelijkheden van de raad rechtvaardigt een sterkere (informatie)positie op die onderwerpen en bij die gemeenschappelijke regelingen waar raden dat nodig vinden.

Het advies van de Afdeling om de werking van de nieuwe instrumenten te evalueren wordt overgenomen. Bij die evaluatie zal ook bekeken worden of de voorstellen, anders dan de regering verwacht, wel hebben geleid tot rolonduidelijkheid of dat deze door de al hoge belasting van raadsleden in de praktijk niet gebruikt zijn. Terecht signaleert de Afdeling dat de wijzigingen die met dit voorstel worden geïntroduceerd vooral werken om

de positie van gemeenteraden te versterken indien het raden lukt om intern en ook samen met andere raden tot gedeelde opvattingen te komen. Dit vraagstuk is echter niet uniek voor het verlengd lokaal bestuur. De essentie van de lokale democratie is nu eenmaal dat deze pas kan functioneren wanneer de betrokken organen de door de wet geboden bevoegdheden en mogelijkheden tot controle effectief inzetten. Ook bij de voorbereiding en uitvoering van zuiver lokale vraagstukken is het aan de raad zelf om zijn rol waar te maken en invloed uit te oefenen. Dit voorstel draagt naar de mening van de regering bij aan de randvoorwaarden voor deze invloed, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of het (alle) raden lukt hiervan gebruik te maken. Dat kan alleen als samengewerkt wordt in en tussen raden. Ook dit zal onderwerp van de evaluatie zijn.

Dit wetsvoorstel richt zich enkel op publiekrechtelijke vormen van interbestuurlijke samenwerking op basis van de Wgr. De regering realiseert zich dat er ook andere vormen van samenwerking plaatsvinden tussen overheden, bijvoorbeeld informeel via akkoorden of convenanten. Daarnaast werken overheden via privaatrechtelijke vormen met elkaar samen. Deze vormen van samenwerking zijn deels ook meegenomen in het onderzoek naar de praktijk van interbestuurlijke samenwerking dat hierna wordt beschreven. In het traject ter versterking van de toerusting en ondersteuning van raadsleden, griffiers en anderen zullen de andere vormen van samenwerking, waar mogelijk en relevant, wel worden meegenomen. Het blijft uiteraard een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om de uitvoering van hun eigen taken vorm te geven en binnen de daarvoor bestaande ruimte te kiezen voor andere vormen van samenwerking als hen dat aangewezen lijkt.

2.3 Uitkomsten onderzoeken Wgr

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn twee onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. Deze zijn, zoals hiervoor al vermeld, in februari 2019 door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer verzonden. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn een belangrijke bron voor dit wetsvoorstel geweest. Het eerste onderzoek[12] betreft de weerslag van gesprekken met betrokkenen rond dertien samenwerkingsverbanden, en een enkele keer rond meerdere regelingen, over de ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen met betrekking tot de democratische legitimiteit[13] van intergemeentelijke samenwerking. Democratische legitimiteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd langs vier lijnen, namelijk *input* (goede participatie), *output* (effectief en efficiënt gedragen resultaten bereiken), *feedback* (verantwoording en terugkoppeling) en *throughput* (goede proceseisen als «*due process*» en transparantie) legitimiteit. Het tweede onderzoek[14] betreft een juridische verkenning van controle-instrumenten die gemeenteraden en -raadsleden hebben richting het college van burgemeester en wethouders, maar die geen (volledig) equivalent kennen richting het bestuur van gemeenschappelijke regelingen.

---

[12] Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking, *Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk,* Berenschot, 21 december 2018.

[13] In het onderzoek wordt de term «democratische legitimiteit» gebruikt. In dit wetsvoorstel is gekozen voor «democratische legitimatie».

[14] Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?, *Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en Gemeentewet in relatie tot de positie van de gemeenteraad*, PROOF adviseurs, januari 2019.

Uitkomsten onderzoek ervaringen praktijk

Uit de gevoerde gesprekken komen acht knelpunten bij samenwerking op basis van de Wgr naar voren. Per knelpunt wordt beschreven of er mogelijkheden zijn voor de deelnemers zelf om tegemoet te komen aan het knelpunt in hun regeling, of er een rol ligt bij het ondersteunen van onder meer bestuurders, raadsleden en griffiers of dat er een rol ligt voor de wetgever om door middel van een wetswijziging het stelsel aan te passen.

Uit het onderzoek komen de volgende acht knelpunten naar voren:
1. Weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regeling
2. Vertegenwoordigende organen ervaren beperkte invloed en controle
3. Leden van vertegenwoordigende organen hebben onvoldoende tijd om zich goed in samenwerking te verdiepen
4. Informatievoorziening aan vertegenwoordigende organen is niet op orde
5. De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij
6. Druk op harmonisatie versus wens behoud couleur locale
7. Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen
8. Uittreding is ingewikkeld.

Naast deze algemene knelpunten blijkt de legitimiteitssopgave te verschillen afhankelijk van het soort opgave waarop wordt samengewerkt. Bij meer strategische samenwerking, bijvoorbeeld de ruimtelijk-economische ontwikkeling van een gebied, blijken de verschillende deelnemers elkaar over het algemeen moeilijk te vinden in een gezamenlijke agenda en wordt het besluitvormingsproces vaak ondoorzichtig gevonden. De legitimiteitsopgave is hier breed en gaat vooral over het vergroten van de input-, feedback- en throughputlegitimiteit. Bij samenwerking gericht op beleidsvorming draait het vooral om het vergroten van de input- en feedbacklegitimiteit, oftewel mogelijkheden om kaders te stellen en bij te sturen. Bij op uitvoering gerichte samenwerking zijn input- en outputlegitimiteit de aandachtspunten. Het draait hier om overeenstemming over de te bereiken doelen en het behalen ervan, wat leidt tot een grotere ervaren democratische legitimatie van het samenwerkingsverband bij de betrokkenen.

Een andere belangrijke uitkomst van de gevoerde gesprekken is dat er binnen de huidige kaders van de Wgr al veel mogelijkheden zijn om invloed en controle uit te oefenen op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen en dat het veeleer gaat om het vinden van goede manieren om daar gebruik van te maken. In de in de inleiding reeds aangekondigde versterking van de toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers zal dit aspect ook worden meegenomen. Langs deze lijn hoopt de regering knelpunten als «weerstand tegen de vorm» en «gebrek aan tijd» te verminderen.

Tot slot blijkt dat ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen contextgebonden zijn. Ze kunnen afhangen van de aard van de samenwerking, het soort taak dat wordt uitgevoerd of de looptijd van de samenwerking. Een aanpassing van de Wgr moet daarom niet leiden tot ingrepen in modellen of het opleggen van zware verplichtingen, maar tot meer mogelijkheden voor maatwerk.

Verkenning controle-instrumenten

Het tweede onderzoek heeft een aantal goede suggesties opgeleverd om de positie van gemeenteraden te versterken. Daarbij kan worden gedacht aan de introductie van een gemeenschappelijk recht van enquête als stok achter de deur richting het bestuur van een gemeenschappelijke regeling voor de raden van aan een regeling deelnemende gemeenten, het verduidelijken van de mogelijkheden van (gezamenlijke) rekenkamers om onderzoek te doen naar de bestuursvoering in den brede bij gemeenschappelijke regelingen en de introductie van een nieuw soort commissie: de gemeenschappelijke adviescommissie bij een gemeenschappelijke regeling. In een gemeenschappelijke adviescommissie hebben raadsleden van deelnemende gemeenten zitting, om een gemeenschappelijke regeling te volgen en raadsleden zowel een adviserende rol te geven naar het bestuur van een samenwerkingsverband toe, als naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Ook kan deze commissie zienswijzen van de raden met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling voorbereiden. Deze instrumenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen van gemeenteraden bij hun controlerende rol richting gemeenschappelijke regelingen en worden in dit voorstel overgenomen.

Het onderzoek maakt ook duidelijk dat een vertaling naar de Wgr niet voor alle controle-instrumenten uit de Gemeentewet even voor de hand ligt. In een aantal gevallen, zoals bijv. het (individuele) recht van initiatief of het recht van amendement van raadsleden stuit een dergelijke vertaling op de kaders van verlengd lokaal bestuur, omdat individuele raadsleden daarmee bevoegdheden krijgen om invloed te hebben op het bestuur van een regeling zonder steun van de gemeenteraad. Bovendien geldt voor sommige instrumenten, zoals een herroepingsrecht of bevoegdheid tot goedkeuring van bepaalde besluiten, dat deze de raden weliswaar een stevig instrument in handen zouden geven om hun controlerende taak richting gemeenschappelijke regelingen te vergroten, maar introductie tegelijkertijd op gespannen voet zou staan met een effectieve besluitvorming. De regering kiest er daarom niet voor deze instrumenten in te zetten.

2.4 Toelichting wijzigingen

Niet alle knelpunten die hiervoor benoemd zijn, kunnen opgelost worden met een wijziging van de Wgr. Wetswijziging geeft raadsleden bijvoorbeeld niet meer tijd. Wel kunnen de voorgestelde wijzigingen, in combinatie met een goede toerusting en ondersteuning, bijdragen aan scherpere keuzes met betrekking tot de tijdsbesteding. Ook weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regelingen zal niet direct minder worden door deze wijziging, omdat deze weerstand (deels) is ingegeven door beelden en aannames over de Wgr. De andere knelpunten worden wel ondervangen met dit wetsvoorstel. Hierna worden de voorgestelde wijzigingen besproken en wordt per voorstel aangegeven hoe het kan bijdragen aan de versterking van de positie van gemeenteraden en -indien van toepassing- de betrokkenheid van burgers, en daarmee aan de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. De voorgestelde wijzigingen zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk onderzoeksrecht, verduidelijking onderzoeksbe-

voegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

Versterken positie raden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regeling:

a. Verruiming zienswijzen
Zienswijzeprocedure bij treffen regeling
Het treffen van een nieuwe regeling is bij uitstek het moment waarop raden hun opvatting kunnen geven over de overdracht c.q. uitvoering van gemeentelijke taken aan een bestuur dat op afstand staat van het lokale bestuur. Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling (artikel 1, derde lid). Om de raad een meer sturende positie te geven bij het treffen van een regeling tussen colleges wordt raden het recht gegeven een zienswijze naar voren te brengen bij een ontwerpregeling van burgemeesters of colleges van burgemeesters en wethouders. Indien de raden hier geen gebruik van wensen te maken dienen zij de colleges van burgemeester en wethouders of de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, zodat de besluitvorming niet onnodig vertraagd wordt. Vervolgens hebben de raden nog als laatste stok achter de deur de mogelijkheid om hun toestemming tot het treffen van de regeling te onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, tweede lid, van de Wgr). Onder de weigeringsgrond «strijd met het recht» valt strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Onder de weigeringsgrond «strijd met het algemeen belang» vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten, dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging of dat de raad meent dat de eigen betrokkenheid bij een gemeenschappelijke regeling onvoldoende is geborgd in de regeling.
Omdat de raden toestemming moeten verlenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is afgezien van de verplichting voor het college om schriftelijk te reageren op de zienswijze van een gemeenteraad. Als naar het oordeel van de raad onvoldoende is gedaan met een uitgebrachte zienswijze of onvoldoende is uitgelegd waarom een zienswijze geheel of deels niet is overgenomen, kan de raad toestemming onthouden.

Zienswijzeprocedure omtrent besluiten
Met dit voorstel wordt de verplichting geïntroduceerd om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over besluiten van een bij gemeenschappelijke regeling opgericht samenwerkingsverband, waarop door het bestuur van de regeling een zienswijze aan de raden wordt gevraagd. Hiermee wordt bereikt dat gemeenteraden hun opvatting kenbaar kunnen maken over bepaalde voorgenomen besluiten voordat het besluit is genomen.
De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden geldt nu alleen voor de begrotingsprocedure. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. De regering heeft er evenwel voor gekozen om niet dwingend voor te schrijven voor welke besluiten een zienswijze aan de raden moet worden gevraagd, maar dit

over te laten aan de deelnemers en de raden. De voorgestelde wijziging is bedoeld om een bewuste afweging hierover te bevorderen.
Deze wijziging is niet van toepassing in die gevallen waarin reeds op grond van afdeling 3.4 Awb een zienswijzeprocedure is voorgeschreven.

In de voorbereiding op dit wetsvoorstel is meermaals ingebracht dat zienswijzen alleen nut hebben als duidelijk is wat met de ingebrachte zienswijzen gebeurt. Het beeld bestaat dat zienswijzen in de huidige situatie vaak of niet altijd onderbouwd door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan de kant worden gelegd. Om dit uit te sluiten wordt bepaald dat altijd gemotiveerd en schriftelijk wordt gereageerd op zienswijzen, voorafgaande aan het nemen van het besluit waarop de zienswijze is gegeven. Expliciet is bepaald dat de zienswijzen worden gevraagd door het dagelijks bestuur en dat dit bestuur ook de schriftelijke reactie verzorgt, indien het gaat om de besluitvorming door een openbaar lichaam. Dit geldt zowel richting de raden als richting het algemeen bestuur. Aan het algemeen bestuur zal duidelijk gemaakt moeten worden hoe is omgegaan met de zienswijzen die zijn ontvangen voordat dit orgaan een afgewogen besluit kan nemen. Gekozen is voor een procedure via het dagelijks bestuur omdat dit doorgaans een hoger vergaderritme kent dan het algemeen bestuur en omdat het dagelijks bestuur de besluitvorming van het algemeen bestuur voorbereidt. Indien gekozen zou worden voor het vragen van zienswijzen door het algemeen bestuur en het geven van een reactie via het algemeen bestuur zou dit tot een forse vertraging in de besluitvorming kunnen leiden.

Anders dan de Raad van State, ziet de regering dit niet als afwijking van de gebruikelijke rolverdeling bij gemeenschappelijke regelingen. Deze vormgeving is bijvoorbeeld gelijk aan de zienswijzeprocedure voor de begroting die al in artikel 35 van de Wgr is opgenomen.
Daarnaast is de zienswijzeprocedure zo vormgegeven dat de leden van het algemeen bestuur, de gemeentelijke vertegenwoordigers in het samenwerkingsverband, op de hoogte zijn van de opvattingen van de deelnemende gemeenteraden over een voorgenomen besluit en de manier waarop het dagelijks bestuur van de regeling daarnaar kijkt. Het is vervolgens aan het algemeen bestuur om het besluit te nemen. Daarbij mag in het algemeen bestuur afgeweken worden van ingebrachte zienswijzen. Van bestuurders mag verwacht worden dat ze deze ruimte nemen als dat nodig blijkt te zijn en van volksvertegenwoordigers dat hier begrip voor is. De duiding van het dagelijks bestuur over de wijze waarop zienswijzen zijn verwerkt draagt hieraan bij. De gebruikelijke bevoegdheidsverdeling wordt dan ook niet verbroken.
Dat de zienswijze door het dagelijks bestuur wordt uitgevraagd en verwerkt doet hier niet aan af. Het uiteindelijke besluit wordt genomen door het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bereidt de besluitvorming van het algemeen bestuur voor en daar komt, wanneer daar bij de raden behoefte aan is, deze stap bij. Er zou gekozen kunnen worden voor een procedure via het algemeen bestuur, maar dat zou, zoals hiervoor ook betoogd, tot een te grote vertraging in procedures kunnen leiden. Het opvragen van zienswijzen van gemeenteraden hoort ook bij de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur om besluitvorming in het algemeen bestuur voor te bereiden.

b. Regionale gemeenschappelijke adviescommissie
Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van een nieuwe commissie waar raadsleden zitting in hebben, die op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten wordt ingesteld door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam. Met de gemeenschappelijke adviescommissie wordt beoogd dat de raden in een vroegtijdig stadium kunnen worden betrokken bij voorgenomen besluiten door het bestuur van de regeling. Zij

fungeert daarmee als «vooruitgeschoven post» van de gemeenschappelijke raden. De gemeenschappelijke adviescommissie kan het bestuur van een openbaar lichaam adviseren omtrent voorgenomen besluiten, zelf aandacht voor een onderwerp kunnen vragen en (gezamenlijke) standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten op het punt van de regeling voorbereiden en daaromtrent adviseren. Daarmee kunnen de raden eerder en nauwer betrokken worden dan op dit moment het geval is. Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden aan de gemeenschappelijke adviescommissie. Uiteindelijk blijven de raden beslissingsbevoegd over in te dienen zienswijzen.

De Afdeling signaleert dat dit voorstel, net als het voorstel omtrent zienswijzen, kan leiden tot rolonduidelijkheid. De regering heeft hier grotendeels dezelfde overwegingen om vast te houden aan het voorstel als bij dat over de zienswijzen. Verschil is wel dat dit voorstel een nieuwe bevoegdheid voor gemeenteraden introduceert. Daarmee gaat dit voorstel vergder dan dat over de zienswijzen, hoewel ook hier niet wordt afgeweken van de formele bevoegdheidsverdeling. Terecht signaleert de Afdeling dat met het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend voor deze commissie om het algemeen bestuur te adviseren en tegelijkertijd zienswijzen van gemeenteraden aan het dagelijks bestuur voor te bereiden. De adviescommissie kan gezamenlijke zienswijzen van raden voorbereiden en het algemeen bestuur van een regeling adviseren. Als dit in hetzelfde besluitvormingsproces zou gebeuren, kan dit tot verwarring leiden. Maar dit hoeft niet. Een advies van een dergelijke commissie kan ook gaan over andere zaken die politiek wenselijk worden gevonden, los van besluitvormingsprocedures, zoals het al dan niet wijzigen van beleid, het voorbereiden van nieuwe besluiten of op de wijze van verwerken van zienswijzen die door raden zijn gegeven.

Deze nieuwe commissie heeft geen (formele) rol in het besluitvormingsproces en zienswijzen blijven door raden gegeven worden, eventueel voorbereid door de adviescommissie. De regering ziet daarom voldoende reden dit voorstel niet aan te passen vanwege de sterkere (informatie)positie die dit zal opleveren voor raadsleden en raden. Tegelijkertijd realiseert de regering zich dat een commissie als hier voorgesteld slechts voor een beperkt aantal regelingen geschikt zal zijn. Ook gelet op de tijdsinvestering die dit van raadsleden vraagt, verwacht de regering dat alleen gekozen zal worden voor een dergelijke commissie waar dat nodig is vanuit de verantwoordelijkheden en rollen van raden.

Indien de raden een voorstel doen, is het algemeen bestuur van het openbaar lichaam verplicht om de commissie in te stellen; het algemeen bestuur kan de commissie niet instellen als de raden hiertoe geen voorstel doen. Het is dus aan de raden van de deelnemende gemeenten om te bepalen of er behoefte is aan een dergelijke commissie. De instelling van deze commissie vindt door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling plaats omdat de gemeenschappelijke adviescommissie onderdeel van de regeling is en daardoor bij de organisatie van het samenwerkingsverband hoort en niet bij de gemeentelijke organisatie. Daarbij regelt het algemeen bestuur een aantal zaken met betrekking tot het functioneren van de commissie, na de raden de gelegenheid geboden te hebben hun wensen hieromtrent naar voren te brengen, omdat de gemeenschappelijke adviescommissie die niet voor zichzelf kan regelen voordat zij begonnen is. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam wordt geacht binnen een redelijke termijn na indiening van het voorstel door de raden van de deelnemende gemeenten de gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen.

De gemeenschappelijke adviescommissie wordt ingesteld op voorstel van de raden van de aan de regeling deelnemende gemeenten gezamenlijk. Alle raden dienen dus in te stemmen met het voorstel. De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden zijn gekozen. Vanuit de gedachte achter de gemeenschappelijke adviescommissie ligt deelname vanuit de raden van alle deelnemende gemeenten voor de hand. Een gemeenteraad is echter niet verplicht een raadslid af te vaardigen.

De raden kiezen zelf de leden van de commissie. Zij opereren zonder last of ruggespraak. Als een individuele raad van mening is dat zijn raadslid de lokale belangen onvoldoende behartigt kan hij een voordracht doen aan het bestuur van het openbaar lichaam om het betreffende raadslid te vervangen. Het ligt wel in de rede dat leden niet direct vanuit eigen politieke opvattingen inbreng leveren, maar meer oog hebben voor het belang van het bestuursorgaan gemeenteraad.

Hoewel bij waterschappen in tegenstelling tot bij gemeenten en provincies sprake is van een monistische bestuursstructuur, kan door het openen van de mogelijkheid tot het instellen van een dergelijke commissie bij een regeling tussen waterschappen de vertegenwoordiging van het lokale belang op regionaal niveau ook in deze context een impuls gegeven worden.

c. Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling
Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie zijn belegd. Op gemeentelijk niveau kan bijvoorbeeld via inspraak bij de gemeenteraad door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aandacht voor een bepaald onderwerp worden gevraagd. Die mogelijkheid bestaat niet wanneer een bevoegdheid of taak bij een gemeenschappelijke regeling is belegd, tenzij de regeling een procedure voor inspraak bevat. Deze wijziging ziet erop dat in elke regeling wordt afgesproken hoe om te gaan met participatie. Dat kan nog steeds inhouden dat deze mogelijkheid niet geboden wordt, maar dat is dan een bewuste keuze, waar de gemeenteraad mee dient in te stemmen. Er kan natuurlijk ook voor worden gekozen deze inspraak te laten lopen via gemeenteraden, waarna de inbreng bijvoorbeeld meegenomen kan worden in een zienswijze.

d. Actieve informatieplicht
Met deze wijziging wordt geregeld dat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling een actieve informatieplicht heeft omtrent hetgeen in een regeling speelt. Daarmee is deze bepaling vergelijkbaar met de actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, zoals nu is neergelegd in de Gemeentewet. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen. In de gemeenschappelijke regelingen moeten wel afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.

De Afdeling stelt dat dit voorstel kan leiden tot rolonduidelijkheid omdat er een directe relatie ontstaat tussen het bestuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter) van een gemeenschappelijke regeling en gemeenteraden en dat niet duidelijk is hoe dit voorstel zich verhoudt tot de reeds bestaande informatieplichten. De regering verwacht hier geen probleem. De Wgr kent op dit moment in artikel 17 het recht van een raadslid of raadsleden om vragen te stellen aan het bestuur van de regeling en de verplichting om de gevraagde informatie te verstrekken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het algemeen, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Er is derhalve een passieve informatie-

plicht van het hele bestuur van een regeling. Dit voorstel voegt daar een actieve informatieplicht aan toe, dus de verantwoordelijkheid om actief relevante informatie te verstreken voor het hele bestuur van een regeling. Er wordt derhalve geen nieuwe informatie-relatie gecreëerd, maar een bestaande uitgebreid. Het ligt wel in de rede in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over de verzending van informatie op basis van deze nieuwe plicht.

Daarbij is van belang dat het voorstel geen verantwoordingsplicht van het bestuur van de regeling aan gemeenteraden betreft. De formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen worden niet gewijzigd. Maar het eerder en aan alle raden beschikbaar stellen van informatie betekent dat raden beter in positie worden geplaatst voor het vervullen van hun rol bij gemeenschappelijke regelingen. Het kan bijdragen aan het opstellen van zienswijzen en het bespreken van de gemeentelijke inbreng met de eigen vertegenwoordiger in het verband. Een actieve informatieplicht kan derhalve bijdragen aan de bestaande besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen.

e. Extra vergoeding voor lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies
Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur betekent dat kaderstelling en controle met betrekking tot regionale samenwerkingsverbanden onderdeel uitmaakt van de reguliere werkzaamheden van raadsleden. Bij verschillende gelegenheden is door raadsleden aangekaart dat de kaderstelling en controle ten aanzien van een in aantal en complexiteit steeds verder toenemend aantal regionale samenwerkingsverbanden veel extra tijd en inzet vergt, terwijl daar geen extra vergoeding tegenover staat. De regering meent dat wanneer aantoonbaar sprake is van extra werkzaamheden bovenop de reguliere raadswerkzaamheden, zoals hierna omschreven, het inderdaad passend is te voorzien in een extra vergoeding. Daarom wordt voorgesteld om te voorzien in de mogelijkheid van een extra vergoeding voor raadsleden die lid zijn van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie en gemeenschappelijke adviescommissie, zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel. De eerste zal gerealiseerd worden door middel van een nog voorziene wijziging van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, conform de al bestaande vergoeding voor raadsleden voor het lidmaatschap van een onderzoekscommissie. In verband met de vergoeding voor het lidmaatschap van een gemeenschappelijke adviescommissie wordt een voorstel tot wijziging van de Wgr gedaan. De vergoeding voor deze commissie is in overeenstemming met de vergoeding voor raadsleden voor deelname aan bijzondere commissies, zoals opgenomen in artikel 3.1.4. van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

Aanvullende controle-instrumenten:

f. Recht van onderzoek
Dit voorstel versterkt de controlemogelijkheden van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen, doordat het functioneren van de gemeenschappelijke regeling als geheel kan worden onderzocht door een gezamenlijk door de deelnemende raden in te stellen gemeenschappelijke onderzoekscommissie. Net als in de Gemeentewet wordt gesproken over een onderzoekscommissie en recht van onderzoek, ook wel aangeduid als recht van enquête. Die laatste twee termen worden daarom beide gebruikt in deze toelichting. Het gemeenschappelijk recht van enquête geeft de gezamenlijke raden dezelfde onderzoeksbevoegdheden als de individuele raden op basis van de Gemeentewet reeds hebben ten aanzien van het gemeentebestuur. Het enquêterecht is nu nog op grond van de Gemeentewet beperkt tot de gemeentelijke inbreng in, c.q. het gemeentelijk

handelen als onderdeel van een gemeenschappelijke regeling, omdat het een recht tot onderzoek van de raad jegens het door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester gevoerde bestuur betreft. Met de introductie van het gemeenschappelijk recht van enquête krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijke enquête uit te voeren naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling.

Dit instrument is nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur met het oog op het goed functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraden zullen het gezamenlijk eens moeten worden over de inzet ervan en kunnen enkel een gemeenschappelijke onderzoekscommissie instellen als alle raden hiermee instemmen. Omdat een enquête alle deelnemers raakt en het instellen van het gemeenschappelijk orgaan dat nodig is om de gezamenlijke onderzoekscommissie te kunnen vormen instemming van alle raden vraagt, moeten alle raden daaraan deelnemen. De regering kiest er daarom voor om unanimiteit onder de raden voor te schrijven als voorwaarde voor het instellen van een onderzoek. Dat betekent niet dat elk raadslid voor een enquête moet zijn, wel dat alle raden in meerderheid dat moeten zijn. Zonder overeenstemming tussen de raden zal een goede uitvoering van de enquête immers onmogelijk zijn.

Aangezien de waterschappen geen wettelijk recht van enquête hebben is deze wijziging niet op hen van toepassing.

g. Lokale rekenkamers
Met deze wijziging wordt voorts de mogelijkheid van lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling verduidelijkt. Gebleken is dat in de praktijk onduidelijkheid bestond over de vraag of rekenkamers deze mogelijkheid op grond van de huidige wet al hebben. Ook is toegevoegd dat een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers informeert op het moment dat een dergelijk onderzoek wordt ingesteld.
Aangezien de waterschappen geen wettelijke bevoegdheid hebben om een rekenkamer in te stellen is deze wijziging niet op hen van toepassing.
Verbeteren positie raden in gesprek over functioneren regeling:

h. Afspraken over evaluatie in de gemeenschappelijke regeling
Met dit voorstel wordt een verplichting gecreëerd om afspraken te maken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling. Om te voorkomen dat dit voorstel leidt tot onnodige administratieve lasten voor de deelnemende partijen kiest de regering er niet voor om wettelijk voor te schrijven waar de evaluatie specifiek op gericht moet zijn, hoe vaak die moet plaatsvinden en op welke wijze. Er kan dus ook worden gekozen voor de afspraak om de regeling niet te evalueren, maar dit is dan een bewuste keuze waar de gemeenteraad mee dient in te stemmen. De meerwaarde van een evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast kan een evaluatiemoment een ijkpunt in de samenwerking zijn. Met zo'n moment kan rekening gehouden worden bij bijvoorbeeld meerjarige investeringen. Daardoor kan een natuurlijk en mogelijk (financieel) gunstig moment van uittreden ontstaan als bij omvangrijke investeringen of overeenkomsten rekening wordt gehouden met de evaluatietermijn.

i. Aanpassen regels gevolgen uittreding

Hoewel artikel 9 van de Wgr al verplicht om bij een voor onbepaalde tijd ingestelde gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over het regelen van de gevolgen van de uittreding, laat de praktijk zien dat veel problemen worden ervaren ten gevolge van de uittreding. Dat komt omdat in de regeling vaak wordt volstaan met de afspraak dat in geval van uittreding het (algemeen) bestuur de uittreedvoorwaarden vaststelt. Om hier een einde aan te maken wordt voorgesteld artikel 9 van de Wgr aan te scherpen met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken die moeten worden gemaakt over het regelen van de gevolgen van de uittreding, zodat niet langer volstaan kan worden met een vaststelling door het (algemeen) bestuur. Toegevoegd is dat in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Daarnaast wordt de verplichting om hierover afspraken te maken ook geïntroduceerd voor tijdelijke gemeenschappelijke regelingen. Hoewel deze regelingen vanwege de tijdelijkheid waarschijnlijk minder noodzaak tot uittreding zullen kennen, kunnen deze regelingen lange tijd bestaan. Omdat daardoor uittreding kan voorkomen, valt niet goed uit te leggen waarom in deze gevallen geen afspraken over uittreding hoeven te worden gemaakt. Daarnaast is ook bij deze regelingen voorstelbaar dat een wijziging of toetreding gaat spelen, daarom wordt ook in de wet opgenomen dat hierover afspraken moeten worden gemaakt.

j. Veranderingen in de begrotingscyclus
De inrichting van de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen leidt in de praktijk tot een moeilijke verhouding tot die van gemeenten. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor een gemeente die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente zelf. Daar moet tijd voor zijn. Tegelijkertijd is het ook van belang dat een raad zicht heeft op de doelen van een gemeenschappelijke regeling en op de eigen begroting bij de bespreking van begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Zonder zicht op de doelen van een samenwerkingsverband is het lastig om iets te vinden van de begroting en zonder goed zicht op de financiële positie van de gemeente is het lastig te oordelen over investeringen of bezuinigingen bij een regeling. Vanuit gemeenteraden komt nu een sterk signaal dat de financiële stukken van een regeling vaak te weinig inhoud bevatten en te vroeg komen om deze goed te kunnen beoordelen. Daarom kiest de regering voor een verruiming van de uiterste termijnen. Per regeling kan gekozen worden voor kortere termijnen, maar niet voor latere data. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk al naar gelang de behoefte bij gemeenteraden.
Om gemeenteraden meer positie te geven in de begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling is ervoor gekozen de termijnen voor de indiening van de kadernota, ontwerpbegroting en begroting aan te passen. De begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen sluit daardoor beter aan op die van gemeenten, waardoor het voor gemeenteraden makkelijker wordt te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven aan regelingen voor de eigen gemeente. Ook krijgen gemeenteraden langer de tijd om een zienswijze op de concept-begroting van een regeling te geven en ontvangen zij de kadernota later. Dit gebeurt door drie wijzigingen:
– de kadernota moet voor 30 april naar gemeenteraden worden gestuurd in plaats van 15 april;
– de begroting van een regeling moet uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd in plaats van 1 augustus; en

– de ontwerpbegroting moet uiterlijk 12 weken voor 15 september voor een zienswijze aan gemeenteraden aangeboden worden, in plaats van 8 weken.

De mogelijkheden voor verruiming van de termijnen worden ingeperkt door samenloop met de gemeentelijke begrotingscyclus en praktische overwegingen als het zomerreces. De regering vindt het daarom niet wenselijk dat de concept-begroting later dan juni naar de gemeenteraden gaat, vandaar de keuze voor een termijn van 12 weken voor een zienswijze. Daardoor kan een raad nog vóór het zomerreces de concept-begroting bespreken en dit na het zomerreces afronden. Door de indiening van de begroting bij de toezichthouder op 15 september te zetten, hebben de gemeenteraden vier weken langer de tijd, namelijk twaalf weken, om tot een eigen of met andere raden afgestemde zienswijze bij de concept-begroting te komen. De datum 15 september ligt fors dichter bij de datum waarop de gemeentelijke begroting moet worden ingediend bij de toezichthouder dan nu het geval is. Daardoor is het mogelijk een meer afgewogen oordeel te hebben over de concept-begroting van een gemeenschappelijke regeling. De twee maanden tussen beide deadlines worden voldoende geacht om de uitgaven aan een regeling als verplichte uitgaven te verwerken in de gemeentelijke begrotingen.

2.5 Uitkomsten regiobijeenkomsten

De uitkomsten van de hierboven in paragraaf 2.3 besproken onderzoeken en het merendeel van de in paragraaf 2.4 toegelichte wijzigingen zijn in juli 2019 op hoofdlijnen getoetst tijdens een viertal in opdracht van het Ministerie van BZK georganiseerde regiobijeenkomsten met direct betrokkenen uit de praktijk van gemeenschappelijke regelingen (bestuurders, volksvertegenwoordigers, directeuren van samenwerkingsverbanden en griffiers). Daarnaast zijn de bijeenkomsten benut om aanvullende input te verzamelen voor het wetsvoorstel en de overige maatrelen ter versterking van de democratische legitimatie van interbestuurlijke samenwerking op basis van de Wgr.

In de bijeenkomsten kwam naar voren dat de gesignaleerde knelpunten worden herkend en dat de voorgestelde wijzigingen van de Wgr om de kaderstellende en controlerende rol van volksvertegenwoordigers bij gemeenschappelijke regelingen te versterken, over het algemeen neutraal tot positief worden ontvangen. Daarbij is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de verschillen tussen gemeenschappelijke regelingen en opgeroepen om ruimte te laten aan de deelnemers om afwegingen te maken, oftewel ruimte voor maatwerk en differentiatie te creëren.

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht en in paragraaf 2.4 verder uitgewerkt is zoveel mogelijk gekozen voor wijzigingsvoorstellen die ruimte laten voor afwegingen per gemeenschappelijke regeling. Bij een aantal voorstellen werden kritische kanttekeningen geplaatst, zoals het eerdere voornemen om de mogelijkheid te creëren om (enkele) raadsleden zitting te laten nemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling dat is gevormd door middel van het treffen van een regeling door de colleges van burgemeester en wethouders. Terecht werd opgemerkt dat dit voorstel een doorbreking betekent van de «gedualiseerde» bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk niveau. Het lidmaatschap van het bestuur van een samenwerkingsverband kan bovendien op gespannen voet staan met de controlerende rol die men als raadslid ten opzichte van datzelfde samenwerkingsverband heeft.

Ook bij het voornemen om het recht van enquête te introduceren voor de gezamenlijke raden om onderzoek te kunnen doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling werden kanttekeningen geplaatst. Door sommigen werd dit gezien als een te zwaar instrument waarbij de vrees werd geuit dat de inzet ervan veel tijd en geld zal kosten. De regering heeft zich dit terdege gerealiseerd maar ziet, zoals hiervoor in paragraaf 2.4 is beargumenteerd, toch toegevoegde waarde in het creëren van de mogelijkheid om in geval van eventuele misstanden onderzoek te kunnen doen naar het functioneren van een gemeenschappelijke regeling als geheel. Bovendien is het aan de raden gezamenlijk om te beslissen of men al of niet gebruik wil maken van deze mogelijkheid.

Naar aanleiding van de regiobijeenkomsten is een wijzigingsvoorstel voor artikel 1 van de Wgr opgenomen met als strekking dat voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling het ontwerp van de regeling voor een zienswijze aan de raden wordt voorgelegd voorafgaande aan de formele goedkeuring. Op deze manier wordt het gesprek over de wenselijkheid van de regeling en de rol van de raad voorafgaande aan het aangaan van die regeling gestimuleerd. Het wordt aan de raden gelaten om te bepalen of zij van deze mogelijkheid gebruik wensen te maken.

De deelnemers onderstreepten de aanbeveling uit het eerdergenoemde onderzoek naar ervaringen uit de praktijk (het «Berenschot-onderzoek») om raadsleden die een regiofunctie vervullen te faciliteren door een extra financiële vergoeding mogelijk te maken. Deze aanbeveling wordt door de regering omarmd door in dit wetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid van een extra vergoeding voor raadsleden die aanvullende taken verrichten op het gebied van kaderstelling en controle van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het concreet om een vergoeding voor het lidmaatschap van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie conform de vergoeding voor het lidmaatschap van een onderzoekscommissie op gemeentelijk niveau, en een vergoeding voor het lidmaatschap van een gemeenschappelijke adviescommissie die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd.

Een belangrijke opbrengst van de bijeenkomsten in algemene zin was de gedeelde visie dat niet alle gesignaleerde knelpunten langs juridische weg kunnen worden opgelost, maar dat veel ook op het niveau van de samenwerking zelf kan worden opgelost. De bestaande mogelijkheden om invloed en controle uit te oefenen blijken bij veel volksvertegenwoordigers bovendien onvoldoende bekend en worden (daardoor) nog onvoldoende benut. Versterking van de informatievoorziening, het delen van *good practices* en verbetering van het kennisniveau kunnen daar in belangrijke mate aan bijdragen. Deze oproep sluit aan bij de door de Minister van BZK in voornoemde brief van juni 2018 aangekondigde maatregelen. De gedane suggesties zullen in dat kader worden opgepakt en uitgewerkt.

In de laatste plaats is aandacht gevraagd voor de effecten van verschillende vormen van regionale samenwerking op de bestaande hoofdstructuur en het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Het aantal regionale samenwerkingsverbanden, zowel op basis van de Wgr als privaatrechtelijke of informele samenwerking, is de afgelopen jaren gegroeid. Als gevolg daarvan zijn volksvertegenwoordigers steeds minder in staat een goede afweging te maken tussen lokale en regionale belangen. Dat speelt des te meer als sprake is van verplichte samenwerkingsverbanden, zoals Veiligheidsregio's of Omgevingsdiensten. Daarbij werd de vraag opgeworpen of wel kan worden volstaan met oplossingen binnen het huidige kader van verlengd lokaal bestuur, of dat andere bestuurlijke inrichtingsvormen nodig zijn om de democratische legitimatie

van regionale samenwerkingsverbanden te borgen. Dat vergt een fundamentele discussie met alle betrokkenen over de inrichting van het openbaar bestuur en de vraag hoe we de democratische legitimatie van regionale samenwerking op de lange termijn kunnen borgen. Deze discussie zal ook na de indiening van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd. De Afdeling advisering wijst op het belang hiervan en vraagt om een concrete invulling van de aanpak van deze discussie. De Tweede Kamer heeft hier ook naar gevraagd in het verslag schriftelijk overleg Democratie en openbaar bestuur, verkiezingen en desinformatie. De leden van de Kamer hebben bij die gelegenheid ook vragen gesteld over de onderwerpen die de Raad van State in zijn advies bij dit wetsvoorstel ook benoemd als relevante onderwerpen voor de gewenste discussie. Voor de manier waarop deze discussie gevoerd wordt, wordt verwezen naar de beantwoording van deze vragen. De wenselijkheid van deze discussie doet niet af aan de noodzaak van dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering om voor de korte termijn en binnen de bestaande kaders al het nodige te doen om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Hiermee wil de regeling niet wachten tot een verdere en meer principiële discussie is afgerond, daarvoor is de urgentie te groot, zoals hiervoor is toegelicht in de inleiding.

2.6 Toepassing in Caribisch Nederland

Op grond van de Wgr kunnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de eilanden) ook samenwerken door middel van het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Net als in het Europees deel van Nederland is het mogelijk verschillende samenwerkingsvormen in te richten die qua aard en zwaarte van elkaar verschillen, alhoewel daarbij wel opgemerkt dient te worden dat van deze mogelijkheid tot nu toe nog geen gebruik is gemaakt. De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn daarom voor het merendeel ook op hen van toepassing. Uitzondering betreft de gemeenschappelijke adviescommissie. Bij de introductie van de nieuwe staatsrechtelijke inrichting van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, is ervoor gekozen om geen commissiestelsel te introduceren bij de gemeenschappelijke regelingen, zoals in Europees Nederland het geval is. Achtergrond hierbij was de gedachte dat hiertoe geen noodzaak bestond gelet op de schaal van de samenwerkingsverbanden op de eilanden.[15] Gezien het ontbreken van een commissiestelsel bij de gemeenschappelijke regelingen op de eilanden, is besloten om ook geen (mogelijkheid tot de vorming van een) gemeenschappelijke adviescommissie te introduceren. Aangezien de eilandsraden op grond van artikel 160 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) wel een recht hebben om onderzoek te doen naar het door de gezaghebber of bestuurscollege gevoerde bestuur door middel van het instellen van een onderzoekscommissie, is er voor gekozen om de eilandsraden wel het recht toe te kennen om een onderzoek in te stellen naar de bestuursvoering van een samenwerkingsverband tussen de eilanden door middel van het instellen van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie. Met dit wetsvoorstel wordt de WolBES hiertoe gewijzigd.

3. Gevolgen

Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt de analyse dat dit voorstel niet zal leiden tot een toename van de administratieve lasten en heeft daarom geen formeel advies uitgebracht bij dit voorstel.

---

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 959, nr. 3, blz. 17.

Dit voorstel heeft uiteraard gevolgen voor de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. De nadruk van dit voorstel ligt op het verruimen van de mogelijkheden die gemeenteraden hebben om hun controlerende en kaderstellende rol waar te maken bij taken die door middel van een gemeenschappelijke regeling zijn gedelegeerd aan een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie. De verandering die dit voorstel beoogt te bewerkstelligen is dat in elke gemeenschappelijke regeling afspraken over deze onderwerpen worden gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat wordt afgesproken dat het niet nodig is dit te regelen, maar dan is dat een expliciete afweging geweest waar de gemeenteraad mee in dient te stemmen bij het treffen van de regeling. Gemeenteraden krijgen verschillende nieuwe bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het gemeenschappelijk recht van enquête of het recht om een zienswijze te geven bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden nieuwe verplichtingen opgelegd, zoals de verplichting om de raden actief te informeren omtrent datgene wat van belang is voor hun taakuitvoering, of om schriftelijk en gemotiveerd te reageren op zienswijzen van de raad. Het gevolg van deze maatregelen is dat gemeenteraden meer en beter invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol richting het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, waardoor uiteindelijk de democratische legitimatie van de gemeenschappelijke regelingen wordt vergroot.

Een ander element van dit wetsvoorstel betreft het verruimen van de mogelijkheden die gemeentelijke bestuursorganen hebben om de bestuurlijke structuur van een gemeenschappelijke regeling naar eigen voorkeur in te richten. Ook dit kan bijdragen aan de democratische legitimatie van een regeling, bijvoorbeeld door de instelling van een gemeenschappelijke adviescommissie.

Met deze aanpassingen wordt de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen versterkt op een manier die past bij de bestuurlijke hoofdstructuur. Het principe van verlengd lokaal bestuur, welke ten grondslag ligt aan de wijze waarop de Wgr is vormgegeven, krijgt door de voorgestelde wijzigingen een impuls, waardoor de afstand tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen en de raden van de deelnemende gemeenten verkleind wordt.

Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen naar aanleiding van dit voorstel moeten worden aangepast. Dit betreft een eenmalige inspanning die bovendien grotendeels in reguliere processen kan worden meegenomen. Het ligt niet in de rede dat extra raadsvergaderingen of vergaderingen van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling nodig zijn om te komen tot de benodigde aanpassingen.

Uiteraard kunnen de voorgestelde wijzigingen wel leiden tot veranderingen in bestuurlijke processen, bijvoorbeeld als er een zienswijze gevraagd wordt of een gemeenschappelijke adviescommissie gaat functioneren. Dit kan in sommige gevallen leiden tot een langer besluitvormingsproces, maar een besluit zou in deze gevallen wel op meer draagvlak moeten kunnen rekenen wat een voorspoedige uitvoering daarna kan vergemakkelijken. Bovendien is het expliciete doel van dit wetsvoorstel om de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dat kost uiteraard ook de nodige tijd. Met andere woorden, het gaat hier om beoogde effecten waar gemeente(rade)n de inzet nodig achten. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst ook op het risico van vertraging in besluitvorming bij gemeenschappelijke regelingen. Zeker bij urgente besluiten ziet de Afdeling hier een risico omdat gemeenteraden juist dan gehoord willen

worden. De regering benadrukt in dit verband het facultatieve karakter van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot besluitvorming (zoals zienswijzen en gemeenschappelijke adviescommissie) waarover vooraf, in de regeling, afspraken gemaakt worden en dit niet per geval bekeken kan worden. Er is dus een mogelijkheid voor deelnemers om hier, vooraf, maatwerk toe te passen, zodat de spelregels niet gedurende het functioneren ter discussie gesteld kunnen worden.

In de praktijk ligt de vergaderfrequentie van algemene besturen ook lager dan die van dagelijks besturen. Dat verschil in vergaderritme biedt mogelijkheden voor het inpassen van bijvoorbeeld zienswijzen en eventueel de gemeenschappelijke adviescommissie waar het gebruik van deze instrumenten in de regeling is opgenomen. De regering vertrouwt er ook op dat de besturen van gemeenschappelijke regelingen bij besluitvorming die plotseling opkomt en echt niet kan wachten, hiervoor de noodzakelijke handelingen verrichten en besluiten nemen. Hierover zal dan verantwoording afgelegd moeten worden door de leden van het algemeen bestuur aan de eigen raden. In de eerder aangekondigde evaluatie zal ook bekeken worden of ongewenste vertraging heeft plaatsgevonden.

De financiële gevolgen van de voorgestelde wijzigingen vloeien met name voort uit het voorstel om te voorzien in de mogelijkheid van een extra vergoeding voor raadsleden die lid zijn van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie en de gemeenschappelijke adviescommissie. De gemeenschappelijke adviescommissie is onderdeel van de gemeenschappelijke regeling. De uit de instelling van de gemeenschappelijke adviescommissie voortvloeiende kosten komen daarom voor rekening van het (budget van het) openbaar lichaam. De facto slaan de kosten dan uiteindelijk neer bij de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten. Op voorhand is geen betrouwbare inschatting te maken van de hoogte van de hiermee samenhangende kosten. Die zijn afhankelijk van de mate waarin door gemeenteraden gebruik zal worden gemaakt van deze nieuwe mogelijkheden en wat de hoogte van de toe te kennen vergoedingen en de kosten van eventuele ondersteuning zullen zijn. Naar verwachting zal het gebruik ervan in omvang beperkt zijn. Het gaat om relatief zware instrumenten die voor lang niet alle gemeenschappelijke regelingen nodig en nuttig zullen zijn.

Voor de kosten die gemoeid zijn met de instelling van een gemeenschappelijke onderzoekscommissie geldt evenzeer dat deze voor rekening van de deelnemende gemeenten komen. Gelet op het feit dat het enquêterecht een ingrijpend instrument is dat nadrukkelijk bedoeld is als stok achter de deur, is ook hier de verwachting dat slechts in beperkte mate van dit instrument gebruik zal worden gemaakt.

4. Uitvoering

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal voorlichting geven over de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt. Deze voorlichting zal een plek krijgen in de eerder aangekondigde versterking van het ondersteuningsaanbod voor onder andere raadsleden en griffiers. De aard van de wijzigingen maakt toezicht en handhaving op de uitvoering overbodig. Het is aan de gemeentelijke bestuursorganen om de mogelijkheden die dit voorstel biedt zo goed mogelijk in te zetten.

5. Overgangsrecht, inwerkingtreding en evaluatie

Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen moeten worden aangepast als deze wijziging in werking is getreden. Het voorstel verplicht immers tot het maken van afspraken over onderwerpen waarvoor de wet dit nu nog niet bepaalt. Bij de vorige wijziging van de Wgr, per 1 januari 2015, is een termijn van één jaar gegeven om bestaande regelingen aan te passen. Naar aanleiding van de in het kader van de bestuurlijke consultatie binnengekomen reacties op het concept-wetsvoorstel (zie paragraaf 6) kiest de regering nu voor een ruimere implementatietermijn, te weten twee jaar. Daarmee hebben de deelnemende partijen voldoende tijd om een gemeenschappelijke regeling aan te passen. De wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Gelet op de overgangstermijn van twee jaar zal deze wet vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. De Afdeling advisering vraagt in het advies ook om een evaluatie. Zoals eerder aangegeven zal in de evaluatie ook gekeken worden naar de zorgen van de Afdeling over de effecten van de voorgestelde nieuwe instrumenten op de rolonduidelijkheid, vertraging in besluitvorming en belastbaarheid van raadsleden.

6. Advies en consultatie

De bestuurlijke consultatie voor dit wetsvoorstel heeft tot 18 oktober 2019 opengestaan voor reacties van de VNG, het IPO en de UvW en beroeps- en belangenverenigingen en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Van VNG, IPO, UvW en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR) zijn reacties ontvangen. De internetconsultatie heeft tot 12 oktober 2019 opengestaan. Daarbij zijn 38 reacties binnengekomen en één zonder enige vorm van ondertekening, maar met een inhoud gelijk aan enkele andere reacties waardoor de overwegingen in die reactie wel zijn meegenomen in dit verslag.

Reactie VNG, IPO, UvW en NVvR

De reacties van VNG, IPO, UvW en de NVvR laten zien dat het wetsvoorstel de uitkomst is van een proces van luisteren naar volksvertegenwoordigers en bestuurders. Via de hiervoor meermaals aangehaalde onderzoeken en de regiobijeenkomsten, maar ook in de door het Ministerie van BZK geleide ambtelijke werkgroep waarin onder andere VNG, UvW en IPO zitting hebben gehad, is gezocht naar maatregelen die raadsleden, bestuurders en gemeenschappelijke regelingen kunnen helpen. Zij zijn immers de gebruikers van deze wet. Dat betekent niet dat elke wijziging onomstreden is, maar uit de reacties blijkt wel dat de meeste voorstellen op steun van deze organisaties kunnen rekenen. VNG en UvW benoemen expliciet dat de voorstellen in hun visie leiden tot meer invloed van raadsleden en meer invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol van raden (VNG), tot versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en meer ruimte voor de volksvertegenwoordiging (UvW).

VNG, IPO en de NVvR spreken zorgen uit over het voorstel om raadsleden toe te laten treden tot het algemeen bestuur van een collegeregeling. Zij benadrukken dat dit voorstel een fundamentele breuk betekent met het beginsel van verlengd lokaal bestuur en de uitgangspunten van de dualisering. En dat dit mogelijk leidt tot een ongewenste rolvermenging van bestuur en controle. De regering erkent dat het openen van deze mogelijkheid het meest controversiële deel van dit wetsvoorstel was. De dualistische structuur van het gemeentebestuur, zoals neergelegd in de Gemeentewet en de Wgr, wringt met de structuur zoals geïntroduceerd

met dit voorstel, aldus de reacties. Gelet op de ontvangen reacties, ook via de hierna verder uit te werken internetconsultatie, heeft de regering besloten dat het niet opportuun is dit voorstel te handhaven. Overwogen is om de politieke invloed van raadsleden op de besluitvorming te vergroten via een minder vergaand alternatief, te weten door raadsleden als adviseur toegang te verlenen tot deelname aan de beraadslaging in het algemeen bestuur van een collegeregeling, zonder stemrecht. Ook hier is uiteindelijk niet voor gekozen. Indien zou blijken dat bij gemeenten nog steeds een gebrek aan democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen ervaren wordt, ook na het doorvoeren van de voorgestelde wijzigingen, zal de regering overwegen om alsnog een voorstel met deze strekking voor te bereiden.

De VNG maakt nog drie algemene opmerkingen bij het wetsvoorstel. De eerste betreft de mogelijke rolverwarring tussen college en raad waartoe de voorgestelde wijzigingen zouden kunnen leiden, onder meer door raadsleden in het algemeen bestuur van een openbaar lichaam te benoemen, maar ook door meer mogelijkheden voor het indienen van zienswijzen te introduceren en door de introductie van de gemeenschappelijke adviescommissie. De gedachte hierachter lijkt dat gemeenteraden via deze instrumenten meer invloed krijgen op collegebevoegdheden dan zij mogelijk op gemeentelijk niveau zouden hebben. De kans hierop is aanzienlijk kleiner geworden na het schrappen van de mogelijkheid voor raadsleden om lid te worden van het algemeen bestuur van een collegeregeling, maar ook nu zou dit kunnen optreden. Desondanks meent de regering dat er twee overwegingen zijn die de voorgestelde maatregelen rechtvaardigen. Ten eerste kan een gemeenteraad eenvoudiger achteraf bijsturen op gemeentelijk niveau dan bij een gemeenschappelijke regeling. Een aangenomen motie heeft bij uitvoering door het eigen college doorgaans meer effect dan bij een gemeenschappelijke regeling, omdat in het laatste geval het besluit door het gehele algemeen bestuur is genomen en alleen door dit bestuur aangepast kan worden. Daarnaast geldt dat besluiten met (mogelijk) forse financiële of beleidsmatige gevolgen van een gemeenschappelijke regeling bindend zijn voor gemeenten. Dit kan het budgetrecht van de raad of in materieel opzicht de kaderstellende rol van de gemeenteraad inperken.

Ten tweede vraagt de VNG aandacht voor de belastbaarheid van raadsleden. De VNG vindt het verstandig de betrokkenheid van raden beter te verankeren in de Wgr, maar vraagt zich af of deze grotere betrokkenheid voor raadsleden nog uitvoerbaar is, gezien de werkbelasting. De regering is van mening dat dit voorstel niet per se hoeft te leiden tot een grotere belasting van raadsleden. Het voorstel creëert een aantal aanvullende mogelijkheden voor raden waarbij per regeling beoordeeld moet worden of er een behoefte is deze te gebruiken. Dit kan heel goed leiden tot een scherpere afweging hoe de rol van de raad per regeling in te vullen. Voor sommige regelingen kan dit leiden tot een toename, bij andere tot een afname van de raadsbetrokkenheid. Bovendien draagt sterkere betrokkenheid van raden aan de voorkant bij aan meer gedragen besluiten wat bestuurlijke drukte en bijbehorende belasting van raadsleden in de uitvoering van de regeling kan voorkomen. Tot slot pleit de VNG ervoor niet meer regionale structuren van bovenaf op te leggen. Deze opmerking strookt met de intentie die de regering met dit voorstel heeft om de deelnemers aan samenwerkingsverbanden meer mogelijkheden te geven per regeling keuzes te maken over de *governance* en legitimatie die zij gepast vinden voor die regeling en deze dus niet op te leggen aan gemeenten.

De NVvR verwijst naar het eerdergenoemde advies «Wisselwerking» van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en roept de vraag op of wetswijzigingen nodig zijn om de door de ROB benoemde culturele verandering door te voeren. De regering onderschrijft dat veel kan worden bereikt door raadsleden beter bewust te maken van alle bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, maar denkt dat een inzet langs meerdere lijnen nodig is: enkele wetswijzigingen gericht op versterking van bevoegdheden in combinatie met een inzet gericht op toerusting en ondersteuning van volksvertegenwoordigers. De aard van dit voorstel brengt met zich dat hier vooral over het wetgevingsspoor wordt gesproken, maar het andere spoor wordt parallel uitgewerkt.

VNG, IPO, UvW en NVvR maken allen meerdere opmerkingen over afzonderlijke voorstellen. Daar waar de reacties vragen om een nadere duiding, is dit bij de toelichting op de afzonderlijke maatregelen verwerkt. Hiervoor is al toegelicht tot welke wijzigingen de regering heeft besloten bij het voorstel omtrent de positie van raadsleden in het algemeen bestuur bij collegeregelingen. Daarnaast hebben de verschillende opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de P&C-cyclus geleid tot een verdere verruiming van de termijn voor een zienswijze van de raad op de conceptbegroting van 10 naar 12 weken waarbij de deadline voor indiening van de begroting bij gedeputeerde staten 15 september blijft. Daardoor wordt deze ruim voor het zomerreces (en dichter op de kadernota van de regeling) door de raden ontvangen. Ook ontstaat hierdoor meer ruimte om de termijnen goed in te passen in het vergaderritme van gemeenteraden.

Het IPO benoemt twee punten die nog niet meegenomen zijn in dit voorstel, te weten regelingen rond geheimhouding en administratieve wijzigingen van een gemeenschappelijke regeling die door het algemeen bestuur vastgesteld zouden moeten worden. Ten aanzien van de geheimhouding wordt verwezen naar een aanstaand wetsvoorstel waarin ook de bepalingen omtrent geheimhouding in de Gemeentewet en Provinciewet worden aangepast. Het advies van het IPO betreffende dit punt zal worden meegenomen in de voorbereiding van dat wetsvoorstel. De regering vindt het logisch de regeling voor geheimhouding in één voorstel te behandelen. Bij het punt over de administratieve wijzigingen maakt de regering een andere afweging dan het IPO. De inschatting is dat gemeenteraden geen belang hebben bij het indienen van zienswijzen op administratieve wijzigingen en daar ook niet op zullen aandringen waardoor in de praktijk weinig vertraging zal ontstaan. De voorbeelden die het IPO aanhaalt zijn ook niet puur administratief. Een wijziging in de deelnemers naar aanleiding van een herindeling of veranderende wet- of regelgeving, kan ook aanleiding geven voor veranderingen in de stemverhouding of financiering. Het is geen gegeven dat dergelijke veranderingen enkel leiden tot administratieve aanpassingen. Daarom wordt nu niet overgegaan tot een aanpassing, omdat de kans bestaat dat gemeenteraden ten onrechte teveel beperkt zullen worden in hun rol bij het wijzigen van een regeling, wat in strijd zou zijn met de doelen achter dit voorstel.

Door de VNG is gesuggereerd om de verplichting tot het maken van afspraken, zoals wordt voorgesteld voor uittreding, ook te laten gelden voor toetreding. Daardoor zou vooraf meer duidelijkheid kunnen worden gecreëerd over de geldende rechten en plichten bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld voor wat betreft de financiering, mate van invloed, takenpakket enzovoorts. De regering kiest er niet voor om deze suggestie over te nemen. Bij toetreding van een gemeente tot een regeling is instemming van de raden van de deelnemende gemeenten nodig. Daarmee is de positie van een raad bij

toetreding, zeker van de toetredende gemeente, wezenlijk anders dan bij uittreding. Dat rechtvaardigt een terughoudender opstelling van de wetgever op dit punt.

De Unie van Waterschappen heeft erop gewezen dat een implementatietermijn van een jaar waarschijnlijk te kort is. Het advies om de implementatietermijn op twee jaar te zetten wordt overgenomen.

De NVvR wijst op de werking van de voorgestelde maatregelen in de praktijk, bijvoorbeeld de actieve informatieplicht die wel goed gebruikt moet worden om van waarde te zijn. De NVvR meent dat dit op gemeentelijk niveau nu niet altijd het geval is. Om te ondersteunen bij het gebruik van nieuwe instrumenten, of het gebruik van reeds bestaande, werkt de regering aan toerusting en ondersteuning bij de mogelijkheden die de wet biedt. Dit wordt opgepakt in het kader van het project ruimte in regels. Ook het verspreiden van goede voorbeelden kan hierbij horen. De zorg van de NVvR laat zien dat de aandacht hiervoor minstens zo belangrijk is als aanpassing van wetgeving.

Door de NVvR is tot slot de vraag gesteld waarom het toekennen van sommige instrumenten, zoals een herroepingsrecht of bevoegdheid tot goedkeuring van bepaalde besluiten, op gespannen voet zou staan met een effectieve besluitvorming.

Met dit wetsvoorstel is beoogd een goede balans te vinden tussen effectiviteit en legitimatie van besluitvorming. Aanvullende instrumenten, zoals een herroepingsrecht of bevoegdheid tot goedkeuring van bepaalde besluiten, zouden ertoe kunnen leiden dat de besluitvorming door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling aanzienlijk wordt vertraagd. Een herroepingsrecht voor de raden betekent een verplichting voor het bestuur om een besluit te heroverwegen. Toch doorzetten van een besluit vergt dan een uitvoerige onderbouwing door het bestuur. Een bevoegdheid tot goedkeuring van bepaalde besluiten door de raden gaat nog een stap verder. Zonder goedkeuring treedt een besluit niet in werking.

Bovendien zou de introductie van dergelijke bevoegdheden evenzeer vragen kunnen oproepen over de verhouding tot de uitgangspunten van dualisering en verlengd lokaal bestuur als de deelname van raadsleden aan het bestuur van een openbaar lichaam. Bijvoorbeeld het uitgangspunt dat een raad richting een gemeenschappelijke regeling geen bevoegdheden hoort te hebben die zij bij collegebevoegdheden op gemeentelijk niveau ook niet heeft. De regering kiest er daarom uiteindelijk niet voor deze instrumenten te introduceren.

Hoofdlijnen reacties internetconsultatie

De reacties via de internetconsultatie komen voornamelijk van samenwerkingsverbanden op grond van een gemeenschappelijke regeling en raadsleden. Enkele reacties komen van gemeenten. Slechts één of twee reacties lijken van inwoners afkomstig te zijn. De reacties zijn in overwegende mate ondersteunend met kanttekeningen of vragen bij één of meerdere voorstellen. Een klein aantal reacties is te kenmerken als zonder meer afwijzend omdat het doel van het voorstel, meer legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen, niet gedeeld wordt of het middel, wetgeving, niet nodig wordt gevonden. Een gelijk aantal reacties is zonder meer instemmend.

Het argument dat het vaakst terugkomt als bezwaar tegen de voorstellen is dat deze (kunnen) leiden tot vertraging, stroperige procedures of bestuurlijke drukte met gevolgen voor de belastbaarheid van volksvertegenwoordigers. Dan gaat het om voorstellen als verruiming van de zienswijzeprocedure of de mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie. Tegelijkertijd worden deze voorstellen in andere reacties positief geduid als een versterking van de positie van gemeenteraden of raadsleden. Enkele malen wordt betwijfeld of de keuze voor de verplichting om een afspraak te maken voldoende is om een grotere democratische legitimatie tot stand te brengen of dat de Wet gemeenschappelijke regelingen concrete verplichtingen moet neerleggen, bijvoorbeeld over het ritme van evaluaties of de onderwerpen voor zienswijzen.

Twee voorstellen hebben duidelijk geleid tot de meeste reacties:
a) Raadsleden in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dit voorstel zou niet passen binnen de uitgangspunten van dualisering en verlengd lokaal bestuur van het gemeentebestuur en raadsleden in een ingewikkelde positie brengen omdat zij worden geacht het college te controleren, maar in dit geval ook zelf verantwoording aan het college moeten afleggen over hun handelen in het algemeen bestuur.
b) Wijzigingen in de P&C-cyclus. Op dit voorstel zijn zowel positieve als negatieve reacties ontvangen. De positieve reacties hebben betrekking op de sterkere koppeling aan de gemeentelijke begroting en op de mogelijkheid om meer zicht te hebben op de inhoud van de begroting van een gemeenschappelijke regeling als deze later in het jaar wordt vastgesteld. De negatieve reacties hebben betrekking op de korte tijd die resteert om buiten het zomerreces om tot een zienswijze te komen en op de kortere verwerkingstijd van de begroting in die van de gemeente.

Daarnaast is vaak een extra duiding gevraagd van wat wordt voorgesteld, bijvoorbeeld rond de gemeenschappelijke adviescommissie of het recht van enquête. Ook is verschillende malen opgemerkt dat een overgangstermijn van één jaar te kort is om bestaande regelingen aan te passen aan wetwijzigingen.

Daarnaast is een aantal maal gevraagd om extra wijzigingsvoorstellen, zoals het opnemen van een passief informatierecht in de Wgr of extra controle-instrumenten.

De regering herkent zich niet in het bezwaar dat een aantal van de voorgestelde maatregelen zouden leiden tot vertraging en stroperigheid. Het kan zo zijn dat door gebruikmaking van een bevoegdheid in sommige situaties meer tijd nodig is voor een besluit genomen kan worden, maar alleen als de deelnemers aan een samenwerkingsverband en hun volksvertegenwoordiging hebben geoordeeld dat een zienswijze of gemeenschappelijke adviescommissie wenselijk is. Daarnaast zou een besluit in deze gevallen op meer draagvlak moeten kunnen rekenen wat een voorspoedige uitvoering daarna kan vergemakkelijken. Bovendien is het expliciete doel van dit wetsvoorstel om de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij gemeenschappelijke regelingen te versterken. Tegelijkertijd heeft de regering geprobeerd om procedurele vertraging zoveel mogelijk te vermijden. Zo is geëxpliciteerd dat zienswijzen door het dagelijks bestuur worden gevraagd en vervolgens door hen worden verwerkt in een voorstel aan het algemeen bestuur. De Wgr maakt zo geen dubbele behandeling in het algemeen bestuur noodzakelijk. In de toelichting is ook nader ingegaan op de keuze om in de Wgr meer onderwerpen op te nemen waarover verplicht afspraken gemaakt

moeten worden, gelet op de vragen daarover in de consultatie. Op punten als raadsleden in het algemeen bestuur, de planning en control-cyclus en de implementatietermijn is hierboven al ingegaan. Tot slot geldt voor een voorstel als een passief informatierecht dat de Wgr deze al kent.

Veiligheidsregio's

De meeste reacties via internetconsultatie zijn ingediend door veiligheidsregio's. Naast het punt over mogelijke vertraging in besluitvorming is de essentie van de door hen ingediende zienswijzen dat voor verplichte gemeenschappelijke regelingen een uitzondering gemaakt moet worden op een aantal voorstellen, omdat deze niet relevant zijn voor verplichte samenwerkingsverbanden. Dit wordt niet gedeeld door de regering. Onderwerpen als evaluatie en een recht van enquête kunnen ook bij verplichte samenwerking relevant zijn. Dergelijke instrumenten hebben dan weliswaar een kleiner bereik, maar kunnen nog steeds nut hebben om niet verplichte delen van de organisatie te evalueren of onderzoeken. Specifiek voor de veiligheidsregio wordt opgemerkt dat daar waar de Wet veiligheidsregio's afwijkt van de Wgr of een bijzondere procedure voorschrijft, deze uiteraard voor gaat op de Wgr. De nu voorgestelde veranderingen in de Wgr brengen daar geen verandering in. Enkele veiligheidsregio's merken op dat de bepaling in de Wgr dat de leden van het dagelijks bestuur nimmer de meerderheid mogen uitmaken van het algemeen bestuur, niet in persoon en niet in stemgewicht, voor enkele veiligheidsregio's niet of lastig uitvoerbaar is. Voor dit punt wordt verwezen naar de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Als er specifiek voor deze samenwerkingsverbanden samenloopproblemen zouden zijn met de Wgr, past het om die in dat kader goed te evalueren. Vragen naar de samenstelling van besturen en de legitimatie van veiligheidsregio's maken ook onderdeel uit van de onderzoeksopdracht van de evaluatiecommissie.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A, L, Q, V, AA, AF, AK en AQ

Onderdeel A regelt door middel van een wijziging van artikel 1 van de Wgr dat een procedure wordt ingericht waarmee de raden van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling bij het treffen van de regeling de mogelijkheid geboden wordt om een zienswijze te geven voorafgaande aan het treffen van de regeling door de colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters. De zienswijzeprocedure is niet van toepassing bij het treffen van een raadsregeling of gemengde regeling aangezien de betrokkenheid van de raden bij de totstandkoming van de regeling dan voldoende gewaarborgd is. De raden krijgen acht weken de tijd om hun zienswijze in te dienen bij de colleges van burgemeester en wethouders of bij de burgemeesters. Indien zij geen gebruik wensen te maken van de zienswijzeprocedure dan dienen zij het colleges of de burgemeesters hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte te stellen, opdat voorkomen wordt dat de besluitvorming onnodig vertraagd wordt.
In het wetsvoorstel wordt geregeld dat eenzelfde soort zienswijzeprocedure van toepassing is bij regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (*onderdelen L, Q, V, AA, AF, AK en AQ*).

Onderdeel B

Dit onderdeel regelt door middel van een wijziging van artikel 9 van de Wgr dat zowel in de voor onbepaalde als de voor bepaalde tijd getroffen regeling bepalingen met betrekking tot de gevolgen van uittreding voor het vermogen van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeente worden opgenomen en de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden. De gevolgen voor het vermogen omvatten zowel de gevolgen van de uittreding voor de verplichtingen op grond van aangegane verbintenissen als de gevolgen van de uittreding voor de goederen (zaken en vermogensrechten) van de betreffende rechtspersoon. Daarnaast wordt met dit onderdeel geregeld dat ook in de voor bepaalde tijd getroffen regeling bepalingen dienen te worden opgenomen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding. Door middel van de betreffende schakelbepalingen zijn deze voorwaarden ook van toepassing op regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdeel C

Door middel van dit onderdeel wordt bepaald dat in een regeling waarmee een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld bepalingen worden opgenomen omtrent besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband waarover de raden van de deelnemende gemeenten een zienswijze mogen geven voorafgaande aan de besluitvorming, en de wijze waarop de zienswijze gegeven kan worden. Het staat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling daarbij vrij om in de regeling op te nemen dat geen besluiten van het bestuur van een samenwerkingsverband vatbaar zijn voor het geven van een zienswijze door de raden. Het besluit tot het vaststellen of wijzigen van de begroting wordt uitgesloten van deze regeling, aangezien in artikel 35 van de Wgr al geregeld is dat een zienswijze door de raden omtrent deze besluiten gegeven kan worden. Dit geldt evenzo voor besluiten die vallen onder afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien ten aanzien van deze besluiten op grond van deze afdeling een zienswijzeprocedure gevolgd dient te worden, waardoor inbreng van de raad van een deelnemende gemeente al verzekerd is, indien dit wenselijk geacht wordt. Indien op grond van de gemeenschappelijke regeling een zienswijze gegeven kan worden door de raden van de deelnemende gemeenten omtrent een bepaald besluit, geldt dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan of de bedrijfsvoeringsorganisatie de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de zienswijze en de conclusies die het daaraan verbindt, voorafgaande aan de besluitvorming. Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam dient evenzo het algemeen bestuur van het openbaar lichaam op de hoogte te stellen van zijn zienswijze en conclusies. De conclusies kunnen verwerkt worden in een voorstel voor een besluit dat het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voorlegt.
Daarnaast wordt door middel van deze wijziging in artikel 10 van de Wgr vastgelegd dat in de gemeenschappelijke regeling bepalingen dienen te worden opgenomen of en, indien de mogelijkheid tot participatie geopend wordt, omtrent de wijze waarop ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op grond van de betreffende regeling betrokken worden. Uit dit artikel vloeit dus een verplichting voort om afspraken te maken omtrent participatie in de gemeenschappelijke regeling, echter de keuze voor het

openen van deze mogelijkheid wordt overgelaten aan de gemeente. Dit betekent dat in de regeling ook afgesproken kan worden dat er geen mogelijkheid geopend wordt voor participatie. Op dat moment hoeft ook niets omtrent de wijze van participatie te worden vastgelegd. Voor het belanghebbende begrip wordt aangesloten bij de definitie zoals neergelegd in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien de deelnemers aan de regeling ervoor kiezen de participatie te regelen in de vorm van inspraak dan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing voor zover in de regeling niet anders is bepaald.
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr zijn deze voorwaarden ook van toepassing op regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt geregeld dat in een regeling tot het instellen van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of in een centrumregeling bepalingen worden opgenomen omtrent de evaluatie van de regeling. Op grond van dit artikel wordt enkel verplicht gesteld om een bepaling omtrent evaluatie op te nemen in de gemeenschappelijke regeling, waarbij het besluit of wordt geëvalueerd wordt overgelaten aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat ook kan worden bepaald dat geen evaluatie plaatsvindt. Deze bepaling geldt door middel van de desbetreffende schakelbepalingen in de Wgr ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdelen E en F

Met onderdeel E wordt geregeld dat secretarissen niet langer lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam van een regeling die uitsluitend strekt tot de behartiging van de opleiding en vorming van ambtenaren (*onderdeel E*). Sinds de introductie van de bedrijfsvoeringsorganisatie ligt het niet meer voor de hand om een openbaar lichaam in te stellen met enkel het doel ambtenaren op te leiden en te vormen, wat bij uitstek een uitvoeringstaak betreft. De bepaling waarmee een secretaris lid kan zijn van het algemeen bestuur is daarom verplaatst naar artikel 14b van de Wgr, zodat enkel nog bij een regeling tot instelling van een bedrijfsvoeringsorganisatie bepaald kan worden dat een secretaris lid kan worden van het algemeen bestuur. In hetzelfde artikel is eveneens opgenomen dat het lidmaatschap van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie eindigt op het moment dat men ophoudt secretaris van de betreffende gemeente te zijn (*onderdeel F*).
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze wijzigingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdeel G

In onderdeel G wordt geregeld dat door middel van een wijziging van artikel 17 van de Wgr een informatieverplichting in het leven geroepen wordt voor het bestuur van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, om de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen te verschaffen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Deze informatieverplichting is vergelijkbaar met de informatieverplichting zoals neergelegd in artikel 169 van de Gemeentewet waarin is bepaald dat het college de raad van alle inlichtingen voorziet die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze wijzigingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, tussen waterschappen, provincies en gemeenten en regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdelen H, M, R, W, AB, AG, AL, AR

In onderdeel H wordt door middel van het invoegen van een nieuw artikel 24a in de Wgr de mogelijkheid gecreëerd, indien de raden van de deelnemende gemeenten hiertoe gezamenlijk een voorstel doen, voor het instellen door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam van een gemeenschappelijke adviescommissie waarin raadsleden zitting hebben die zowel de raden van de deelnemende gemeenten assisteert bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de betreffende gemeenschappelijke regeling of het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan adviseren. De gemeenschappelijke adviescommissie wordt ingesteld ter behartiging van de belangen van de raden van de deelnemende gemeenten bij het openbaar lichaam. Het voorbereiden van de besluitvorming door de gemeenschappelijke adviescommissie dient breed opgevat te worden en omvat ook het louter informeren van de raden omtrent de regeling waaraan de betreffende gemeente deelneemt. Ook kan de gemeenschappelijke adviescommissie bijvoorbeeld zienswijzen van de raden bij besluiten van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband voorbereiden of advies geven aan de raden van de deelnemende gemeenten of het bestuur van het samenwerkingsverband omtrent besluitvorming van het openbaar lichaam. De commissie wordt ingesteld op voorstel van de raden van de aan de regeling deelnemende gemeenten gezamenlijk. Alle raden dienen dus in te stemmen met het instellen van de commissie. Indien de raden een voorstel doen is het algemeen bestuur van het openbaar lichaam verplicht om de commissie in te stellen; het algemeen bestuur kan de commissie niet instellen als de raden hiertoe geen voorstel doen. Het is dus aan de raden van de deelnemende gemeenten om te bepalen of er behoefte is aan een dergelijke commissie. De commissie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden worden gekozen. Een raad kan er voor kiezen geen lid aan te wijzen. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dient de bevoegdheden, taken, samenstelling en werkwijze van de commissie te regelen. Het dient voorafgaand aan het regelen hiervan de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid te stellen hun wensen en bedenkingen hieromtrent ter kennis van het algemeen bestuur te brengen. De gemeenschappelijke adviescommissie kan niet zelfstandig besluiten nemen en heeft geen raadsbevoegdheden; zij heeft een adviserende rol richting het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en een voorbereidende rol in de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeente aan de gemeenschappelijke

regeling omtrent punten die gerelateerd zijn aan de betreffende regeling en kan daaromtrent ook advies geven aan de raden.
Geregeld wordt dat de leden van een gemeenschappelijke adviescommissie een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de gemeenschappelijke raadscommissie kunnen krijgen. De hoogte van de vergoeding dient in redelijke verhouding te staan tot de werkzaamheden van de leden van de commissie. Daarnaast wordt geregeld dat de vergoeding op gelijke wijze zal worden vormgegeven als de vergoeding voor leden van een bijzondere commissie, bedoeld in artikel 96, tweede lid, van de Gemeentewet. De vergoeding dient ingevolge artikel 24a, vijfde lid, jo. artikel 96, tweede lid, en 99, tweede lid, van de Gemeentewet te worden geregeld in een door het algemeen bestuur vast te stellen verordening. Ingevolge artikel 29 van de Wgr jo. artikel 98 van de Gemeentewet dient de verordening te worden toegezonden aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de plaats van vestiging van het openbaar lichaam is gelegen.
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies, en tussen waterschappen, provincies en gemeenten (*onderdelen M, R, W, AB, AG, AL*). Alhoewel bij waterschappen sprake is van een monistische bestuursstructuur, waardoor betrokkenheid van het algemeen bestuur van een waterschap beter wordt gewaarborgd bij besluitvorming door het algemeen bestuur van een openbaar lichaam dan het geval is bij de dualistische bestuursstructuur van gemeente en provincie, kan door het openen van de mogelijkheid tot het instellen van een dergelijke commissie bij een regeling tussen waterschappen ook bij een dergelijke regeling de vertegenwoordiging van het lokale belang op regionaal niveau een impuls gegeven worden. Het algemeen bestuur van de waterschappen kan er natuurlijk te allen tijde voor kiezen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een dergelijke commissie in te stellen, indien de wens hiertoe ontbreekt. De gemeenschappelijke adviescommissie kan niet worden ingesteld op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba omdat een commissiestelsel bij de gemeenschappelijke regelingen daar ontbreekt (*onderdeel AR*).

Onderdelen I, N, S, X, AC, AH, AM

Met onderdeel I wordt geregeld dat de datum waarvoor het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de vastgestelde begroting verzonden dient te hebben aan gedeputeerde staten wordt gewijzigd van 1 augustus tot 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies en gemeenten (*onderdelen N, S, X, AC, AH, AM*). Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt deze wijziging niet doorgevoerd op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdelen J, O, T, Y, AD, AI, AN

Met onderdeel L wordt geregeld dat de datum voor het zenden van de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan verplaatst wordt van 15 april naar 30 april in

het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient (*onderdelen O, T, Y, AD, AI, AN*).
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies en gemeenten. Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt deze wijziging niet doorgevoerd op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderdelen K, P, U, Z, AE, AJ, AO, AS

In onderdeel K wordt geregeld dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de ontwerpbegroting twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk twaalf weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten in plaats van de acht weken die nu gelden. Daarnaast wordt geregeld dat het bestuur de raden van de deelnemende gemeenten schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van zijn oordeel over de zienswijze over de ontwerpbegroting die de raden van de deelnemende gemeenten bij het bestuur naar voren hebben gebracht, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt voorafgaande aan de vaststelling van de begroting.
Door middel van de betreffende schakelbepalingen in de Wgr gelden deze bepalingen ook voor regelingen tussen waterschappen, tussen provincies, tussen gemeenten en waterschappen, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen en provincies en tussen waterschappen, provincies en gemeenten (*onderdelen P, U, Z, AE, AJ, AO*). Vanwege een afwijkende begrotingsstructuur wordt op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba enkel de wijziging doorgevoerd die betrekking heeft op het geven van de zienswijze en het daarop gemotiveerd reageren (*onderdeel* AS).

Artikel II

Onderdeel A

Door middel van deze wijziging van artikel 81l wordt geregeld dat de bepalingen met betrekking tot het geven van zienswijzen, inspraak en evaluatie die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd niet van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer.

Onderdeel B

In het nieuwe artikel 155g wordt de basis gelegd voor het inzetten van een gemeenschappelijk enquêterecht bij gemeenschappelijke regelingen. Op grond van dit artikel kan de gemeenteraad tezamen met de andere gemeenteraden van de deelnemende gemeenten op voorstel van een van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijke orgaan (eerste lid). Gezien het feit dat het enquêterecht bedoeld is als onderzoeksinstrument en controlemiddel van de raad richting het collegebestuur, kan het gemeenschappelijke enquêterecht enkel worden ingesteld door gemeenteraden van deelnemende gemeenten aan een collegeregeling, en is het gebruik ervan uitgesloten bij deelname aan raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen (tweede lid). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de gemeenteraden gezamenlijk in te stellen gemeenschappelijke

onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie wordt vormgegeven door het instellen van een gemeenschappelijk orgaan, naar analogie van de gemeenschappelijke rekenkamer of gemeenschappelijke ombudscommissie. De gemeenschappelijke onderzoekscommissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten (vierde lid). De commissie kan enkel haar bij de wet verleende bevoegdheden uitoefenen als minimaal drie van haar leden aanwezig zijn (achtste lid). Bij de samenstelling van de commissie dient gezorgd te worden dat de gemeenten die aan de regeling deelnemen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd worden (vijfde lid). In de regeling waarmee de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt ingesteld worden nadere regels met betrekking tot het onderzoek gesteld waarbij in ieder geval een regeling dient te worden opgenomen met betrekking tot de ambtelijke bijstand die aan de onderzoekscommissie wordt verschaft, waarmee de onafhankelijkheid van de bijstand die wordt verleend dient te worden gewaarborgd (zesde lid). Voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geldt dat de leden die deelnemen aan de beraadslaging niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken worden dan wel worden verplicht getuigenis af te leggen over hetgeen zij in de vergadering van de gemeenschappelijke onderzoekscommissie hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd (zevende lid). Daarnaast geldt dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie geheimhouding kan opleggen omtrent stukken en het in vergadering met gesloten deuren behandelde overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van de Gemeentewet (zevende lid). Het is van belang dat van het onderzoek, de instelling van de commissie en de (wijziging van) de omschrijving van het onderzoek openbare kennisgeving wordt gedaan. Om die reden worden de artikelen 139, tweede lid, 141 en 142 van overeenkomstige toepassing verklaard in het tiende lid. Tot slot staan bezwaar en beroep open tegen het besluit om een gemeenschappelijk onderzoek in te stellen en het besluit de omschrijving van dit onderzoek te wijzigen.

In het nieuwe artikel 155h wordt geregeld dat de bestaande bevoegdheden van de onderzoekscommissie, bedoeld in artikel 155a, ook van toepassing verklaard worden op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie zoals geïntroduceerd in het nieuwe artikel 155g. Dit betekent ten eerste dat de gemeenschappelijke onderzoekscommissie, net als de «gewone» onderzoekscommissie, inzage kan vorderen in bescheiden waarbij medewerking van de doelgroep als omschreven in artikel 155h verplicht is. Aangezien het hier gaat om een gemeenschappelijk onderzoeksrecht van de raden naar de bestuursvoering van een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, geldt dat de medewerkingsplicht zich uitstrekt tot alle personen die direct te maken hebben met de bestuursvoering van dit lichaam. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur dat ten grondslag ligt aan de bestuursvoering van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan is ervoor gekozen deze doelgroep daarom uit te laten strekken tot zowel het gemeentebestuur, de ambtenaren in dienst van de gemeente of uit andere hoofde ondergeschikt aan het gemeentebestuur, de commissies ingesteld door het gemeentebestuur, als het bestuur van het samenwerkingsverband en de ambtenaren in dienst van het samenwerkingsverband of uit andere hoofde ondergeschikt aan het bestuur van het samenwerkingsverband en de commissies ingesteld door dit bestuur. Bezwaar en beroep staan open tegen het besluit tot vordering van bepaalde documenten.

Daarnaast bestaat een verplichting voor personen die behoren tot de doelgroep zoals hierboven omschreven om te verschijnen en te getuigen voor de gemeenschappelijke onderzoekscommissie indien zij hiertoe worden opgeroepen door de commissie, net als bij het lokale enquêterecht. Artikel 155c wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

De besluiten in beide leden van het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 155d zijn besluiten in de zin van de Awb. Op grond van bijlage 1 bij de Awb staat tegen deze besluiten rechtstreeks beroep open bij de rechter.
Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 155e op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie wordt geregeld dat het verschoningsrecht van toepassing is. Dit betekent dat onder bepaalde voorwaarden geen getuigenis hoeft te worden afgelegd aan de gemeenschappelijke onderzoekscommissie of geen inzage in bescheiden gegeven hoeft te worden. Dit kan onder andere aan de orde zijn bij geheimhouding uit hoofde van ambt of beroep, of indien het verstrekken van inlichtingen in strijd is met het openbaar belang. Een uitgebreide omschrijving van de voorwaarden kan gevonden worden in het nieuwe artikel 155h juncto artikel 155e van de Gemeentewet.
Tot slot geldt dat het gemeenschappelijk enquêterecht ook kan worden ingezet bij regelingen tussen provincies en gemeenten op grond van artikel 51 van de Wgr. Al de hierboven omschreven voorwaarden zijn dan van overeenkomstige toepassing op een gemeenschappelijke onderzoekscommissie ingesteld door de raden en provinciale staten van provincies en gemeenten gezamenlijk (zie artikel 155g (nieuw)).

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt in artikel 156 geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 155g, de raad deze bevoegdheid niet kan overdragen aan het college of een door het college ingestelde bestuurscommissie.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt door een wijziging van artikel 184, derde lid, van de Gemeentewet verduidelijkt dat de rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan waaraan de gemeente deelneemt. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan worden ingesteld door de rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het gemeentebestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Indien een rekenkamer besluit tot het instellen van een onderzoek naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dient de rekenkamer de rekenkamers van de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling op de hoogte te stellen van het onderzoek, om overlappende onderzoeken te voorkomen.

Artikel III

Onderdeel A

Door middel van deze wijziging van artikel 79l van de Provinciewet wordt geregeld dat de bepalingen met betrekking tot het geven van zienswijzen, inspraak en evaluatie die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd niet van toepassing zijn op de gemeenschappelijke rekenkamer die kan worden ingesteld op grond van de Provinciewet.

Onderdeel B

In het nieuwe artikel 151g van de Provinciewet wordt de basis gelegd voor het inzetten van een gemeenschappelijk enquêterecht door provinciale staten bij gemeenschappelijke regelingen waaraan enkel provincies deelnemen, of gezamenlijk met gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies en gemeenten deelnemen. Op grond van dit artikel kan provinciale staten gezamenlijk met de provinciale staten van andere deelnemende provincies op voorstel van een van de provinciale staten van de deelnemende provincies aan een gemeenschappelijke regeling een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijke orgaan waarin zij deelnemen. Zie voor een verdere toelichting op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel B.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt in artikel 152 van de Provinciewet geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 151g van de Provinciewet, provinciale staten deze bevoegdheid niet kan overdragen aan gedeputeerde staten of een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt door een wijziging van artikel 185, derde lid, Provinciewet verduidelijkt dat de rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan waaraan de provincie deelneemt. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan daarom ook enkel worden ingesteld door de rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het provinciebestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Indien een rekenkamer besluit tot het instellen van een onderzoek naar het gevoerde bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan dient de rekenkamer de rekenkamers van de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling op de hoogte te stellen van het onderzoek, om overlappende onderzoeken te voorkomen.

Artikel IV

Onderdeel A

In de nieuwe artikelen 165a en 165b van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wolbes) wordt de basis gelegd voor het inzetten van het gemeenschappelijk enquêterecht door de eilandsraden bij een gemeenschappelijke regeling waaraan de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba deelnemen. Op grond van dit artikel kan de eilandsraad van een openbaar lichaam tezamen met de eilandsraden van de andere openbare lichamen op voorstel van een van de eilandsraden van de deelnemende openbare lichamen aan een gemeenschappelijke regeling

een onderzoek instellen naar de bestuursvoering van het betreffende samenwerkingslichaam of het gemeenschappelijke orgaan waaraan zij deelnemen. Zie voor een verdere toelichting op de gemeenschappelijke onderzoekscommissie de artikelsgewijze toelichting onder artikel II, onderdeel B. Aangezien de gemeenschappelijke regelingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen commissiestelsel kennen en de mogelijkheid tot het oprichten van een bedrijfsvoeringsorganisatie op de eilanden ontbreekt zijn de betreffende bepalingen daarop aangepast.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt in artikel 166 van de Wolbes geregeld dat, evenzo als bij het lokale enquêterecht, bij het gemeenschappelijke enquêterecht zoals neergelegd in artikel 165a van de Wolbes, de eilandsraad deze bevoegdheid niet kan overdragen aan het bestuurscollege.

Onderdeel C

De Wolbes wordt zodanig gewijzigd dat in artikel 185 duidelijker wordt vastgelegd dat de gezamenlijke rekenkamer een onderzoek kan instellen naar het gevoerde bestuur van de samenwerkingslichamen en gemeenschappelijke organen waaraan de openbare lichamen deelnemen. Deze bevoegdheid dient gezien te worden als een verdere inkleuring van de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de eilandbesturen gevoerde bestuur. Gezien het beginsel van het verlengd lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijkheid voor de bestuursvoering binnen een samenwerkingsverband op grond van de Wgr immers op het niveau van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Dit onderzoek kan daarom ook enkel worden ingesteld door de gezamenlijke rekenkamer op het moment dat de jaarrekening of andere rapporten omtrent deze instellingen die zich bij het eilandbestuur bevinden hiertoe aanleiding geven. Aangezien enkel de mogelijkheid op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaat om een gezamenlijke rekenkamer in te stellen, bestaat er geen behoefte aan een kennisgeving aan andere rekenkamers, zoals geregeld voor Europees Nederland.

Artikel V

In dit onderdeel wordt geregeld dat de deelnemers aan een regeling de regeling binnen twee jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet in overeenstemming brengen met de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van deze wet.

Artikel VI

In dit artikel wordt een samenloopbepaling opgenomen om de samenloop met het wetsvoorstel houdende wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties) te regelen.

Artikel VII

In dit artikel wordt geregeld dat het wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren